

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV
Fascicule 2

MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES : PRESSE

Par M. Michel LAUGIER,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Morin-Desailly, *présidente* ; M. Jean-Claude Carle, Mme Catherine Dumas, MM. Jacques Groperrin, Antoine Karam, Mme Françoise Laborde, MM. Jean-Pierre Leleux, Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, M. Pierre Ouzoulias, Mme Sylvie Robert, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Claude Kern, Mme Claudine Lepage, M. Michel Savin, *secrétaires* ; MM. Maurice Antiste, David Assouline, Mmes Annick Billon, Maryvonne Blondin, Céline Boulay-Espéronnier, M. Max Brisson, Mme Marie-Thérèse Bruguière, M. Joseph Castelli, Mmes Laure Darcos, Nicole Duranton, M. André Gattolin, Mme Samia Ghali, MM. Didier Guillaume, Abdallah Hassani, Jean-Raymond Hugonet, Mmes Mireille Jouve, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Laurent Lafon, Michel Laugier, Pierre Laurent, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Claude Malhuret, Christian Manable, Mme Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Olivier Paccaud, Stéphane Piednoir, Mme Sonia de la Provôté, MM. Bruno Retailleau, Jean-Yves Roux, Alain Schmitz.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107, 108 à 111, 113 et 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LES DÉBOIRES DE LA PRESSE IMPRIMÉE	7
A. OÙ SONT PASSÉS LES LECTEURS DE JOURNAUX ?	7
1. <i>La lente agonie de la diffusion « papier »</i>	7
a) Une attrition continue du chiffre d'affaires	7
b) Haro sur la vente au numéro	9
2. <i>Une évolution du lectorat qui n'avantage pas la presse imprimée</i>	14
a) Un lectorat de plus en plus âgé	14
b) Des initiatives qui évitent le pire sans inverser la tendance	16
B. FUIITE DES REVENUS ET ESSOR DES COÛTS : LA MAUVAISE ÉQUATION	18
1. <i>Des recettes publicitaires en chute libre</i>	18
2. <i>La presse papier : un produit de luxe ?</i>	22
C. L'INDISPENSABLE BÉQUILLE DES AIDES PUBLIQUES	28
1. <i>Des aides directes ciblées</i>	28
2. <i>Des aides indirectes généralistes</i>	29
II. LES ENJEUX DE LA PRESSE DIGITALE	31
A. LA PRESSE NUMÉRIQUE : UNE ÉVIDENCE INDUSTRIELLE À LA RENTABILITÉ INCERTAINE	31
1. <i>Le numérique ou la mort ?</i>	31
2. <i>Des réussites exemplaires</i>	37
3. <i>Le chaud-froid européen</i>	38
B. BIENVENU MAIS LOIN DU COMPTE, LE SOUTIEN PUBLIC À LA TRANSITION NUMÉRIQUE	42
1. <i>La qualité de SPEL, un précieux sésame</i>	42
2. <i>Des aides mobiles pour des besoins mouvants</i>	44
3. <i>Des moyens encore très inégalement répartis</i>	50
C. UNE CONCURRENCE QUI INTERROGE SUR LA DÉFINITION DE LA PRESSE	53
1. <i>Journalisme et Internet : atout ou danger des nouveaux canaux d'information ?</i>	53
a) Les dérives de l'information à l'ère d'Internet	53
b) Le rôle ambigu des diffuseurs de contenus	54
(1) Du paternalisme	54
(2) À l'abus de position dominante	56
2. <i>La vigilance légitime des pouvoirs publics</i>	58
a) Les privilèges de la presse d'information politique et générale	59
(1) Des investissements encouragés	59
(2) Des particuliers mobilisés	59
b) Un soutien réitéré au pluralisme	62
(1) Un élément de survie pour la presse à faible ressources publicitaires	62
(2) Un élargissement utile à la presse locale	64
c) Un législateur attentif à la déontologie de la presse	66

III. LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE : MOINS DE QUANTITÉS, PLUS DE QUALITÉ ?	69
A. PRESSTALIS/MLP : L'ÉTERNELLE QUERELLE AUTOUR DE LA VENTE AU NUMÉRO ...	69
1. <i>Je t'aime, moi non plus</i>	69
a) Presstalis, l'enfant gâté.....	69
(1) De l'élan de solidarité	69
(2) À l'échec industriel.....	72
b) Messageries lyonnaises de presse : et si le trublion avait raison ?	74
(1) Un assainissement de la situation financière	74
(2) Une mutualisation qui tourne au vinaigre	76
c) Et maintenant ?	79
2. <i>Une gouvernance impuissante ?</i>	80
a) Du temps des décisions fondatrices	80
b) Au temps des doutes.....	81
3. <i>Le niveau 3, victime collatérale</i>	83
a) Un réseau de vente en pleine crise	83
b) Un soutien heureusement renforcé	87
(1) En matière de qualification des diffuseurs	87
(2) En matière de modernisation des points de vente	87
B. PORTAGE ET POSTAGE À LA RECHERCHE DE L'EFFICIENCE	90
1. <i>Une judicieuse réforme de l'aide au portage</i>	90
a) Un mode de diffusion plébiscité.....	90
b) Des modalités de soutien en constante adaptation	93
(1) 2017 : nouveau changement pour un dispositif régulièrement réformé	93
(2) L'enjeu de la mutualisation	95
c) Vendeurs-colporteurs et porteurs de presse : des professions originales à sécuriser ...	97
2. <i>Les errements de l'aide postale</i>	100
a) Le trouble jeu de l'État	100
(1) Le rôle essentiel mais coûteux du transport postal de la presse	100
(2) Le soutien instable de l'État	102
b) Vers un nouveau modèle ?.....	106
IV. L'AGENCE FRANCE-PRESSE : BOMBE À RETARDEMENT OU CHAMPION FRANÇAIS ?	108
A. DE LA DIFFICULTÉ À TENIR SON RANG	108
1. <i>Des aides publiques limitées par le droit européen</i>	108
a) Un statut désormais conforme aux exigences européennes.....	108
b) Une gouvernance renforcée	111
2. <i>Une concurrence exacerbée dans un marché en crise</i>	112
a) L'AFP, petit poucet des agences de presse	112
b) Des résultats inquiétants.....	113
B. DE L'ART DE FAIRE BEAUCOUP AVEC PEU	117
1. <i>Une capacité d'investissement quasi nulle</i>	117
2. <i>Des frais de fonctionnement durement maîtrisés</i>	121
3. <i>Se spécialiser, s'internationaliser, se moderniser : trois impératifs pour survivre</i>	123
EXAMEN EN COMMISSION	129
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	137
ANNEXE	139
• Audition de Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture	139

Mesdames, Messieurs,

Vieillesse du lectorat, fuite des recettes publicitaires, marasme industriel de la vente au numéro : **la crise de la presse imprimée est si bien installée que l'expression fait désormais figure de tautologie**. On opposera bien sûr au pessimisme introductif de votre rapporteur pour avis **la vitalité de la presse digitale**. Ce serait trop rapidement méconnaître **les vicissitudes des éditeurs confrontés à cette indispensable mutation** : une rentabilité incertaine, un partage de la valeur déséquilibré, une concurrence féroce des nouveaux modes d'information. S'il est évident, ce ne sera pour autant pas à n'importe quel prix que l'avenir de la presse sera numérique.

Sans réaliser de miracle, **les aides publiques à la presse, qu'elles soient directes ou indirectes, représentent un soutien indispensable**. Le programme 180 « presse et médias » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » en constitue la traduction budgétaire. En 2018, **les aides directes à la modernisation, à la diffusion et au pluralisme**, rassemblées dans l'action 2 du programme, s'élèveront à **119,4 millions d'euros**, contre 125,9 millions d'euros en 2017, en raison de la réforme de l'aide au portage. Ces crédits sont complétés par l'action 1 du programme, correspondant à **une enveloppe de 131,5 millions d'euros destinée à l'Agence France-Presse**, réduite d'un million d'euros par rapport à 2017.

Depuis la dernière loi de finances, le programme 180 comprend également **trois autres actions, dont la pertinence du récent rattachement interroge votre rapporteur pour avis** : l'action 5 « soutien aux médias de proximité » (1,6 million d'euros en 2018), l'action 7 « Compagnie internationale de radio et télévision » (1,7 million d'euros), toutes deux préalablement rattachées au programme 334 « Livre et industries culturelles » de la mission, et l'action 6 « soutien à l'expression radiophonique locale » (30,7 millions d'euros), qui appartenait à feu le programme 313 « contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique ».

Dans **un souci de cohérence s'agissant de l'analyse budgétaire des crédits destinés au soutien à la presse**, ces trois dernières actions ne seront pas commentées dans le présent avis, alors qu'*a contrario* sera traité le sujet polémique de **l'aide au transport postal de la presse**, curieusement transférée au programme 134 « développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie » depuis la loi de finances pour 2014.

I. LES DÉBOIRES DE LA PRESSE IMPRIMÉE

A. OÙ SONT PASSÉS LES LECTEURS DE JOURNAUX ?

1. La lente agonie de la diffusion « papier »

a) Une attrition continue du chiffre d'affaires

La crise de la presse écrite se prolonge. L'ensemble du secteur, qui avoisinait 1 % du produit intérieur brut (PIB) français dans les années 1970-1980, et qui se maintenait aux alentours de 0,80 % en 1990, est passé sous la barre des 0,50 % depuis 2010 et sous celle des 0,40 % depuis 2013 (0,34 % en 2015).

Certains secteurs anciennement établis ont déjà disparu ces dernières années, telle la presse d'information boursière. D'autres, comme la presse quotidienne technique et professionnelle ou la presse gratuite d'annonces, connaissent des difficultés sérieuses.

Le chiffre d'affaires de la presse en 2015

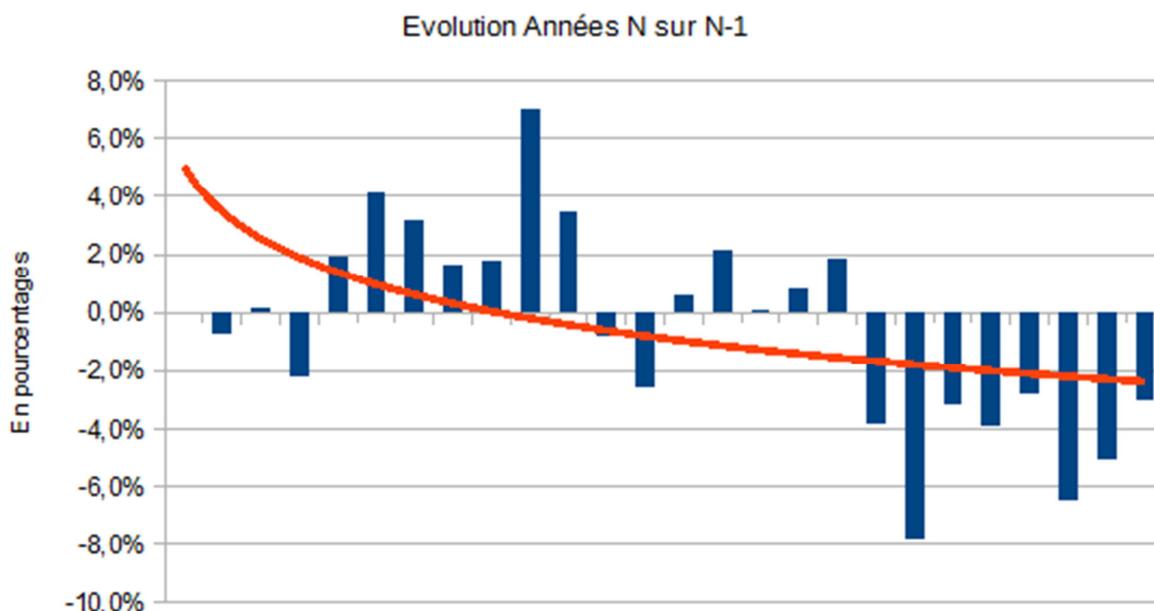
	Evolution 2014 sur n-1	Evolution (p) 2015 sur n-1
Chiffre d'affaires Presse	-5,06%	-3,04%
Ventes au numéro	-1,41%	-3,62%
Ventes par abonnement	-0,70%	-1,07%
Total ventes	-1,06%	-2,35%
Publicité commerciale	-13,25%	-4,97%
Tous types d'annonces	-9,28%	-2,59%
Total publicité	-12,50%	-4,50%

(p) Provisoire

Source : DGMIC

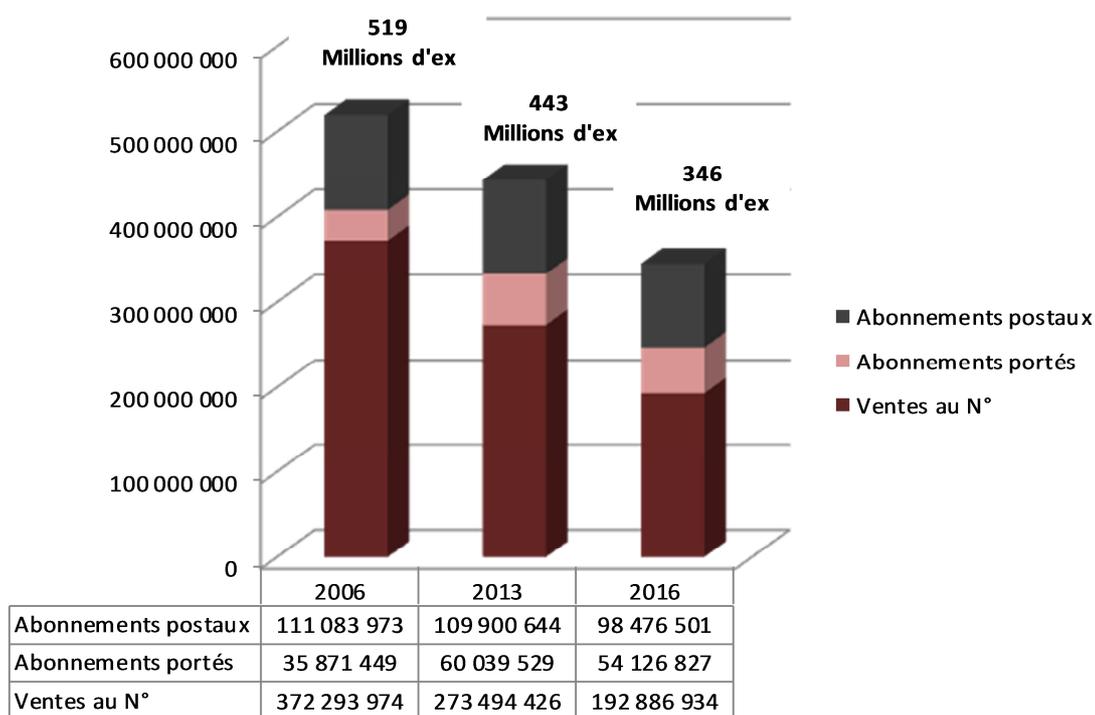
Le chiffre d'affaires global de l'ensemble de la presse écrite en 2015 - 7,507 milliards d'euros - est de nouveau en diminution par rapport à celui de 2014 (- 3,04 %). Sur une base indice 100 en 2000, le chiffre d'affaires total en 2015 atteint l'indice 56,2 en euros constants. Ce huitième recul consécutif indique que **la presse écrite est installée de façon durable dans une phase négative.**

L'évolution du chiffre d'affaires total du secteur de la presse (de 1991 à 2015)



Avec un volume de vente à 346 millions d'exemplaires en 2016 tous modes de diffusion confondus, contre 443 millions en 2013, le chiffre d'affaires « papier » de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, a diminué de 16 % en trois ans (- 114 millions d'euros).

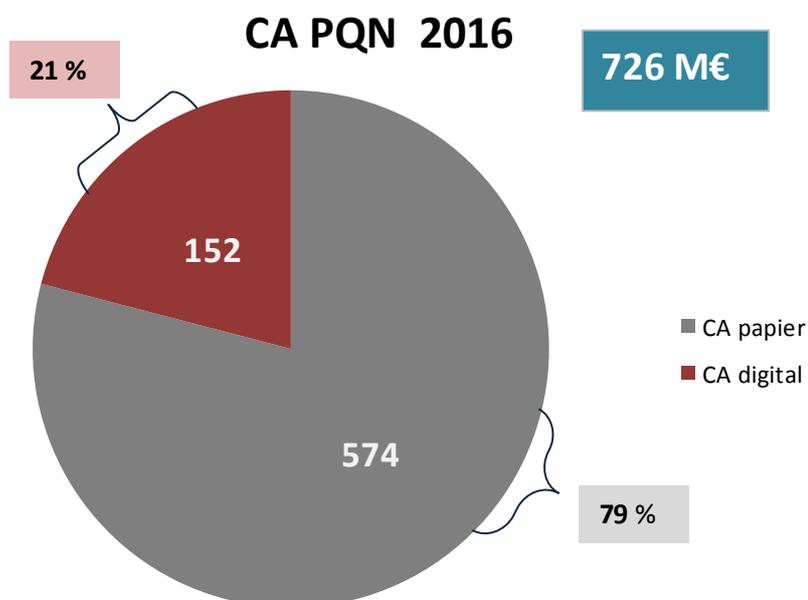
Volume des ventes de la presse quotidienne nationale



Source : SPQN

Toutefois, le chiffre d'affaires issu des publications imprimées représente encore près de 80 % du chiffre d'affaires total de ces titres, soit une proportion très supérieure aux revenus tirés du digital.

L'imprimé dans le chiffre d'affaires de la presse quotidienne nationale



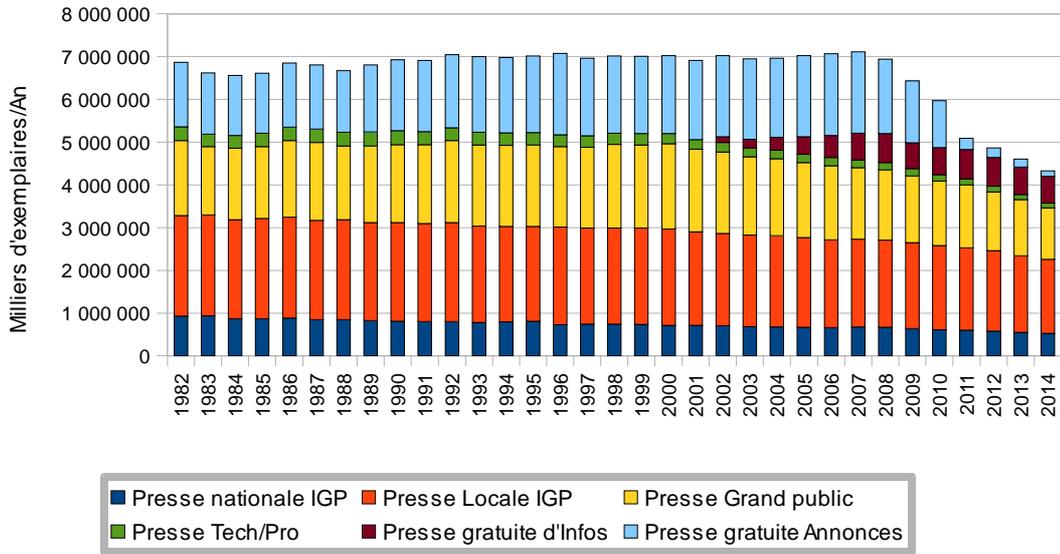
Source : SPQN

Pour la presse quotidienne locale, qui représente 66 % des titres, le constat est encore plus tranché : sur un chiffre d'affaires de 2,2 milliards d'euros, seuls 93 millions d'euros sont réalisés sur le digital. Pour autant, si les recettes de l'imprimé reculent de 8 % entre 2013 et 2016, celui du numérique montre une croissance dynamique de 31 % sur la période.

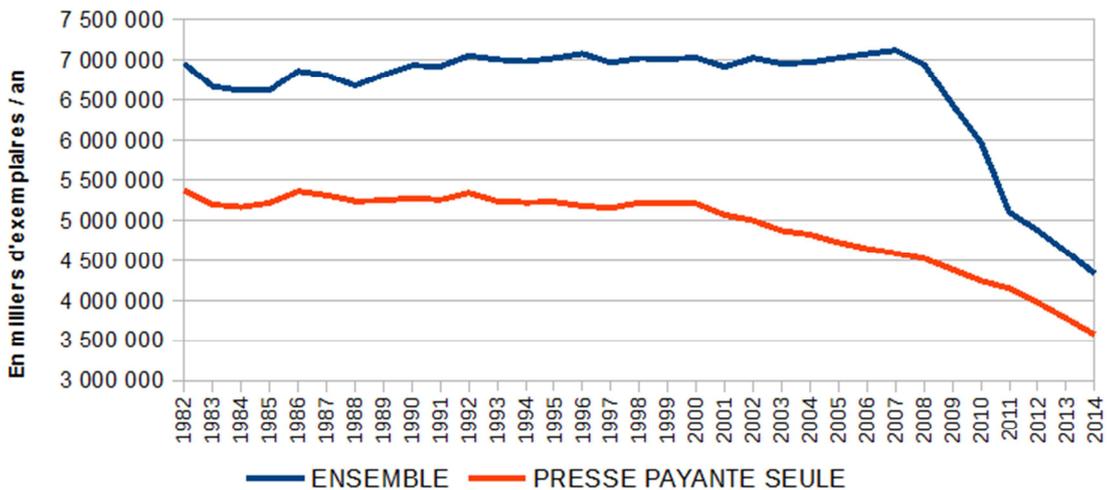
b) Haro sur la vente au numéro

La diffusion des titres de presse, stabilisée autour de 7 milliards d'exemplaires pendant près de vingt ans, accuse, depuis 2009, **une forte érosion** due essentiellement à la chute de la diffusion de la presse gratuite, pour se réduire à un peu plus de **4,3 milliards d'exemplaires** en 2014.

Diffusion totale annuelle



Diffusion totale annuelle (1982 - 2014)



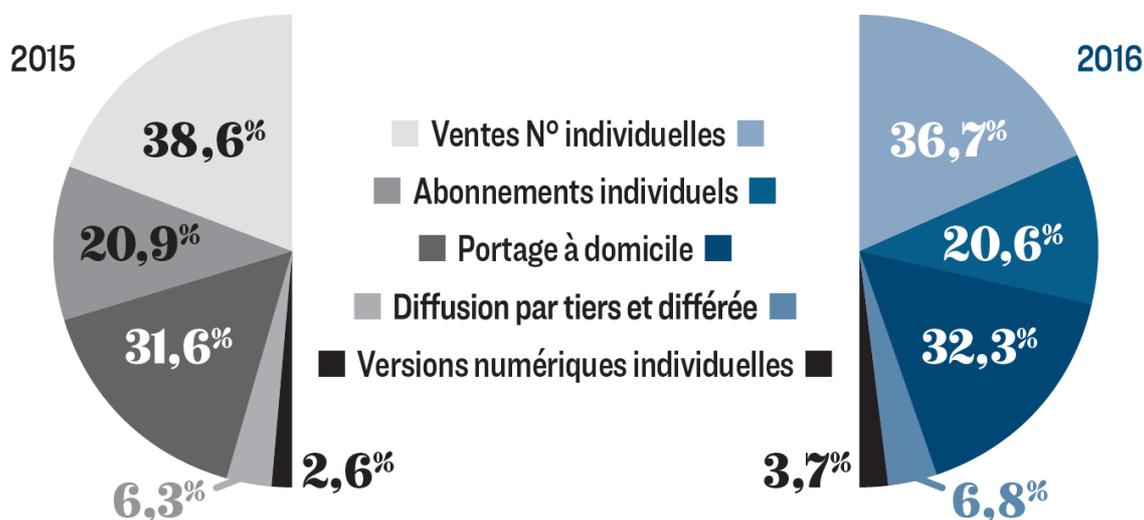
Source : DGMIC

La diffusion de la seule presse payante poursuit une lente mais aujourd’hui importante érosion, entamée depuis 2000. La chute de la diffusion s’établit pour l’ensemble à près de 1,6 milliard d’objets entre 2010 et 2014. **Aucun secteur de la presse payante n’est épargné par cette érosion du tirage.**

La **considérable attrition de la vente au numéro** est au cœur de la crise de la presse, dont l’issue, s’agissant de l’imprimé, semble bien incertaine malgré le **soutien des abonnements postaux et du portage** en matière de diffusion.

La presse payante en 2016

ABONNEMENTS ET PORTAGE SOUTIENNENT LA DIFFUSION INDIVIDUELLE



Source : ACPM

La situation française est comparable à la situation de la presse britannique s'agissant des volumes de diffusion de la presse quotidienne. Cette convergence est récente et est due principalement à l'effondrement des volumes de grands tirages de la presse dite « populaire » outre-Manche. La presse allemande, mise en rapport à une population plus nombreuse, n'est pas épargnée par cette crise, comme la majorité des pays développés.

Diffusion totale moyenne par jour en 2016

En exemplaires/jour

PAYS	Total Quotidiens	Total Quotidiens Payants	Total Quotidiens Gratuits
ALLEMAGNE	15 074 000	15 074 000	0
ROYAUME-UNI	10 526 000	8 195 000	2 331 000
FRANCE	7 811 000	5 964 000	1 847 000
ITALIE	3 081 000	2 701 000	380 000
PAYS-BAS	3 045 000	2 639 000	407 000
AUTRICHE	2 957 000	1 804 000	1 153 000
ESPAGNE	1 965 000	Nd	Nd
POLOGNE	1 845 000	1 694 000	151 000
BELGIQUE (2013)	1 520 000	1 249 000	221 000
SUÈDE	1 466 000	1 444 000	23 000
NORVEGE	1 368 000	1 368 000	0
GRÈCE (2011)	1 200 000	985 000	215 000
FINLANDE	1 130 000	1 130 000	0

RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	1 091 000	763 000	328 000
DANEMARK (2014)	1 088 000	763 000	325 000
HONGRIE	1 062 000	826 000	236 000
IRLANDE	433 000	433 000	0
ROUMANIE	396 000	396 000	0
PORTUGAL	115 000	45 000	70 000
JAPON	43 359 000	43 276 000	83 000
RUSSIE (2014)	8 375 000	Nd	Nd
INDE	371 458 000	Nd	Nd
CHINE (2014)	137 838 000	Nd	Nd
ÉTATS-UNIS 2014)	42 716 000	40 420 000	2 296 000

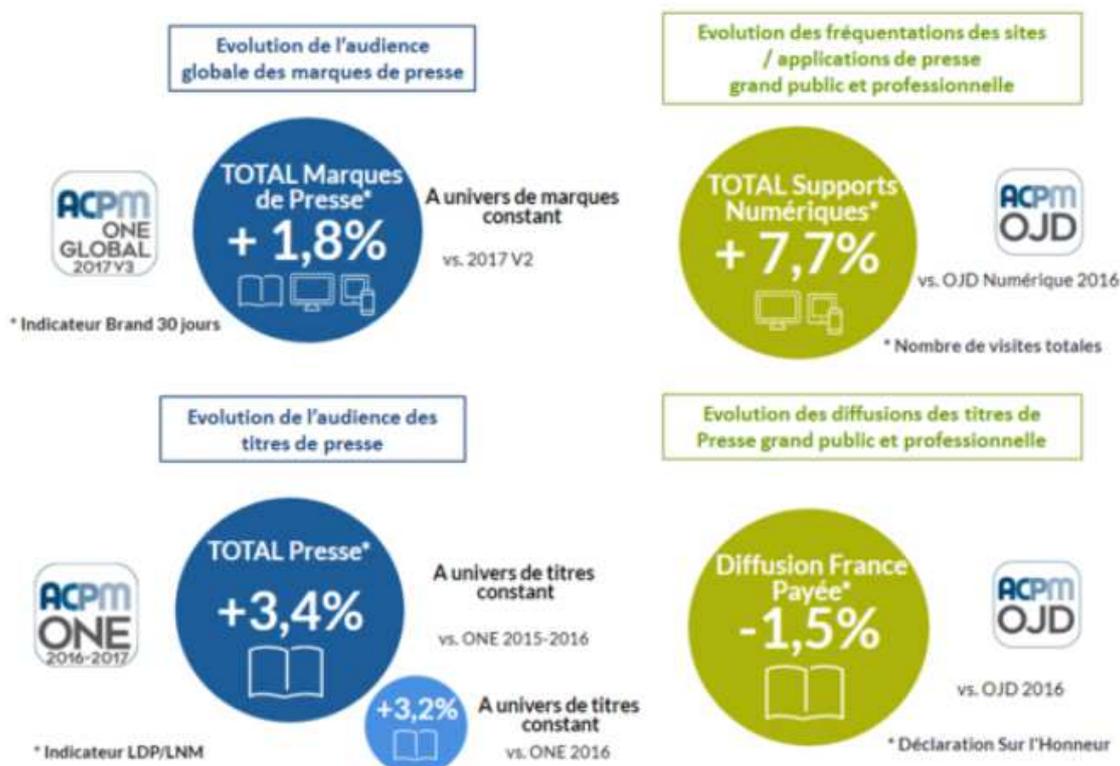
Source: WAN

Pour tenter de faire face à cette crise sans précédent, **les groupes de presse français sont en profonde mutation**. Nombre d'anciens groupes importants se repositionnent, comme le Groupe Amaury ou le Groupe Lagardère ou disparaissent, comme le Groupe Hersant. De nombreux nouveaux entrants interviennent dans l'actionnariat des entreprises de presse et de nouveaux groupes se déploient, mais **aucun ne prend l'édition de presse imprimée comme seule base d'activité**. Tous sont diversifiés dans l'Internet, la téléphonie, la télévision et la communication, à l'instar des groupes LVMH, Altice Media, Iliad ou Bouygues TF1. En parallèle, des intervenants étrangers s'implantent avec succès sur le marché français de la presse écrite, surtout magazine, comme les groupes Rossel (*Première, Be, Auto Moto*, etc.), Mondadori (*Auto Plus, Biba, Grazia, Closer*, etc.) ou Bertelsmann (*Géo, Capital, Télé Loisirs, Voici*, etc.).

Malgré la crise de la presse, 227 titres (89 nationaux, 86 locaux et 52 en presse gratuite) se sont créés depuis 2010. Pour autant, **seuls 140 sont toujours en activité en 2017**, dont 40 en presse nationale d'information politique et générale (un seul quotidien : *L'Opinion*).

Si le tableau de la presse français apparaît fort dégradé, il n'en demeure pas moins que **la diffusion des titres ne doit pas être confondue avec leur audience**, laquelle, s'agissant des quotidiens d'information politique et générale, est en nette augmentation grâce à la croissance du lectorat en ligne.

Résultats audience et diffusion de la presse quotidienne nationale



Source : ACPM

Comme l'indiquait malicieusement Jean Viansson-Ponté, président du Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR) lors de son audition par votre rapporteur pour avis : « *nous sommes de moins en moins achetés, mais de plus en plus lus* ». La presse quotidienne régionale compte en effet 18 millions de lecteurs « papier » chaque jour et un nombre équivalent de visiteurs uniques sur les sites Internet et applications de ces titres dont de nombreux contenus sont encore accessibles gratuitement.

À cet égard, l'année 2017, grâce aux différentes élections, s'annonce très satisfaisante. 97 % des Français se sont notamment informés via une marque de presse au cours du printemps, dont 55 % sur un support numérique, soit 7,8 % de plus qu'en 2016 à la même période. En avril, à titre d'illustration, *Le Figaro*, premier titre de presse quotidienne d'information, a affiché une audience de 23,8 millions de lecteurs tous supports confondus.

2. Une évolution du lectorat qui n'avantage pas la presse imprimée

a) Un lectorat de plus en plus âgé

En 2016, seuls **44,5 % des Français de plus de dix-huit ans se déclarent lecteurs de presse quotidienne d'information politique et générale** (48 % des hommes et 41,3 % des femmes), contre 59,2 % en Allemagne, 46,5 % au Royaume-Uni, mais 33,4 % en Italie et 26,5 % en Espagne. Par comparaison, cette proportion s'établit à 77,1 % au Japon, 41,6 % aux États-Unis et 39,8 % en Chine.

Partout, **l'audience de la presse progresse avec la tranche d'âge**, même si **le lectorat français de la presse quotidienne présente la particularité d'être l'un des moins jeunes** en Europe. Les 15-24 ans ne représentent ainsi que 10,3 % du lectorat, contre 30,2 % pour les plus de 65 ans. En proportion, au sein des différentes classes d'âge, seuls 33 % des 15-24 ans sont lecteurs de presse quotidienne, résultat qui ne dépasse 40 % qu'à partir de 35 ans et 50 % qu'après 65 ans.

Part des lecteurs de la presse au sein de chaque tranche d'âge (en pourcentage)

	15-17 ans	18-24 ans	25-34 ans	35-44 ans	45-54 ans	55-64 ans	65 ans et plus
Suède	33,0		54,0		74,0		84,0
Autriche	50,1		50,5	62,2	70,3	77,4	82,7
Norvège	32,2	27,9	38,1	52,2	64,6	76,6	82,2
Allemagne	25,8	38,5	48,1	59,6	67,3	73,8	77,4
Danemark	27,8	38,8	34,9	42,6	52,1	65,9	75,4
Pays-bas	30,9		29,0	37,4	57,2		72,7
Finlande	30,0	30,0	40,0	50,0	65,0	70,0	70,0
Irlande	71,0		44,7	48,1	56,6	61,5	65,3
Royaume-uni	26,8		31,3	33,0	36,4	48,2	60,4
France	33,0		38,0	41,0	43,5	46,9	56,6
République tchèque	13,8	22,3	27,1	33,3	38,1	41,8	44,0
Pologne	19,6		28,0	30,9	38,5	41,3	42,3
Hongrie	20,0		30,0	30,0	40,0	40,0	40,0
Italie	21,6	27,0	32,3	33,5	36,6	36,5	33,6
Espagne	15,9	19,4	23,7	27,6	31,0	31,7	25,3
Portugal	34,0		47,2	45,2	39,9	32,5	24,1
Belgique	15,5		13,2	23,4	24,5		23,4
Bulgarie (2010)	19,9		34,0	36,2	46,2	39,0	22,3
Roumanie	6,9	7,0	9,2	11,4	11,4	10,5	9,5
Grèce	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Japon	53,6	61,9		78,4	84,2	91,3	94,5
Chine (2013)	30,4		40,2	43,0	45,5	42,0	Nd
États-Unis (2010)	24,6			37,7		54,5	

Source : DGMIC

Votre rapporteur pour avis estime que la désaffection de la lecture de la presse par les jeunes constitue **un enjeu démocratique, éducatif et économique majeur** : la presse représente une source d'informations nécessaire à l'appréhension du monde et de la société et contribue à former l'esprit critique, sans compter qu'il est essentiel, pour les entreprises de presse, de développer leur lectorat.

b) Des initiatives qui évitent le pire sans inverser la tendance

En 2004, le rapport de Bernard Spitz montrait que la lecture, par les jeunes, de la presse quotidienne d'information politique et générale était confrontée en France à **un triple problème : le prix des quotidiens, une distribution ainsi qu'un contenu inadaptés à leurs attentes et leurs modes de vie**. Le rapport proposait notamment de soutenir les éditeurs qui souhaitent renouveler leurs contenus éditoriaux dans le but d'accroître leur attrait auprès des jeunes.

Il existe à ce jour **différents dispositifs sensés favoriser la lecture de la presse d'information politique et générale par la jeune génération**.

D'abord, la presse jeunesse d'information politique et générale bénéficie du **taux de TVA super-réduit de 2,1 %** et d'un **tarif postal** plus avantageux que le tarif de service universel pour une livraison équivalente, y compris pour les journaux scolaires. Ainsi, en 2016, *Le Petit Quotidien*, *Mon Quotidien* et *L'Actu* ont bénéficié d'un avantage tarifaire postal de 10,7 millions d'euros. Ses publications peuvent en outre se voir reconnaître d'information politique et générale, voire comme quotidiens à faibles ressources publicitaires ou de petites annonces, et bénéficier dès lors des **aides directes** afférentes à ces statuts.

Par ailleurs, la presse jeunesse est concernée par le **fonds de soutien aux médias d'information sociale de proximité** créé par le décret du 26 avril 2016 à la suite du succès de l'appel à projets « médias de proximité » lancé en 2015 (114 projets soutenus pour un budget d'un million d'euros). En août 2016, le fonds était doté de **1,5 million d'euros** et a soutenu **108 médias**. En août dernier, le fonds était doté de la même somme et a soutenu **132 médias**. Parmi les critères du décret, sont favorisés les médias qui proposent des actions d'**éducation aux médias** et à **destination des jeunes** sur le hors temps scolaire. De fait, une grande partie des projets soutenus vise à **permettre à des jeunes de participer à la construction d'un média local**, tant dans les quartiers de la politique de la ville que dans les zones rurales à revitaliser. Par ailleurs, de très nombreux projets relevant de l'éducation aux médias ont été reçus et considérés en priorité.

Pour sa part, le club des innovateurs du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) a lancé en 2015 un appel à projet sur l'éducation aux médias et à la liberté de la presse, doté d'une enveloppe de **2 millions d'euros**, dont l'objectif était de développer **un outil modulaire, adaptable, mutualisé sous forme de « mallette numérique » mise à disposition des équipes aussi bien dans les collèges-lycées que pour le temps périscolaire**.

Le projet « Mallette numérique d'éducation aux médias » présenté par l'association pour le développement du Journal des lycées et soutenu par *Ouest-France*, le groupe Bayard et *La Voix du Nord* a été retenu et a bénéficié d'une aide de 361 520 euros. Le projet est en cours de développement et aura

vocation à être diffusé sur l'ensemble du territoire ; plus d'une cinquantaine d'établissements sont d'ores-et-déjà engagés et contribuent à hauteur de 1 000 euros chacun à sa mise en œuvre. Il comprend également un accompagnement par des journalistes professionnels dans les établissements scolaires ou les structures périscolaires. Le ministère a souhaité compléter le projet en mettant en place un dispositif complémentaire de **préachat de 500 mallettes en milieu scolaire et de 500 autres pour le hors-temps scolaire, pour un coût d'un million d'euros.**

En outre, conformément à l'article 1^{er} du décret n° 2012-484 du 13 avril 2012 modifié relatif à la réforme des aides à la presse, au fonds stratégique pour le développement de la presse et au fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse, l'État signe des conventions-cadres triennales avec les entreprises de presse ayant bénéficié d'un montant d'aides à la presse supérieur à un million d'euros en moyenne annuelle sur les trois années civiles précédentes. Une quarantaine de signataires échange actuellement avec le ministère de la culture sur le contenu de ces conventions. Un modèle de convention-cadre, négocié avec les représentants du secteur de la presse, a été adopté. Parmi les engagements souscrits par les éditeurs de presse figure notamment **un article consacré à l'éducation aux médias**. Le texte de la convention rappelle que *« l'éducation aux médias, et notamment à la presse écrite, est un enjeu démocratique, citoyen et éducatif majeur. L'entreprise œuvre à développer la capacité du public à accéder aux médias, à les apprécier avec un sens critique, à comprendre leur fonctionnement voire, à cette fin, à participer à leur élaboration »*.

Le ministère de la culture incite les signataires à prendre des engagements spécifiques dans ce domaine et propose, pour ce faire, une liste d'exemples d'engagements que le signataire pourrait adopter sur le triennal 2017-2019 en faveur de l'éducation aux médias. Cette liste n'étant ni limitative, ni impérative, le signataire a la possibilité d'inscrire les engagements de son choix. Afin de rendre ces engagements efficaces, le ministère de la culture joindra systématiquement en annexe de chaque convention-cadre un tableau d'indicateurs de suivi permettant de suivre annuellement le respect des engagements souscrits.

Enfin, sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale et au sein du réseau Canopé, l'opérateur de ce ministère en matière de création et d'accompagnement pédagogiques, le Centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information (CLEMI) est chargé de **l'éducation aux médias dans l'ensemble du système éducatif**. Il a pour objectif d'apprendre aux élèves une pratique citoyenne des médias par le biais notamment de partenariats entre les enseignants et les professionnels de l'information.

Le CLEMI a en particulier la responsabilité de **la Semaine de la presse et des médias à l'école**, dont la 28^e édition s'est tenue en mars 2017. Chaque année, les enseignants de tous niveaux et de toutes disciplines sont invités à participer à cette manifestation. Activité d'éducation civique, elle a

pour but d'aider les élèves, de la maternelle aux classes préparatoires, à comprendre le système des médias, à former leur jugement critique, à développer leur goût pour l'actualité et à forger leur identité de citoyen. Cette opération est celle qui rassemble le plus d'enseignants et d'établissements au sein de l'Éducation nationale. Les éditeurs de presse offrent plus d'un million d'exemplaires de journaux et de magazines. Près de 1 900 médias s'inscrivent chaque année à l'opération. Le groupe La Poste est un partenaire essentiel à la réussite de l'événement. Sa filiale STP (Société de traitement de presse) se charge de la préparation des 45 000 colis à destination des établissements scolaires, qui sont ensuite acheminés et distribués par les facteurs.

Le CLEMI organise aussi chaque année le concours Varenne, en partenariat avec la Fondation du même nom, qui récompense les journaux scolaires et lycéens.

Entre aides aux éditeurs jeunesse et promotion de la presse auprès des jeunes, nul ne pourrait douter de la volonté des pouvoirs publics d'inverser la tendance. À ce jour, cependant, **ces dispositifs, s'ils ont pu permettre d'éviter une fuite encore plus grande du lectorat jeune, n'ont hélas pas permis de l'attirer en nombre.**

B. FUITE DES REVENUS ET ESSOR DES COÛTS : LA MAUVAISE ÉQUATION

1. Des recettes publicitaires en chute libre

La presse a enregistré, en 2016, 2,3 milliards d'euros de recettes publicitaires contre 2,5 milliards d'euros en 2015. **Tous les segments sans exception ont à nouveau subi une baisse des investissements publicitaires** : - 11,4 % pour la presse quotidienne nationale, - 4,8 % pour la presse régionale, - 7,3 % pour les magazines et - 5,4 % pour la presse spécialisée.

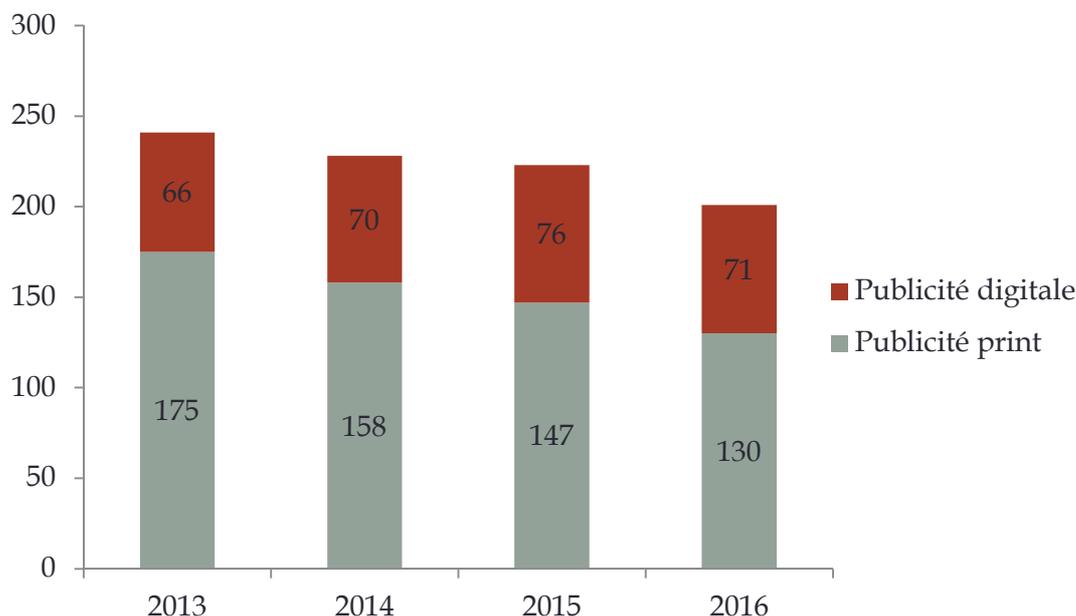
La répartition du chiffre d'affaires publicitaires de la presse imprimée

Marché publicitaire	2015	2016	évolution 2016/2015
	<i>en milliards d'euros</i>		<i>en %</i>
Presse	2,450	2,286	-6,7
dont : publicité commerciale	2,029	1,885	-7,1
petites annonces	0,421	0,401	-4,7
Dont quotidiens nationaux	0,175	0,155	-11,4
dont : publicité commerciale	0,147	0,130	-11,8
petites annonces	0,028	0,025	-9,4
Dont quotidiens régionaux (2)	0,642	0,611	-4,8
dont : publicité commerciale	0,441	0,420	-4,7
petites annonces	0,201	0,191	-5,0
Dont hebdomadaires régionaux	0,112	0,111	-1,1
dont : publicité commerciale	0,069	0,068	-1,0
petites annonces	0,044	0,042	-3,6
Dont magazines	0,889	0,824	-7,3
dont : publicité commerciale	0,851	0,788	-7,4
petites annonces	0,037	0,036	-3,7
Dont spécialisés	0,279	0,264	-5,4
dont : publicité commerciale	0,226	0,215	-5,0
petites annonces	0,053	0,049	-7,1
Dont gratuits	0,353	0,321	-9,0
dont : publicité commerciale	0,295	0,264	-10,7
petites annonces	0,058	0,058	-0,6
dont : presse gratuite d'annonces	0,260	0,239	-8,0
presse gratuite d'information	0,093	0,082	-11,8

Source IREP

S'agissant de la presse quotidienne d'information politique et générale, le chiffre d'affaires publicitaire a enregistré **une baisse de 45 millions d'euros entre 2013 et 2016**, alors que croissait parallèlement légèrement les revenus publicitaires de la presse numérique.

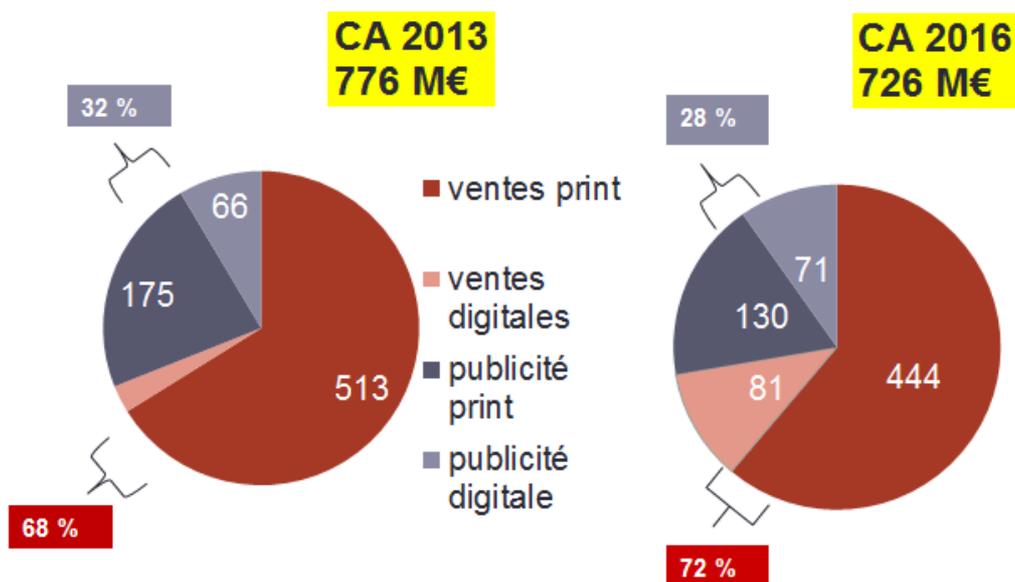
Chiffre d'affaires publicitaire de la presse quotidienne imprimée et digitale



Source : SPQN

En conséquence, **la proportion des recettes publicitaires**, tous supports confondus, dans le chiffre d'affaires du secteur de la presse quotidienne nationale est passée de 32 % en 2013 à **28 % en 2016**, au profit des recettes issus des ventes, dont la proportion a crû grâce à l'essor des ventes numériques. Pour autant, l'évolution différenciée des deux sources de revenus de la presse n'a pas conduit à limiter la chute de son chiffre d'affaires sur la période.

Proportion de la publicité et des ventes dans le chiffre d'affaires de la presse quotidienne



Source : SPQN

La proportion de la publicité dans le chiffre d'affaires des entreprises de presse, si elle décroît globalement, **varie cependant selon le type de publications**. Elle s'établit respectivement à 28,3 % pour la presse nationale d'information politique et générale, à 36,5 % pour la presse locale d'information politique et générale, grâce notamment à la publication des annonces judiciaires et légales (cf supra), à 22 % pour la presse spécialisée grand public et à 42,4 % pour la presse spécialisée technique et professionnelle.

Pour autant, la position favorable de la presse quotidienne en région s'étirole un peu plus chaque année. Son chiffre d'affaires publicitaire, qui s'établissait à 1,1 milliard d'euros en 2016, n'est plus que de 684 millions d'euros dix ans plus tard, dont 72 millions d'euros sur les supports numériques. Pour Jean Viansson-Ponté, président du SPQR auditionné par votre rapporteur pour avis, « *la publicité, c'est la bérézina* ».

La presse, plus que tout autre média historique, souffre de **la bascule progressive de la publicité vers Internet**, qui, en 2016, a supplanté pour la première fois la télévision (29,6 % des recettes contre 28,1 % des recettes publicitaires des médias) comme première destination des investissements publicitaires dans les médias. En dix ans, la presse a ainsi vu son chiffre d'affaires publicitaire reculer de 53 %.

La presse, première victime du recul de la publicité sur les médias historiques

	2016	Evolution sur 10 ans
Presse	2280	-53%
Télévision	3254	-4%
Cinéma	90	10%
Radio	712	-12%

Source : SPQN

En 2016, les revenus publicitaires des médias historiques ont continué à décroître pour atteindre 7,54 milliards d'euros (- 1,6 % par rapport à 2015), alors que la publicité digitale enregistrait une croissance de 7 % lui permettant de s'établir à 3,45 milliards d'euros. Dans ce contexte, si les revenus de la télévision sont relativement stables (+ 0,4 %), ceux du cinéma progressent (+ 8,9 %), tandis que **s'effondrent les recettes publicitaires de la presse (- 6,7 %)** et, dans une moindre mesure, de la radio (- 1,3 %).

L'année 2017, selon les premiers chiffres publiés par l'Institut de recherches et d'études publicitaires (IREP), s'annonce tout aussi inquiétante pour les médias historiques. Au premier trimestre, la tendance est à une baisse de 2,4 % alors qu'à la même période, l'année 2016 enregistrait un résultat légèrement positif de + 0,4 %. Dans ce cadre, la télévision a vu ses

revenus publicitaires diminuer de 0,8 %, le cinéma, habituellement préservé, de 14,1 % et la presse de 5 %. Selon l'IREP, **l'année 2017 devrait se conclure, pour la presse, par un recul de 6,3 % de ses revenus issus de la publicité.** Seule embellie pour les médias historiques, l'assouplissement du régime du parrainage à la télévision¹ par le décret du 15 février 2017 devrait permettre à la télévision de clore l'année en augmentation de 1,6 % grâce à une hausse de 19 % des recettes publicitaires sur les espaces de parrainage.

L'État, au travers de **l'achat d'espaces publicitaires** par les ministères, le service d'information du Gouvernement (SIG) et les établissements sous tutelle, tente, malgré un cadre budgétaire fort contraint, de soutenir les médias et notamment la presse imprimée. En juillet 2017, les investissements publicitaires de l'État dans les médias s'élevaient à 50,1 millions d'euros. Si Internet demeure le premier média investi, la presse se place désormais en troisième position après la télévision, alors qu'elle se situait au cinquième rang l'an passé.

Alors que le ministère de la culture a récemment mené une consultation publique sur la simplification des règles relatives à la publicité télévisée, votre rapporteur pour avis s'inquiète des conséquences, sur un secteur durement touché par la crise, d'un nouvel **assouplissement du régime juridique applicable à la publicité télévisée**, qui a, contrairement à la presse écrite, était relativement épargné par le recul global du chiffre d'affaires de la publicité sur les médias traditionnels. De fait, le précédent de l'ouverture progressive de la publicité télévisée aux secteurs de la distribution et du cinéma entre 2003 et 2007 n'a eu aucun effet positif sur le marché publicitaire global, tout en provoquant **un transfert massif des investissements publicitaires au profit de la télévision**, au détriment de la presse, de l'affichage et de la radio.

2. La presse papier : un produit de luxe ?

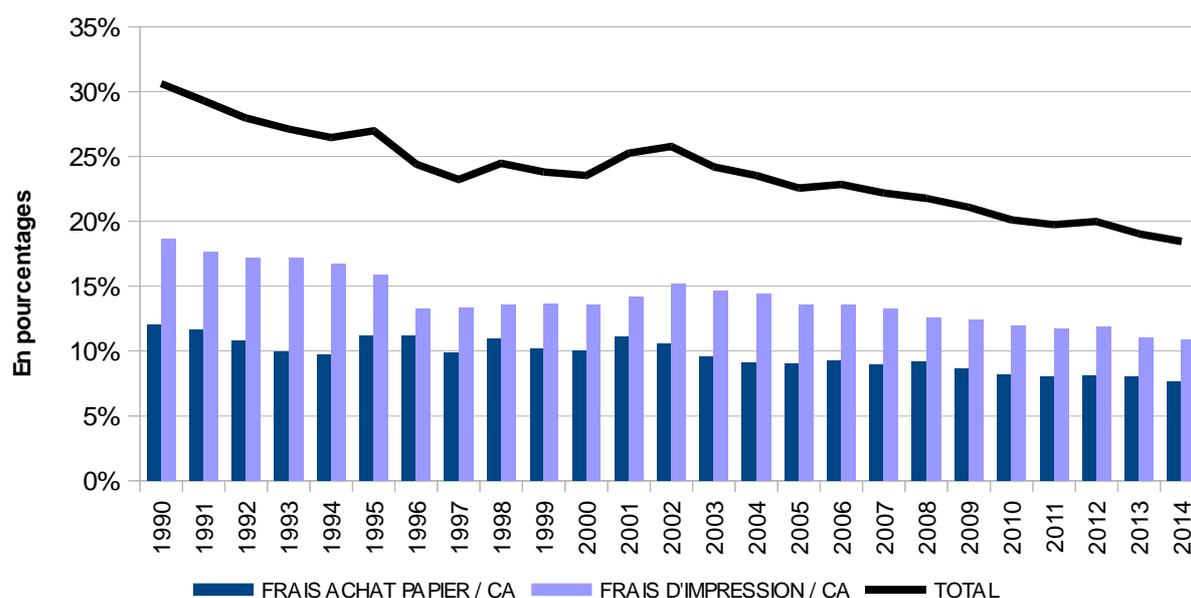
Si le marché de la pâte à papier, à la différence d'autres matières premières, connaît heureusement depuis vingt-cinq ans une augmentation limitée des prix, la production de la presse imprimée induit **des coûts**

¹ *L'article 17 du décret du 27 mars 1992 qualifie de parrainage « toute contribution d'une entreprise ou d'une personne morale publique ou privée ou d'une personne physique, n'exerçant pas d'activités d'édition de services de télévision ou de médias audiovisuels à la demande ou de production d'œuvres audiovisuelles, au financement de services de télévision ou de programmes dans le but de promouvoir son nom, sa marque, son image ou ses activités ». Les journaux télévisés et les émissions d'information politique ne peuvent être parrainés. Il découle des dispositions réglementaires que seule une émission peut être parrainée. Ainsi, les rubriques d'une émission ne peuvent pas être parrainées, tout comme une partie de la grille des programmes. Toutefois, le Conseil admet le parrainage des bulletins météo au sein d'émissions, à l'exclusion des journaux télévisés et des émissions d'information politique. Les émissions télévisées ne peuvent pas être parrainées par des entreprises ayant pour activité principale la fabrication ou la vente de boissons alcoolisées ou de produits du tabac.*

industriels, notamment d'imprimerie et de diffusion, qui la rendent plus difficilement rentable, dans un contexte où les prix, pour un achat quotidien, ne peuvent progresser déraisonnablement.

Cela étant, hormis la diffusion, dont la rentabilité relève du rocher de Sisyphe (cf supra), en proportion les frais relatifs au papier et à l'impression dans le chiffre d'affaires des entreprises de presse ont enregistré une progressive diminution, passant de 36 % en 2008 à 18,5 % en 2014.

L'évolution des parts des frais d'achats de papier et frais d'impression sur le CA



Source : DGMIC - Enquête presse

Sans méconnaître les efforts réalisés par les entreprises de presse elles-mêmes pour **se moderniser afin de réduire leurs coûts d'impression**, qui ont effectivement reculé de 36 % entre 2008 et 2014, peuvent être salués les fruits du dispositif créé par la loi de finances rectificative pour 2004. L'**aide à la modernisation sociale** de la presse quotidienne d'information politique et générale vise à prendre en charge les allocations de pré-retraite versées aux salariés concernés, pour la partie incombant à l'État (46,4 % du total soit 187,5 millions d'euros sur la durée du plan). Outre une interdiction d'embauche dans les entreprises concernées pendant trois ans pour éviter de reconstituer les sureffectifs, le plan comprend :

- une **allocation spéciale pour la presse quotidienne nationale** (le « plan RECAPP »), versée aux travailleurs ayant fait l'objet d'un licenciement économique. Elle a été ouverte en 2005 (convention cadre du 30 septembre 2005 et décret du 2 septembre 2005) aux ouvriers et employés de plus de 50 ans et cadres de plus de 55 ans. 25 conventions d'entreprise ont été signées au bénéfice de 436 volontaires sur un maximum fixé à 586 ;

- une **allocation spéciale pour la presse départementale et régionale** (décret du 2 juin 2006), établie selon des règles similaires. 39 conventions d'entreprise ont été signées, pour 1 333 personnes ayant demandé à bénéficier du dispositif sur un objectif initial de 1 800.

En pratique, l'État verse annuellement les crédits prévus à l'organisme chargé de la gestion de l'allocation - la Caisse presse de salaire garanti (CAPSAG) pour la presse parisienne et le groupe Audiens pour la presse en régions -, soit **1,3 million d'euros au titre de l'année 2017 pour 94 personnes demeurant encore dans le dispositif** (28 au titre de la presse nationale et 66 pour la presse locale). Si le nombre de bénéficiaires et la part de l'État dans le financement ont été connus dès la création de la mesure, les réformes successives intervenues en matière de retraite ont retardé la date de liquidation des pensions et introduit la charge de l'État d'environ 20 millions d'euros, soit un total de 187,4 millions d'euros. Le dispositif devrait s'éteindre à la fin de l'année 2020, année où seulement 100 000 euros lui seront affectés pour sept bénéficiaires.

Parallèlement, à l'issue des États généraux de la presse écrite en 2009, de nouvelles mesures de réduction d'effectifs dans les entreprises de presse ont été prises, afin de **diminuer le coût de fabrication des journaux dans un contexte de crise des ventes**. À cet effet, un accord a été signé le 9 novembre 2009 entre les employeurs et plusieurs syndicats professionnels pour une cible de 350 emplois. Il prévoit **un dispositif appelé « IMPRIME » de congé de reconversion professionnelle de trois ans**, payé entre 85 % et 75 % du salaire, à l'issue d'un licenciement, pour lequel le ministère du travail a versé 67,7 millions d'euros.

Par ailleurs, aux fins de modernisation des outils de production, l'État a mobilisé **5 millions d'euros des crédits du fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)** en 2011 et en 2012 pour **un projet de nouvelle imprimerie** en région parisienne, « Newsprint », rassemblant l'impression des suppléments du *Figaro*, du *Monde*, de *Libération*, des *Echos* et de *L'Humanité*, ainsi que le titre *20 Minutes*. Le projet a commencé en mars 2014 et le montant d'investissement s'élève à 15,7 millions d'euros à ce jour, tous partenaires confondus.

Les plans successifs ne furent malheureusement pas suffisants et, compte tenu de la poursuite de la baisse de la diffusion imprimée, **une nouvelle restructuration des sites de production s'est imposée** en 2014. La presse nationale était alors imprimée sur l'ensemble du territoire dans treize imprimeries : six appartenant au groupe Riccobono (pour *Le Figaro*, *La Croix*, *Libération*, *Paris Turf*, *L'Humanité*, *Le JDD* en Île-de-France), six au groupe Amaury (pour ses titres *L'Équipe*, *le Parisien*, *Aujourd'hui en France* ainsi que *le JDD* en province) et l'imprimerie du *Monde* à Paris.

En juillet 2014, le *Monde* a annoncé son intention de fermer son imprimerie d'Ivry-sur-Seine en 2015, fragilisée par le départ de plusieurs

titres (*Direct Matin Plus* et *Les Échos*, notamment). Cette fermeture intervient dans le cadre d'une réorganisation plus vaste de l'impression de la presse quotidienne nationale, avec la fermeture également programmée de l'imprimerie d'Amaury à Saint-Ouen, soit un plan social portant à nouveau sur 205 salariés.

Un accord collectif a été signé le 17 mars 2015 avec les principaux syndicats sur **un plan de filière pour la période 2015-2020 pour les imprimeries concourant à l'impression de la presse quotidienne nationale**, comprenant notamment **un plan d'accompagnement social dit « 3M » (modernisation, mutualisation, mutation)**, fondé sur le financement de la formation et le reclassement de l'ensemble des salariés concernés.

Dans un contexte social tendu, l'État a accordé son soutien, dans la limite de 50 % des coûts du plan d'accompagnement au-delà des 48 millions d'euros pris en charge par les éditeurs de presse et sous un plafond de **8,5 millions d'euros**. Cette participation, qui porte sur **des actions de formation et de reconversion professionnelle**, est financée prioritairement sur l'enveloppe de 4 millions d'euros correspondant au reliquat des autorisations d'engagement non utilisées au titre du dispositif IMPRIME. L'imprimerie du *Monde* à Ivry a finalement fermé ses portes le 5 septembre 2015, suivie un mois plus tard par celle du groupe Amaury à Saint-Ouen.

La presse quotidienne régionale possède pour sa part **son propre outil d'impression** avec vingt-huit sites d'impression, auxquels s'ajoutent trois sites du groupe Amaury. Le cabinet PMP a mené, de novembre 2014 à mars 2015, une étude commandée par le ministère de la culture sur les imprimeries de la presse quotidienne régionale, qui analyse les différents scénarios de reconfiguration possible du fait de la baisse des tirages, notamment **des restructurations par voie de mutualisation**. Une première réalisation réside dans l'annonce, en septembre dernier, par le directeur du groupe de presse du Crédit Mutuel, de sa volonté de fermer l'imprimerie du *Républicain Lorrain*, à Woippy (Moselle), pour en confier la réalisation à celle de *L'Est Républicain*, située à Houdemont (Meurthe-et-Moselle), et celle du journal *L'Alsace*, de Mulhouse (Haut-Rhin), qui serait imprimé à Strasbourg sur les rotatives des *Dernières Nouvelles d'Alsace*. Ce regroupement des imprimeries pourrait générer 6 millions d'euros d'économies pour *L'Alsace* et 9 millions d'euros pour *Le Républicain Lorrain*, dans un contexte où les dix titres du groupe, à l'exception du *Dauphiné*, enregistrent des pertes avec un déficit global de 55 millions d'euros en 2016.

À l'occasion du lancement du plan 3M, il a été confirmé que **les plans de modernisation sociale ont vocation à être progressivement mis en extinction, le soutien de l'État passant désormais par le FSDP**. L'aide vise soit des entreprises de presse (financement de 40 % des dépenses éligibles), soit des projets collectifs (financement de 60 % des dépenses éligibles). Les projets doivent justifier de l'absence de surcapacité d'impression dans la zone de production concernée « pour des besoins équivalents ». Néanmoins,

du fait de la réduction des capacités d'investissement dans le secteur, le nombre de projets soutenus connaît une baisse significative : alors qu'en 2014, dix projets liés à l'impression ont été aidés pour 7 millions d'euros, soit un tiers des montants attribués au cours de l'année par le FSDP, en 2016, ce sont seulement cinq projets liés à l'impression qui ont été aidés pour un montant total de 500 000 euros, soit moins de 5 % des montants attribués au cours de l'année par le fonds.

Les efforts réalisés sur les coûts de production seront toutefois amoindris par **l'imposition du secteur à de nouvelles charges**.

Concrétisation du principe du « pollueur-payeur », la notion de responsabilité élargie du producteur (REP) appliquée à la filière papier est inscrite depuis 2008 à l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement, qui dispose *« tout donneur d'ordre qui émet ou fait émettre des imprimés papiers, y compris à titre gratuit, à destination des utilisateurs finaux, contribue à la collecte, à la valorisation et à l'élimination des déchets d'imprimés papiers, ménagers et assimilés ainsi produits »*.

La REP institue **une contribution annuelle**, mise à la charge du metteur sur le marché, **calculée sur la base du tonnage de papiers émis**. Pour 2016, le montant de l'éco-contribution était de 54 euros HT/tonne. Cette contribution est **collectée par l'organisme Ecofolio**, société privée agréée par l'État (ministères de l'écologie, de l'économie et de l'intérieur), qui la reverse sous forme de soutiens financiers aux collectivités territoriales en charge du service public de gestion des déchets.

Jusqu'à l'adoption de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, les publications de presse reconnues par la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) - soit plus de 8 000 titres - étaient **exonérées de cette contribution**, en raison du **rôle particulier que joue la presse dans l'expression du pluralisme des idées**, ainsi qu'au regard des **difficultés économiques** qu'elle traverse. En retour, la presse s'était engagée en faveur du recyclage par d'autres moyens, notamment par **la diffusion coordonnée de campagnes de sensibilisation au tri et au recyclage** des papiers imprimés (convention d'engagement volontaire de la presse signée avec Ecofolio en 2013).

Bien que les arguments évoqués pour exonérer la presse de la REP soient plus que jamais valables, la loi précitée du 17 août 2015 est venue modifier le code de l'environnement pour **supprimer l'exonération dont bénéficiait la presse**, qui contribue désormais à la collecte, à la valorisation et à l'élimination des déchets d'imprimés papiers qu'elle produit.

Toutefois, et heureusement, la presse bénéficie d'**un aménagement particulier dans la mise en œuvre de cette nouvelle obligation**, la contribution pouvant être acquittée *« en tout ou partie sous forme de prestations en nature prenant la forme d'une mise à disposition d'encarts publicitaires destinés à informer le consommateur sur la nécessité de favoriser le geste de tri et le recyclage »*.

du papier ». En outre, les conditions dans lesquelles cette contribution en nature doit être apportée doivent être établies « *en fonction des caractéristiques des publications* ».

Une mission a été confiée au député Serge Bardy et au sénateur Gérard Miquel par la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer et la ministre de la culture et de la communication, afin de proposer des critères environnementaux permettant de déterminer la proportion dans laquelle les metteurs sur le marché peuvent verser leur contribution en nature.

Sur le fondement de leurs conclusions, le décret n° 2016-917 du 5 juillet 2016 complété par l'arrêté du 28 décembre 2016 prévoit que le montant de l'éco-contribution due annuellement par un éditeur est **déterminé en fonction des tonnages de papier qu'il a mis sur le marché et qui ont été pris en charge par le service public de gestion des déchets**, exception faite des invendus, qui empruntent des circuits de recyclage spécifiques, et d'une fraction des publications que l'on estime être conservées par les lecteurs ou qui emprunte un autre circuit d'élimination.

Il fixe également **quatre critères** permettant de déterminer la proportion dans laquelle un éditeur peut verser sa contribution sous forme de prestations en nature : la composition du papier, la présence d'éléments perturbateurs de recyclage, l'empreinte carbone de la et la transparence environnementale. Chacun de ces critères, lorsqu'il est satisfait, ouvre la possibilité, pour l'éditeur, de verser 25 % de sa contribution sous forme de prestation en nature.

La presse payante, dans son ensemble, devrait *a priori* s'acquitter annuellement, à partir du 1^{er} janvier 2018, d'une **contribution, sous la forme financière, de 8 millions d'euros**. Le reste de la contribution, versée sous forme de **prestations en nature, représenterait 22 millions d'euros**. La presse magazine serait la catégorie de presse la plus durement taxée, en raison des papiers et encres utilisés, des nombreux perturbateurs de recyclage et des circuits d'impression empruntés souvent à l'étranger.

Votre rapporteur pour avis déplore **la création d'une véritable usine à gaz**, qui oblige les entreprises de presse à collecter un nombre abracadabrant de paramètres des plus complexes. Il s'inquiète également **des conséquences sur le prix des publications**, qui, depuis le début de la crise en 2008, croît déjà dans des proportions très supérieures à l'indice des prix à la consommation, notamment pour ce qui concerne les quotidiens. Ainsi, sur une base 100 en 2015, l'indice d'ensemble s'établit à 100,9 en 2017 contre 107,2 pour les journaux et magazines. **Si la presse écrite venait à devenir un produit de luxe, il ne fait guère de doute que toute tentative d'attirer de nouveaux lecteurs, en particulier parmi les jeunes, resterait vaine.**

C. L'INDISPENSABLE BÉQUILLE DES AIDES PUBLIQUES

1. Des aides directes ciblées

Les **aides directes** à la presse – **119,4 millions d'euros en 2018** hors aide au transport postal et contribution de La Poste, soit **41,9 % des crédits du programme 180** « presse et médias » - comprennent :

- les **aides à la diffusion (45,74 millions d'euros)** que sont l'aide au portage et la compensation à la Sécurité sociale de l'exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et les porteurs de presse ;

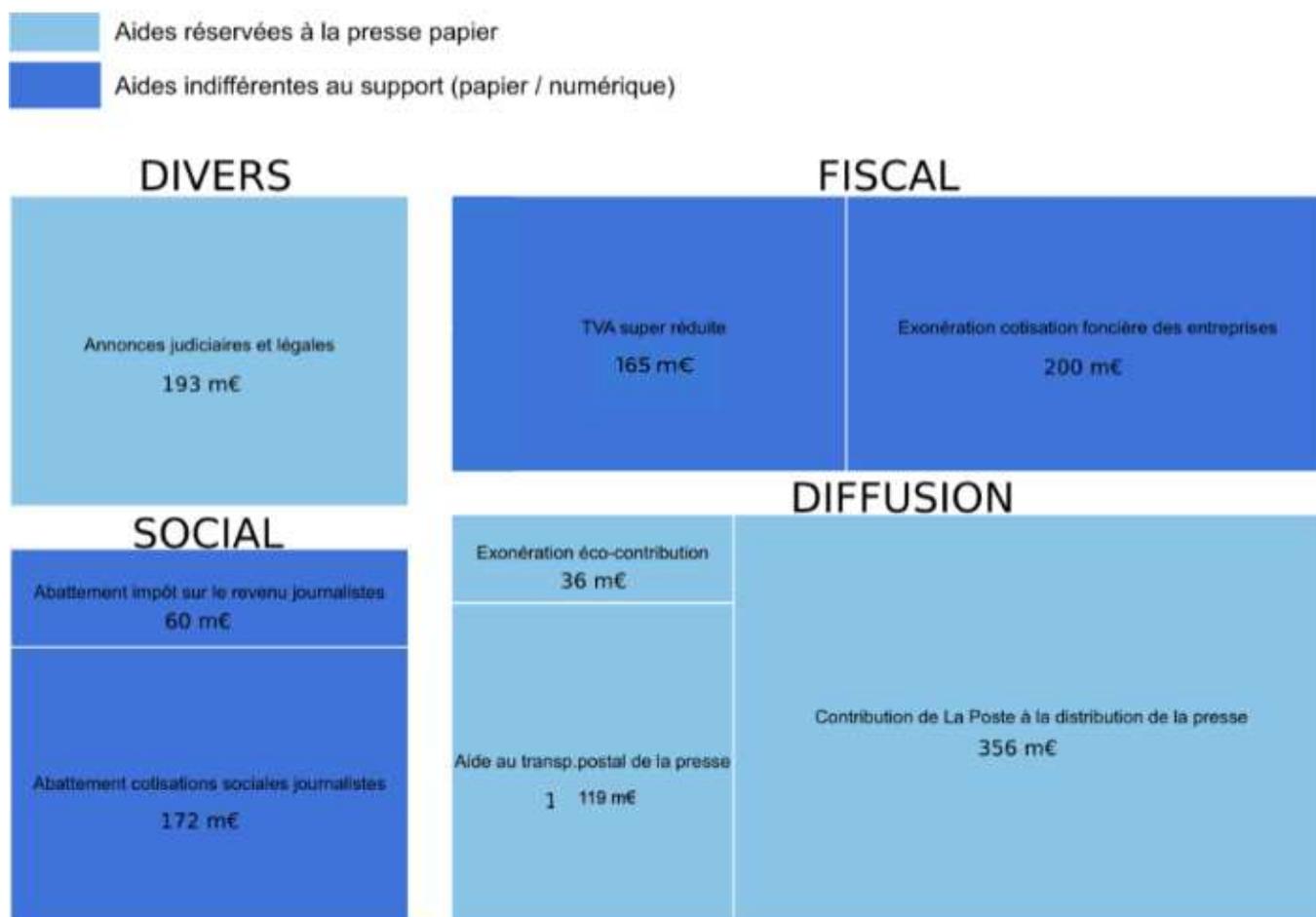
- les **aides au pluralisme (16,03 millions d'euros)** au bénéfice des publications nationales et locales d'information politique et générale à faible ressources publicitaires et de petites annonces ;

- les **aides à la modernisation (57,66 millions d'euros)** : modernisation sociale dans les imprimeries, contribution à la restructuration de Prestalis, modernisation des diffuseurs de presse et fonds stratégique pour le développement de la presse.

Leur objectif, leur dotation budgétaire et leur efficacité sont détaillées ci-après par votre rapporteur pour avis dans les chapitres thématiques du présent avis budgétaires. Elles demeurent en tout état de cause globalement **limitées par rapport aux aides indirectes**, alors qu'elles seules rentrent dans les comptes d'exploitation des entreprises de presse et permettent à l'éditeur de mettre en œuvre une stratégie déterminée.

Les **aides indirectes**, hors aide au transport postal et contribution de La Poste au transport de la presse, prennent la forme d'**un dispositif fiscal ou social**, sont **neutres en matière de support**, c'est-à-dire qu'elles s'imputent indifféremment à la presse imprimée et à la presse numérique.

Les aides indirectes à la presse en 2016



Source : Spil

Les **dispositifs sociaux** concernent les journalistes ; il s'agit de l'abattement d'impôt sur le revenu dont ils bénéficient pour un coût de 60 millions d'euros par an et de l'abattement de cotisations sociales (172 millions d'euros). Les **dépenses fiscales** - taux super réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et exonération de contribution territoriale - s'appliquent aux entreprises de presse.

2. Des aides indirectes généralistes

Le taux « super-réduit » de TVA, réservé depuis 1977 aux quotidiens et assimilés, a été étendu à l'ensemble des titres ayant obtenu un numéro d'inscription auprès de la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) à partir du 1^{er} janvier 1989, par la loi n° 87-1060 du 30 décembre 1987 de finances pour 1988, puis à la presse en ligne en 2014 (cf supra). En sont exclues les publications violentes ou pornographiques, non reconnues par la CPPAP et taxées en conséquence au taux normal de TVA.

Le taux applicable aux bénéficiaires du dispositif est codifié à l'article 298 *septies* du code général des impôts : les ventes, commissions et

courtages portant sur les publications de presse sont soumis à la TVA au **taux de 2,1 % dans les départements métropolitains, y compris la Corse, et de 1,05 % dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion**. Il n'existe pas de TVA en Guyane.

Environ **1 700 entreprises de presse bénéficient de ce dispositif**, dont le coût, équivalant à l'imposition des publications au taux de 2,1 % comparée à l'assujettissement au taux réduit, est évalué à **160 millions d'euros pour 2018, soit la principale masse financière des aides à la presse**. Cette dépense a cependant tendance à décroître en conséquence de l'attrition des ventes d'exemplaires imprimés que ne compense pas la croissance des ventes numériques.

Par ailleurs, aux termes de l'article 1458 du code général des impôts, est **exonéré de la contribution économique territoriale (CET)¹ l'ensemble des entreprises du secteur de la presse** : les publications de presse ; les sociétés coopératives de messageries de presse et les sociétés dont elles détiennent majoritairement le capital et auxquelles elles confient l'exécution d'opérations de groupage et de distribution ; les agences de presse, les services de presse en ligne, les vendeurs-colporteurs de presse, ainsi que les correspondants de la presse locale.

Les diffuseurs de presse bénéficient également, sous certaines conditions, de l'exonération de CET. En application de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, l'exonération s'applique à compter de l'imposition au titre de l'année 2015, sous réserve que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre concernés aient pris une délibération en ce sens avant le 1^{er} octobre 2014.

La faculté d'exonération étant cependant très peu pratiquée, la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a prévu une **exonération automatique de la CET pour les diffuseurs indépendants de presse** (article 1458 *bis* nouveau du code général des impôts). Le dispositif fait désormais l'objet d'une compensation financière par l'État, dont le montant devrait s'élever à **11 millions d'euros en 2018** pour 11 500 points de vente exonérés.

¹ La loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a supprimé la taxe professionnelle à compter du 1^{er} janvier 2010 et a instauré en remplacement la contribution économique territoriale (CET), impôt local composé de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Contrairement à la taxe professionnelle, dont elle reprend l'essentiel des règles, la CFE est basée uniquement sur les biens soumis à la taxe foncière. Elle est due dans chaque commune où l'entreprise dispose de locaux et de terrains. Pour sa part, la CVAE est due par les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires hors taxe de plus de 500 000 euros, à l'exception de celles implantées en zone franche urbaine. Elle est calculée en fonction de la valeur ajoutée produite par l'entreprise.

II. LES ENJEUX DE LA PRESSE DIGITALE

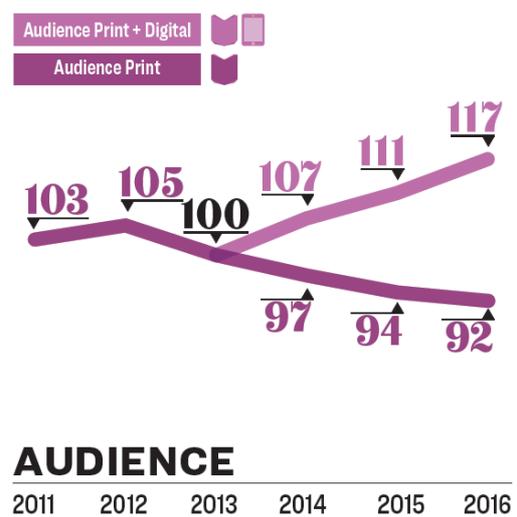
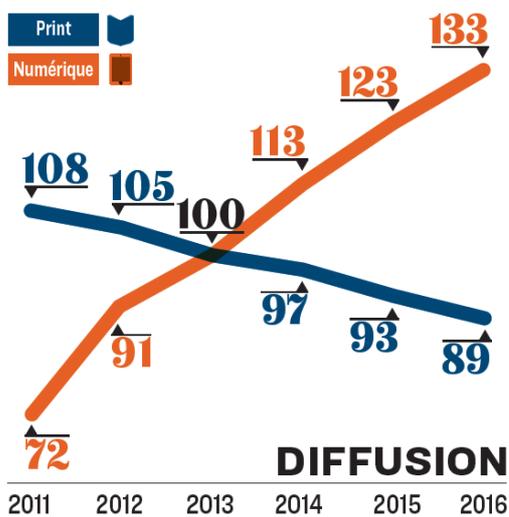
A. LA PRESSE NUMÉRIQUE : UNE ÉVIDENCE INDUSTRIELLE À LA RENTABILITÉ INCERTAINE

1. Le numérique ou la mort ?

L'érosion continue et inéluctable du marché de la presse papier conduit depuis plusieurs années les éditeurs à **orienter leur offre vers les supports numériques**. Les offres digitales apparaissent en effet comme **des leviers de croissance et un moyen de rajeunir un lectorat vieillissant**.

Le poids du numérique

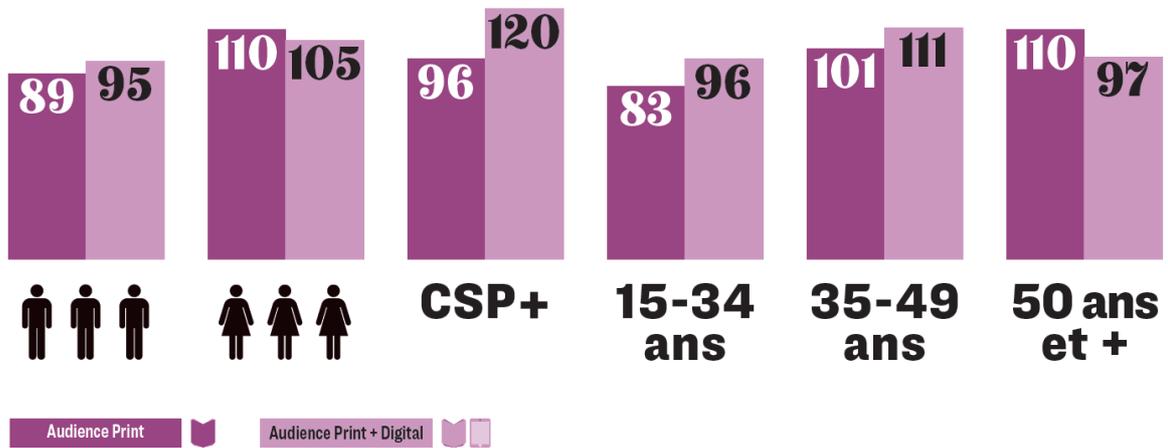
LE NUMÉRIQUE **LEVIER DE CROISSANCE**



Source : ACPM/OJD

La structure de l'audience

LE NUMÉRIQUE **LEVIER DE RAJEUNISSEMENT**

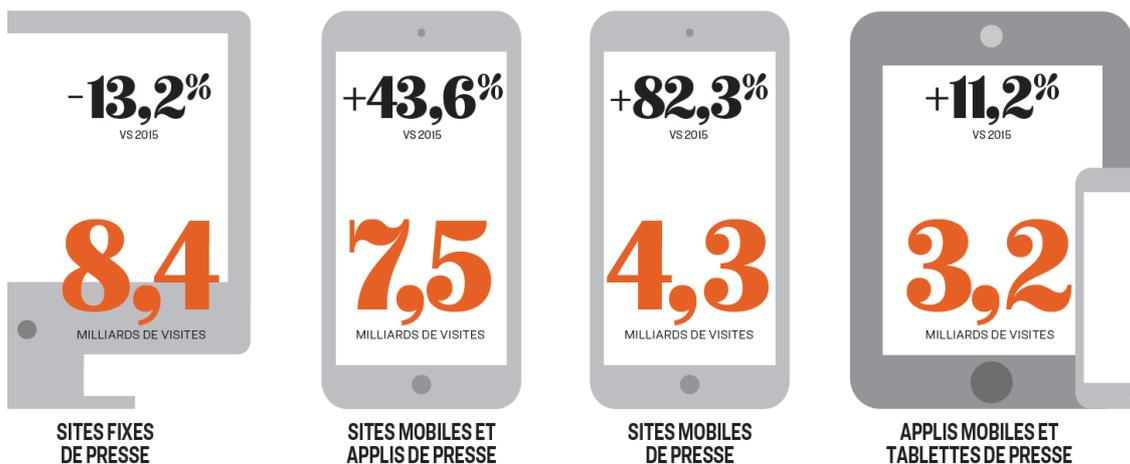


Source : Étude ACPM/OJD

Les usages numériques eux-mêmes évoluent : si les sites fixes d'entreprises de presse continuent de comptabiliser la majorité des visites, ils perdent de leur attractivité, très fortement **concurrentés par les sites mobiles et les applications, qui enregistrent, en 2016, une croissance spectaculaire, compte tenu de la montée en puissance des lectures mobiles,** dans la presse comme dans l'ensemble des industries de contenus. Ainsi, si 77 % des Français déclarent lire au moins une marque de presse en version numérique, ils sont 58 % à le faire *via* un *smartphone* ou une tablette.

Fréquentation numérique

LA MONTÉE EN PUISSANCE **DES CONSULTATIONS MOBILES**

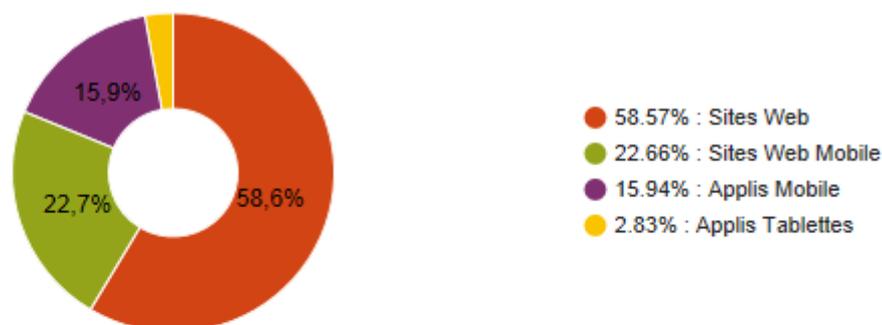


Source : ACPM/OJD

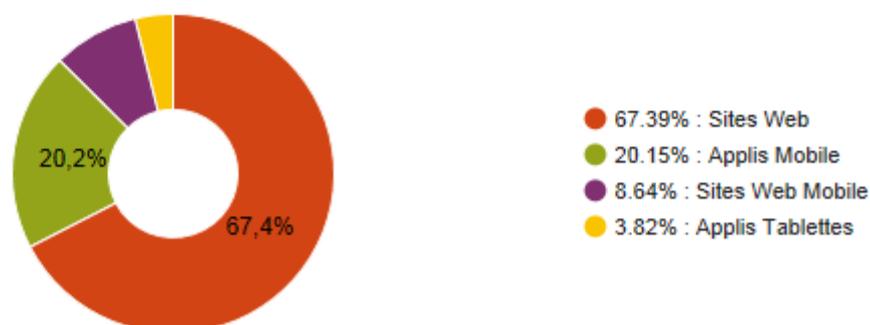
Répartition des usages numériques

Sites web & applications Mobile et tablettes OJD à périmètre courant

Visites



Pages Vues



Source : ACPM/OJD

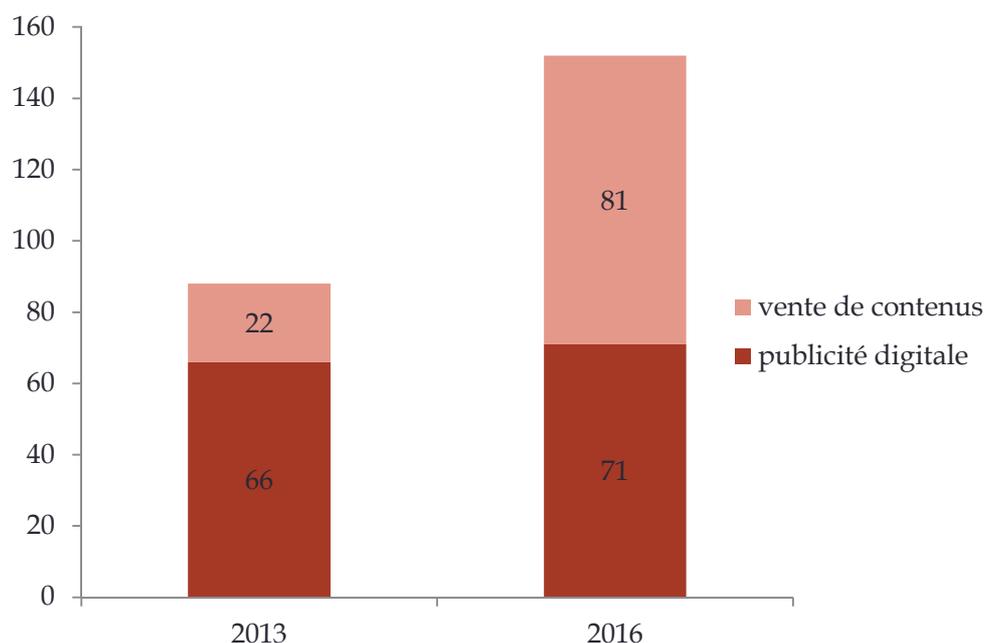
Pourtant, bien qu'évidente, la mutation digitale de la presse est **difficilement quantifiable**. La principale difficulté est d'ordre **comptable**, dans la mesure où les entreprises de presse, dans leur majorité, ne distinguent, dans leur comptabilité, ni les charges ni les produits de leur activité liés à leurs services de presse en ligne. S'agissant des charges, les frais de personnel, et notamment ceux des journalistes, ne sont pratiquement jamais isolés dans le cadre d'une comptabilité analytique précise, tandis qu'au niveau des recettes, les formules d'abonnements liées à la seule consultation digitalisée du titre sont quasi inexistantes et ne font, de ce fait, pas non plus l'objet d'une ligne comptable dédiée. Les chiffres peuvent être observés uniquement dans le cas où existent des sociétés spécifiques, filiales de groupe de presse dédiées à cette activité, mais ils ne peuvent alors être obtenus sur un poste précis comme celui des recettes d'abonnements aux titres, puisqu'ils sont inclus dans un poste générique de « produits d'exploitation ».

L'enquête administrative annuelle lancée par la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture sur les entreprises ayant pour activité des services de presse en ligne ne fait pas

encore l'objet d'une publication de résultats, tant ceux-ci restent peu satisfaisants en termes de qualité. En outre, l'activité elle-même n'est pas encore suffisamment inscrite dans la durée pour permettre l'obtention de résultats fiabilisés en termes statistiques.

Selon les estimations du SPQN, **le chiffre d'affaires numérique s'établirait à 152 millions d'euros en 2016**, soit une hausse de 64 millions d'euros en trois ans.

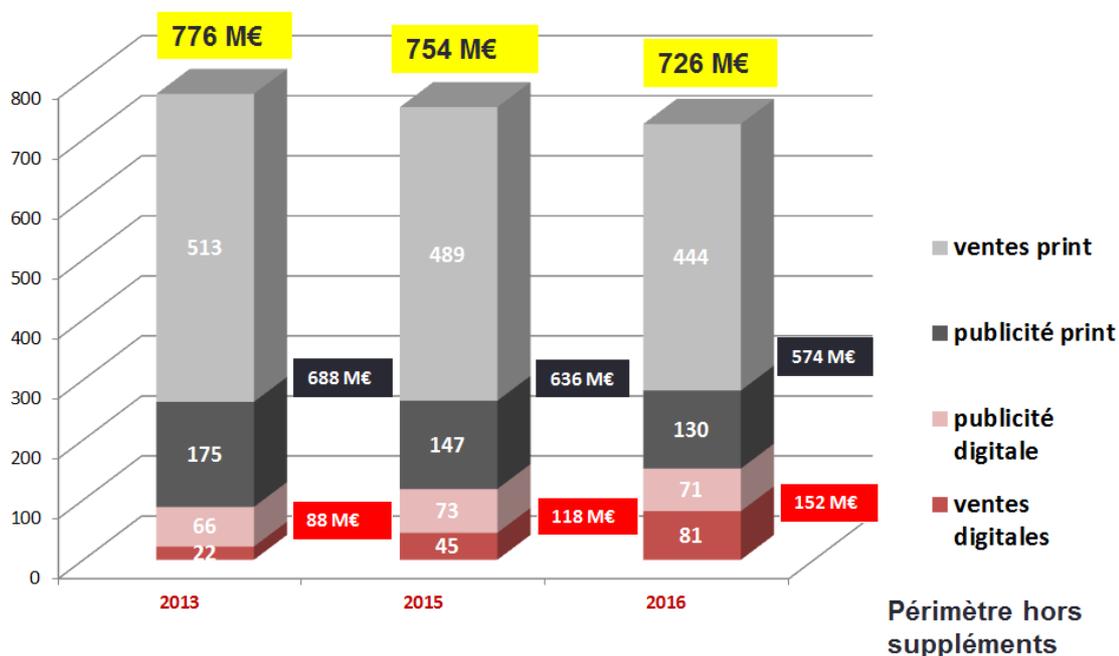
L'évolution du chiffre d'affaires digital de la presse nationale



Source : SPQN

De manière absolument fiable, les seuls chiffres d'affaires disponibles liés aux services de presse en ligne sont ceux **des recettes publicitaires globales** produits par l'IREP et le pourcentage moyen de la part que représente cette activité au sein des plus grandes entreprises du secteur. Il ressort de ces données, certes partielles, qu'**Internet demeure une source de revenus mineure pour la plupart des éditeurs de presse écrite et ne compense pas les pertes de revenus traditionnels du secteur**, sauf pour la presse technique professionnelle et la presse gratuite d'annonces, qui affichent des résultats remarquables bien supérieurs à la moyenne observée (respectivement 24,6 % et 64,0 %). De fait, malgré la croissance de l'activité numérique, le chiffre d'affaires de la presse s'est érodé de 50 millions d'euros entre 2013 et 2016.

L'évolution du chiffre d'affaires du secteur de la presse nationale



Source : SPQN

S'agissant de la presse quotidienne régionale et départementale, si en 2016, **les ventes numériques enregistrent une croissance de près de 40 %**, face à une diminution de 5,3 % pour la vente au numéro et à une relative stabilité des abonnements postés et portés, elles ne représentent encore que **1 % du chiffre d'affaires**.

Globalement, le chiffre d'affaires lié aux services dématérialisés parvient difficilement à dépasser les 5 % du chiffre d'affaires de l'ensemble des 300 plus importants éditeurs de presse écrite, toutes catégories confondues.

Part de l'activité Internet dans le chiffre d'affaires total

En pourcentages	2012	2013	2014	2015
Chiffre d'affaires Presse				
Info générale & politique nationale	2,17 %	3,29 %	4,47 %	4,74 %
Info générale & politique locale	0,30 %	0,38 %	0,68 %	0,82 %
Presse gratuite d'information	2,17 %	5,53 %	9,30 %	13,61 %
Presse spécialisée grand public	2,65 %	2,90 %	1,01 %	1,28 %
Presse spécialisée technique/pro	16,11 %	18,47 %	23,40 %	24,63 %
Presse gratuite d'annonces	35,47 %	41,82 %	57,97 %	64,03 %
Ensemble	4,52 %	4,69 %	4,64 %	5,05 %

Source : Enquête DGMIC

Ce résultat quelque peu décevant pourrait n'être que transitoire. En effet, le tarif de l'abonnement numérique étant très inférieur au tarif de l'abonnement « papier », la croissance observée du nombre d'abonnements, bien que fort **variable selon les titres**, permet, sous réserve d'une minoration proportionnelle, d'estimer comme non-négligeable le montant des recettes d'abonnements en version numérique et comme **prometteuse l'évolution de la part du numérique dans le chiffre d'affaires de la presse**.

La presse quotidienne nationale

	Part de la diffusion numérique et évolution en 2016	
	Part du numérique sur la diffusion payée	Évolution 2015-2016
<i>Aujourd'hui en France</i>	1,46 %	406,40 %
<i>La Croix</i>	9,54 %	18,65 %
<i>Les Échos</i>	27,01 %	10,57 %
<i>L'Humanité</i>	1,10 %	0,58 %
<i>Libération</i>	14,19 %	20,34 %
<i>Le Monde</i>	27,64 %	33,86 %
<i>Le Figaro</i>	19,57 %	81,68 %

La presse quotidienne régionale

	Part de la diffusion numérique et évolution en 2016	
	Part du numérique sur la diffusion payée	Évolution 2015-2016
<i>Le Dauphiné Libéré</i>	1,57 %	50,05 %
<i>Le Progrès - La Tribune</i>	2,88 %	16,16 %
<i>Midi Libre</i>	4,47 %	28,02 %
<i>La Dépêche du Midi</i>	2,57 %	37,14 %
<i>Les Dernières Nouvelles d'Alsace</i>	0,96 %	38,42 %
<i>L'Est Républicain</i>	2,30 %	30,27 %
<i>La Nouvelle République du Centre-Ouest</i>	0,66 %	13,04 %
<i>Ouest France</i>	1,87 %	43,89 %
<i>Le Parisien</i>	6,36 %	44,46 %
<i>Le Populaire du Centre</i>	1,87 %	19,49 %
<i>La Provence</i>	4,48 %	39,84 %
<i>Le Républicain Lorrain</i>	1,85 %	8,83 %
<i>Sud-Ouest</i>	5,09 %	75,67 %
<i>Le Télégramme</i>	1,82 %	83,32 %
<i>La Voix du Nord</i>	3,74 %	21,89 %

Source : ACPM/OJD

Signe que le numérique s'est définitivement imposé comme une nécessité pour les titres de presse, *L'Humanité*, dernier des Mohicans en la matière, a annoncé la mise en œuvre d'un projet digital combinant des contenus et des services monétisables, afin, notamment, d'élargir l'audience quelque peu âgée du titre. À cet effet, une campagne de dons et souscriptions a été lancée par le quotidien en juillet dernier à hauteur de 350 000 euros.

2. Des réussites exemplaires

La majorité des éditeurs ont choisi de **développer, parallèlement à la version papier de leur titre, une version numérique** qui, progressivement, affiche une rentabilité satisfaisante tout en attirant un nouveau lectorat. En 2017, à titre d'illustration, *The Economist* affiche, avec plus de 402 000 exemplaires consultés sur les six premiers mois de 2017 (contre 325 000 en 2016 à la même période), une croissance continue de sa diffusion numérique. Au niveau mondial, la rentabilité de la version digitale

a cru de 5 % et les abonnements de 23,7 % sur la période (+ 17,8 % en France). Le titre a également augmenté de 32,5 % son audience sur les réseaux sociaux avec 24,4 millions d'abonnés à son fil Twitter et 9,5 millions à son compte Facebook.

Le premier semestre de l'année 2017 a également vu la validation de la stratégie digitale du groupe Reworld Media (*Be, Auto-Moto, Gourmand, Pariscope* ou *Modes et travaux*), avec un chiffre d'affaires, en croissance de 23 % et un résultat opérationnel multiplié par trois. Pour la branche magazines, si les revenus proviennent encore majoritairement du papier (ventes et publicités), le recul de 6 % de l'imprimé sur les six premiers mois de l'année est compensé par l'augmentation de 38 % du chiffre d'affaires numérique. En fonction des titres et de leur lectorat, le groupe a imaginé supprimer certaines versions imprimées (*Pariscopes* et *Be*), tandis qu'il ouvrirait une version digitale pour d'autres titres (*Marie-France* et *Auto-Moto*).

Certains éditeurs ont préféré **développer uniquement, soit par abandon de la version papier, soit par création d'un site *ex nihilo*, une version numérique** de leur titre. Les *pure players* (ou service de presse « tout-en-ligne » selon le terme proposé par la commission générale de terminologie et de néologie pour traduire l'expression anglophone), en l'absence de charges fixes liées à l'impression, apparaissent **plus facilement rentables**, comme le montre l'expérience de l'ancien quotidien économique *La Tribune* ou, plus récemment, de *The Independent*, premier quotidien national britannique à cesser la parution papier en mars 2016, redevenu rentable pour la première fois depuis vingt-trois ans.

La presse locale n'est pas en reste avec un foisonnement de titres digitaux sous la forme de *pure players*, qui concurrence les versions numériques des titres de presse locale, à l'instar de *Marsactu*, quotidien d'enquêtes locales à Marseille animé par six journalistes indépendants épaulés par deux développeurs. Créé en 2010 sur le modèle d'un accès gratuit aux contenus financé par la publicité, il est, depuis 2015, uniquement dépendant des abonnements, avec un objectif de 5 000 abonnés en 2019, et, comme entreprise solidaire de presse, de ses lecteurs-actionnaires.

3. Le chaud-froid européen

Les réussites de nombreux titres, qu'ils soient ou non *pure players*, dans l'univers numérique et, plus globalement, la mutation digitale de la presse, doivent être encouragées. Dans cette perspective, **le projet de création d'un droit voisin pour les éditeurs de presse** sur le modèle de celui qui existe, depuis 1985 en droit français, au profit des éditeurs producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle leur donnant la possibilité d'autoriser ou d'interdire l'utilisation et l'exploitation de leur prestation et de prétendre à une rémunération en contrepartie, est porteur de nombreux espoirs.

L'idée d'un droit voisin pour les éditeurs de presse émerge au moment du débat sur la création d'une « taxe Google », au début des années 2010, visant à faire contribuer la société au financement de la presse au titre des liens vers les articles fournis par Google News. En France, si la tentation est provisoirement abandonnée en 2012 au profit d'un fonds d'aide aux projets innovants financé par l'entreprise (cf supra), l'idée ressurgit au sujet de la sécurisation juridique des redevances pour copie privée au bénéfice des éditeurs de presse dans le cadre d'une exception, à la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 12 novembre 2015 défavorable aux droits des éditeurs.

Finalement, le droit voisin pour les éditeurs de presse réapparaît dans le projet de réforme de la directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information, présenté par la Commission européenne le 14 septembre 2016.

Si la France soutient très clairement cette disposition, afin de permettre aux éditeurs de **disposer d'un levier de négociation avec les plateformes en matière d'exploitation numérique de leurs contenus** et de partage de la valeur ainsi créée, **les modalités de sa mise en œuvre et son efficacité sur l'économie de la presse demeurent incertaines**. En Allemagne et en Espagne, les tentatives de mise en œuvre d'un droit voisin au profit des éditeurs de presse se sont d'ailleurs soldées par des échecs.

De fait, la création d'un droit voisin pour les éditeurs de presse cristallise, comme plusieurs autres dispositifs controversés du projet de directive, les oppositions et conduit, par des reports de vote réguliers, à un retard important du calendrier d'adoption de la réforme par le Parlement européen puisque la commission au fond ne se prononcera au mieux qu'à la fin du mois de janvier 2018.

En outre, si la présidence estonienne a rappelé que la législation sur le droit d'auteur constituait la priorité de son mandat, les négociations entre États membres achoppent au sein du Conseil européen. Une douzaine de pays, dont le Benelux, la Pologne, le Royaume-Uni et l'Irlande, réfléchissent à une alternative au droit voisin, qui consisterait en un « *droit à défendre en leur nom propre les droits des auteurs et à chercher des recours* », comme le proposait Therese Comodini Cachia, initialement rapporteur au fond au Parlement européen, démarche critiquée par Andrus Ansip, vice-président de la Commission européenne, devant la commission culture du Parlement. La présidence estonienne a présenté aux États membres **une solution de compromis sous la forme d'une double option** : la création d'un droit voisin pour une durée de vingt ans ou la reconnaissance, pour les éditeurs de presse, qu'ils sont habilités à conclure des accords de licence et à faire appliquer un droit à la reproduction et à la diffusion de leurs contenus.

Le dispositif mérite d'être précisé et son impact juridique - le professeur Pierre Sirinelli a estimé devant la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale que « *le droit voisin ne constituait pas l'instrument pertinent pour lutter contre certains hyperliens parasitant les sites de presse* » - et économique **plus finement analysé**, alors qu'il apparaît urgent de mieux valoriser les contenus de presse. Des précisions utiles pourront être apportées par le rapport confié par le Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique (CSPLA) à Laurence Franceschini, dont les conclusions seront connues le 22 décembre prochain.

Dans cette attente, **la grande majorité des éditeurs soutient le dispositif**, exception faite de certains éditeurs de la presse en ligne, qui rappellent, par la voix du SPIIL, que le « *le lien constitue l'essence d'Internet et permet sa richesse. Chercher à instaurer une possibilité d'opposition à sa mise en place vers un contenu accessible publiquement reviendrait à détruire ce qui fait l'intérêt de ce média. Il nuirait aussi bien à nos concitoyens qu'aux éditeurs, avant de nuire à des acteurs potentiellement visés par une telle action. Il rajouterait aussi une barrière importante pour les petits acteurs et les startups, privés de la possibilité financière de rentrer sur ces marchés. Il ne nous apparaît pas pertinent de chercher à limiter le référencement des contenus accessibles sur Internet, notamment lorsqu'il s'agit d'un simple lien menant à un contenu, accessible de manière publique, ou de la reprise d'éléments partiels mis à disposition des sites au sein de leurs flux RSS ou des métadonnées présentes au sein de leurs pages par exemple, là encore de manière publique* ».

Dans un entretien accordé au journal *Les Echos* le 12 juin dernier, Alexandre Malsh, fondateur du groupe média Melty, réfute la mise en œuvre d'une nouvelle norme juridique pour réguler le système, lui préférant les solutions concertées entre acteurs à l'instar des fonds financés par Google au niveau français puis européen, et de conclure : « *il serait heureux, en France, de cesser de croire, une fois pour toutes, que c'est avec des lignes Maginot qu'on régulera le Net. Et faisons confiance aux acteurs pour maintenir un cercle vertueux en organisant la convergence de leurs intérêts communs, au plus grand bénéfice de tous* ».

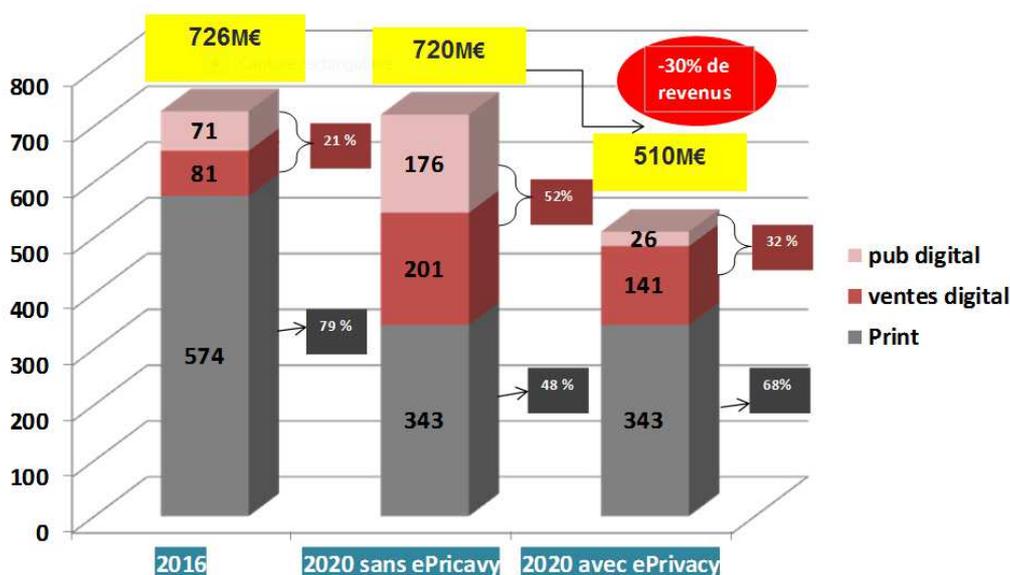
Votre rapporteur pour avis ne partage pas cette analyse et soutient le projet de création d'un droit voisin des éditeurs de presse au niveau européen. Il s'inquiète, en revanche, du **projet de règlement européen dit ePrivacy**, destiné à remplacer la directive ePrivacy 2002/58/CE, adopté le 19 octobre dernier par la commission libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen et prochainement présenté au vote en assemblée plénière. En l'état, le texte, en particulier ses articles 8 à 10, risque fort d'**affaiblir les entreprises de presse et la diffusion en ligne d'informations de qualité**, tout en renforçant l'hégémonie des géants de l'Internet, sans apporter la protection nécessaire aux internautes.

Le règlement ePrivacy prévoit que les internautes donneront leur consentement pour le recueil de leurs comportements de navigation par le biais de *cookies*, non plus sur chaque site consulté, mais d'une manière

globale, sur les **navigateurs ou interfaces** aujourd’hui détenus par les grands acteurs technologiques mondiaux (Google, Microsoft et Apple), qui captent déjà 79 % du marché de la publicité digitale et 85 % de sa croissance.

Le dispositif privera les entreprises de presse d’un moyen indispensable de **connaître les préférences de navigation de leurs lecteurs et, ainsi, d’adapter leur offre**. Alors que la diffusion d’informations de qualité représente un enjeu central dans l’univers numérique, face à la multiplication des *fake news*, le projet de règlement, en portant gravement atteinte aux capacités de développement de la presse dans l’univers digital, met en danger la production de contenus par des équipes de journalistes professionnels. De l’opinion de votre rapporteur pour avis, **le rôle essentiel de la presse dans la vie démocratique européenne est menacé**.

Le chiffre d’affaires de la presse avec ou sans le dispositif ePrivacy



Source : SPQN

En outre, contrairement à l’objectif poursuivi et annoncé, le projet de règlement réduit la protection de la vie privée des internautes en ce qu’il favorisera **la croissance des seuls univers « logués »**, aux premiers rangs desquels ceux de Facebook et d’Amazon, dont la gestion des données personnelles apparaît pour le moins questionnable. Il contredit également le règlement 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, dit règlement général sur la protection des données (RGPD), qui entrera en application le 25 mai 2018, en ce qu’il substitue au choix individuel, contextualisé, spécifique et informé réalisé par l’internaute à l’occasion de l’accès à un service déterminé, un choix préalable, global, non spécifique et décontextualisé visant à accepter ou à rejeter, sans information préalable conforme aux principes du RGPD, les *cookies* lors de l’installation d’un logiciel de navigation.

Après une rédaction critiquable de la Commission européenne et un vote inquiétant de la commission LIBE du Parlement européen, l'espoir de voir le texte modifié de façon à **prendre en considération les intérêts économique de la presse et les enjeux démocratiques de l'information** repose sur le Conseil européen, au sein duquel le Gouvernement français, selon les informations dont dispose votre rapporteur pour avis, devrait adopter une position offensive.

B. BIENVENU MAIS LOIN DU COMPTE, LE SOUTIEN PUBLIC À LA TRANSITION NUMÉRIQUE

1. La qualité de SPEL, un précieux sésame

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 86-897 portant réforme du régime juridique de la presse modifiée par la loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet, un service de presse en ligne (SPEL) peut être défini comme *« tout service de communication au public en ligne édité à titre professionnel par une personne physique ou morale qui a la maîtrise éditoriale de son contenu, consistant en la production et la mise à disposition du public d'un contenu original, d'intérêt général, renouvelé régulièrement, composé d'informations présentant un lien avec l'actualité et ayant fait l'objet d'un traitement à caractère journalistique, qui ne constitue pas un outil de promotion ou un accessoire d'une activité industrielle ou commerciale »*. Les SPEL ayant un contenu violent ou pornographique sont exclus de ce statut, dans des termes similaires à ceux prévus pour la presse imprimée.

Le décret n° 2009-1340 du 29 octobre 2009 modifié par le décret n° 2014-659 du 23 juin 2014 précise les conditions à remplir pour être reconnu en tant que SPEL par la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), dont la composition et les modalités de fonctionnement font l'objet du décret n° 97-1065 du 20 novembre 1997. Avec la réforme intervenue en 2014, la reconnaissance du caractère d'information politique et générale n'est plus subordonnée à l'obligation d'emploi, à titre régulier, d'au moins un journaliste professionnel. Cet assouplissement permet d'inclure les dirigeants non-salariés au sens du code du travail.

Évolution de l'appréciation de la qualité de SPEL par la CPPAP

Par les décisions qu'elle prend, la CPPAP **élabore et fait évoluer une doctrine précisant les critères de reconnaissance des SPEL**. Parmi les questions ayant fait l'objet de débats approfondis, figurent notamment **la notion d'« information politique et générale »**. En sont exclus les contenus à caractère trop spécialisé (par exemple des sites d'information médicale) ou ne présentant pas suffisamment d'information à caractère politique ou à caractère général. À l'instar de la presse papier, le traitement de l'information peut être prioritairement axé sur l'information locale à condition qu'elle soit suffisamment variée et comporte des analyses et commentaires des sujets d'actualité traités. Il a également été décidé de reconnaître le caractère d'information politique et générale, sous réserve d'un traitement diversifié et accessible à un large lectorat, des services qui traitent l'actualité sous un prisme particulier comme celui de l'économie ou du développement durable.

La commission s'est également penchée sur **le critère d'ensemble cohérent s'agissant des caractéristiques techniques et éditoriales**. La reconnaissance de la qualité de SPEL est accordée aux sites, applications et lettres électroniques répondant aux critères réglementaires sous forme de certificat délivré à une adresse URL, un titre de lettre ou d'application mobile ou tablette.

Confrontée à un nombre élevé de services en ligne se présentant sous la forme de **sous-domaines**, la commission a, en 2015, précisé sa doctrine quant à la limite qu'il convenait de retenir pour l'arborescence des sites reconnus comme SPEL. Transposant la règle appliquée pour la presse imprimée « un titre, un numéro », la CPPAP a ainsi fixé le principe selon lequel **la reconnaissance s'attache à un ensemble cohérent, autonome et consultable de manière isolée** et s'oppose désormais à la délivrance d'un certificat propre à un sous-domaine dès lors qu'il s'agit d'un démembrement d'URL n'ayant pas d'autonomie.

Elle a également précisé que l'introduction de sous-domaines commerciaux devait demeurer accessoire, toute offre de commercialisation de produits ou services relevant de taux de TVA différents de la presse en ligne devant en outre faire l'objet d'**une ventilation fiscale**, conformément aux prévisions de l'instruction fiscale du 31 janvier 2014.

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

En 2016, sur les 415 dossiers examinés par la CPPAP, 272 sites se sont vu reconnaître la qualité de SPEL. Au total, au 31 juillet 2017, **le nombre de services bénéficiant du statut de SPEL s'élevait à 963, dont 327 avec le caractère d'information politique et générale** (251 au sens strict défini par le décret du 29 octobre 2009 précité et 76 consacrés « pour une large part à l'information politique et générale » selon les termes du code général des impôts). Selon le « bleu » budgétaire de la mission « Médias, livre et industries culturelles », le nombre de SPEL d'information politique et générale devrait atteindre 345 à la fin de l'année, pour s'établir à 380 en 2018 (indicateur 2.2 attaché au programme 180 « presse et médias »).

Sur les 963 sites Internet reconnus SPEL, 431 dont des *pure players*, dont 132 d'information politique et générale. Ils représentaient 56 % des demandes présentées à la CPPAP en 2016.

2. Des aides mobiles pour des besoins mouvants

La reconnaissance d'un site en tant que SPEL, qu'il soit ou non *pure player*, lui permet de **bénéficier de certains avantages dévolus à la presse imprimée : exonération de la CET, application**, depuis le 1^{er} février 2014, **du taux super réduit de TVA à 2,1 %** sur les ventes de contenus d'information, **reconnaissance facilitée du statut de journaliste** pour l'obtention de la carte d'identité des journalistes professionnels (carte de presse) et l'application de l'abattement sur les cotisations sociales et les frais professionnels.

Les rebondissements du taux super réduit de TVA

La loi n° 2014-237 du 27 février 2014 harmonisant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne a rendu **applicable aux SPEL, au 1^{er} février 2014, le taux super réduit de TVA à 2,1 % dont bénéficiait la presse imprimée**. La France s'appuyait, ce faisant, sur la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui consacre **la neutralité fiscale** entre activités économiques de même nature. Surtout, cette distorsion était lourdement handicapante pour l'équilibre économique et le développement numérique des acteurs de la presse.

La dépense fiscale associée au taux super-réduit sur la presse en ligne a été évaluée à **5 millions d'euros en année pleine** dans une étude réalisée en 2012 par le cabinet Kurt Salmon, pour un passage de TVA de 20 % à 2,1 %. Ce chiffre se fonde sur une évaluation du chiffre d'affaires de la presse en ligne estimée à 100 millions d'euros, dont 30 % au titre des abonnements.

En application des articles 56 et 98 de la directive 2006/112/CE relative au système commun de TVA, la Commission européenne considère cependant que les services culturels en ligne (livre numérique, presse en ligne, vidéo à la demande, musique en ligne), qui entrent dans la catégorie des services fournis par voie électronique, sont **exclus par la réglementation communautaire en vigueur du bénéfice d'un taux de TVA minoré**. Elle a logiquement estimé que l'application en France du taux super réduit à la presse en ligne contrevenait au droit de l'Union européenne et lui a adressé **une mise en demeure le 10 juillet 2014**, à laquelle il a été répondu en septembre de la même année.

Comme la France l'a exprimé de manière constante, l'objectif est d'obtenir **une évolution du cadre réglementaire européen** permettant explicitement l'application de taux réduits homothétiques non seulement pour le livre numérique, mais également pour la presse en ligne. La différenciation des taux de TVA applicables aux produits numériques et aux produits physiques constitue un obstacle à la transition numérique des secteurs culturels et à la neutralité des taux.

Le 6 mai 2015, lors d'une communication sur la stratégie pour un marché unique du numérique en Europe, la Commission européenne a indiqué qu'elle « *se penchera en 2016 sur la question du traitement fiscal de certains services électroniques tels*

que les livres électroniques et les publications en ligne dans le cadre de la réforme générale sur la TVA ». Lors de la présentation de son plan d'action sur la TVA le 7 avril 2016, elle a reconnu que les « règles actuelles ne tiennent pas pleinement compte de l'évolution technologique et économique » et que leur actualisation constituait une priorité.

Le 1^{er} décembre 2016, la Commission européenne a présenté une proposition de révision de la directive TVA 2006/112 qui permettrait d'accorder à l'ensemble des États membres **la possibilité d'appliquer aux publications électroniques (livres numériques et presse en ligne) les mêmes taux de TVA que ceux qui sont appliqués aux publications imprimées**. La procédure prévoit que **l'unanimité** du Conseil doit être réunie pour adopter le texte, après consultation du Parlement européen.

Le 1^{er} juin dernier, le Parlement européen a émis un avis favorable à la réforme, mais, lors du conseil ECOFIN du 16 juin, la République tchèque s'est opposée au texte. L'unanimité n'ayant pas été réunie, le sujet sera de nouveau inscrit à l'ordre du jour du prochain conseil ECOFIN, sous la nouvelle présidence estonienne.

Source : Ministère de la culture

Les SPEL, dont le contenu a le caractère d'information politique et générale, peuvent accéder à **des avantages spécifiques**. Les titres consacrés pour une large part à l'information politique et générale sont ainsi également éligibles au bénéfice de l'article 39 bis A du code général des impôts, qui permet la **déductibilité fiscale des provisions pour investissement** (limitée aux acquisitions strictement nécessaires à l'exploitation de ce service). En application de l'article 39 bis B, les sites d'information professionnel ou d'accès au savoir et à la recherche scientifique bénéficient, depuis la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, du même avantage.

Surtout, le décret n° 2012-484 du 13 avril 2012 prévoit que les SPEL ayant le caractère d'information politique et générale au sens du décret n° 2009-1340 du 29 octobre 2009 modifié sont éligibles au **soutien du fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)**, issu du fonds d'aide au développement des services de presse en ligne actif entre 2009 et 2011 et du fonds de modernisation de la presse. Pour en bénéficier, l'objet principal du SPEL doit être « *d'apporter, de façon permanente et continue, des informations, des analyses et des commentaires sur l'actualité politique et générale locale, nationale ou internationale susceptibles d'éclairer le jugement des citoyens* » dont l'« *intérêt [dépasse] significativement les préoccupations d'une catégorie de lecteurs* ». En outre, son équipe rédactionnelle doit comporter « *au moins un journaliste professionnel, au sens de l'article L.7111-3 du code du travail.* »

Le décret n° 2014-659 du 23 juin 2014 portant réforme des aides à la presse a, conformément aux recommandations de la mission d'expertise menée sous l'égide de Roch-Olivier Maistre au printemps 2013 sur les aides à la presse, profondément **modifié les modalités de fonctionnement du fonds stratégique et les principes d'attribution de ses aides** :

- les trois sections du fonds ont été fusionnées, afin d'**uniformiser et de simplifier l'examen des demandes d'aide**. Le comité d'orientation du

fonds s'est ouvert à des personnalités qualifiées, aux côtés des représentants de l'État et de la presse ;

- **l'éligibilité des services de presse en ligne a été recentrée** : les SPEL d'information pratique du public ne sont plus éligibles, tandis que les sites, dits « *consacrés pour une large part à l'information politique et générale* », qui proposent une information professionnelle, sportive ou favorisent l'accès au savoir et à la diffusion de la recherche ;

- la prise en compte des dépenses internes a été accordée pour **les tâches de développement informatique ou de mise à disposition de contenus numériques** ;

- la **priorité du soutien à l'innovation et aux projets mutualisés** a été affirmée : l'innovation représente désormais le critère premier d'éligibilité des projets. Par ailleurs, un taux bonifié de soutien à 50 % est réservé aux projets présentant une innovation pour le secteur et aux projets collectifs.

Conformément aux recommandations du rapport remis par Jean-Marie Charon en juin 2015 intitulé « *Presse et numérique : l'invention d'un nouvel écosystème* », le décret n° 2016-1161 du 26 août 2016 permet au FSDP de poursuivre son **adaptation aux besoins du secteur** et de se concentrer sur **l'aide aux structures les plus fragiles**. Ainsi :

- la **presse en ligne de la connaissance et du savoir**, qui n'était plus éligible depuis le 31 décembre 2015, est **rétablie dans le périmètre du fonds** ;

- l'éligibilité des publications d'information politique et générale, précédemment limitée aux publications de périodicité au maximum hebdomadaire, est **étendue à toute périodicité** ;

- le périmètre des dépenses éligibles au fonds stratégique a été élargi en intégrant **les innovations de commercialisation et liées à la gestion de données**, visant à augmenter les recettes publicitaires et les abonnements ;

- enfin, le taux de subvention des projets éligibles au fonds est revalorisé de 30 % à **40 % des dépenses éligibles**. Les projets collectifs, représentant une innovation pour le secteur, portés par des sociétés de moins de 25 salariés ou par des titres fragiles bénéficiant des aides aux publications nationales à faibles ressources publicitaires ou aux quotidiens à faibles ressources de petites annonces, pourront accéder à **un taux bonifié de 60 % des dépenses éligibles, pouvant aller jusqu'à 70 % pour les entreprises émergentes** de moins de 25 salariés et de moins de trois ans d'existence.

La création d'un taux particulièrement favorable pour les entreprises de presse émergentes, s'il ne répond pas au problème des éditeurs qui, ne disposant pas des moyens de mettre en ligne une première version de leur site ni, en conséquence, d'un numéro de CPPAP, ne peuvent accéder au fonds, constitue **une solution efficace à l'une des principales lacunes du dispositif**, qui, par son fonctionnement (versement de la subvention sur factures acquittées), **obligeait les éditeurs à disposer des moyens d'investir**

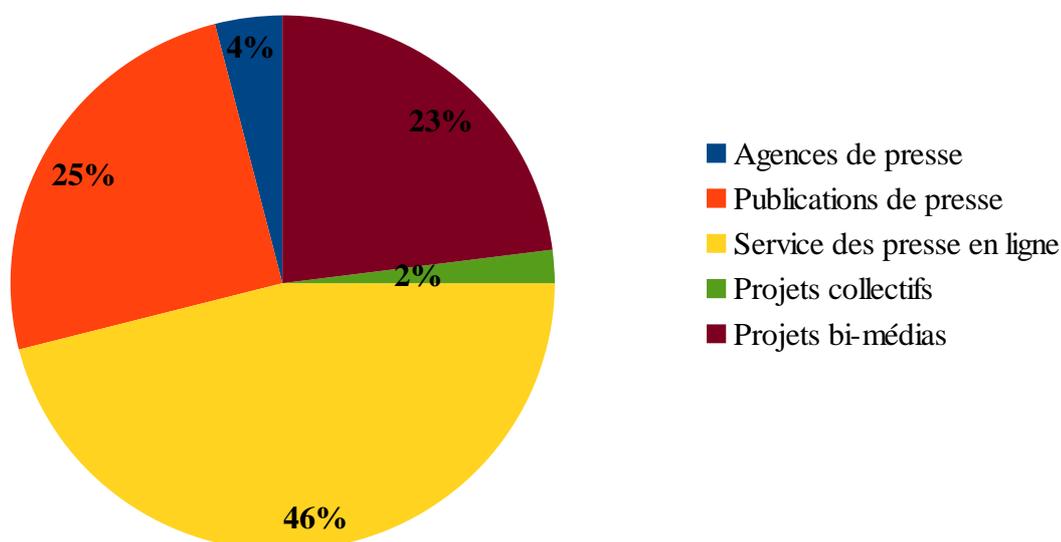
eux-mêmes majoritairement dans les projets pour lesquels ils sollicitaient une aide. Le fait de pouvoir prendre en compte les dépenses de salaires directement afférentes à la création éditoriale, même limité à six mois pour éviter tout effet d'aubaine, représente également un progrès.

Par ailleurs, deux évolutions organisationnelles permettent de **fluidifier le fonctionnement du fonds** : la possibilité d'auditionner en comité les directeurs des publications concernées pour tous les projets supérieurs à un certain seuil de demande de subvention et le relèvement à 75 000 euros du plafond pour les dossiers examinés par la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture.

Pour 2018, le FNSP est doté d'une enveloppe de **27,3 millions d'euros**, soit une quasi-stabilité par rapport aux crédits ouverts en 2015 comme en 2017, année où ils se sont établis en loi de finances à 27,4 millions d'euros, ramenés cependant à 18,2 millions d'euros après application de la réserve de précaution. L'enveloppe du fonds apparaît, en revanche, en repli par rapport aux 29,5 millions d'euros annoncés en 2016, repli néanmoins théorique dans la mesure où ces crédits, faisant l'objet d'importants gels budgétaires, ne furent jamais intégralement dépensés en raison du faible attrait du dispositif avant 2016 et de la concurrence du fonds dit « Google » (cf supra) pour le financement de projets numériques innovants. En 2016, le FSDP a soutenu 71 dossiers, dont 41 de développement de SPEL et six projets bi-médias. Neuf dossiers concernaient des *pure players* pour près de 649 000 euros, soit 6 % des aides accordées.

Bilan des aides versées par le FSDP en 2016

La part du montant total attribué par type de média



Source : Ministère de la culture

Les crédits prévus pour 2017 et 2018, dès lors qu'ils seraient intégralement versés, devraient **correspondre aux besoins exprimés par les éditeurs**, en forte croissance depuis la réforme de 2016. En 2017, l'attractivité du fonds se reflète dans l'augmentation du nombre de demandes, qui retrouve son niveau de 2013. Au 31 août dernier, les engagements s'élevaient à 8,7 millions d'euros pour 53 dossiers et les paiements à 6,4 millions d'euros pour 81 dossiers, soit un niveau jamais atteint depuis 2013 grâce au rehaussement des taux et à l'assouplissement des règles opérés par le décret précité du 26 août 2016, situation qui nécessite, de l'aveu même de la direction générale des médias et des industries culturelles, **le dégel, au moins partiel, de la réserve de précaution.**

Selon l'indicateur 3.1 du programme 180 « presse et médias », l'effet de levier de l'aide à l'investissement du FSDP, soit le ratio entre le montant total des projets soutenus et celui des aides attribuées, s'élèvera à 3,7 % en 2017 puis à 3,8 % en 2018. Il convient de rappeler que le fonds ne peut verser plus de 1,5 million d'euros par projet, ni plus de 10 % de sa réserve opérationnelle (soit 1,8 million d'euros en 2017) à un même titre de presse, ni enfin plus de 15 % de ses crédits (2,7 millions d'euros en 2017) à un seul groupe de presse.

Par ailleurs, le décret précité du 26 août 2016 a créé un **fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse**, doté de **5 millions d'euros en 2017 et d'une somme équivalente en 2018**, chargé, sous l'égide

du club des innovateurs composé de professionnels de la presse, d'experts de l'innovation et de représentants de l'État, d'une triple action :

- distribuer **des bourses d'un montant unitaire d'au maximum 50 000 euros pour les entrepreneurs de presse émergents**. La sélection des projets, réalisée par le club des innovateurs et par le ministère de la culture et de la communication, sur la base d'une expertise fournie par la Banque publique d'investissement, combinerait **l'évaluation de l'innovation éditoriale et l'analyse de la viabilité économique**. Le 30 novembre 2016, 36 bourses étaient attribuées pour un montant total d'1,5 million d'euros, 19 nouvelles bourses ont été accordées le 19 septembre dernier pour 670 800 euros ;

- **subventionner des programmes d'incubation** dédiés aux médias émergents et aux fournisseurs de solutions aux médias. Il s'agit de faciliter le lancement de projets collectifs et de renforcer la visibilité et l'attractivité de l'entrepreneuriat de presse. Les entreprises sélectionnées après avis du Club des innovateurs, bénéficieront de services administratifs, sociaux, juridiques et comptables mutualisés, ainsi que d'un accès à des ateliers thématiques, des *hackathons*, des réseaux d'experts et de tuteurs. L'aide est versée pendant deux ans par tranches annuelles, après conclusion d'une convention entre l'État et le bénéficiaire. Les premiers appels à projets ont été lancés à la fin de l'année 2016 et dix programmes ont été retenus pour une aide totale de 2,4 millions d'euros ;

- **lancer des appels à projets sur des programmes de recherche** consacrés à des sujets d'innovation intéressant le secteur de la presse (monétisation de l'information, *big data*, *paywall*, micro paiements, plateformes d'échanges, etc.), mission autrefois dévolues au FSDP. Le premier appel à projet a été lancé en juillet dernier ; les résultats en seront connus à la fin de l'année.

Enfin, depuis 2014, **le soutien de l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC), via le fonds d'avances remboursables aux entreprises de presse (FAREP)**, est ouvert aux projets de création et de développement de titres de presse en ligne. Depuis 2016, son champ d'action est **élargi aux SPEL du savoir et de la connaissance, ainsi qu'aux entreprises de presse ayant plus de trois ans d'existence**. L'objet du financement a, en outre, été élargi aux dépenses de fonctionnement.

Les avances sont octroyées dans la limite d'un encours maximum de 200 000 euros par entreprise représentant jusqu'à 70 % du programme de dépenses. Elles présentent un caractère participatif et sont donc assimilables à des fonds propres. Les modalités de remboursement sont adaptées au développement progressif de l'activité avec une durée maximum de sept ans pouvant inclure une période de franchise de remboursement allant jusqu'à deux ans.

En complément des avances du FAREP, les mêmes sites peuvent bénéficier, pour leurs crédits bancaires, de **la garantie offerte par le fonds « industries culturelles » de l'IFCIC** à un taux de 50 % du montant du crédit pour un risque maximum d'un million d'euros, pouvant atteindre 70 % pour des concours inférieurs à 150 000 euros. Peuvent bénéficier de la garantie les crédits confirmés, les crédits à moyen et long terme, les crédits-bails, les contrats de location financière et les engagements par signature.

3. Des moyens encore très inégalement répartis

Si le soutien à la mutation numérique de la presse a opéré, en 2016, une réforme prometteuse, votre rapporteur pour avis déplore qu'il demeure en proportion **très en-deçà des aides apportées à la presse imprimée**. Pire, malgré les enjeux de la révolution digitale pour les entreprises de presse, la proportion d'aides réservées au papier demeure, en 2016, la même qu'en 2008, année de la convocation des États généraux de la presse, qui ont entraîné une série de réformes.

En 2016, les aides indirectes à la presse, correspondant à des dispositifs fiscaux ou sociaux, demeurent stables. Elles se sont élevées à 1,3 milliard d'euros, soit 93% du total des aides et 17% du chiffre d'affaires du secteur. Si elles sont **neutres d'un point de vue du support**, puisque presse papier et presse numérique peuvent également en bénéficier, **les aides indirectes profitent à 54 % à l'imprimé**, soit une proportion invariable depuis de nombreuses années malgré la reconnaissance du statut de SPEL en 2009 et l'harmonisation des taux de TVA en 2014. Ce *statu quo* s'explique par le transfert, en 2014, des aides pour le transport postal du programme 180 « presse et médias » au programme 134 « développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie », par l'exonération de l'éco-contribution Écofolio pour les entreprises de presse papier et par le maintien du privilège de l'imprimé pour la publication des annonces judiciaires et légales.

La chasse gardée des annonces judiciaires et légales

Sous réserve des annonces dont la parution doit être assurée par le *Journal officiel* de la République française ou par ses annexes, les annonces exigées par les lois et décrets sont insérées, en application de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales, dans des publications habilitées à les recevoir dans chaque département. Seules peuvent d'être habilitées les publications imprimées d'information générale, judiciaire ou technique, inscrites sur les registres de la CPPAP, publiées dans le département ou comporter pour le département une édition au moins hebdomadaire et justifier depuis au moins six mois d'une vente effective par abonnements, dépositaires ou vendeurs, atteignant le minimum fixé, par arrondissement ou par département, par le décret n° 55-1650 du 17 décembre 1955 modifié. La liste des journaux habilités, soit dans tout le département, soit dans l'un ou plusieurs de ses arrondissements, est publiée en décembre pour

l'année suivante par un arrêté préfectoral. L'inscription sur la liste est de droit pour toute publication remplissant les conditions légales et réglementaires.

La loi du 4 janvier 1955 a été modifiée par la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, d'une part, et par la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions relatives à la modernisation du secteur de la presse, d'autre part. Ces modifications ont permis de **favoriser la diffusion numérique des annonces judiciaires et légales**, de maîtriser le coût de leur publication pour les annonceurs et de favoriser la dématérialisation des procédures administratives de candidature des publications.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, les annonces judiciaires et légales relatives aux sociétés et fonds de commerce imprimées par les journaux habilités sont obligatoirement mises en ligne sur **une base de données centrale**. À cette fin, et conformément aux dispositions du décret n° 2012-1547 du 28 décembre 2012 relatif à l'insertion des annonces légales portant sur les sociétés et fonds de commerce dans une base de données numérique centrale, les éditeurs de journaux d'annonces légales se sont regroupés en association agréée par l'État pour exploiter la base Actulegales.fr. Par ailleurs, depuis 2016, existe un **portail unique d'accès aux annonces « vie des entreprises et des sociétés »** (www.pple.fr) porté par le Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC), le registre des greffes des tribunaux de commerce (Infogreffe) et les journaux d'annonces légales (Actulegales.fr). Enfin, la loi du 17 avril 2015 précitée a supprimé les commissions consultatives préfectorales - auparavant compétentes dans chaque département pour préparer la liste des journaux habilités à recevoir des annonces légales - et instauré la compétence unique du préfet pour arrêter cette liste.

L'article 21 de la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias a rétabli l'obligation de publier dans un journal d'annonces légales les informations relatives aux mutations et cessions de fonds de commerce. Cette obligation avait été supprimée par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. Cependant, compte tenu de **l'impact financier majeur de cette suppression pour les titres départementaux et la presse spécialisée**, il a été décidé de **rétablir cette obligation**.

La dématérialisation ne valant en conséquence nullement ouverture de la publication des annonces judiciaires et légales à la presse en ligne, **de récentes initiatives parlementaires ont tenté, en vain, de mettre un terme au monopole de la presse imprimée** dans ce domaine. Toutefois, en partenariat avec les représentants des éditeurs de la presse habilitée imprimée et de la presse en ligne, les pouvoirs publics mènent actuellement une réflexion sur l'ouverture de la procédure d'inscription précitée aux SPEL, qui bénéficient déjà d'un agrément de la CPPAP.

Source : commission de la culture, de l'éducation et de la communication

La différence est encore plus nette s'agissant **des aides directes**. En 2016, selon le panorama des aides à la presse publié le 18 septembre dernier par le Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL) sur les 100,2 millions d'euros d'aides versées, 89,5 millions d'euros ont bénéficié à la presse papier.

La ventilation des aides directes

	2015	2016
Vers le support papier uniquement	101	89,5
Indifférentes au support (papier / numérique)	7	10,7
Total	108	100,2

(en millions d'euros)

Source : Spiil

De fait, à l'exception des crédits du FSDP - 10 % des aides directes depuis la réforme de 2016 -, les autres dispositifs sont strictement réservés à l'imprimé, qu'il s'agisse de l'aide au portage de la presse, de l'exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse, de l'aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires, de l'aide aux quotidiens nationaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces, de l'aide à la presse hebdomadaire régionale, de l'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale, de l'aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale ou de l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse.

Si certains dispositifs, notamment ceux intrinsèquement liés à la distribution physique, sont par nature réservés à la presse papier, votre rapporteur pour avis estime **regrettable que tel soit également le cas des aides au pluralisme**. Ces aides, qui bénéficient de la presse locale comme à la presse nationale d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires, sont encore inaccessibles aux éditeurs numériques, qui souffrent pourtant également de faibles ressources publicitaires ou, *a fortiori*, de faibles ressources de petites annonces. Cette privation est d'autant plus problématique que **le pluralisme, objectif à valeur constitutionnelle, est particulièrement à l'œuvre dans la presse en ligne**, ainsi que l'a confirmé Jean-François Mary, président de la CPPAP, lors de son audition, le 17 septembre 2015, par la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, en affirmant : « *l'expression du pluralisme est plus marquée sur Internet que dans la presse traditionnelle* ».

Du fait de ce déséquilibre dans la répartition des aides directes, comme le regrette le Spill, « *les éditeurs ne sont pas encouragés à faire les bons choix stratégiques en terme de support. Les aides semblent même contre-productives : il est révélateur que ce soit l'une des familles de presse les moins aidées, la presse professionnelle, qui affiche la plus forte part de son chiffre d'affaires issue du numérique* ».

Votre rapporteur pour avis appelle donc de ses vœux **une refonte des aides à la presse au bénéfice d'une meilleure répartition entre presse imprimée et presse en ligne**, afin d'adapter les politiques publiques en faveur de la presse aux défis à venir, sans qu'elles ne constituent indirectement un frein au développement, déjà difficile, du secteur. Une meilleure répartition permettrait également de **remédier à l'extrême concentration des aides directes**, qui profitent, pour 99 % d'entre elles, à 8,6 % des titres. Déjà, dans son rapport spécial relatif à la mission « Médias, livre et industries culturelles » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, notre ancien collègue sénateur Claude Bélot pointait que « 50 % du montant total des aides directes bénéficient à 2 % des titres aidés (neuf titres) ».

C. UNE CONCURRENCE QUI INTERROGE SUR LA DÉFINITION DE LA PRESSE

1. Journalisme et Internet : atout ou danger des nouveaux canaux d'information ?

a) Les dérives de l'information à l'ère d'Internet

L'essor des usages digitaux, qui s'est considérablement accéléré avec la généralisation des *smartphones*, concerne l'ensemble des industries de contenus : la musique, qui fut le premier secteur touché par la mutation numérique, le visionnage de vidéos et, dans une moindre mesure, le livre. Parallèlement aux industries culturelles, la presse n'a pas échappé à ce bouleversement. En mettant en œuvre une politique dynamique de mise à disposition de ses contenus en ligne, gratuitement, en paiement à l'acte ou sur abonnement, elle l'a même accompagné.

Avec l'apparition puis le succès phénoménal, notamment auprès des jeunes, des réseaux sociaux, l'enjeu a évolué pour les éditeurs de presse : il ne s'agit plus seulement d'être présents sur Internet et de développer une offre digitale économiquement efficiente, mais également désormais **de lutter contre la concurrence de sites diffusant, sur les réseaux sociaux, des informations pour le moins sujettes à caution**, les *fake news*.

Relayée par les internautes par le biais des partages et des *like*, ces informations, dont la véracité ne fait l'objet d'aucun contrôle et ses diffuseurs d'aucune responsabilité, peuvent rapidement devenir **virales** et aisément tromper les lecteurs.

Longtemps, les hébergeurs de ces sites et les réseaux sociaux qui laissent apparaître leurs contenus sur leur fil n'ont pas jugé leur responsabilité mise en cause, limitant leur contrôle aux *post* faisant l'apologie du terrorisme, du racisme ou à caractère pornographique. La prolifération des *fake news* a conduit plusieurs acteurs à s'emparer du phénomène, notamment en cherchant à **promouvoir les contenus diffusés par de**

véritables titres de presse et, parfois, à **les accompagner dans le développement de leurs activités numériques.**

En août dernier, Facebook a annoncé le lancement, en France, en Allemagne, aux Pays-Bas et aux États-Unis, d'**articles vérifiés par des partenaires tiers**, liés à des publications largement partagées ou suspectées d'être fausses ou trompeuses. Ils apparaîtront sous la publication incriminée pour proposer d'autres points de vue et analyses à l'internaute.

b) Le rôle ambigu des diffuseurs de contenus

(1) Du paternalisme

Pionnier en la matière, non pas tant en raison, à l'époque, de sa volonté de promouvoir une information fiable et de qualité, mais pour **répondre aux critiques relatives à la captation, par le moteur de recherche, d'une grande partie des revenus publicitaires tirés des contenus de presse** qu'il met à disposition.

Afin de se soustraire à la menace d'une législation défavorable à son activité de moteur de recherche, Google a négocié, avec l'Association de la presse d'information politique et générale (AIGP), un accord conclu le 13 juin 2013, prévoyant la mise en place d'**un fonds pour l'innovation numérique de la presse** (FINP) abondé par Google à hauteur de **60 millions d'euros pour trois années** de fonctionnement et d'une **coopération en matière de régie publicitaire en ligne.**

Le fonds a été effectivement créé au deuxième semestre 2013 au bénéfice des seuls **services de presse en ligne d'information politique et générale, bimédias ou pure players**. Les projets retenus, qui ne peuvent parallèlement bénéficier des crédits du fonds stratégique, doivent avoir pour objectif direct de **créer de nouvelles sources de revenus pour les éditeurs de presse en ligne ou de promouvoir de nouveaux modèles économiques**, notamment par la production de contenus éditoriaux innovants. Sont éligibles à ce titre l'ensemble des dépenses : investissement, prestations extérieures et exploitation, y compris les salaires de journalistes et techniciens. Un plafond de 2 millions d'euros et 60 % des dépenses engagées est applicable. Une première avance de 30 % du montant de l'aide est consentie *ab initio*, sans devis ni facture.

En 2016, pour sa dernière année d'existence – le fonds aurait dû clore son activité en 2015 mais la signature n'étant intervenue qu'au milieu de l'année 2013, le dispositif a été prolongé –, sur 54 projets présentés, 33 ont été retenus par les administrateurs.

Le 28 avril 2015, dans le contexte de l'enquête pour abus de position dominante engagée par la Commission européenne, Google a annoncé **la création du Digital News Initiative**. Inspiré de l'expérience française, le projet est conçu comme **un partenariat entre Google et des éditeurs de presse européens**, notamment les grands noms que représentent *Les Échos* en

France, le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* et *Die Zeit* en Allemagne, *The Financial Times* et *The Guardian* au Royaume-Uni, NRC Media aux Pays-Bas (éditeur du *Handelsblatt*), *El Pais* en Espagne et *La Stampa* en Italie. À cet effet, **un fonds doté de 150 millions d'euros pour trois ans** est destiné à soutenir l'innovation, notamment en vue d'aider les titres de presse à faire face à trois défis majeurs : l'enrichissement en vidéo des sites de presse en ligne, une meilleure monétisation des contenus et un partage de la valeur plus juste entre les éditeurs de presse et Google sur les revenus publicitaires.

En février 2016, Google a publié un rapport d'étape présentant les principaux critères de sélection : le fonds est ouvert aux éditeurs de toutes tailles, aux *pure-players* et aux *start-up* ayant leur siège dans un pays de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange. **Si l'enveloppe qui reviendra aux projets français sera moindre**, compte tenu de la dimension européenne du nouveau fonds, la France a d'ores et déjà bénéficié de 15,3 millions d'euros d'aides en 2016 pour 37 projets, notamment au profit de l'Agence France-Presse, d'Euronews, de la Société éditrice du Monde et de *La Nouvelle République du Centre Ouest*, sur un total de 51 millions d'euros distribués.

Si l'initiative de Google peut être saluée, quand bien même elle apparaîtrait utilitariste, votre rapporteur pour avis s'interroge sur la pérennité des financements du fonds européen qui, depuis 2016, **n'a pas été doté d'une nouvelle enveloppe**, qui aurait dû avoisiner les 50 millions d'euros pour l'année 2017.

Parallèlement, la société a annoncé la mise en place de nouveaux outils pour aider les éditeurs de presse à recruter de nouveaux abonnés. Est notamment mis fin, depuis le mois d'octobre 2017, après une série de tests effectués auprès du *New York Times* et du *Financial Times*, au système du « premier clic gratuit » au profil d'**un modèle au choix de l'éditeur en fonction de sa stratégie commerciale**. L'entreprise prévoit également de **faciliter l'abonnement par un simple clic** en lieu et place du fastidieux processus d'inscription sur un site.

En janvier 2017, Facebook a, pour sa part, lancé le *Facebook Journalism project* destiné à mettre en valeur sur son fil d'actualité les contenus des éditeurs de presse, *via* en particulier l'outil *Instant articles*, sorte de flux d'informations correspondant aux thématiques qui intéressent l'internaute utilisé à ce jour par plus de 10 000 éditeurs à l'échelle mondiale. Depuis le mois d'octobre et pour un nombre limité d'éditeurs seulement, *Instant articles* permet également de **monétiser les contenus après un certain nombre de visionnages** et de mettre leurs articles à disposition de leurs abonnés *via* Facebook. L'entreprise a annoncé cet été, avant même la mise en place de ce service, **reverser au niveau mondial un million de dollars par jour aux éditeurs** par le biais de *Facebook audience network*, qui calcule l'audience réalisée par les contenus postés.

(2) À l'abus de position dominante

À rebours de ses tentatives de monétisation des contenus des éditeurs de presse sur son réseau social, Facebook a lancé, depuis quelques semaines, au Sri Lanka, en Bolivie, au Guatemala, au Cambodge, en Serbie et en Slovaquie, **une expérimentation visant à exclure les pages d'éditeurs ou de marques tierces du fil principal des utilisateurs** pour les cantonner à un onglet dédié intitulé « Explore ». L'objectif annoncé est d'analyser si les internautes préfèrent utiliser des espaces séparés pour leurs informations personnelles et leurs contenus publics.

En réalité, l'onglet Explore, symbolisé par une fusée, n'est pas encore entré dans les mœurs des utilisateurs du réseau social. Le déplacement des pages d'éditeurs et de marques tierces sur ce second fil pourrait donc fortement **nuire à leur visibilité et à leur diffusion**, obligeant les entreprises concernées à acheter des espaces publicitaires sur le fil principal d'actualité pour y conserver une place, même minime et dégradée.

De fait, les premiers retours des pays concernés par l'expérimentation sont inquiétants : en Slovaquie, le nombre de moyen d'interactions (*likes*, commentaires, partages) sur les soixante pages Facebook de médias les plus importantes a chuté de moitié, tandis qu'au Guatemala, la fréquentation des sites de presse *via* Facebook a diminué de 66 %, alors même que dans cette démocratie fragile, le réseau social représente une source d'information essentielle.

En outre, malgré les bons offices du fonds Google à l'échelle française et désormais européenne et les efforts de monétisation de la presse par Facebook, **les revenus publicitaires en ligne continuent à être largement captés par les deux sociétés au détriment des éditeurs de presse**. Au premier semestre 2017, le marché de la publicité en ligne a progressé de 9,8 % par rapport aux six premiers mois de l'année 2016 pour atteindre **1,8 milliard d'euros**, porté à la fois par le *display* (644 millions d'euros, soit 34 % du marché, en croissance de 17,7 %), notamment les réseaux sociaux (45 % du *display*, en augmentation de 45 %) et la vidéo (36 % du *display* en hausse de 26 %), et par le mobile (690 millions d'euros, en croissance de 63 %). Sur ce total, Google et Facebook s'arrogent, en France, 71 % des recettes, contre 65 % au Royaume-Uni.

Ce déséquilibre contribue à la très faible rentabilité de l'activité digitale des éditeurs de presse. Votre rapporteur pour avis est, à cet égard, impatient de connaître les résultats à venir de l'étude de l'Autorité de la concurrence sur la publicité en ligne, qui pourrait, le cas échéant, conduire à une adaptation de la législation voire à des enquêtes antitrust. Il salue également **les initiatives de rapprochement des éditeurs français pour lutter contre l'hégémonie des géants de l'Internet**, et notamment l'alliance Skyline nouée cet été entre *Le Monde* et *Le Figaro* pour commercialiser ensemble leurs espaces de publicité numérique. Les régies publicitaires des deux groupes, qui rassemblent une vingtaine de médias, proposent

désormais des offres conjointes et sans intermédiaire. Cette initiative place, en termes d'audience nationale, les deux groupes français au niveau de Microsoft (36 millions de visiteurs uniques mensuels) et non loin de Google (44 millions) et de Facebook (40 millions).

Les éditeurs de presse sont également à la manœuvre de l'autre côté de l'Atlantique : en juillet dernier, 2 000 titres de presse ont demandé au Congrès américain de **légiférer pour leur permettre de négocier collectivement avec Google et Facebook**, démarche actuellement prohibée par la loi antitrust, en particulier s'agissant de la monétisation de leurs contenus.

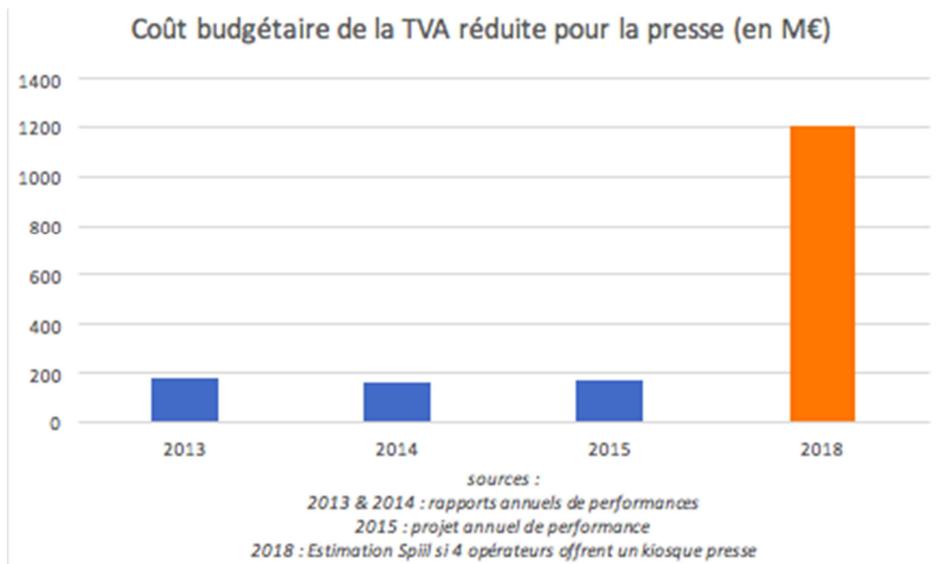
Autre acteur à la fois partenaire et concurrent pour les éditeurs de presse, **les kiosques numériques des opérateurs télécom** (SFR Presse de SFP ou LeKiosk et son partenariat avec Bouygues Télécom et Canal +) interrogent également s'agissant de leur stratégie en matière de presse. Les opérateurs, en proposant gratuitement des contenus de presse dans leurs offres commerciales, élargissent le lectorat des titres de presse mais n'améliorent guère leur situation en termes de rentabilité ni de valorisation des contenus auprès du public, alors que la presse cherche à imposer sur Internet le modèle des abonnements payants.

Les offres de presse couplées posent également question en matière fiscale en raison d'**un risque d'instrumentalisation du taux de TVA super réduit** pour la presse en ligne au service d'acteurs économiques dont la presse ne constitue pas le principal métier.

L'activation automatique de ces offres, sans rapport avec les demandes ni les besoins des abonnés, à la résiliation complexe (uniquement sur appel au service client), laisse craindre que leur fonction essentielle soit, pour les opérateurs, de réduire l'impôt. À titre d'illustration, ce sont plusieurs dizaines de millions de clients SFR qui se voient appliquer la TVA à 2,1 % sur une partie de leur facture, alors que le service ne revendique que 100 000 téléchargements quotidiens.

Cette **optimisation fiscale** pourrait conduire, selon les calculs du SPIIL, à **une multiplication par six du coût budgétaire de la TVA à taux super réduit sur la presse**. Ainsi, si l'on estime à environ 1,36 euro par abonné le gain net pour SFR de l'inclusion des offres de presse aux factures, cela correspond à près de 300 millions d'euros par an de perte de recettes fiscales pour l'État. Si les quatre opérateurs proposaient un kiosque, le coût annuel dépasserait donc le milliard d'euros, ce qui nuirait indéniablement à la légitimité du dispositif. En comparaison, le coût global du taux de TVA réduit sur l'ensemble de la presse était de 160 millions d'euros en 2017.

L'évolution du coût du taux super réduit de TVA en cas d'application à tous les opérateurs télécom



Source : Spiil

Par ailleurs, les offres presse des opérateurs télécom se caractérisent par **l'opacité des conditions d'accès et de rémunérations proposées aux médias participants**. Il est, par exemple, impossible de savoir si le groupe Altice (SFR) favorise certains médias, soit qui lui appartiennent, soit qu'il juge leur participation indispensable au succès de l'offre.

Enfin, votre rapporteur pour avis estime que cette situation fiscale pourrait attirer l'attention de la Commission européenne et **être considérée à terme comme une aide d'État indirecte aux opérateurs télécom**. Il se réjouit à cet égard que l'article 4 du présent projet de loi de finances, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, prévoit **des règles spécifiques de ventilation d'assiette**, à l'instar de celle prévues pour les offres couplées de services de télévision (*triple play*), en fixant l'assiette du taux super réduit de TVA à raison du coût d'acquisition des services de presse en ligne proposés. Dès lors, il ne reviendra plus, à compter du 1^{er} janvier 2018, à chaque opérateur, de ventiler lui-même les recettes correspondant à chaque taux comme le droit commun le permet, au risque d'une erreur d'interprétation ou d'un effet d'aubaine.

2. La vigilance légitime des pouvoirs publics

Parce qu'**une presse indépendante, qualitative et pluraliste est indispensable**, en ce qu'elle permet la bonne information du citoyen, et un bon fonctionnement de la démocratie, l'État soutient, au travers d'aides directes et de dispositifs fiscaux dédiés, la presse d'information politique et générale. Il veille particulièrement, dans ce cadre, au maintien d'un pluralisme vivant.

a) *Les privilèges de la presse d'information politique et générale*

(1) Des investissements encouragés

Aux termes de l'article 39 *bis* A du code général des impôts, les entreprises exploitant soit un journal quotidien, soit une publication de périodicité au maximum mensuelle consacrée pour une large part à l'information politique et générale, soit un service de presse en ligne, reconnu par la CPPAP et consacré pour une large part à l'information politique et générale, sont autorisées à **constituer une provision déductible du résultat imposable, en vue de faire face à différentes dépenses d'investissement**. Ces dépenses doivent être réalisées avant la fin de la cinquième année suivant celle de la constitution de la provision et ne sont prises en compte que pour la partie des journaux ou des publications que les entreprises impriment dans un État membre de l'Union européenne.

Les sommes déduites sont limitées à 30 % du bénéfice de l'exercice concerné pour la généralité des publications et pour les services de presse en ligne reconnus et à 60 % pour les quotidiens et publications assimilées (titres de presse hebdomadaire régionale), dans la limite du financement d'une fraction du prix de revient des immobilisations qui y sont définies (40 % pour la généralité des publications et pour les services de presse en ligne reconnus et à 90 % pour les quotidiens et les publications assimilées).

Depuis la loi de finances pour 2011, ce dispositif a été reconduit chaque année pour un an, jusqu'à ce que la loi de finances rectificative pour 2014 n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 le proroge jusqu'en 2017. Une **prolongation pour trois années supplémentaires, soit jusqu'en 2020**, est prévue par l'article 44 *bis* du présent projet de loi de finances, afin de s'aligner sur le dispositif prévu pour les SPEL à l'article 39 *bis* B du code général des impôts, institué par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Le montant de la dépense fiscale est évalué, pour 2018, à **un million d'euros au bénéfice de 78 entreprises de presse**.

(2) Des particuliers mobilisés

La loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse a introduit, dans le code général des impôts, le nouvel article 199 *terdecies-0 C*, qui, à l'initiative de notre collègue David Assouline, institue **une réduction d'impôt sur le revenu en faveur des particuliers qui souscrivent au capital d'entreprises de presse** au sens de l'article 39 *bis* A du même code.

Il s'agissait, au lendemain des attentats du 7 janvier 2015 contre la rédaction de *Charlie Hebdo*, de rendre plus attractive la prise de participation des lecteurs dans des projets innovants de la presse d'information politique et générale imprimée ou numérique ou la reprise d'entreprises en difficulté, sous la forme de **financement participatif**. Le taux de la réduction d'impôt

est fixé à 30 % dans la limite d'un plafond de versement de 1 000 euros par an pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et 2 000 euros pour les contribuables soumis à imposition commune.

Il est porté à **50 %**, **lorsque les souscriptions sont effectuées au capital d'entreprises solidaires de presse d'information (ESPI)** créé par la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse. L'avantage fiscal renforcé à leur profit a pour objectif de développer ce type d'entreprises de presse, dans lesquelles les actionnaires s'engagent à réinvestir une part significative des bénéfices de l'activité. À titre d'illustration, *L'Humanité*, *Charlie Hebdo* et *Les Jours* ont opté pour ce statut.

Le dispositif a été doté par le législateur d'un caractère temporaire : seuls les versements effectués **jusqu'au 31 décembre 2018** y sont éligibles. Son coût estimé pour l'année 2018 est inférieur à 500 000 euros. La mesure a bénéficié, en 2016, à 158 ménages.

Afin de **renforcer l'attractivité du dispositif**, la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias y a apporté plusieurs adaptations :

- le relèvement du plafond de versement ouvrant droit à une réduction d'impôt à **5 000 euros pour les célibataires et à 10 000 euros pour les contribuables soumis à imposition commune** ;

- l'élargissement du périmètre des entreprises éligibles aux **titres d'information politique et générale de longue périodicité** ;

- **l'extension du bénéfice de la réduction d'impôt** aux versements effectués en faveur d'une société dont l'objet statutaire exclusif est de prendre une participation au capital d'une entreprise de presse et regroupant exclusivement des actionnaires individuels, notamment les « **sociétés des amis** » ou « **sociétés de lecteurs** ». Le quotidien *Le Monde* dispose, par exemple, d'une société des lecteurs actionnaire de la société éditrice. Créée en 1985, elle réunit 12 000 lecteurs-actionnaires, qui se sont mobilisés à trois reprises (1985, 1987 et 2002) pour lever 6 millions d'euros intégralement investis dans le quotidien. Il existe également depuis vingt ans une association des amis du *Monde Diplomatique* et une association des amis de *La Vie. Libération* dispose d'une société des lecteurs depuis 2006 ; *L'Humanité* a une société des amis depuis 1996 et une société des lecteurs depuis 2002 qui compte 11 200 adhérents. En presse magazine, *Alternatives économiques* a une société civile des lecteurs. C'est également le cas de *Médiapart* en presse digitale.

Par ailleurs, la loi susmentionnée du 17 avril 2015, grâce à l'adoption de « **l'amendement Charb** » à l'initiative de nos collègues Pierre Laurent et David Assouline, a donné un ancrage légal au rescrit fiscal précédemment applicable en matière de mécénat au bénéfice de presse. L'article 200 du code général des impôts a ainsi été complété pour **ouvrir le bénéfice du régime fiscal du mécénat**, institué par la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au

mécénat, aux associations et aux fondations, **aux associations œuvrant pour le pluralisme de la presse**. Par ailleurs, est ouverte, pour des fonds de dotation, **la possibilité de soutenir des associations ou fondations agissant dans le soutien du pluralisme de la presse**.

Dans ce cadre, les dons et versements aux associations d'intérêt général exerçant des actions concrètes en faveur du pluralisme de la presse, par la prise de participations minoritaires, l'octroi de subventions ou encore de prêts bonifiés à des entreprises de presse d'information politique et générale au sens de l'article 39 *bis* A du code général des impôts, ouvrent droit à **une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % du montant du don dans la limite de 20 % du revenu imposable**.

La même réduction s'applique aux fonds de dotation conduisant des actions identiques. Les dons peuvent être nominatifs ou généraux (le montant des dons est alors affecté par un comité d'orientation) ; ils sont **gérés par deux associations : *Presse et Pluralisme* et *J'aime l'info***.

L'association *Presse et Pluralisme* a été créée en 2007 à l'initiative des principaux syndicats de la presse imprimée. Elle a pour vocation d'« *œuvrer en faveur du pluralisme de la presse payante en France* » par des actions financées par appel au don. En 2015, les dons collectés ont atteint à **7,4 millions d'euros, dont 2,9 millions d'euros issus de dons en ligne**, cette proportion croissant chaque année. La **quasi-totalité des dons sont nominatifs** au bénéfice d'une ou plusieurs publications (46 en 2015). L'année fut particulièrement exceptionnelle puisque c'est à l'initiative de *Presse et Pluralisme* qu'**une collecte d'envergure s'est organisée au profit de *Charlie Hebdo***. L'association a apporté un concours immédiat de 200 000 euros à *Charlie Hebdo* pour que puisse être publié son numéro « historique » du 14 janvier. Surtout, elle a mis en place, en moins de 48 heures, le site www.jaidecharlie.fr, sur lequel plus d'un million d'euros de dons en ligne ont été collectés dans les cinq jours qui ont suivi l'attentat, en provenance de plus de 80 pays. 2,7 millions d'euros, issus de près de 45 000 dons, ont pu être reversés au titre.

L'effet « *Charlie hebdo* » quelque peu émoussé, l'année 2016 a enregistré **une diminution sensible du montant total des dons à 5,6 millions d'euros**, mais au bénéfice d'un nombre plus élevé de publications (49). En réalité, faisant abstraction des événements tragiques de 2015, **le dispositif poursuit sa montée en charge**. Pour mémoire, *Presse et Pluralisme* n'avait engrangé que 900 000 euros de dons en 2010, 1,7 million d'euros en 2012 et 3,3 millions d'euros en 2014.

Pour sa part, l'association *J'aime l'info* a été créée en 2011, à l'initiative de la presse en ligne et notamment du SPIIL et du site *Rue89*. En 2016, **42 sites ont bénéficié de dons avec 308 593 euros récoltés**, contre 757 340 euros en 2015, année record en raison des collectes réalisées au bénéfice d'*Arrêt sur images* et de *Médiapart*, mais seulement 147 402 euros en 2014.

b) Un soutien réitéré au pluralisme

Au total, les aides au pluralisme, sans lesquelles ne pourrait survivre une presse d'opinion diversifiée, atteindront **16,03 millions d'euros en 2018**, stables par rapport à 2017 où l'enveloppe avait bénéficié d'une augmentation de 3,5 %. Comme l'a rappelé Françoise Nyssen, ministre de la culture lors de son audition devant notre commission de culture, de l'éducation et de la communication, la défense du pluralisme constitue une priorité du Gouvernement en matière d'aides à la presse.

(1) Un élément de survie pour la presse à faibles ressources publicitaires

Dans le double contexte de l'attentat contre l'hebdomadaire *Charlie Hebdo* et du risque d'érosion de la diversité de l'offre de presse d'information politique et générale, il est apparu évident de **renforcer les aides au pluralisme de la presse**.

À ce titre, l'aide aux quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires, régie par le décret n° 86-616 du 12 mars 1986, a été **étendue à l'ensemble des publications nationales d'information politique et générale, sans distinction de périodicité**, par le décret n° 2015-1440 du 6 novembre 2015 relatif au soutien de l'État au pluralisme de la presse, **élargissement applaudi à l'époque par votre rapporteur pour avis**.

À cette occasion, l'aide existante pour les quotidiens n'a pas été modifiée, compte tenu de sa sensibilité pour les titres concernés, mais deux conditions supplémentaires ont été ajoutées pour les titres de périodicités longues : ne pas avoir touché l'aide aux revues du Centre national du livre (CNL) et ne pas se limiter à la republication d'articles déjà parus dans des publications à périodicité plus courte.

En outre, une nouvelle condition d'éligibilité s'applique à l'ensemble des titres : le contenu d'une publication ne doit pas avoir donné lieu à une condamnation du directeur de la publication devenue définitive au cours des cinq années précédant la demande d'aide, en application des articles 24 ou 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Cette aide, rebaptisée en 2015 « aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires » et à laquelle **deux nouvelles sections ont été ajoutées** aux trois existantes, vise à soutenir les titres qui bénéficient structurellement de recettes publicitaires faibles compte tenu de leur positionnement éditorial, comme ceux qui traversent de façon conjoncturelle des difficultés financières. L'aide contribue ainsi au **maintien de la diversité de l'offre de presse et au pluralisme du débat démocratique**.

L'aide attribuée au titre de la **première section** du fonds bénéficie aux quotidiens répondant à certaines conditions relatives au prix de vente (dans une fourchette de 80 à 130 % du prix moyen pondéré pour les quotidiens nationaux), à la diffusion (moins de 150 000 exemplaires), au

tirage (moins de 250 000 exemplaires) et au pourcentage de recettes publicitaires dans leurs recettes totales (moins de 25 %). L'aide accordée dans le cadre de cette section ne peut dépasser 25 % des recettes totales du titre, hors subventions publiques. En 2016, *La Croix*, *L'Humanité* et *Libération* en ont bénéficié.

L'aide attribuée au titre de la **deuxième section** bénéficie à des quotidiens qui répondent aux critères de la première section mais n'y sont pas éligibles car leur prix est inférieur à 80 % du prix moyen pondéré. Seul l'éditeur Play Bac Presse émerge à cette section, pour différents quotidiens à destination des enfants et adolescents, diffusés exclusivement par abonnement : *Mon Quotidien*, *Le Petit Quotidien* et *L'Actu*.

L'aide attribuée au titre de la **troisième section** est destinée à des quotidiens qui ont bénéficié de crédits de la première section pendant au moins trois ans et dont les recettes de publicité représentent moins de 35 % des recettes totales. Il s'agit de permettre une sortie progressive du dispositif d'aide. En 2016, seul *Présent* y a été éligible.

Sur le modèle de ce qui existait pour les quotidiens, la **quatrième section** est ouverte aux publications d'autres périodicités et répondant à plusieurs critères : relever de l'information politique et générale ; être vendues à un prix inférieur à 130 % du prix moyen pour les hebdomadaires, bimensuels et mensuels, et 160 % pour les bimestriels et trimestriels ; avoir eu une diffusion par numéro inférieure à 300 000 exemplaires ; enfin, tirer ses recettes pour moins de 25 % de la publicité. Un taux unitaire de subvention est fixé en divisant les crédits par la diffusion totale des publications éligibles. Un abattement de 50 % s'applique entre un et deux millions d'exemplaires diffusés annuellement ; il est intégral au-delà de ce seuil. En outre, comme pour les quotidiens, nul titre ne peut recevoir dans ce cadre une aide supérieure à 25 % de ses recettes annuelles.

En 2016, trente-six publications, dont *Famille chrétienne*, *Courrier international*, *La Vie*, *Le Monde diplomatique*, *Marianne*, *Alternatives économiques* et, - votre rapporteur pour avis s'en étonne, compte tenu du caractère plus indiscutable de sa qualité de publication d'information politique et générale -, *VSD*, pour les plus importants bénéficiaires, ont reçu une aide de cette section pour un montant maximum de 300 000 euros.

La **cinquième section** du fonds est destinée, sur le modèle des quotidiens, aux publications ayant été éligibles pendant trois ans à la quatrième section, mais dont la publicité représente désormais entre 25 % et 35 % des recettes. Pour éviter un effet de seuil brutal, la sortie du dispositif se fait ainsi en sifflet avec le versement d'une aide dégressive d'une année sur l'autre. Par définition, aucun titre n'a pu bénéficier de l'aide au titre de cette section en 2016.

La réforme opérée en 2015 avait porté, en loi de finances pour 2016, le montant de l'aide à 12,6 millions d'euros, contre 8,6 millions d'euros

l'année précédente. En 2017, l'aide aux publications nationale d'information politique et générale à faibles ressources publicitaire s'est établie à **13,2 millions d'euros**. Elle sera **identique en 2018**.

(2) Un élargissement utile à la presse locale

L'**aide aux quotidiens locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces (QFRPA)** a pour objet de **concourir au maintien du pluralisme et à la préservation de l'indépendance** des titres concernés. Les règles régissant le fonds, divisé en **deux sections**, sont fixées par le décret n° 89-528 du 28 juillet 1989 modifié par le décret n° 2010-1088 du 15 septembre 2010 relatif au développement et à la modernisation de la presse en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, qui a admis à son bénéfice les journaux édités dans les collectivités d'outre-mer.

L'aide attribuée au titre de la première section bénéficie aux quotidiens locaux répondant à certaines conditions relatives au prix de vente (l'édition locale la plus diffusée doit être vendue à un prix inférieur à 130 % du prix de vente moyen des quotidiens régionaux), à la diffusion (un maximum de 60 000 exemplaires en moyenne), au tirage (un maximum de 70 000 exemplaires en moyenne) et au pourcentage de recettes de petites annonces dans leurs recettes publicitaires totales (moins de 5 %).

L'aide attribuée au titre de la seconde section bénéficie à des quotidiens locaux qui ne sont pas éligibles à la première section, en raison notamment de la part des petites annonces dans leurs recettes publicitaires totales, mais qui répondent néanmoins aux conditions relatives au prix de vente, à la diffusion, dont plus du quart doit être assurée par voie postale, et au tirage moyen, ainsi qu'au pourcentage de recettes de petites annonces dans leurs recettes publicitaires totales (moins de 15 %).

Pour la première section, le taux unitaire de subvention attribué à chaque titre est multiplié par le nombre d'exemplaires effectivement vendus au cours de l'année civile précédant l'année d'attribution de l'aide ; pour la deuxième section, il est multiplié par le nombre d'exemplaires acheminés par voie postale au cours de l'année civile précédente.

En 2018, comme en 2017, l'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces reste stable à **1,4 million d'euros**. La dotation 2016 a été consommée en intégralité au bénéfice de titres comme *L'Écho*, *La République des Pyrénées*, *Le Journal de la Haute-Marne*, *La Presse de la Manche* et *Presse Océan*. Au titre de la seconde section, seul *Centre Presse* a reçu une subvention, qui s'est élevée à 84 000 euros.

Par ailleurs un **fonds** spécifique a été créé par le décret n° 96-1067 du 10 mai 1996, afin de **favoriser la diffusion au numéro des titres de la presse hebdomadaire régionale d'information politique et générale**. Son dispositif a été modifié à quatre reprises :

- par le décret n° 97-1067 du 20 novembre 1997, qui a scindé le fonds en deux sections, afin de tenir compte de la situation des hebdomadaires les plus touchés par l'augmentation des tarifs postaux résultant des accords dits « Galmot » conclus entre les éditeurs de presse, La Poste et l'État ;

- par le décret n° 2004-1312 du 26 novembre 2004, qui a ouvert le bénéfice du fonds aux titres de la presse locale rédigés en langue française ou dans une langue régionale en usage en France et a renforcé l'égalité de traitement entre les titres, en introduisant pour la seconde section un plafond de diffusion fixé à 10 000 exemplaires ;

- par le décret n° 2014-659 du 23 juin 2014 réformant les aides à la presse, qui a institué un plafonnement progressif du soutien pouvant être reçu par un même groupe de presse au titre de l'aide à la presse hebdomadaire régionale ;

- enfin, par le décret n° 2016-1161 du 26 août 2016 relatif au soutien, à l'émergence et à l'innovation dans la presse et réformant les aides à la presse, qui a **étendu l'aide aux titres locaux d'information politique et générale de périodicité jusque trimestrielle et l'a rebaptisée « aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale »**. À compter de cette date, le total des aides attribuées au cours d'une même année à des sociétés filiales ou sous contrôle d'une même société ne peut être supérieur à 25 % du montant de la dotation du fonds. Par ailleurs, aux termes du même décret, les titres concernés deviennent éligibles au fonds stratégique et au nouveau fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse.

Le fonds est désormais scindé en **trois sections** : la première, qui bénéficie d'*a minima* 85 % des crédits, concerne l'ensemble des hebdomadaires éligibles. Sa répartition est définie proportionnellement au nombre d'exemplaires vendus au numéro, dans la limite d'un plafond de 20 000 exemplaires et d'un plancher de 2 000 exemplaires.

La deuxième section est ouverte aux hebdomadaires qui, répondant aux conditions fixées pour bénéficier de la première section, peuvent en outre justifier d'une part, que 50 % au moins des exemplaires parus au cours de l'année civile précédant l'année d'attribution de l'aide pesaient moins de cent grammes, d'autre part, que leur diffusion effective par abonnement postal a représenté, en nombre d'exemplaires par parution, au moins 50 % de leur diffusion totale. L'aide attribuée à chaque titre, qui peut se cumuler avec celle reçue au titre de la première section, est définie proportionnellement au nombre d'exemplaires effectivement vendus par abonnement postal au cours de l'année précédente, dans la limite de 10 000 exemplaires par parution.

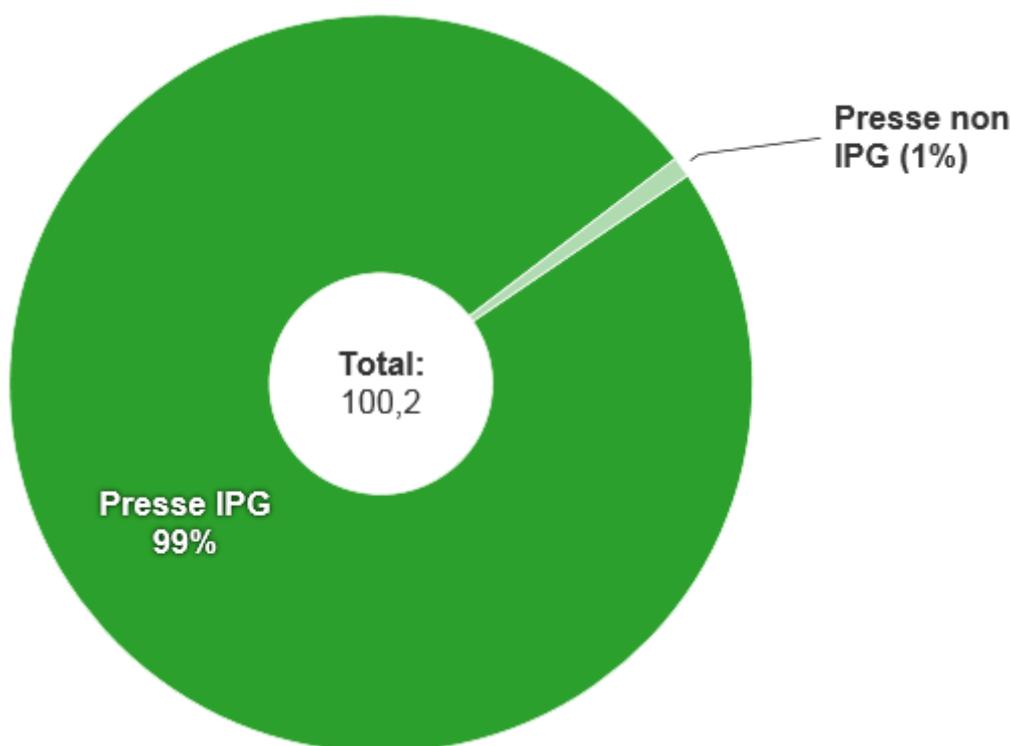
Enfin, la nouvelle troisième section est ouverte aux publications éligibles autres que les hebdomadaires. Sa répartition est réalisée proportionnellement au nombre d'exemplaires effectivement vendus, dans la limite d'un plafond de 200 000 exemplaires et d'un plancher de 20 000 exemplaires.

L'aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale, avec **1,47 million d'euros en 2017**, soit 50 000 euros supplémentaires pour financer son extension à l'ensemble des titres locaux d'information autres que les quotidiens par le décret précité du 26 août 2016, a bénéficié à 93,7 % à la première section du fond, contre 97,8 % en 2016 avant la réforme de l'aide. Au 31 août, la dotation était intégralement consommée. Le montant prévu pour 2018 est identique, afin de **doter de façon pérenne la troisième section** de 50 000 euros.

c) Un législateur attentif à la déontologie de la presse

Au-delà du ciblage de la majorité des aides directes à la presse au profit de la presse d'information politique et générale et du renforcement récent des aides au pluralisme, le législateur a pris soin, pour assurer la qualité, l'indépendance et donc la valeur des informations diffusées par les éditeurs de presse, de doter le secteur de **solides règles déontologiques**.

La ventilation des aides directes en 2016 (millions d'euros)



Source : Rapport annuel de performance (RAP) 2016 du programme 180 « Presse »

L'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dispose : « *la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.* » Un siècle plus tard, l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse confirme ce principe : « *L'imprimerie et la librairie sont libres* ».

Au niveau européen, la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, en son article 10, prévoit que *« toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. »* La résolution 1003 adoptée par l'Assemblée parlementaire du conseil de l'Europe relative à l'éthique du journalisme rappelle pour sa part que *« l'exercice du journalisme comporte des droits et des devoirs, des libertés et des responsabilités », « que la fin ne justifie pas les moyens »* mais également que *« dans les rapports nécessaires qu'il leur faut entretenir avec les pouvoirs publics ou les milieux économiques, les journalistes doivent éviter d'en arriver à une connivence de nature à nuire à l'indépendance et l'impartialité de leur profession »*.

À titre particulier, le législateur a entendu fixer les obligations fondamentales des journalistes et de leur employeur. Ainsi en est-il de l'Agence France-Presse (AFP), qui *« ne peut en aucune circonstance tenir compte d'influences ou de considérations de nature à compromettre l'exactitude ou l'objectivité de l'information »,* et *« ne doit, en aucune circonstance, passer sous le contrôle de droit ou de fait d'un groupement idéologique, politique ou économique »* (article 2 de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'Agence France-Presse).

Par ailleurs, dans le seul secteur de la publicité, l'article 10 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse prévoit qu'*« il est interdit à toute entreprise éditrice ou à l'un de ses collaborateurs de recevoir ou de se faire promettre une somme d'argent, ou tout autre avantage, aux fins de travestir en information de la publicité financière. Tout article de publicité à présentation rédactionnelle doit être précédé de la mention "publicité" ou "communiqué" »*.

En 2009, le législateur est à nouveau intervenu pour reconnaître **un droit d'opposition aux journalistes de l'audiovisuel public** (loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision), droit récemment étendu à l'ensemble de la profession par l'article 1^{er} de la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias, dite « loi Bloche ».

**Les dispositions de la loi Bloche
relative à la déontologie de la presse et leur mise en œuvre**

La loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias reconnaît **un droit d'opposition aux journalistes**. En effet, l'article 1^{er} étend à l'ensemble des journalistes la protection prévue en faveur des journalistes de l'audiovisuel public aux termes de laquelle ils peuvent **refuser tout acte contraire à leur conviction professionnelle formée dans le respect de la charte déontologique de l'entreprise**.

En outre, est imposée aux entreprises ou sociétés éditrices de presse ou audiovisuelles, l'adoption d'une **charte déontologique** rédigée conjointement par la direction et les représentants des journalistes. À défaut de conclusion d'une charte avant le 1^{er} juillet 2017 et jusqu'à l'adoption de celle-ci, les déclarations et les usages professionnels relatifs à la profession de journaliste peuvent être invoqués en cas de litige. La loi oblige les employeurs à remettre cette charte à tous leurs journalistes et garantit l'information du comité d'entreprise de l'application de ces chartes à travers un bilan annuel.

L'article 20 de la loi prévoit que la violation, par une entreprise éditrice de presse, des dispositions relatives au droit d'opposition des journalistes, aux chartes déontologiques ou à l'information du public sur les modifications relatives aux titres entraîne la **suspension de tout ou partie des aides directes ou indirectes** dont elle bénéficie.

En ce qui concerne les 39 titres édités par des entreprises devant, aux termes des dispositions du décret du 13 avril 2012, signer une convention-cadre avec l'État, 15 titres étaient dotés d'une charte déontologique au 1^{er} juillet 2017. Pour les autres titres, **la quasi-intégralité des entreprises éditrices déclarent que les négociations sont en cours avec les représentants des journalistes** et, parmi elles, près de la moitié estiment que la charte pourrait être adoptée avant la fin de l'année 2017.

Pour l'ensemble de la presse française, un bilan quantitatif de l'adoption des chartes déontologiques est en cours de réalisation avec l'aide des syndicats professionnels. Ce travail de recensement se heurte toutefois, pour certains syndicats, à un taux de réponse relativement faible de la part des sociétés éditrices concernées, de sorte que les statistiques présentées ci-après doivent être appréhendées avec prudence. Au 30 septembre 2017 :

- pour le SPQN, sept des dix sociétés éditrices affiliées, représentant neuf des treize titres rattachés, déclarent avoir adopté une charte ; celles dont ce n'est pas encore le cas estiment que ce sera chose faite à la fin de l'année 2017 ;

- pour l'Union pour la presse régionale (UPREG), 23 des 43 sociétés éditrices, représentant 27 des 51 titres rattachés, déclarent avoir adopté une charte (soit 53 % des éditeurs et des titres) ; la plupart des sociétés éditrices déclarant ne pas être dotées de charte précisent que les négociations sont en cours et devraient, pour une part significative d'entre elles, être signée d'ici la fin de l'année ;

- Pour la Fédération de la presse périodique régionale (FPPR), le très faible taux de réponse des sociétés éditrices du SNPJ et du SNPR ne permet pas de disposer de vision claire de la situation ;

- pour le SPIIL, 45 % des sociétés ayant répondu déclarent être dotées de chartes ; elles représentent 15 % des 119 éditeurs affiliés et des 130 titres rattachés ; là encore, les sociétés déclarant ne pas être dotées de charte précisent que les négociations sont en cours avec les représentants des journalistes.

Ce premier bilan quantitatif n'a pas pu être réalisé à temps par le SEPM et la FNPS, deux organisations comptant de très nombreux membres et dont le taux de réponse est, à ce jour, demeuré très bas.

Enfin, conformément aux dispositions combinées de l'article 20 de la loi et du chapitre I^{er} du décret n° 2012-484 du 13 avril 2012 modifié, les conventions-cadres entre l'État et les titres et groupes de presse ont pour but de

conditionner le versement des aides à la presse à l'adoption par ces derniers d'engagements et de bonnes pratiques sociales, environnementales, éducatives, etc. Elles portent sur les années 2017 à 2019 et concernent principalement les titres et groupes percevant plus d'un million d'euros d'aides par an.

Le ministère de la culture assurera un **suivi régulier des engagements pris**, au moyen de rapports annuels qui lui seront remis et qui contiendront des indicateurs de suivi. Il pourra **suspendre en partie les aides en cas de non-respect** des engagements. Le modèle des conventions-cadres a été finalisé fin 2016 en accord avec les organisations professionnelles et a été transmis aux groupes concernés. Les négociations sont en cours.

Source : Ministère de la culture

III. LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE : MOINS DE QUANTITÉS, PLUS DE QUALITÉ ?

A. PRESSTALIS/MLP : L'ÉTERNELLE QUERELLE AUTOUR DE LA VENTE AU NUMÉRO

1. Je t'aime, moi non plus

a) Presstalis, l'enfant gâté

(1) De l'élan de solidarité

Presstalis représente l'opérateur historique de la distribution de la presse en France depuis la Libération. La messagerie assure **la distribution d'un peu moins de 75 % de la presse vendue au numéro**, soit l'ensemble des quotidiens nationaux, plus de 2 000 magazines et plus de 4 000 produits « hors presse ». Depuis le retrait de la société Lagardère, qui en possédait 49 %, en juillet 2011, le capital de 16 millions d'euros de la société Presstalis est détenu par deux coopératives de distribution, l'une détenue par les quotidiens, l'autre par les magazines.

L'activité de distribution de la presse quotidienne nationale assurée uniquement par Presstalis est **structurellement déficitaire** depuis plusieurs années, en raison notamment de l'érosion continue des ventes au numéro (- 52 % en volume et - 37 % en valeur entre 2006 et 2016). Ce déficit a longtemps pu être financé par le résultat positif de la distribution des autres publications, en application du **principe de solidarité entre éditeurs** et en contrepartie du bénéfice, par les magazines, de tarifs postaux avantageux et du taux de TVA super réduit. Mais, en 2010, la société s'est trouvée au bord de la cessation de paiement, ce qui a obligé l'État à intervenir.

Une **aide à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale** a ainsi été mise en place en 2002 par le décret n° 2002-629 du 25 avril 2002 modifié instituant une aide à la distribution de la presse, qui s'établit, dans le présent projet de loi de finances pour 2018, à

18,8 millions d'euros, dont 850 000 euros destinés à soutenir l'exportation de la presse française, soit un montant stable depuis 2015.

En outre, **l'État a soutenu les plans de restructuration successifs** de Presstalis, notamment par la voie de la signature d'accords avec la messagerie et les éditeurs qui la détiennent et utilisent ses services.

Le premier plan de réforme, baptisé « Défi 2010 », couvrait la période 2007-2012 et visait la modernisation du réseau de distribution et des points de vente, ainsi que la diversification des activités de la messagerie. Hélas, dès 2009, Presstalis enregistrait une nouvelle dégradation de ses résultats en raison d'une diminution brutale de ses ventes.

Dès lors, **plusieurs mesures de sauvetage** du système de distribution des quotidiens nationaux ont été décidées. La dotation budgétaire pour l'aide à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale a été revalorisée de 7 millions d'euros, pour s'établir à 18 millions d'euros en 2009, niveau depuis maintenu. De surcroît, au titre de l'année 2010 et dans le cadre du financement de la réforme de la distribution, l'État s'est engagé à verser, sous la forme d'une aide exceptionnelle, une somme de 20 millions d'euros au titre de l'aide à la distribution des quotidiens.

Puis, en 2011, dans un contexte d'aggravation de la baisse de la vente au numéro de la presse et de concurrence accrue avec les Messageries lyonnaises de presse pour la distribution des magazines, la situation de Presstalis s'est à nouveau trouvée très dégradée, conduisant le conseil d'administration de la messagerie à adopter **un ambitieux plan de restructuration** visant à rétablir l'équilibre financier à l'horizon 2015.

Mais devant **l'ampleur des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du volet social**, une mission de médiation fut confiée à Raymond Redding aboutissant, en mai 2013, à un accord sur l'accompagnement social des réformes prévues, pour **un coût de 32,7 millions d'euros, pris en charge par l'État à hauteur de 14 millions d'euros**. Presstalis a reçu 7 millions d'euros en mai 2014, puis 3,5 millions d'euros en novembre de la même année, le versement du solde étant conditionné à la création de la société commune pour l'exploitation du système informatique commun et à une amélioration de la qualité de service avec les diffuseurs. Malgré le retard pris dans la mise en œuvre de ces dernières mesures, le dernier versement est intervenu dès le mois de décembre 2014.

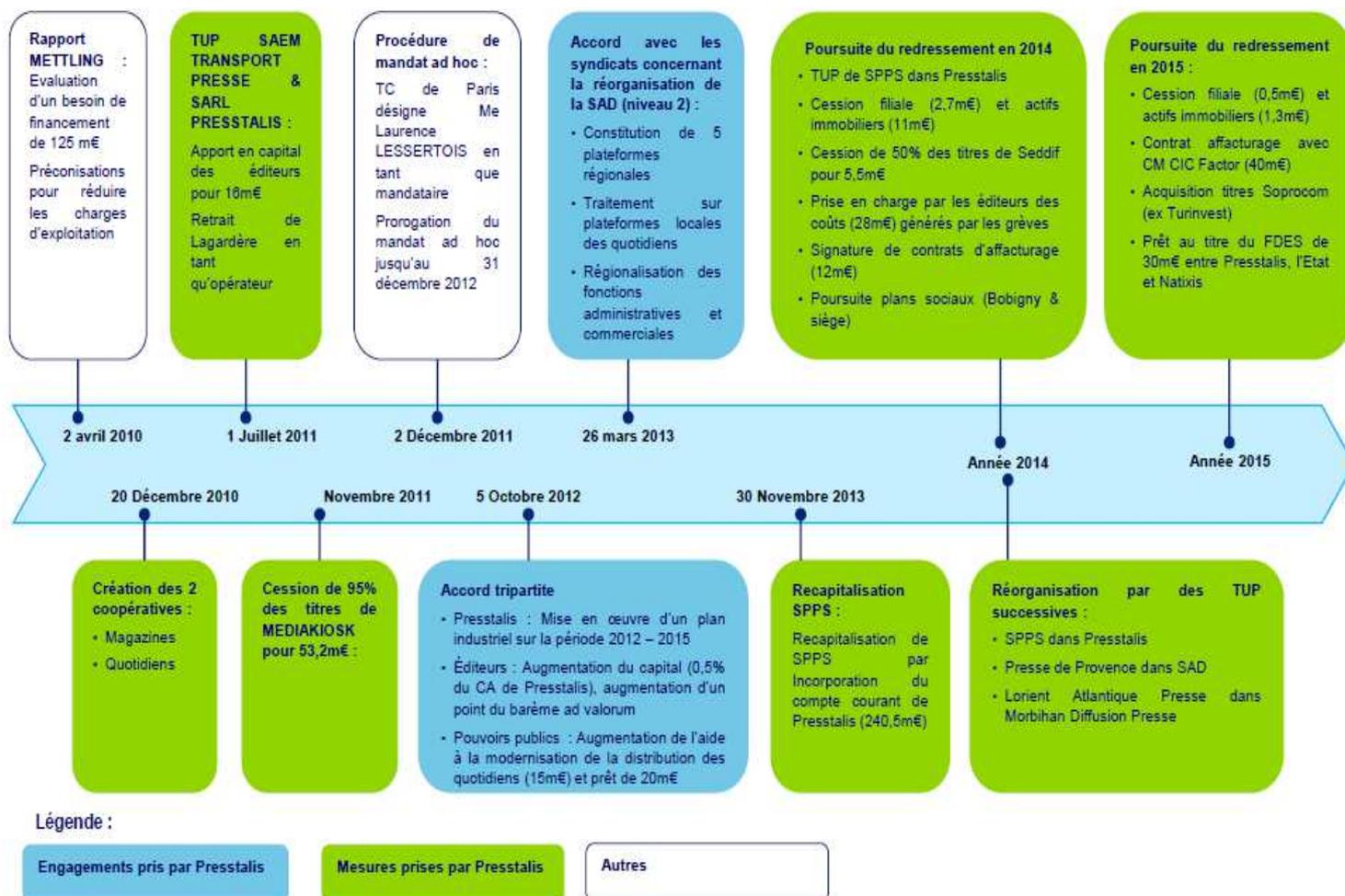
Aides versées à Presstalis depuis 2005 depuis le programme 180

Année	Contexte	Objet	Montant
2008	Défi 2010	Financement du déficit de la distribution des quotidiens et des investissements liés à la restructuration de la branche quotidiens	12 M€
2009	Défi 2010	Financement du déficit de la distribution des quotidiens et des investissements liés à la restructuration de la branche quotidiens	18 M€
2010	Mesures d'urgence post-Mettling	Financement du déficit de la distribution des quotidiens et financement de la réforme de la distribution	38 M€ (20 M€ + 18 M€)
2011	Préparation du plan stratégique	Financement du déficit de la distribution des quotidiens et financement de la réforme de la distribution	18 M€
2012	Plan stratégique	Financement du déficit de la distribution des quotidiens et financement de la réforme de la distribution	23 M€ (18 M€ + 5 M€)
2013	Plan stratégique	Financement du déficit de la distribution des quotidiens et financement de la réforme de la distribution	28 M€ (18 M€ + 10 M€)
2014	Médiation Redding	Financement du déficit de la distribution des quotidiens et financement d'une part des surcoûts liés à la médiation Redding	32 M€ (18 M€ + 14 M€)
2015	Plan stratégique	Financement du déficit de la distribution des quotidiens	18 M€
2016	Plan stratégique	Financement du déficit de la distribution des quotidiens	18 M€
2017	Plan stratégique	Financement du déficit de la distribution des quotidiens	18 M€

Source : DGMIC

Ce fut à nouveau insuffisant et, **en décembre 2014, un nouveau prêt du Fonds de développement économique et social (FDES) est accordé à Presstalis pour un montant de 30 millions d'euros**, assorti de conditions. Dans ce cadre, les éditeurs ont autorisé la poursuite de l'utilisation, par Presstalis, de la totalité des fonds leur appartenant dans la limite de 90 millions d'euros, l'affectation en priorité des produits de cession éventuels au remboursement du prêt, une garantie sur le capital des coopératives et, enfin, le nantissement en cas de défaillance sur le fonds de commerce et/ou sur des branches d'activité de la société, ainsi que sur la part de Presstalis au capital de la société commune de moyens en charge du système d'information.

Principales actions engagées par Presstalis pour permettre un retour à l'équilibre de ses comptes, suite aux préconisations du rapport Mettling



Source : Deloitte

En 2015, Presstalis a pu faire face à ses impasses de trésorerie avec la mise à disposition de ce prêt, tandis que, grâce aux réformes successivement mises en œuvre, **le résultat d'exploitation s'est amélioré à hauteur de 2,1 millions d'euros**. Néanmoins, le résultat net continue d'être largement négatif (-38,3 millions d'euros), compte tenu notamment des charges sur les plans sociaux antérieurs (34,7 millions d'euros) et des dépréciations d'actifs (27,6 millions d'euros) liées à la mise en œuvre du nouveau schéma directeur des dépositaires de presse.

(2) À l'échec industriel

Malgré un marché de la vente au numéro toujours en fort recul (- 7,1 % en valeur pour les quotidiens et - 4,1 % pour les publications), **Presstalis prévoyait pour 2016 un bénéfice avant intérêts et impôts (EBIT) en augmentation, à hauteur de 5,1 millions d'euros**. Ce résultat positif attendu devait être le fruit du plan de restructuration qui touchait à son terme - les effectifs sont passés de 2 504 salariés fin 2012 à 1 319 fin 2015 -, de gains de parts de marché vis-à-vis de son concurrent et d'un plan d'action

complémentaire *via* notamment de nouveaux contrats d'affacturage, mécanisme risqué et de très court terme. Les prévisions pour l'EBIT s'établissaient alors à 12,5 millions d'euros en 2017 et à 22,3 millions d'euros en 2018.

Hélas, alors que Presstalis semblait avoir résolu certaines de ses difficultés financières grâce au soutien de l'État et à des opérations de financements externes, en mai dernier, **un dérapage significatif vis-à-vis de la trajectoire budgétaire a été découvert au moment de la certification des comptes 2016** par les commissaires aux comptes. Le résultat d'exploitation 2016 s'élève finalement à - 1,9 million d'euros et le résultat net s'établit à - 48 millions d'euros. Les résultats de 2017 devraient également être significativement négatifs.

La direction de Presstalis impute la découverte tardive de ce décrochage à la migration du logiciel comptable et au changement du logiciel budgétaire. La différence par rapport au résultat courant prévisionnel proviendrait principalement de données de marché indépendantes des charges propres à la messagerie : effet de ciseaux entre les rémunérations des niveaux 1 et 2, sous-provisionnement de la rémunération diffuseurs, augmentation de la provision client, etc. Le CSMP, lors de son audition par votre rapporteur pour avis, a pour sa part pointé du doigt le coût des plans sociaux très généreux mis en œuvre.

Sur la base des comptes consolidés de Presstalis en 2015, les fonds propres de la messagerie sont négatifs de -255 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 51 millions d'euros de pertes consolidées en 2016, ce qui porte ses fonds propres négatifs à **un inquiétant résultat de -306 millions d'euros**. Pour mémoire, les fonds propres de la coopérative n'étaient négatifs que de 65 millions d'euros en 2010, niveau qui avait à l'époque été jugé fort inquiétant.

La situation financière à nouveau très dégradée de la messagerie a conduit à ce que le mandat de sa présidente, arrivé à échéance en juin dernier, ne soit pas reconduit et qu'il ait été procédé à un changement de directeur général cet automne.

Enfin la crise traversée par la messagerie, couplée à l'homologation de nouveaux barèmes particulièrement compétitifs chez la messagerie concurrente, a poussé un nombre significatif d'éditeurs de la presse magazine à **poser un préavis de départ auprès de la messagerie Presstalis pour un montant total de 300 millions d'euros de chiffre d'affaires**, dont 210 millions d'euros venant des groupes Prisma et Mondadori.

b) Messageries lyonnaises de presse : et si le trublion avait raison ?

(1) Un assainissement de la situation financière

Face à Presstalis, acteur dominant du marché de la distribution de la presse en France, les messageries lyonnaises de presse (MLP) ont principalement développé leur activité sur **des publications à périodicité lente et à fort prix de vente**, à la fois **plus faciles à distribuer et plus rémunératrices**.

Elles assurent ainsi la distribution, au niveau 1, de publications de périodicité hebdomadaire, mensuelle, bimensuelle, etc. Avec plus de 600 éditeurs adhérents, les MLP représentent **entre 27 % et 30 % de la vente au numéro**. Par ailleurs, la messagerie a engagé, à partir de 2007, une stratégie de développement sur le niveau 2 avec sa filiale Forum Diffusion Presse et la constitution du groupement Alliance Distribution (dépôts indépendants déléguant certaines opérations aux MLP). Enfin, elle a tenté de développer, depuis 1999, un niveau 3 avec l'enseigne Agora, concept de points de vente « spécialistes de la presse, de l'information et de l'actualité culturelle et récréative ».

Après **une volonté d'expansion sur le marché de la messagerie concurrente**, MLP a décidé de **revenir à son cœur de métier** : la distribution des flux froids au niveau 1, en cédant une partie de ses actifs sur les niveaux 2 et 3. Ce changement de stratégie s'est imposé lorsque sont apparues, en 2014, de considérables **difficultés de trésorerie**, passée de 42 millions d'euros en 2012 à moins de 15 millions d'euros en 2014 et obligeant la messagerie à avoir recours à des retards croissants de paiement de ses fournisseurs. En 2013 et 2014, les MLP ont en effet **perdu une part importante de leur chiffre d'affaires**, de l'ordre de 50 % sur les deux années, en raison de l'attrition des volumes distribués et, surtout, de transferts d'éditeurs vers Presstalis (*Marianne*, magazines du groupe Mondadori, encyclopédies et hors presse, etc.).

Une procédure d'alerte a été lancée par les commissaires aux comptes en mai 2014, dont les MLP ont obtenu la levée grâce à la décision de geler les acquisitions de dépôts. Le mois suivant, la messagerie annonçait un besoin de trésorerie complémentaire d'environ 17 millions d'euros, finalement traité par **des mesures endogènes** (décalages des paiements aux éditeurs pour 4 millions d'euros), la vente d'actifs non stratégiques, notamment de la filiale Agora, pour environ 5 millions d'euros et des réductions d'effectifs sans licenciement sec.

La mise en lumière brutale des difficultés de trésorerie a entraîné, lors des conseils d'administration des 13 mai et 28 décembre 2014, **un changement de gouvernance** à la tête des MLP, dans un esprit plus favorable au renforcement de la mutualisation avec Presstalis.

La situation financière de la messagerie s'est considérablement améliorée en 2015 avec un résultat d'exploitation positif à 1,2 million d'euros et **une restauration d'ensemble de la trésorerie**, grâce à la conclusion d'un contrat d'affacturage et de la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie consistant à ne livrer que sur un, deux ou trois jours par semaine les dépôts, selon un rythme qui correspond aux besoins des clients (mensuels, trimestriels, voire certains hebdomadaires), ce qui a permis de diminuer les coûts de 5 % environ. Enfin a été actée la vente progressive de la centrale d'achat et d'Agora.

Néanmoins, en raison de profonds désaccords manifestés au cours de l'assemblée générale du 21 juin 2016 sur la question des barèmes applicables aux éditeurs (cf *supra*) et du niveau de mutualisation souhaitable avec Prestalis, le conseil d'administration des MLP a démissionné et un nouveau président a été élu sur la base du **soutien des plus petits éditeurs**, groupés dans le Syndicat de l'association des éditeurs de presse (SAEP).

À la suite de ce nouveau changement de gouvernance, avançant le manque de visibilité quant à la nouvelle stratégie, plusieurs éditeurs ont donné, à titre conservatoire, leur préavis de départ, décision collective qui risquait d'engendrer **un fort déséquilibre au sein de la messagerie**, dont la situation financière était d'ores et déjà tendue. Elle n'aurait pu en effet fonctionner avec les seuls volumes confiés par les petits éditeurs, ce dont s'était émue l'an passé notre commission de la culture, de l'éducation et de la communication. De fait, les douze éditeurs les plus importants recourant aux services des MLP (magazines *Le Point*, *Télé Z*, certains magazines du groupe Mondadori, *UFC-Que choisir*, etc.) représentent 60 % du chiffre d'affaires de la messagerie. *A contrario*, 82 % des éditeurs clients des MLP ne réalisent que 10 % de son chiffre d'affaires.

Confrontée à la baisse continue du marché de la vente au numéro et au risque financier encouru à raison des départs annoncés de certains éditeurs, la nouvelle direction a mis en place, en concertation avec les syndicats, **un plan d'une centaine de départs volontaires**, afin de diminuer la masse salariale et de maintenir un résultat d'exploitation positif. Le coût de ce plan s'élève à 6,8 millions d'euros et **le climat social s'est fortement dégradé**, sur fond d'inquiétude quant à la pérennité de la messagerie et à l'avenir de la filière.

Il semble que cette stratégie ait néanmoins payé puisque les chiffres définitifs de l'année 2016 font état d'une situation financière convenable malgré un nouveau recul du marché (- 15 %), les MLP ayant perdu des titres à gros tirage (*Marianne*, *Nouveau Détective*, *Point de Vue*). L'arrêt de certaines activités déficitaires (Agora, une partie d'Alliance Distribution), ainsi que la restructuration du niveau 2 (presque tous les dépôts sont désormais rentables), permettent d'atteindre **un résultat d'exploitation de 4,6 millions d'euros, même si le résultat net reste négatif** (- 500 000 euros) du fait de la restructuration en cours. Selon la direction des MLP, auditionnée par votre

rapporteur pour avis, les économies réalisées en 2016 devraient mettre la messagerie à l'abri des problèmes de trésorerie pendant les quatre prochains exercices.

Votre rapporteur pour avis salue **l'effort réalisé par la messagerie pour revenir à l'équilibre**, alors même que le changement brutal de gouvernance intervenu en 2016, le départ de clients importants (correspondant à 117 millions d'euros de chiffre d'affaires) et le conflit avec Presstalis, soutenue par les régulateurs, quant aux chantiers en cours en matière de mutualisation, laissaient craindre le pire. Il rappelle cependant que **la messagerie demeure en fonds propres négatifs**, qu'elle a, comme Presstalis, consommé son ducroire et qu'elle use également de l'affacturage.

(2) Une mutualisation qui tourne au vinaigre

En réalité, il semblerait bien que les MLP, qui passaient l'an dernier pour **des frondeurs de la mutualisation**, aient eu raison sur certains dossiers, notamment sur celui de la mise en œuvre d'un système d'information commun, qui s'avère aujourd'hui constituer un colossal échec.

Le système d'information commun, chronique d'un immense gâchis

La décision 2014-01 du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) relative au choix d'un système d'information au service de l'ensemble des acteurs de la distribution de la presse a retenu la solution d'informatique en nuage de Presstalis. Initialement réticentes, les MLP ont finalement accepté d'intégrer le nouveau système sous **la condition expresse d'une gouvernance partagée avec Presstalis et la prise en charge par la filière de leurs coûts de retournement**, c'est-à-dire les coûts générés par la bascule sur le système commun. Une **société commune de moyens** a été créée afin de permettre le développement du projet, qui devait permettre **une économie annuelle estimée à 15 millions d'euros pour la filière**.

Début 2015, le conseil d'administration des MLP avait intégré dans ses comptes un investissement total de **3,4 millions d'euros pour le projet**, dont la moitié supportés par la messagerie. Le financement semblait donc alors assuré. Pourtant, les MLP ne se sont engagées dans le projet qu'à partir d'avril 2015. En outre, le coût du projet a été réévalué entre temps **entre 6 et 7 millions d'euros** : cet écart a précipité le changement de direction générale à la tête de la messagerie et **freiné considérablement la mise en œuvre du projet**, dont le calendrier initial prévoyait un déploiement complet au 30 juin 2016.

Après avoir menacé la messagerie de saisir la Cour d'appel de Paris pour l'obliger à appliquer sa décision 2014-01, le CSMP a finalement modifié sa stratégie et commandé une étude au cabinet EY pour jauger l'état d'avancement technique et financier du dossier. Ses conclusions ont révélé, outre des retards permanents, **un dépassement invraisemblable de 12,1 millions d'euros**, qui conduit à doubler le budget initialement prévu pour le développement du système d'information commun.

Dans ces conditions, **le coût du projet devient intenable** ; il reviendrait, pour les MLP, à payer 500 000 euros de plus chaque année pour un système d'information moins efficace que l'actuel. Pour le CSMP, auditionné par votre rapporteur pour avis, l'échec est imputable à **un mauvais choix du maître d'œuvre** : ce n'est pas le principe de la mutualisation de cette activité qui doit être remise en cause.

Aujourd'hui, **le système d'information commun est au point mort** : chaque messagerie fonctionne avec son propre système. Les MLP ont cependant donné récemment leur accord pour travailler sur un référentiel réseau et diffuseurs commun.

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Par ailleurs, pour assurer l'adaptation économique du réseau des dépositaires-mandataires du niveau 2, au nombre de 133 en 2012, le CSMP a voté, le 26 juillet 2012, **la mise en œuvre d'un schéma directeur** d'organisation le réduisant à 99 plates-formes et 63 dépôts en métropole, avant le 31 décembre 2014. L'ARDP a rendu cette décision exécutoire par sa délibération n° 2012-06. La commission du réseau du CSMP a procédé ensuite à la nomination de 63 mandataires parmi les dépositaires ayant répondu à son appel d'offres.

Afin de remédier à l'accumulation de retards dans la mise en œuvre du projet, le CSMP adoptait, le 3 octobre 2013, la décision n° 2013-05 encadrant dans **des délais contraints** le mode d'exécution du schéma directeur, rendue exécutoire par la décision n° 2013-07 de l'ARDP.

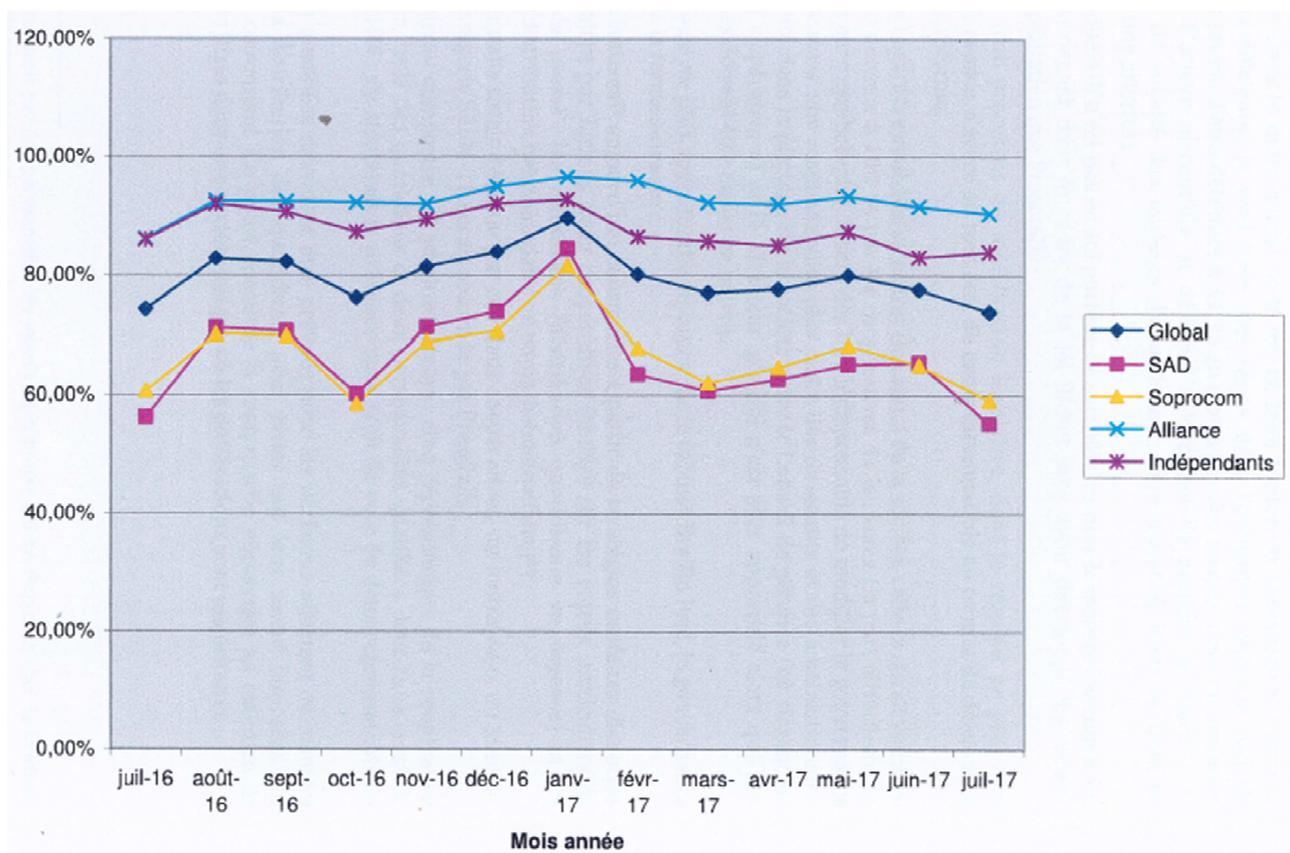
Mais, malgré les procédures de conciliations menées par le CSMP, **les difficultés de trésorerie des MLP et les désaccords entre messageries et dépositaires sur la valorisation des dépôts** par la méthode dite « Ricol », du nom du cabinet en ayant défini le mode de calcul, ont entraîné **le blocage des opérations d'acquisition et de vente**. En outre, la décision n° 2013-05 susmentionnée ayant fait l'objet d'un recours en annulation de la part du Syndicat national des dépositaires de presse (SNDP), une ordonnance de référé, rendue le 5 mars 2014, en a suspendu l'application, dans l'attente que la cour d'appel se prononce.

On comptait ainsi encore, au 1er janvier 2015, 114 dépôts de presse sur le territoire métropolitain. Sur les 35 rattachements prévus par le nouveau schéma directeur, seulement 20 avaient pu être effectués, soit un état d'avancement de 60 % par rapport à l'objectif initial. Le 29 janvier 2015, la cour d'appel de Paris a rejeté sur le fond les griefs soulevés par les plaignants, relançant l'exécution contrainte du schéma directeur dans son calendrier. Depuis lors, de nombreuses opérations ont pu être menées et **le niveau 2 s'oriente vers la cartographie à 63 mandats initialement dessinée**, dont un peu moins de soixante répartis par moitié entre Presstalis et indépendants, le reste étant possédé par les MLP. Au 30 juillet 2017, **95 % des opérations prévues ont pu aboutir**. Il reste encore six rattachements à opérer : deux sont programmés à l'automne 2017 (Brive et Metz), un est

suspendu par un recours (Foix) et trois demeurent à finaliser (Beauvais, Millau et La Canourgue).

S'il était indispensable de rationaliser le niveau 2, les retards pris pour la réforme et l'attrition continue des volumes distribués a conduit à ce que le calibrage initialement prévu ne corresponde plus aux besoins, comme l'a reconnu le CSMP lui-même lors de son audition par votre rapporteur pour avis. Les dépôts de Presstalis, notamment, se trouvent en telle **surcapacité**, estimée à environ 40 %, que du fait de goulots d'étranglement, la distribution des magazines ferme deux jours par semaine et que la mise en vente au jour J n'est assurée que dans 47 % des cas. Le choix de **la massification ne résiste pas, en effet, à l'attrition du marché et a pour conséquence une augmentation des coûts et une détérioration de la qualité de service**. Le modèle des MLP, qui s'appuie majoritairement sur des déposataires indépendants, est infiniment **plus souple**, ce qui constitue une qualité majeure dans un marché baissier.

Taux de mise en vente global à J



Source : MLP

En outre, compte tenu des avantages obtenus par les salariés de Presstalis, la réforme du niveau 2 s'est avérée extrêmement coûteuse, d'autant que la valeur ajoutée par salariée est de 2/3 inférieure à celle d'un salarié d'un dépositaire indépendant. En particulier, le transfert de salariés de Presstalis vers Géodis en conservant leurs avantages acquis **annule partiellement les effets d'économie attendus de l'externalisation.**

c) *Et maintenant ?*

La totalité des acteurs de la vente au numéro entendus par votre rapporteur pour avis dans le cadre de la préparation de l'examen du présent projet de budget¹ se sont déclarés extrêmement **inquiets quant à l'avenir du modèle coopératif de distribution de la presse.** L'échec, à ce stade, du redressement de Presstalis, malgré une aide publique colossale et les efforts indéniables d'économies de la messagerie, les résultats décevants des projets de mutualisation et l'érosion continue des volumes distribués n'invitent effectivement guère à l'optimisme.

Comme lors de chaque crise, chacun y va de sa solution. Selon votre rapporteur pour avis, aucune n'est évidente et il convient d'avancer sur ce sujet avec **une grande prudence** :

- la **fusion** des deux messageries entraînerait *a minima* 500 licenciements, notamment chez les MLP, sans certitude qu'un monopole ne soit *in fine* pas défavorable aux tarifs appliqués aux éditeurs ;

- la **spécialisation des messageries par flux** (flux chauds/flux froids) n'aurait guère de sens si l'on considère que des publications à périodicité moyenne ou longue peuvent constituer des flux chauds à cause de la publicité ou des programmes télévisés qui sont connus fort tard ;

- la **mise en faillite de Presstalis** ne semble ni crédible ni souhaitable compte tenu des conséquences désastreuses sur les dépositaires et, temporairement, sur des diffuseurs déjà très fragiles. Les dépositaires considèrent qu'ils pourraient se passer de toute messagerie coopérative et les MLP seraient capables de reprendre l'activité magazines de Presstalis. Cette solution semble trop extrême et poserait des problèmes tarifaires liés à l'absence de concurrence ;

- de **nouvelles formes de mutualisation** pourraient être inventées, comme le propose le CSMP.

Peut-être ces querelles n'auront-elles plus de sens lorsque la vente au numéro des quotidiens, la plus contraignante et la plus coûteuse, sera réduite à portion congrue. Déjà, *Le Monde* et *Le Figaro* sont passés sous le seuil symbolique des 40 000 exemplaires vendus chaque jour par ce canal. En attendant, il convient d'assurer l'avenir du système coopératif de la loi

¹ Presstalis et l'ARDP, en raison de changements de gouvernance en cours, n'ont malheureusement pas pu être auditionnés cette année.

Bichet. Dans cette perspective, **une mission a été confiée à Gérard Rameix** afin d'éclairer les pouvoirs publics sur la situation économique des messageries et sur les perspectives en matière de régulation et de soutien de la vente au numéro.

2. Une gouvernance impuissante ?

a) Du temps des décisions fondatrices

Aux termes de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, dite « Bichet », s'ajoute aux aides publiques, en matière de financement de la distribution de la presse, **une solidarité professionnelle** organisée sous l'égide du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP).

L'entrée de la presse écrite dans une grave crise économique et **intérêts parfois divergents des acteurs de la filière** au regard des réformes, parfois douloureuses, que nécessitait la situation a conduit le Législateur, avec la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse, à créer, au côté de l'instance de gouvernance professionnelle que représente le CSMP, une Autorité de régulation de la presse (ARDP).

La nouvelle autorité administrative s'est vue chargée **de rendre exécutoires les décisions normatives prises par le CSMP et d'arbitrer les différends** relatifs au fonctionnement des messageries ou à l'organisation du réseau de distribution en cas d'échec de la procédure de conciliation devant le Conseil supérieur.

La **double gouvernance** ainsi installée **a largement contribué à la restructuration de la filière**, en imposant, par **des décisions fondatrices** et au prix de multiples contentieux : la mise en place d'une péréquation inter-coopérative destinée à compenser, à Presstalis, les surcoûts industriels entraînés par la distribution des quotidiens (soit environ 4 millions d'euros versés en 2016 par les MLP) ; le lancement du projet de système d'information mutualisé ; l'adoption du schéma directeur du niveau 2 ; ou encore à la refonte des conditions d'approvisionnement (assortiment et plafonnement) et de rémunération des diffuseurs.

L'attelage déséquilibré des premières années - à l'origine, l'ARDP ne comptait que quatre membres, ne disposait pas de sa propre expertise et était financée par la profession - s'appuie désormais sur deux piliers d'égale importance. Avec la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, **l'ARDP a été installée dans un statut d'autorité administrative indépendante**, financée à ce titre par les pouvoirs publics et non plus, ce qui représentait une sérieuse brèche dans le principe d'indépendance, par les éditeurs. En outre, **son**

expertise a été renforcée par l'adjonction d'un quatrième membre, désigné par le président de l'Autorité de la concurrence pour ses compétences dans les domaines économique et industriel. Enfin, l'ARDP s'est vue reconnaître la faculté d'inscrire une question à l'ordre du jour du CSMP, mais également **le pouvoir de réformer ses décisions.**

b) Au temps des doutes

Les efforts de synergies imposés par le binôme CSMP/ARDP n'ont cependant **pas suffi à équilibrer durablement le système solidaire de la distribution de la presse au numéro**, même s'ils lui ont certainement offert un répit. Le retour de Presstalis à une situation des plus dégradées et la concurrence ravivée avec les MLP interrogent cependant sur l'efficacité du système de gouvernance. Pire, l'échec des grands projets de mutualisation, informatique en tête, font **douter tant du bien-fondé de la méthode que du choix de l'objectif.**

Le constat est si critique que **le doute s'est désormais installé** chez les éditeurs, les messageries, les dépositaires et les régulateurs eux-mêmes. Ces derniers, d'ailleurs, hasard ou non, affichent pour la première fois leurs **désaccords**. En 2017, ce fut le cas sur deux dossiers d'inégale importance : les barèmes des MLP et l'ouverture de rayons presse dans les supérettes des grandes métropoles.

Pour mémoire, aux termes de la loi du 20 juillet 2011 précitée, l'ARDP rend un avis annuel sur l'action du CSMP en matière de barèmes, dans le cadre duquel elle a régulièrement estimé que les tarifs appliqués n'étaient **ni égaux ni transparents** dans la mesure où « *les éditeurs les plus puissants entrent dans une stratégie de chantage avec les messageries afin d'obtenir les tarifs les plus avantageux, au détriment des éditeurs les plus modestes et les moins influents* ». L'étude confiée au cabinet Mazars par le CSMP en 2014 a confirmé cette analyse et dénoncé la **faible adaptation des barèmes aux coûts réels de la distribution des publications**. À l'initiative de votre commission de culture, de l'éducation et de la communication, convaincue de l'urgence à agir sur ce dossier, la loi du 17 avril 2015 a confié à l'ARDP le soin d'**homologuer, sur la base d'un avis transmis par le président du CSMP, les barèmes des messageries** décidés par leur conseil d'administration.

La réforme des barèmes des messageries a constitué **la priorité des autorités de régulation en 2016**. Elle représente **un sujet de tension et d'inquiétude pour des éditeurs** majoritairement en difficulté financière. Ainsi, l'ARDP, sur la base d'un avis défavorable du CSMP, n'a pas été en mesure, le 1^{er} juillet 2016, d'homologuer les premiers barèmes présentés par Presstalis pour les quotidiens, qui, au-delà d'un vice de forme constaté, ne permettaient nullement de couvrir les coûts de la messagerie.

S'agissant des MLP, la demande d'homologation des nouveaux barèmes a été transmise aux régulateurs le 21 octobre 2016. A l'occasion de l'examen de cette proposition, l'ARDP et le CSMP ont pris connaissance de

l'existence, au sein de cette messagerie comme de Presstalis, d'**accords privilégiés permettant à certains éditeurs d'obtenir des tarifs plus favorables que ceux votés par l'assemblée générale de la coopérative**. Les pratiques ont été déclarées **illicites** et, pour la première fois, le Conseil supérieur a fait usage de son droit d'opposition. Au 30 juin 2017, les deux messageries ont confirmé au Conseil supérieur, qu'il n'était plus fait application de conditions tarifaires non prévues au tarif public des prestations de groupage et de distribution.

Un second projet de barèmes, à la baisse, a été transmis le 16 février dernier. Dans son avis au président de l'ARDP, celui du CSMP a émis **les plus grandes réserves sur les montants envisagés**, notamment parce qu'extrêmement agressifs au profit des magazines les plus diffusés, ils faisaient craindre une fuite des éditeurs de cette catégorie vers les MLP, ce qui aurait contribué à déstabiliser un peu plus Presstalis. Malgré cela, et fort étonnamment, l'ARDP a homologué, le 24 mars 2017, les nouveaux tarifs de MLP, qui ont immédiatement conduit certains éditeurs à annoncer leur volonté de rejoindre la messagerie.

Au cours de sa séance du 17 juillet dernier, l'ARDP a, en revanche, rendu exécutoires deux décisions du CSMP en date du 1^{er} juin 2017 visant à **encadrer les pratiques tarifaires des messageries de presse**. La première (n° 2017-01) prévoit que le Conseil supérieur fasse obligation aux coopératives et aux entreprises commerciales de messageries de presse de confier à leurs commissaires aux comptes une mission de contrôle de l'application effective des barèmes coopératifs, dont tout éditeur pourra demander communication des conclusions. Il s'agit de s'assurer que les barèmes prévus par la loi Bichet sont effectivement appliqués et qu'ils ne font plus l'objet, comme par le passé, de dérogations occultes. La seconde (n° 2017-02) modifie, pour les assouplir, les critères d'accès des hors-séries aux conditions de distribution des produits « presse ».

A l'occasion de ce double blanc-seing, l'ARDP a indiqué, s'agissant de l'évolution des conditions tarifaires des sociétés coopératives de messagerie de presse, qu'*« il serait illusoire de considérer que les évolutions des barèmes permettront, à elles seules, de résoudre les difficultés actuelles de la distribution de la presse, qui, compte tenu de la baisse constante de la diffusion, sont durables et structurelles. L'Autorité est convaincue que la construction d'un nouvel équilibre économique de la filière ne peut résulter que d'une mobilisation de l'ensemble des acteurs, et notamment des actionnaires des coopératives »*. Votre rapporteur pour avis partage cette analyse : la situation appelle sans attendre de **nouvelles réformes structurelles**.

Par ailleurs, l'ARDP a décidé de ne pas rendre exécutoire la décision n° 2017-04 du CSMP permettant l'ouverture de rayons presse dans les supérettes des grandes métropoles, destinée à répondre à l'érosion du nombre de points de vente de la presse, en particulier à Paris. L'Autorité a estimé que le fait de devoir obtenir l'accord du diffuseur de presse

préexistant dans un rayon de 250 mètres autour de la supérette **méconnaissait tant les principes du droit de la concurrence que ceux du droit européen**, notamment l'article 14 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

Le CSMP a, dans des observations formulées le 16 octobre dernier, **contesté cette analyse**, en rappelant que l'article 1^{er} de la même directive dispose qu'elle ne s'oppose pas aux mesures prises par les États membres « *en vue de la protection ou de la promotion de la diversité culturelle et linguistique, ou du pluralisme des médias* » et, s'agissant du droit de la concurrence que, « *eu égard au caractère marginal des recettes que les supérettes tireront des rayons de vente de presse par rapport à leurs chiffres d'affaires global, il ne semble pas que ce mécanisme porte une atteinte disproportionnée aux principes du droit de la concurrence* ». Réunie pour une nouvelle délibération le 20 octobre, l'ARDP n'a visiblement pas été convaincue par les arguments du Conseil supérieur et a maintenu son choix de ne pas rendre exécutoire sa décision n° 2017-04, en l'invitant à proposer une solution alternative pour dynamiser le réseau des diffuseurs dans les grandes villes.

Sans aucunement prendre position sur les arguments développés par les parties dans les deux dossiers précédemment évoqués, votre rapporteur pour avis s'inquiète d'une possible **désolidarisation des deux régulateurs**, qui, si elle perdurait, aurait **des conséquences fort néfastes sur un secteur d'activité en situation déjà plus que critique**. Le renouvellement à venir d'une partie du collège de l'ARDP peut apporter des réponses utiles à cette interrogation.

3. Le niveau 3, victime collatérale

a) Un réseau de vente en pleine crise

Dans un contexte de dramatique érosion du marché, qui devrait se poursuivre tendanciellement au cours des prochaines années, voire s'accélérer du fait de la stratégie de hausse des prix des quotidiens nationaux et de la bascule sur support numérique, le réseau des diffuseurs de presse, dit niveau 3, est marqué par **une double tendance de perte de sa densité et de perte de sa qualité**. Entre décembre 2009 et décembre 2016, il a ainsi enregistré une diminution de plus de 5 000 points de vente (- 18%). En 2016, 24 134 points de vente sont actifs, soit 743 de moins qu'en 2015 (- 3%), dont 44 % de commerces spécialisés, 30 % de commerces non spécialisés, 12 % de linéaires en grandes surfaces alimentaires, 9 % de linéaires de capillarité et 3 de concessions Relay. La filière estime que le réseau devrait se réduire à **21 000 points de vente en 2020**.

La province, et notamment les zones les moins denses, concentre encore la majorité des fermetures et représente 78 % des pertes (578 points de vente perdus en 2016, 700 en 2015), alors que l'Île-de-France a enregistré, en 2016, la perte de 165 points de vente « seulement ».

Concernant le réseau parisien *intra-muros*, avec 745 points de vente actifs en 2016, le recul est particulièrement important. Près de 300 points de vente ont disparu en six ans (-28%) et seul le réseau des kiosques présente une stabilité sur la période, tandis que celui des magasins traditionnels est en diminution sensible (-40%). Par ailleurs, l'enseigne Relay a informé la Commission du réseau du CSMP que l'enseigne envisageait un nombre élevé de fermetures de magasins dans la concession RATP (jusqu'à soixante-dix fermetures à terme).

La fermeture de points de vente engendre **un effet de concentration du réseau et par voie de conséquence sa fragilisation et sa précarisation**. En 2015, les 1 000 premiers diffuseurs, qui ne représentaient que 2,5 % du réseau, réalisaient 26 % du chiffre d'affaires. Les 5 000 premiers diffuseurs, soit 20 % du réseau, réalisent près de 70 % des ventes.

Les créations de points de vente ont surtout concerné les « points de vente complémentaires » (PVC) à offre réduite (entre 50 et 150 titres), présents notamment dans les grandes surfaces alimentaires, ce qui constitue **une substitution inquiétante du réseau de capillarité au détriment du réseau traditionnel, à offre plus large**. Cette reconfiguration conduit à **une réduction du chiffre d'affaires moyen de la filière** : alors qu'un point de vente spécialisé réalise un chiffre d'affaires annuel moyen de 150 000 euros, le chiffre d'affaires « presse » d'un PVC s'établit à seulement 15 000 euros.

Un point de vente est ouvert en moyenne 13 heures 30 par jour et 80 heures par semaine. À ces **contraintes horaires** s'ajoute **la pénibilité des tâches matérielles** : un diffuseur spécialisé consacre quotidiennement 4 à 6 heures aux seules opérations de mise en place des produits et de gestion des stocks et des invendus. Le fort accroissement du nombre de produits à traiter, lié notamment au développement des produits hors presse (DVD, multimédias, livres, encyclopédies, etc.) et l'accroissement de forts taux d'invendus (40 % en 2007, 45 % en 2014) engendrent un encombrement croissant des linéaires, ce qui contribue largement à **la dégradation des conditions de travail** tout en nuisant à la bonne exposition des titres et, partant, à leur vente.

Le Livre vert des États généraux de la presse écrite de 2009 recommandait de « *donner au point de vente la capacité d'intervenir dans le choix des titres et des quantités* ». Concernant les quantités distribuées et afin d'assurer l'efficacité du réseau collectif de distribution, le CSMP a institué **un dispositif de plafonnement des volumes distribués**, calculé selon des tranches de volumes de diffusion auxquelles s'appliquent un taux de plafonnement. Cependant, une part importante des volumes n'est pas concernée par cette décision qui ne concerne ni la presse d'information politique et générale ni les hebdomadaires vendus à plus de 400 000 exemplaires (soit une quinzaine de titres, principalement de presse télévisée). S'agissant de l'assortiment, qui permet d'adapter le nombre de titres à l'espace disponible en magasin, la décision initialement prise par le

CSMP de réguler le nombre de titres proposés aux diffuseurs n'est en pratique **pas appliquée en raison d'un système informatique obsolète**. Dans les deux cas, les décisions prises n'ont guère amélioré les conditions de travail et de vente des diffuseurs de presse, qui demeurent critiques.

Par ailleurs, la rémunération des diffuseurs a longtemps pâti d'un **taux de commission bien inférieur aux autres pays européens**¹. Après un premier plan en 2001, qui avait permis de passer la commission moyenne de 15 % à 17 % du chiffre d'affaires, un deuxième plan interprofessionnel signé en juin 2007 et appliqué depuis le 1^{er} janvier 2009 a conduit à une hausse relative de la rémunération des diffuseurs de presse, qui restait cependant insuffisante. Les États généraux de la presse avaient fait, dès 2009, de l'augmentation de la rémunération une priorité, mais il aura fallu l'intervention du commissaire du gouvernement en juillet 2013 lors de l'assemblée générale du CSMP pour que le sujet soit pleinement porté à l'ordre du jour.

Le CSMP a alors lancé une consultation publique sur l'évolution de la rémunération des diffuseurs de presse, donnant lieu à la décision n° 2014-03 en date du 1^{er} juillet 2014, qui définit **une nouvelle grille de rémunération simplifiée fondée sur une revalorisation de la commission moyenne** perçue par le diffuseur de presse sur ses ventes.

Cette augmentation est comprise entre deux et trois points pour le réseau spécialisé sur la base de différents critères : lisibilité, représentativité, informatisation, géocommercialité, etc. L'effort représente un coût global supplémentaire de 27,6 millions d'euros pour les éditeurs, soit 1,7 % du coût de diffusion en l'état actuel des ventes. Deux augmentations de la rémunération moyenne de 0,5 % chacune ont été prises en charge par les éditeurs respectivement en 2015 puis en 2016. Une dernière étape de 0,7 % en 2017 devait être financée par les économies réalisées par la filière. Mais, devant l'incapacité du système de distribution à dégager de telles économies, les éditeurs se sont engagés à supporter provisoirement la hausse correspondante. L'augmentation de la rémunération semble néanmoins **insuffisante pour venir compenser la baisse des revenus causée par la chute des ventes**.

Enfin, s'il est acquis que de nombreuses difficultés qui affectent la filière sont liées à un système d'information obsolète dont les déficiences entraînent de graves erreurs dans les échanges entre les différents niveaux du circuit de distribution, **l'échec de la mise en œuvre du système d'information commun** prévu par la décision n° 2014-01 du CSMP constitue un signal extrêmement inquiétant pour l'avenir, déjà compromis, du réseau de diffuseurs.

¹ A la même époque, la rémunération moyenne des agents de vente de la presse s'établit, par exemple, de 21 % à 26 % au Royaume-Uni et de 20 % à 25 % en Espagne.

Diffuseurs de presse : la paupérisation d'une profession

Selon la loi susmentionnée du 2 avril 1947, les commissions de rémunération perçues par les diffuseurs de presse relèvent de la filière de la distribution, sous l'égide du CSMP et d'accords interprofessionnels. En tant que mandataires commissionnaires du croire, les diffuseurs sont rémunérés par une commission *ad valorem* assise sur le prix de vente facial du titre. En pratique, cette commission prélevée sur le produit des ventes au numéro de la presse est composée de deux parties : une commission de base et des compléments de commission.

1. La commission de base *ad valorem* des diffuseurs

La commission des diffuseurs était fondée à l'origine sur un unique taux assis sur le prix de vente facial de la publication, dite rémunération *ad valorem*. L'article 11 de la loi du 27 janvier 1987 portant diverses mesures d'ordre social posait en effet le principe d'une rémunération uniforme des agents de la vente de la presse et le décret d'application n° 88-136 du 9 février 1988 fixait des taux de commissions maximales, modulées en fonction de la qualité de l'agent concerné et du lieu de son activité. Toutefois, en pratique, un consensus tacite entre les membres de la profession a permis de considérer que le décret introduisait une norme et non une limite indépassable dans les taux de rémunération.

La loi du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse dispose désormais que le CSMP fixe les conditions de rémunération des agents de la vente de la presse (dépositaires et diffuseurs) après consultation de leurs organisations professionnelles. Elle a également supprimé la rémunération *ad valorem*. Le CSMP a alors fixé une rémunération transitoire consistant en une mesure conservatoire de maintien de la rémunération *ad valorem*.

2. Les compléments de commission issus des accords interprofessionnels de qualification des diffuseurs

Les accords interprofessionnels conclus entre les éditeurs et les diffuseurs de presse permettent, depuis 1994, d'encadrer des augmentations de la rémunération des diffuseurs par rapport aux montants des commissions de base.

Ces accords ont mis en place des plans de qualification professionnelle des diffuseurs : en contrepartie d'efforts de modernisation de leur point de vente et de leurs pratiques professionnelles et commerciales, les diffuseurs qualifiés peuvent bénéficier de compléments de rémunération.

3. Les mesures de réforme de la rémunération des diffuseurs de presse

En 2013, le CSMP a engagé un certain nombre de chantiers portant sur l'amélioration des conditions de travail des diffuseurs (quantité des titres distribués, flux de trésorerie, etc.). Dans ce cadre, il a décidé le maintien de la rémunération du réseau en cas de baisse promotionnelle du prix de vente d'un titre. Cette mesure doit permettre aux diffuseurs de bénéficier à plein de l'augmentation des ventes en exemplaires liée à une baisse de prix promotionnelle.

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

b) Un soutien heureusement renforcé

Outre **l'effort, louable mais insuffisant pour enrayer la crise profonde de la diffusion de la presse**, le niveau 3 bénéficie de plusieurs dispositifs de soutien.

(1) En matière de qualification des diffuseurs

D'abord, dans le cadre des accords professionnels précités permettant, en contrepartie d'efforts de modernisation des points de vente et des pratiques professionnelles et commerciales, de bénéficier de compléments de rémunération de la part des éditeurs, les diffuseurs ont profité de **deux plans de qualification** successifs.

Le premier accord interprofessionnel, initié en 1994 et finalisé en 2001, a permis aux diffuseurs éligibles, hors Paris, Lyon, Bordeaux et Marseille, de **bénéficier d'une rémunération nette de 15 % sur la vente** des quotidiens, publications, produits multimédias et encyclopédies. Ce plan a fait l'objet de deux accords distincts signés, d'un côté en 2001 avec Presstalis, les représentants des dépositaires et ceux des diffuseurs, de l'autre en 2002 avec les MLP. Des avenants ont été signés en 2005, 2006, 2009 et 2010. Les diffuseurs qualifiés doivent satisfaire différents critères d'exigence, cumulant notamment la présence d'une enseigne presse sur la vitrine, la représentativité de la presse exposée ou encore le respect d'horaires d'ouverture impératifs.

Le second plan, matérialisé par le protocole d'accord interprofessionnel du 30 juin 2005, inclut un nouveau programme de **revalorisation des rémunérations pour les diffuseurs spécialistes**, dont la vente de presse est l'activité principale. Il a également fait l'objet de la conclusion de deux protocoles séparés pour chaque messagerie de presse, signés en 2006 pour les MLP et en 2007 pour Presstalis, avec des avenants en 2008, 2009 et 2010. Ce plan est ouvert aux diffuseurs qualifiés au titre du premier plan mais également à ceux des métropoles qui en étaient exclues. Pour avoir droit aux compléments de rémunération, les diffuseurs doivent répondre aux critères d'éligibilité du premier plan et à un certain nombre d'autres critères relatifs notamment à **l'informatisation de l'activité et à la formation régulière de l'agent de vente**. Le complément de rémunération peut être augmenté en fonction du mètre linéaire du diffuseur et de sa performance commerciale. Afin d'adapter les objectifs à l'érosion continue des ventes, ces critères ont été assouplis en 2013. Les rémunérations versées dans ce cadre se sont élevées en moyenne à 16,6 % des ventes.

(2) En matière de modernisation des points de vente

Le rapport relatif à l'implantation des kiosques à journaux, remis par Michel Balluteau en juillet 2009, préconisait un certain nombre d'actions de nature réglementaire ou financière destinées à **dynamiser le développement de l'implantation des kiosques à journaux**, notamment l'utilisation les

ressources du fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale (FDM, fondu depuis dans le FSDP) en faveur de créations de kiosques et la rédaction d'une charte pour l'implantation de kiosques à journaux à l'usage des collectivités territoriales.

À sa suite, plusieurs mesures ont été engagées. Mediakiosk a bénéficié d'une subvention de 2,6 millions d'euros au titre du FDM puis du FSDP pour la période 2010-2012, pour **l'installation d'environ 300 kiosques à journaux** sur l'ensemble du territoire. Puis, en 2010, les exploitants de kiosques à journaux sont devenus éligibles au **dispositif d'aide à la modernisation des diffuseurs de presse**, créé en 2004 et destiné à soutenir la modernisation du réseau du niveau 3. Par cette aide, l'État subventionne, à hauteur de 40 %, les investissements des diffuseurs éligibles en équipements mobiliers (présentation de la presse) et informatiques.

Afin de tenir compte de la situation de fragilité économique des exploitants de kiosque, et de soutenir leurs efforts d'informatisation, l'État a décidé en 2013 **une mesure de soutien spécifique à l'informatisation des kiosques**, au sein de l'aide à la modernisation des diffuseurs. Cette mesure, adoptée en mai 2013, vise à rendre l'aide plus incitative en portant le taux de subvention des projets d'informatisation des kiosquiers à 80 % de leurs dépenses éligibles. Cette mesure est prévue pour 300 kiosques au total.

Sur le plan juridique, pour **clarifier les régimes complexes et hétérogènes applicables à l'implantation des kiosques**, une convention a été conclue entre le ministère de la culture, le CSMP et l'Association des maires de France en 2011, puis une circulaire ministérielle a été diffusée l'année suivante auprès des maires et des préfets.

Par ailleurs, **un dispositif d'allègement de la charge de la taxe sur la publicité extérieure** pesant sur les opérateurs des kiosques a été adopté par la loi de finances rectificative pour 2011. Le régime fiscal applicable à la publicité apposée sur les façades des kiosques à journaux a ainsi été aligné sur celui des dispositifs publicitaires apposés sur les éléments de mobilier urbain. Les kiosques peuvent désormais bénéficier, à l'appréciation de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, d'une exonération de cette taxe ou d'une réfaction à hauteur de 50 % de son montant, quel que soit l'objet de l'affichage.

Le décret n° 2009-856 du 8 juillet 2009 a institué **une aide exceptionnelle aux diffuseurs de presse**. Elle a donné lieu à **un versement unique de 4 000 euros**, montant correspondant, en moyenne, à une exonération de 30 % des cotisations sociales personnelles des diffuseurs. 12 342 diffuseurs en ont bénéficié pour un montant attribué de **49,4 millions d'euros**. Des difficultés économiques persistant, le décret n° 2011-1086 du 8 septembre 2011 a institué **une nouvelle aide exceptionnelle d'un montant de 1 500 euros**, porté à 2 000 euros pour les diffuseurs établis à Paris ou dans l'une des onze communes limitrophes, ayant eu à subir les conséquences de

la grève du dépôt de Presstalis en décembre 2010. 9 649 versements ont été décidés pour un total de **14,7 millions d'euros**.

Le mouvement social au sein de Presstalis (trente jours de blocage à l'automne 2012) a durement touché la profession, avec par exemple des pertes d'environ 70 % de chiffre d'affaires par jour de grève pour les kiosquiers de la région parisienne. À nouveau, **une aide exceptionnelle de 1 500 euros** a dû être débloquée au profit de 570 points de vente pour un coût de l'ordre de **1,1 million d'euros** (décret n° 2013-933 du 17 octobre 2013).

Pour **remédier au caractère par nature provisoire de la succession d'aides exceptionnelles**, l'élargissement aux diffuseurs de presse de l'activité du Fonds d'avances remboursables aux entreprises de presse (FAREP) géré par l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) a été mis en œuvre au printemps 2016. Créé en avril 2012, le FAREP était initialement destiné au financement de la création et de la reprise des entreprises de presse écrite, quotidienne ou assimilée, d'information politique et générale. Le fonds a désormais également vocation à **accompagner les opérations de création et de reprise des diffuseurs de presse indépendants**, à travers l'octroi d'un prêt ou en tant que garant auprès d'un établissement bancaire.

En outre, la loi de finances pour 2017 a transformé l'exonération de cotisation foncière des entreprises en faveur des diffuseurs de presse spécialistes et indépendants, jusqu'alors facultative, non compensée et prise sur délibération des collectivités territoriales, en une exonération obligatoire. L'impact financier, en compensation pour l'État, est estimé à **7,5 millions d'euros par an**.

Ces récentes réformes installent de façon plus **pérenne le soutien aux diffuseurs de presse les plus fragiles**. Pour autant, **l'aide à la modernisation des diffuseurs demeure le seul levier direct et ciblé**, puisqu'elle accompagne les projets d'investissement. Votre rapporteur pour avis salue donc l'assouplissement des modalités de l'aide dans le cadre du nouveau plan de soutien lancé en 2016, pour tenir compte des besoins et de la situation des marchands :

– l'aide à la modernisation, avec des dépenses éligibles pour le calcul de l'aide supérieures à 3 500 euros, excluait mécaniquement les plus petits points de vente. Ce seuil a été utilement abaissé à 1 500 euros à compter du 1^{er} janvier 2017 ;

– depuis le 1^{er} juillet 2017, les dépenses éligibles intègrent les dépenses pour l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, les éclairages autres que ceux du linéaire et la liste du matériel informatique subventionné a été actualisée et étendue (tablettes portatives, dalles tactiles en libre-service, etc.).

– enfin, les délais pour bénéficier à nouveau d'une aide pour les investissements informatiques ont été ramenés de quatre à deux ans, afin de lutte contre l'obsolescence des systèmes de vente.

Pour 2018, compte tenu des besoins constatés et de ces mesures d'assouplissement, l'aide est budgétée, comme en 2017 à 6 millions d'euros, contre 3,7 millions d'euros en 2016.

Évolution de l'aide à la modernisation des diffuseurs

<i>En millions d'euros</i>	Montant inscrit au BOP	Nombre de subventions attribuées	Montant des attributions	Montant des versements
2012	5,64	1111	3,1	2,7
2013	4	2038	5,56	5,4
2014	4	1604	4,46	4,2
2015	3,8	1825	4,82	3,8
2016	3,68	1775	4,83	4

Source : DGMIC

B. PORTAGE ET POSTAGE À LA RECHERCHE DE L'EFFICIENCE

1. Une judicieuse réforme de l'aide au portage

a) Un mode de diffusion plébiscité

Le portage, qui consiste à apporter à domicile un titre de presse à ses abonnés, propose le double avantage de ne nécessiter **aucun déplacement pour le client**, contrairement à la vente en kiosque, et de **mettre la publication à disposition dès les premières heures du matin**, bien avant le passage du facteur.

Sur le long terme, s'agissant de la distribution de la presse imprimée, **la part des ventes au numéro a chuté au profit du portage**, tandis que les abonnements par voie postale observaient une relative stabilité. Ainsi, alors qu'en 1992, le portage ne représentait que 31,3 % des exemplaires diffusés, cette proportion s'établissait à 38,6 % en 2014.

Répartition de la diffusion par mode

En proportion de l'ensemble et en pourcentage

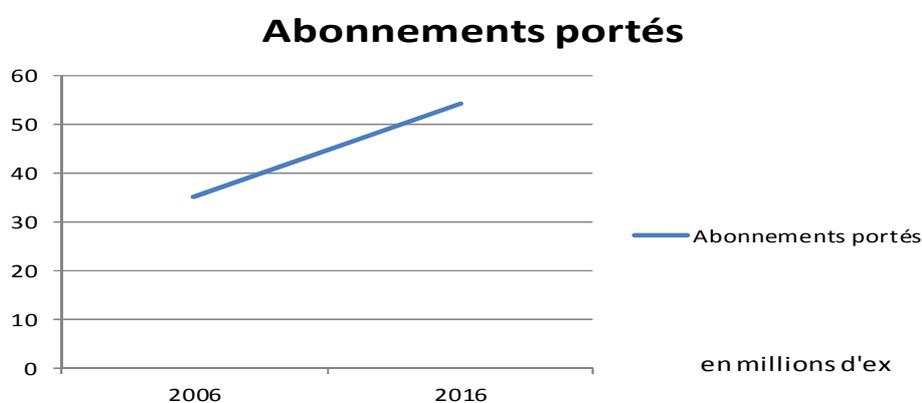
	1992	1995	2000	2005	2010	2012	2013	2014
Réseau de vente	46.9	44.3	42.2	35.6	33.8	38.4	37.9	36.9
La Poste	21.8	21.8	20.9	19.9	21.2	23.7	23.8	24.5
Portage	31.3	33.9	36.9	44.5	45.0	37.9	38.3	38.6
Total	100.0							

Source : DGMIC

Même si le recours au portage pour les abonnements a augmenté de 6,5 % entre 2011 et 2016, les familles de presse n'en usent pas dans les mêmes proportions. Traditionnellement, il est **préfé­ré par la presse quotidienne régionale et départementale**, qui dispose d'un efficace réseau de portage, dont il diffuse plus de 80 % des abonnements individuels, proportion qui paraît difficile à augmenter davantage, compte tenu **des contraintes liées aux abonnés géographiquement excentrés que seule la Poste est en mesure de servir**. Forte de ce réseau, la presse hebdomadaire régionale, dont la périodicité ne nécessite pas absolument de recourir au portage, en a largement développé l'usage ces dernières années.

La **presse quotidienne nationale**, confrontée à l'explosion des coûts de la vente au numéro et aux contraintes horaires de La Poste, développe doucement le portage. Son utilisation a ainsi crû de 11 % entre 2011 et 2016, même s'il ne représente encore que **45 % environ des abonnements, soit 56,8 millions d'exemplaires** en 2016. 35 % des abonnés à un titre de la presse quotidienne nationale reçoivent désormais leur journal par portage ; ils n'étaient que 24 % en 2006.

Nombre d'exemplaires portés en presse quotidienne nationale



Source : SPQN

La **presse magazine** est celle dont le recours au portage a le plus été développé depuis 2011, avec une augmentation de 455 % de son usage pour la distribution des abonnements individuels, en **conséquence de**

L'augmentation considérable des tarifs postaux opérée ces dernières années pour ces publications. Toutefois, le portage ne représente encore, pour les magazines, que 35,7 % de leur distribution d'abonnements.

Taux de portage (abonnés portés/total des abonnements) par famille de presse

Famille de presse	2011	2013	2014	2015	2016	Progression 2016/2011
PQN	40,4 %	43,8 %	45,6 %	46,4 %	44,9 %	+ 11 %
PQR	84,0 %	85,5 %	86,2 %	86,7 %	87,2 %	+ 4 %
PQD	79,4 %	82,4 %	83,4 %	84,1 %	84,7 %	+ 7 %
Presse magazine	3,3 %	10,8 %	12,6 %	17,6 %	18,3 %	+ 455 %
PHR	29,3 %	30,5 %	32,1 %	34,7 %	35,7 %	+ 22 %
TOTAL	73,8 %	75,9 %	76,9 %	78,1 %	78,6 %	+ 6,5 %

Source : DGMIC

Toutefois, l'attrition des volumes de tirage a conduit à **réduire le nombre d'exemplaires portés de 3,5 %** sur la période, toutes familles de presse confondues, exception faite de la presse hebdomadaire régionale (+ 16 % du nombre d'exemplaires portés) et, surtout, de la presse magazine (+ 334 %), qui utilisaient très peu ce mode de distribution. Elles représentent néanmoins des volumes relativement faibles dans la masse globale des volumes portés, de l'ordre de 1 % du total.

Nombre d'exemplaires portés

(en millions d'exemplaires, hors abonnements collectifs et compagnies aériennes)

Famille de presse	2011	2013	2014	2015	2016	Progression 2016/2011
PQN	59,11	61,37	62,31	60,35	56,82	- 4 %
PQR	759,00	751,21	744,94	731,07	723,51	- 5 %
PQD	73,72	73,81	73,61	72,11	72,63	- 1,5 %
Presse magazine	2,12	6,81	7,57	9,60	9,21	+ 334 %
PHR	2,30	2,49	2,6	2,61	2,66	+ 16 %
TOTAL	896,25	895,70	890,45	875,74	864,83	- 3,5 %

Source : DGMIC

Le tassement des volumes portés s'observe particulièrement pour la presse quotidienne nationale et régionale, depuis plusieurs années déjà et

pour des montants élevés (recul de 36 millions d'exemplaires au total entre 2011 et 2016), qui font plus que **compenser les hausses venant de la presse magazine et de la presse hebdomadaire régionale** (augmentation de 7 millions d'exemplaires sur la période).

Par comparaison, le taux de portage des abonnements atteint 61,8 % au Canada, 70 % en Finlande, 74 % aux États-Unis et 95 % au Japon, selon les chiffres récemment publiés par l'Association mondiale des journaux et des éditeurs de médias d'information (WAN-IFRA) pour l'année 2016.

b) Des modalités de soutien en constante adaptation

(1) 2017 : nouveau changement pour un dispositif régulièrement réformé

L'aide au portage a été instituée par le décret n° 98-1009 du 6 novembre 1998 relatif au fonds d'aide au portage. Lors des États généraux de la presse de 2009, il a été décidé d'**encourager ce mode de distribution favorisant la fidélisation des lecteurs et améliorant la qualité du service**. Dès lors, les crédits consacrés à l'aide au portage, qui s'établissaient à 8,2 millions d'euros en 2008, ont été augmentés à 70 millions d'euros en 2009.

Suivant les préconisations de la Cour des comptes, qui, en 2013, dénonçait **certaines effets d'aubaine de ce généreux dispositif**, et les conclusions de l'étude menée en 2014 par le cabinet Roland Berger, l'aide au portage a été **réformée par le décret n° 2014-1080 du 24 septembre 2014** portant réforme du fonds d'aide au portage de la presse. La distinction entre aide au flux et aide au stock a alors disparu et les crédits consacrés au soutien au portage, déjà ramenés à 37,6 millions d'euros en 2013, se sont établis depuis à 36 millions d'euros par an jusqu'en 2017.

La réforme de 2014 s'est toutefois rapidement heurtée – pour ce qui concerne le volet éditeurs de l'aide – à **l'attrition d'ensemble des volumes pour la presse quotidienne**. Sans le correctif finalement mis en place, le tassement des volumes aurait conduit, en tendance, à une aide nulle pour ces familles de presse, ce qui aurait accéléré leurs difficultés.

L'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et l'Inspection générale des finances (IGF) ont publié en février dernier **un rapport d'évaluation de l'aide au portage**, destiné à proposer des solutions pour **rendre l'aide plus incitative et assurer une meilleure visibilité des montants distribués**. Leurs travaux ont confirmé le diagnostic traditionnellement porté sur la réforme intervenue en 2014 : celle-ci s'est avérée **inadaptée à la presse quotidienne régionale**, en raison d'une stagnation de son portage, tant pour des raisons économiques que logistiques. Le dispositif d'aide n'a pu être mis en œuvre qu'avec l'ajout d'une clause de sauvegarde, qui garantissait aux éditeurs 90 % de l'aide versée l'année précédente, renouvelée chaque année par voie réglementaire pour atténuer les effets potentiellement trop brutaux de la réforme.

Le **décret n° 2017-1332 du 11 septembre 2017 réforme l'aide au portage** en maintenant cependant sa division en deux sections :

- sur la **première section**, qui incite les éditeurs à développer le portage des abonnements, sont éligibles les titres d'information politique et générale au maximum hebdomadaire et les publications d'information sportive. Il s'agit d'une **aide à l'exemplaire porté**, multipliée, pour chaque titre, par le volume total des exemplaires individuels et collectifs portés. Les titres bénéficiaires des aides au pluralisme reçoivent une bonification.

Un **correctif** a été apporté en 2014, 2015 et 2016 afin de maintenir un montant d'aide égal à 90 % du montant perçu l'année précédente, dans la limite des crédits disponibles. La réforme menée en 2017 intègre cette **clause de sauvegarde** de manière pérenne dans le calcul de l'aide, afin d'assurer une visibilité du soutien public aux éditeurs de presse. Elle est cependant **plafonnée à 110 %** de l'aide perçue l'année précédente ;

- la **seconde section**, qui incite les réseaux de portage à porter pour compte de tiers et donc à **mutualiser davantage le portage**, concerne essentiellement le portage par les réseaux de la presse régionale, de titres de la presse quotidienne nationale ou de la presse magazine, mais également les réseaux de portage indépendants. L'aide est calculée en fonction de la progression du portage pour le compte de tiers. Cette progression, autrefois calculée sur trois ans, l'est désormais sur quatre, afin de lisser dans le temps la tendance au ralentissement de la progression de ce type de portage.

Par ailleurs, la réforme de 2017 a introduit un **principe de dégressivité de l'aide aux réseaux** à partir de quinze millions d'exemplaires tiers portés, afin qu'une éventuelle augmentation de la part de l'aide consacrée aux réseaux ne constitue pas un effet d'aubaine pour les acteurs dominants du secteur, notamment les réseaux de portage en Ile-de-France.

En 2016, neuf entreprises de portage dépendant d'éditeurs de presse et deux réseaux de portage indépendants ont été subventionnés au titre de la seconde section, pour un total de **3,91 millions d'euros**, sur un total de 35,3 millions d'euros de subventions accordées au titre du fonds d'aide au portage, soit 11,1 % des versements. Les réseaux de portage avaient prévu de **porter 52,5 millions d'exemplaires pour le compte de tiers**, contre 537,8 millions d'exemplaires pour leurs propres titres (ou leur titre principal pour les réseaux de portage indépendants), soit **8,9 % de portage pour compte de tiers** hors livraisons aux compagnies aériennes. À titre de comparaison, en 2011, cette proportion s'était élevée à 3,9 %. Dans un contexte de tassement du portage en propre, le portage pour les titres tiers, dont les volumes ont plus que doublé entre 2011 et 2016, fait donc montre d'une dynamique vertueuse, que la réforme de 2017 devrait encourager un peu plus.

Enfin, dans un **souci de visibilité et de simplification administrative**, les aides des deux sections sont désormais calculées sur la base des données réelles définitives de l'année n+1 et non plus en fonction

de données prévisionnelles sur l'année en cours, ce qui entraînait de trop fréquents trop-perçus et moins-perçus.

Favorable à la mutualisation des réseaux de distribution, votre rapporteur pour avis salue l'esprit de cette nouvelle réforme de l'aide au portage, dont il souhaite qu'elle permette enfin un essor du portage pour compte de tiers et **le développement de partenariats entre acteurs du portage et de la vente au numéro**.

(2) L'enjeu de la mutualisation

Si nécessaires soient-ils, **les projets de mutualisation du portage à domicile et vers les points de vente** entre la presse quotidienne nationale et la presse quotidienne régionale ont dû faire face à **plusieurs obstacles** :

- **en matière de production et d'organisation de la distribution**, l'horaire de fin de l'impression de la presse quotidienne nationale sur un site adapté à son format (berlinois ou tabloïd), cumulé au temps de transport nécessaire pour arriver sur les lieux de routage de la presse quotidienne régionale, n'est pas forcément compatible avec les horaires de départ des tournées de cette dernière. Cette difficulté est encore accrue par l'horaire de bouclage tardif des quotidiens nationaux sportifs. Toutefois, un rapport précité du cabinet PMP relativise ce facteur pour l'essentiel du territoire ;

- **d'un point de vue juridique**, la mutualisation de ces réseaux se heurtait à la double contrainte de l'exclusivité du contrat Presstalis et de la loi du 2 avril 1947. Dans le cadre de la loi Bichet, deux titres partageant leur logistique pour la distribution d'exemplaires destinés à la vente au numéro devaient créer une coopérative à laquelle tout autre éditeur devait pouvoir adhérer. La loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse a assoupli ce point. Elle prévoit en effet que le CSMP « *définit les conditions dans lesquelles les entreprises de presse [...] peuvent, dans des zones géographiques déterminées, sans adhésion à une société coopérative de messageries de presse commune, recourir à des réseaux locaux de distribution aux points de vente et homologue les contrats de distribution conclus dans ces conditions, au regard des principes de la présente loi* » ;

- **des raisons économiques** : alors que Presstalis offre aujourd'hui à la presse quotidienne nationale une couverture intégrale du territoire, la presse quotidienne régionale ne peut offrir que des solutions de distribution locales en raison de son organisation par définition décentralisée. Il conviendrait donc de négocier avec chaque acteur de la presse quotidienne régionale les conditions de distribution de la presse quotidienne nationale. En outre, la presse quotidienne régionale n'est pas soumise au même cadre social que la presse quotidienne et que Presstalis pour son impression et sa distribution ;

- **des raisons d'opportunité** : les éditeurs de presse quotidienne régionale ont pu considérer que porter les abonnés d'autres titres faisait peser **un risque de cannibalisation de leur propre lectorat**. Ils se sont donc souvent montrés peu enclins à ouvrir leur réseau ou, lorsqu'ils le faisaient, à opter pour des conditions peu favorables pour les autres éditeurs. Afin de lever cette difficulté, la réforme de l'aide au portage intervenue en 2014 oriente une partie de cette aide vers les réseaux de portage, évolution qu'accentue la réforme de 2017.

Dès lors, **l'ouverture des réseaux de portage fait apparaître une très forte hétérogénéité**. Deux groupes (*Le Parisien-Les Echos* et *Le Figaro*) ont pleinement joué le jeu de la mutualisation, aidés par leur position géographique particulièrement favorable, tandis que plusieurs autres progressent dans cette voie, quoique de façon encore modeste. Par ailleurs, dans le Grand Est, l'absence quasi-totale d'ouverture des réseaux de portage d'EBRA a entraîné l'émergence de réseaux de portage indépendants, qui assurent la distribution abonnée portée de titres de la presse quotidienne nationale et de magazines.

Le portage pour compte de tiers en 2016
(exemplaires individuels et collectifs payés
hors exemplaires livrés aux entreprises de transport aérien)

Réseau	Exemplaires des titres du groupe portés	Exemplaires des titres tiers portés	% d'exemplaires tiers portés
Alsace de portage (DNA)	-	-	-
La Dépêche	23 984 103	2 174 300	8,3 %
Mediaportage (L'Alsace)	22 797 937	181 000	0,8 %
Midi Libre	28 200 116	1 710 530	5,7 %
Nordispresse (La Voix)	100 462 677	1 413 222	1,4 %
Ouest Plus Service (Ouest France)	199 947 601	988 888	0,5 %
Presse Portage (NRCO)	18 446 830	1 444 061	7,3 %
Promoporte (Le Figaro)	19 973 719	7 132 891	26,3 %
Azur Distribution (Nice-Matin)	21 820 529	1 521 366	6,5 %
Pyrénées Presse	7 255 744	76 950	1,0 %
Proximité (Le Parisien-Les Echos, ex-SDVP)	36 319 417	27 738 128	43,3 %
Sud-Ouest	40 066 417	1 046 700	2,8 %
Sud Presse Distribution (La Provence)	13 500 000	1 046 700	7,2 %

Source : DGMIC

Depuis une dizaine d'années, en raison de l'érosion des ventes au numéro et d'une complémentarité industrielle avec son activité de réseau de dépôts, Presstalis accompagne les initiatives des éditeurs qui souhaitent favoriser le développement du portage au travers des différents acteurs de la vente au numéro (messageries, dépositaires, diffuseurs). La messagerie, compte tenu de **son savoir-faire**, pourrait même envisager d'**assurer la logistique d'approche des volumes de presse portés vers les centres de répartition régionaux** - Presstalis a d'ailleurs conclu un accord de sous-traitance logistique avec le groupe *La Dépêche* -, **voire jouer le rôle d'intégrateur du flux de portage**, valorisant ainsi son organisation logistique et son réseau.

Un certain nombre de tests ont été menés, notamment en 2008 et en 2009, qui ont **confirmé la capacité opérationnelle de Presstalis et des dépositaires à mettre en œuvre des solutions de portage**. Mais le passage à une phase industrielle de la gestion intégrée et complète de ces flux nécessiterait le développement ou l'acquisition d'un système d'information adapté et coûteux. Outre les difficultés économiques de la messagerie, la présence d'acteurs de la presse quotidienne régionale déjà fortement implantés rend malheureusement cette perspective quelque peu lointaine.

c) Vendeurs-colporteurs et porteurs de presse : des professions originales à sécuriser

Le dispositif d'aide à l'activité des vendeurs-colporteurs et des porteurs de presse constitue **un volet complémentaire de l'aide directe au portage**. L'article 22 de loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi a établi **un double statut pour ces professions** sur le modèle de ce qui existait déjà en Alsace-Moselle :

- les **vendeurs-colporteurs** de presse exercent leur profession à **titre indépendant** pour le compte d'un éditeur de presse quotidienne ou assimilée, d'un dépositaire (niveau 2) ou d'un diffuseur (niveau 3), qui est juridiquement leur mandant ;

- les **porteurs de presse** salariés sont **employés par des sociétés de portage**, souvent développées par des quotidiens régionaux, dont 52 % des titres sont portés. Leur statut est organisé par le code du travail et par la convention collective nationale du portage de presse du 26 juin 2007, étendus par un arrêté en date du 3 juin 2016, lorsque l'activité principale de l'entreprise de laquelle ils dépendent est le portage de presse.

Afin de réglementer ces professions, alors majoritairement exercées en travail dissimulé, la loi précitée du 3 janvier de 1991 a également établi **une assiette forfaitaire de cotisations**, assise sur le nombre d'exemplaires portés chaque mois, correspondant, par tranche de cent journaux vendus ou distribués, à 4 % du plafond journalier de la sécurité sociale pour la presse

départementale, régionale et nationale et à 8 % du plafond journalier pour la presse dite « de rue », d'autre part. Une entreprise peut donc à chaque versement de la rémunération et pour chaque salarié opter soit pour l'application de l'assiette forfaitaire des cotisations dues, soit pour un calcul des cotisations selon les conditions de droit commun, c'est-à-dire sur les rémunérations effectivement allouées.

L'article 22 *bis* de la loi du 3 janvier 1991 précitée a été introduit en 2009 afin d'accompagner le développement du portage. Il prévoit, pour les vendeurs-colporteurs et les porteurs salariés, **l'exonération de versements de charges sociales patronales** (hors accidents du travail et maladies professionnelles) pour l'employeur ou le mandant. Une circulaire du 14 septembre 2009 de la direction de la sécurité sociale a étendu le bénéfice des exonérations aux porteurs de presse quotidienne gratuite d'information politique et générale. Puis, un courrier du 13 janvier 2014 du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, a étendu cette exonération aux porteurs de presse hebdomadaire d'information politique et générale.

Le manque à gagner qui en résulte pour les régimes de sécurité sociale est **compensé par l'État** sur le budget du programme 180 « presse et médias » et versé à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), gestionnaire du dispositif. L'exonération présente des caractéristiques de guichet : le tendancier correspond donc aux prévisions de l'ACOSS, ajustées ensuite par ses soins par rapport aux réalisations. Ces dernières années, les prévisions ont fréquemment été revues à la baisse, compte tenu de l'attrition des volumes portés.

L'évolution des sommes compensées par l'Etat

Période	Dotation	Exécution P180	Liquidations + dernières prévisions ACOSS	Solde
Exercices 2009-2011				1 793 419,18
Exercice 2012	15 500 000	14 570 000	19 095 327,26	-4 525 327,26
Exercice 2013	16 900 000	21 539 620	18 431 946,25	3 107 673,41
Exercice 2014	21 227 519	19 741 593	17 992 188,91	1 749 404,09
Exercice 2015	22 543 125	18 009 141	15 782 979,64	2 226 161,36
Exercice 2016	20 700 000	12 598 670	14 387 329,90	-1 788 659,90
LFI 2017	15 308 083			
Total Solde (au 31/12/2016)				2 562 670,88

Source : DGMIC

Le montant inscrit en loi de finances pour 2017, soit 15,3 millions d'euros, se fondait sur les prévisions de septembre 2016. Cependant, en gestion 2017, la trajectoire de l'aide a été réévaluée sur les prévisions actualisées en mars et le montant retenu dans l'échéancier de versement de l'État à l'ACOSS s'élève désormais à **14,4 millions d'euros**. Compte tenu de

la réduction des prévisions d'exécution de l'ACOSS, un versement de 11,8 millions d'euros a été effectué fin juin dernier, après qu'un surgel de crédits au programme de 3 millions d'euros a été affecté sur la dotation du dispositif fin avril.

Pour **2018**, le montant retenu s'élève à **14,2 millions d'euros**. Il s'appuie sur un nombre de porteurs de presse estimé à 14 496 pour la presse payante et à 15 372 pour la presse gratuite, ainsi que sur un nombre moyen d'exemplaires portés mensuellement par porteur de 3 286 pour la presse payante et de 1 062 pour la presse gratuite. L'exonération de cotisations patronales, qui représente pour 2018 un taux de 26,79 % de l'assiette de cotisations, est estimée pour ce niveau moyen d'exemplaires portés à 50,6 euros en moyenne par mois pour l'employeur s'agissant du portage de la presse payante et à 29,5 euros pour la presse gratuite.

Estimations pour 2018

	Estimation des effectifs en 2018	Montant mensuel de l'exonération en 2018	Prévision du montant de l'exonération 2018
Vendeurs-colporteurs et porteurs de presse payante	14 496	50,63 €	8,81 M€
Vendeurs-colporteurs et porteurs de presse gratuite	15 372	29,47 €	5,43 M€
Total			14,24 M€

Source : DGMIC

Les conditions de travail des vendeurs-colporteurs de presse et porteurs n'en demeurent pas moins particulièrement difficiles : en tant qu'indépendants, les VCP ne bénéficient pas des garanties du droit du travail en matière de rémunération, de conditions de travail ou encore de représentation. Les porteurs, quoique salariés, connaissent également un statut social difficile, lié notamment à l'assiette forfaitaire de cotisation définie en application de l'article 22 *bis* de la même loi.

Une étude d'impact de l'aide au portage sur les éditeurs de presse quotidienne et les entreprises de presse, menée en 2013 par le cabinet Arthur D. Little, a mis en exergue **la précarité de la situation des porteurs et des vendeurs-colporteurs**. Les aides existantes n'ont pas permis d'améliorer le statut de ces acteurs, chevilles ouvrières de la distribution de la presse par portage.

Aussi, le 10 juillet 2013, dans sa communication en Conseil des ministres sur la réforme des aides à la presse, Aurélie Filippetti, alors ministre en charge de la culture, a présenté un volet social, en appelant notamment les professionnels à conclure **un code de bonnes pratiques professionnelles** à l'égard de ces professionnels.

Afin de mener à bien cette réforme, une mission d'étude conjointe de l'IGAC et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été lancée en

avril 2014, en vue d'établir un panorama général de ces métiers et des personnes qui les exercent, mais également de **définir les bonnes pratiques des éditeurs à l'égard des vendeurs-colporteurs et de déterminer les pistes de réforme du statut de porteur**. Plusieurs évolutions ont été évoquées dans ce cadre, **sans véritable suite** néanmoins. Les conventions-cadres avec les grands groupes de presse, dont la nouvelle version doit être signée avant la fin de l'année 2017, pourraient constituer un levier pertinent pour assurer **une responsabilisation renforcée des employeurs**.

Le rapport relatif à la réforme de l'aide au portage de la presse, réalisé conjointement par l'IGF et l'IGAC, publié en février dernier, préconise pour sa part **la révision du statut des vendeurs-colporteurs afin de permettre le développement du portage multi-titres**, ce que réclame également le SPQR. En effet, tant que n'est pas entendu le fait que le portage multi-titres ne remet pas en cause l'indépendance du vendeur colporteur, un risque existe que les éditeurs qui font appel à leurs services soient, pour cette tâche, considérés comme des donneurs d'ordres, ce qui obligerait à une requalification des contrats en salariat.

Selon les informations dont dispose votre rapporteur pour avis, un accord aurait été trouvé pour **limiter à 50 % la proportion de titres tiers portés par un vendeur-colporteur** sans remettre en cause son statut indépendant. Cependant, aucun véhicule législatif n'a encore permis sa mise en œuvre.

2. Les errements de l'aide postale

a) *Le trouble jeu de l'État*

Depuis la loi de finances pour 2014, l'aide au transport postal de la presse figure au **programme 134** « développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie », au motif qu'elle constitue une aide à La Poste au titre de sa mission de service public. Elle demeure pour autant, dans son principe comme en vertu de ses conséquences sur l'économie du secteur, une aide à la presse.

(1) Le rôle essentiel mais coûteux du transport postal de la presse

Le transport et la distribution des journaux et des publications périodiques constituent **une mission obligatoire de service public de La Poste**, en ce qu'elle contribue, selon les termes du code des postes et des communications électroniques, à « *favoriser le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale* ». À ce titre, selon les articles L. 2 et L. 4 du même code, les publications de presse bénéficient de tarifs préférentiels pour son transport et sa distribution fixés par l'État. Le déficit subi par l'entreprise en raison de cette réglementation tarifaire favorable est partiellement compensée par une dotation de l'État.

La Poste représente, avec les messageries de presse, l'un des principaux acteurs de la diffusion de la presse française. En 2016, l'entreprise a acheminé et distribué près de **1,01 milliard d'exemplaires de 7 000 publications différentes** dans le cadre de sa mission de service public, soit 30 % de la diffusion payée.

Le postage constitue **le deuxième mode de diffusion de la presse après la vente au numéro**. Cette moyenne masque cependant **des situations contrastées selon les catégories de presse et les situations géographiques**. Si la presse quotidienne privilégie le portage à la diffusion postale dans les zones à forte densité de population, où la part du postage a d'ailleurs reculé depuis 2008, notamment pour des questions d'horaires de distribution, le postage demeure un vecteur de diffusion très largement utilisé par les magazines et revêt **une importance particulière dans les zones rurales et peu denses**, où il n'existe pas ou peu d'alternative au transport postal des abonnements. Pour certains titres, de la presse professionnelle et associative par exemple, le taux de postage peut dépasser 75 % voire 90 % des exemplaires diffusés.

Évolution du trafic presse transporté et distribué par La Poste par catégorie

(en nombre d'exemplaires)

Catégorie	2012	2013	2014	2015	2016
Quotidiens à faibles ressources publicitaires (QFRP)	86 761 704	81 390 260	74 986 293	74 298 641	74 018 365
Presse d'information politique et générale hors QFRP	378 702 073	356 148 202	335 398 820	325 663 310	301 821 616
Presse CPPAP Hors PIPG	832 303 430	774 015 544	715 783 392	676 686 924	635 019 274
dont Régime de droit commun	629 148 322	587 491 883	556 306 554	529 235 379	502 327 695
dont Régime dérogatoire	203 155 108	186 523 661	159 476 838	147 451 545	132 691 579

Source : DGMIC

Le transport et la distribution de la presse représentent 22 % du poids de la sacoche du facteur et **9 % des volumes de courrier distribués mais seulement 6 % du chiffre d'affaires** courrier de l'entreprise, en raison des **tarifs privilégiés appliqués à la presse**, soumis à l'homologation des ministres chargés des postes et de l'économie, après avis public de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Ils représentent **entre 15 % et 60 % du tarif de service universel** et sont fonction de la catégorie de la publication, du niveau de service choisi par l'éditeur et du caractère mécanisable ou non du produit de presse au regard des spécifications techniques de la distribution.

Le dispositif constitutif du « régime économique de la presse » est **réservé aux publications titulaires d'un certificat d'inscription délivré par CPPAP**. Le cadre réglementaire distingue deux catégories de publications :

celles qui relèvent du droit commun et celles qui bénéficient d'un régime dérogatoire (publications d'anciens combattants, mutilés ou victimes de guerre, publications éditées par les organisations syndicales représentatives des salariés, publications politiques ou électorales, publications mutualistes, publications qui contribuent à la défense des grandes causes, journaux scolaires).

L'activité de service public de transport et de distribution de la presse, constituée à 80 % de charges de main d'œuvre, donne lieu à l'établissement d'un compte réglementaire annuel établi sous le contrôle de l'ARCEP. Du fait de la modicité des tarifs postaux réglementés de presse par rapport aux coûts affectés à l'activité et du niveau de la participation financière de l'État, La Poste supporte dans ses comptes, un déficit brut. Au total, les prix payés par les éditeurs couvrent en moyenne 44 % des coûts et la contribution publique 14 % des coûts. Le déficit qui reste à la charge de La Poste constitue, de fait, **une aide supplémentaire à la presse prise en charge par l'entreprise.**

L'analyse rétrospective des comptes réglementaires annuels montre toutefois que, sur les dix dernières années, **le déficit de l'activité a été quasiment réduit de moitié** sous l'effet de la hausse des tarifs, du maintien d'une partie de la contribution publique et, pour l'essentiel, de la réduction des coûts de La Poste, qui sont passés de 1,3 milliard d'euros en 2001 à 900 millions d'euros en 2015. Ainsi, entre 2008 et 2015, le déficit net de l'activité a reculé de 46 millions d'euros et les coûts de 222 millions d'euros. Pour autant, le chiffre d'affaires a diminué de 76 millions d'euros et la contribution de l'État de 112 millions d'euros.

Évolution du compte presse de La Poste

<i>En millions d'euros</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 2008/2015
Coûts attribuables de la presse aidée	1122	1042	1032	983	966	976	922	900	-19,79%
Chiffre d'affaires (hors compensation)	473	401	395	402	404	389	396	397	-16,07%
Compensation moratoire	-	23,74	24,54	27,38	29,18	30,55	1,52	2,5	
Compensation de l'État	242	242	242	242	232	217	151	130	-46,28%
Déficit brut (hors compensation de l'État)	649	641	637	581	562	587	526	503	-22,50%
Déficit net (avec compensation)	407	375	370	312	301	339	373	371	-8,97%

Source : La Poste

(2) Le soutien instable de l'État

Si l'amélioration du compte presse de La Poste mérite d'être saluée, notamment **les efforts réalisés à cet effet par l'entreprise comme par les éditeurs, l'instabilité de la contribution de l'État n'a contribué ni à ce**

résultat, ni à l'apaisement des esprits sur l'enjeu logistique et financier majeur que constitue le transport postal de la presse.

L'accord signé le 23 juillet 2008 par L'État, La Poste et les organisations professionnelles représentatives des éditeurs de presse à l'issue de la mission d'évaluation et de proposition conduite par Marc Schwartz avait l'ambition de **ramener le déficit de l'activité « presse » de La Poste à un niveau supportable pour l'entreprise et d'apporter des solutions durables à la distribution par voie postale** de la presse. Établi pour sept ans (du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2015), l'accord permettait aux différents acteurs, confrontés à de profonds bouleversements économiques, réglementaires et technologiques, de disposer d'une **visibilité** à moyen terme sur l'évolution progressive des conditions du transport et de la distribution de la presse par La Poste. Il devait également conduire à une **réduction du déséquilibre économique structurel** qui affecte cette activité et handicape l'entreprise.

L'accord 2009-2015, dit Schwartz, a ainsi fixé une trajectoire pour la revalorisation des tarifs postaux de presse concomitamment à une nouvelle réduction des charges de La Poste et au maintien d'une contribution publique significative.

L'accord prévoyait un mécanisme reposant sur **la définition de trois catégories de tarifs** s'appliquant respectivement aux quotidiens à faibles ressources publicitaires, à la presse d'information politique et générale et aux titres agréés par la CPPAP n'appartenant pas aux deux catégories précédentes. Une **évolution en pourcentage progressive et prévisible** était fixée, plus favorable pour la presse à faibles ressources publicitaires et d'information politique et générale, que pour les autres titres.

**Taux de revalorisation pour les quotidiens
à faibles ressources de publicité ou de petites annonces**

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %

Taux de revalorisation pour la presse d'information politique et générale

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
2 %	2,5 %	3 %	3 %	3,5 %	3,5 %	3,5 %

Taux de revalorisation pour les autres titres

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
3 %	3,5 %	4 %	4,5 %	5 %	5 %	5 %

Source : DGMIC

Les tarifs étant particulièrement préférentiels, l'analyse des évolutions doit en pourcentage mais également en valeur absolue. Sur l'ensemble de la période, les tarifs de presse ont en réalité enregistré **une progression moyenne annuelle comprise entre 1,9 % et 5,8 %**.

L'accord précité du 23 juillet 2008 prévoyait **une contribution financière de l'État, confirmée dans le contrat d'entreprise 2013-2017** entre l'État et La Poste. Par rapport au dispositif qui a prévalu sur la période 2004-2008, l'accord tripartite de juillet 2008 a organisé deux évolutions. D'abord, il programmait **une diminution graduelle de la contribution publique** à partir de 2012, soit une réduction de 62 millions d'euros en fin d'accord.

Contribution programmée de l'État

(en millions d'euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
242	242	242	232	217	200	180

Source : DGMIC

Ensuite, la contribution est désormais regroupée en une contribution unique versée à La Poste, alors qu'elle était précédemment constituée de deux mécanismes de soutien distincts (compensation des surcoûts de la distribution en zone peu dense et compensation des remises tarifaires opérées par La Poste sur les tarifs de presse au profit de la presse d'information politique et générale).

Entre 2009 et 2013, les sommes correspondant à l'engagement de la participation financière de l'État au transport et à la distribution de la presse par La Poste ont été versées à La Poste. Mais **le mécanisme vertueux de l'accord Schwartz s'est ensuite grippé**. D'abord, en 2014 et en 2015, la contribution prévue a été réduite chaque année de 50 millions d'euros (soit 150 millions d'euros puis 130 millions d'euros), afin de **tenir compte du bénéfice pour La Poste du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)**, sans que l'on comprenne très bien le rapport entre une aide au transport postal en contrepartie d'une coûteuse mission de service public assumée par La Poste et un crédit d'impôt au bénéfice de l'ensemble des entreprises.

Par ailleurs, le manque à gagner que représente pour La Poste le report d'application des hausses tarifaires, décidé en 2009 à l'issue des états généraux de la presse écrite, dit « moratoire tarifaire », n'a été compensé intégralement que jusqu'en 2013 (29,2 millions d'euros en 2012 et 30,6 millions d'euros en 2013). Puis a été **unilatéralement décidée une sortie du moratoire** étalée sur deux ans (2014 et 2015), sans reconduction, sur cette période, du dispositif existant de compensation du manque à gagner pour La Poste¹.

¹ Le moratoire sur les tarifs postaux de presse, institué en 2009 à la demande du Président de la République pour parer à la situation d'urgence de la presse, a eu pour effet de décaler d'une année

Au 1^{er} janvier 2014, la première composante du moratoire, soit le décalage d'un an des hausses tarifaires, a été supprimée et les hausses 2013 et 2014 prévues par les accords Schwartz appliquées (en plus de l'inflation au titre de 2014) et, au 1^{er} janvier 2015, la deuxième composante du moratoire a été supprimée et l'inflation au titre de l'année 2009 a été appliquée en plus de la hausse 2015 prévue par les accords Schwartz et de l'inflation au titre de l'année 2015.

Toutefois, **un dispositif additionnel spécifique dédié aux titres d'information politique et générale** a été créé pour plafonner à 1 % l'impact, pour les éditeurs concernés, des évolutions tarifaires liées à la sortie du moratoire. À ce titre, le gouvernement de l'époque s'est engagé à une prise en charge partielle, qui a donné lieu à une compensation d'un montant de 1,52 million d'euros en 2014 et de 2,5 millions d'euros en 2015.

Contribution de l'État au transport de la presse par La Poste (2009-2015)

<i>en millions €</i>		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contribution à la mission de SP	Contribution prévue par l'accord Schwartz	242,00	242,00	242,00	232,00	217	200,00	180,00
	Montant inscrits en loi de finances	242,00	242,00	242,00	232,00	217,00	150,50	130,00
	Contribution versée par l'État à La Poste	229,55	242,00	241,45	232,02	217,00	150,00	130,00
Compensation du coût du moratoire	Coût brut pour La Poste du moratoire tarifaire	23,74	24,54	27,38	29,18	30,55	15,70	4,90
	Montant inscrit en loi de finances	25,40	28,00	26,50	27,64	32,00	0	3,00
	Compensation versée par l'État à La Poste	23,74	24,54	27,38	29,18	30,6	1,52	2,50
Total contribution versée par l'État		253,29	266,54	268,83	261,20	247,6	151,52	132,50

Source : DGMIC

l'application des évolutions tarifaires fixées par l'accord tripartite du 23 juillet 2008. Afin de préserver les équilibres négociés, ce dispositif était assorti d'un engagement de l'État de compenser intégralement le manque à gagner supporté par La Poste. Cet engagement a pris la forme d'une contribution complémentaire à due hauteur des remises opérées par La Poste sur les tarifs facturés aux éditeurs. La compensation intégrale du moratoire tarifaire par l'État jusqu'au terme de l'accord a été explicitement confirmée dans le contrat d'entreprise de La Poste. Pourtant, le 10 juillet 2013, a été annoncé la décision de mettre fin dès 2014 au moratoire et à la compensation versée à La Poste. Cette décision a conduit à un retour à la trajectoire tarifaire programmée par l'accord Schwartz.

b) Vers un nouveau modèle ?

L'année 2015 marquant la fin de la période couverte par les accords Schwartz, une mission sur l'avenir du transport postal de la presse a été confiée à Emmanuel Giannesini, alors président du comité d'orientation du FSDP, visant à proposer différents scénarios (politique tarifaire à compter de 2016, recentrage de l'aide postale, montant et forme de la compensation de l'État) afin de définir le nouveau cadre du soutien public à l'acheminement des abonnements de presse, comprenant à la fois l'aide au transport postal et l'aide au portage.

Le rapport soulignait notamment **les difficultés qui s'attachent à la mise en œuvre d'une aide unique à l'exemplaire versée aux éditeurs et indépendante du mode de diffusion**. En effet, sa mise en place se heurte, d'une part, à une objection économique qui tient au fait que le portage est déjà compétitif, et d'autre part, à des obstacles de calibrage difficilement surmontables compte tenu des effets redistributifs considérables en faveur des publications déjà portées. Par ailleurs, le rapport proposait d'encourager la migration numérique de la presse sous la forme d'une aide aux abonnements numériques limitée dans le temps. Cette réflexion a été poursuivie dans le cadre de la mission précitée de l'IGAC et de l'IGF sur l'avenir de l'aide au portage, dont le rapport préconise d'ouvrir le FSDP aux campagnes d'abonnements numériques, sans pour autant créer une aide nouvelle destinée à la diffusion numérique.

Se fondant sur les travaux conduits par Emmanuel Giannesini et par l'ARCEP, le précédent gouvernement a décidé de **prolonger sur la période 2017-2020, mais sans accord tripartite, la trajectoire d'évolution des tarifs définie à titre temporaire pour 2016** : ainsi, les tarifs de La Poste pour la période n'augmenteront pas au-delà de l'inflation pour les quotidiens à faibles ressources publicitaires, ils augmenteront, hors inflation, de 1 % l'an pour la presse d'information politique et générale et de 3 % l'an pour les autres titres de la presse CPPAP.

Un ciblage de l'aide au transport postal de la presse non seulement sur les titres d'information politique et générale, mais également sur la presse du savoir et de la connaissance a été un temps envisagé. Cette modification du cadre réglementaire, dont votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication s'était émue, n'a finalement pas été retenue, car elle risquait de fragiliser l'équilibre de la presse et du transport postal de presse. En outre, la définition exacte de cette catégorie de publications présentait des difficultés juridiques sérieuses.

L'équilibre de la réforme du transport postal de presse repose également sur deux mesures complémentaires qui réaffirment le soutien de l'État en faveur de la presse d'information politique et générale, tout en veillant à ne pas dégrader la situation économique de La Poste. Ainsi, l'État s'est engagé, à compter de 2016, à **ne pas faire supporter aux éditeurs de presse d'information politique et générale le coût du moratoire résiduel**.

En contrepartie, par souci d'équité, **les suppléments des publications d'information politique et générale** voient, sur quatre ans et de façon lissée, **leur tarif postal s'aligner sur celui des magazines** dont le contenu est identique, ce qui participe à la consolidation du chiffre d'affaires de La Poste (décret n° 2016-2013 du 30 décembre 2016).

De surcroît, **la stabilisation de la compensation versée par l'État à La Poste** sur la période, pour un montant variant selon les années entre 119 millions d'euros et 122,7 millions d'euros, devait permettre de préserver les équilibres financiers de l'opérateur postal. En 2017, la dotation de l'État à La Poste en compensation partielle de sa mission de service public de distribution de la presse s'est établie à 121 millions d'euros, au lieu des 119 millions d'euros initialement prévus.

Hélas, les bonnes résolutions furent de courte durée puisque, **pour 2018, ce sont seulement 111,5 millions d'euros qui sont inscrits au programme 134, soit 11,2 millions de moins que les engagements précédemment pris.** En 2019, la dotation sera ramenée de 120,4 millions d'euros à 103,8 millions d'euros, tandis que le montant pour 2020 n'a pas encore fait l'objet d'un arbitrage. Votre rapporteur pour avis déplore ce nouveau recul unilatéral, qui nuit aux résultats, déjà fort déficitaires, du compte presse de La Poste et prive l'entreprise d'une indispensable visibilité sur cette activité aussi utile que coûteuse.

Nul ne s'étonnera donc que La Poste mette en œuvre **des stratégies parallèles pour tenter de retrouver la voie de la rentabilité.** Ainsi, en 2016 et en 2017, de longues discussions avec la presse magazine ont porté sur la **fixation d'un tarif reflétant les coûts évités pour les volumétries importantes et les réalités logistiques du traitement postal de la presse magazine.** La Poste a, en effet, pris conscience du risque de bascule des volumes rentables vers le portage, surtout qu'un récent *benchmark* tarifaire européen atteste que le tarif du service postal des magazines est aujourd'hui parmi les plus chers d'Europe. Un accord vient d'être conclu, instaurant **un système de remises grands comptes sur les zones denses** et, prochainement, une offre de dépôt libre pour les flux les moins préparés.

Pour le Syndicat des éditeurs de presse magazine (SEPM), auditionné par votre rapporteur pour avis, *« la perspective d'évolution de la courbe tarifaire vers l'asymptote permet d'anticiper une stabilisation et une prévisibilité des flux postés par la presse magazine sur le moyen terme. »* A contrario, le SPQR s'est montré fort inquiet de cette démarche, qui **concurrence les entreprises de portage sur les zones denses**, où elles sont les plus rentables. Les représentants de la presse spécialisée, quant à eux, ont fait part à votre rapporteur pour avis de leur crainte, au regard de la faiblesse des volumes distribués pour la majorité de leurs titres l'empêchant de prétendre à l'offre grands comptes de La Poste, de **subir seuls et de plein fouet les prochaines augmentations de tarifs postaux.**

Votre rapporteur pour avis, même si la compensation de l'État à La Poste n'est pas attachée au programme 180 « presse et médias », s'inquiète de cette dérive. Il appelle le Gouvernement à **respecter ses engagements** en matière de compensation à La Poste et l'entreprise à **ne pas écorner, dans ses pratiques, sa mission de service public** en matière de transport de la presse.

IV. L'AGENCE FRANCE-PRESSE : BOMBE À RETARDEMENT OU CHAMPION FRANÇAIS ?

A. DE LA DIFFICULTÉ À TENIR SON RANG

1. Des aides publiques limitées par le droit européen

a) *Un statut désormais conforme aux exigences européennes*

L'organisation de l'Agence France-Presse (AFP) est définie par la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'Agence, récemment modifiée par la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse, adoptée à l'unanimité par le Parlement. Cette évolution visait notamment à **mettre en conformité le statut de l'AFP avec le droit européen**, conformément à la lettre de mesures utiles adressée par la Commission européenne à la France le 27 mars 2014 et acceptée par les autorités françaises.

La loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 avait partiellement anticipé cette réforme en modifiant l'article 13 de la loi du 10 janvier 1957 précitée, qui dispose depuis que : « *les ressources de l'Agence France-Presse sont constituées par le produit de la vente des documents et services d'information à ses clients, par la compensation financière par l'État des coûts nets générés par l'accomplissement de ses missions d'intérêt général, telles que définies aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi et par le revenu de ses biens* ».

L'inscription de la mission d'intérêt général de l'Agence dans son statut a ouvert la voie de la résolution de la plainte pour aide d'État déposée par une agence de presse allemande auprès de la Commission européenne. Sur ce fondement, la dotation de l'État à l'Agence est, à compter de l'année 2015, composée de **deux lignes distinctes : l'abonnement commercial, d'une part, la compensation financière du coût net des missions d'intérêt général, d'autre part**. Ainsi, alors que, depuis 1957, l'État était considéré uniquement comme un « service public usager », il dispose depuis 2012 d'une base législative pour verser une subvention compensant le coût net généré par les missions d'intérêt général dévolues à l'Agence.

La loi susmentionnée du 17 avril 2015 apporte trois nouvelles modifications justifiées par la demande de la Commission européenne :

- la mise en œuvre de **modalités de contrôle garantissant que l'État ne surcompense pas financièrement le coût des missions d'intérêt général**, sous le contrôle de la commission financière de l'AFP ;

- la fixation, dans la convention d'abonnement entre l'État et l'Agence France-Presse, **du nombre, du taux et des conditions de révision des abonnements souscrits par l'État** ;

- l'ajout de **précisions relatives aux modalités procédurales liées à une éventuelle cessation des paiements de l'AFP**, afin d'éviter toute garantie implicite de l'État vis-à-vis des créanciers de l'Agence.

Conformément à la distinction désormais opérée entre compensation des missions d'intérêt général de l'Agence, d'une part, et abonnements de l'État, d'autre part, **un contrat d'objectifs et de moyens et une convention d'abonnements sont entrés en vigueur en 2015** et en fournissent le support juridique respectif.

Le contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence pour la période 2014-2018

Le 15 juin 2015, l'État et l'AFP ont signé un contrat d'objectifs et de moyens portant sur les années 2014 à 2018. Ce contrat s'inscrit dans un processus de transformation de l'Agence, marqué par la présentation du **plan de développement 2014-2018**, qui définit les axes stratégiques pour l'Agence : l'image et en particulier la vidéo, le sport, l'international, la fiabilité numérique et le service aux clients.

Le contrat d'objectifs et de moyens, conformément aux exigences européennes, **détaille les missions d'intérêt général** de l'AFP : l'indépendance et l'exigence de qualité, le maillage international, le caractère permanent de la collecte et du traitement de l'information à destination d'usagers français et étrangers. Les missions ainsi définies recouvrent l'ensemble de la production de l'AFP, tous supports, langues ou zones géographiques confondus. La clarification des relations entre l'État et l'AFP était nécessaire pour sécuriser le financement public de l'Agence, indispensable pour qu'elle puisse exercer ses missions de manière indépendante à l'échelle mondiale.

Le contrat d'objectifs et de moyens fixe en outre **la trajectoire de soutien de l'État à l'AFP, confirmée chaque année par une convention** entre les parties, conformément à la règle de l'annualité budgétaire. Comme pour 2017, le contrat d'objectifs et de moyens prévoit, **pour 2018, une dotation de 106,2 millions d'euros** en compensation des missions d'intérêt général. La trajectoire ainsi fixée traduit le plan de développement de l'Agence, puisqu'à travers elles l'État et l'AFP s'accordent sur les projets stratégiques de l'Agence : industrialiser les couvertures vidéo en direct, constituer une offre d'infographies interactives, développer des applications sportives innovantes, accroître le rayonnement mondial de l'Agence, renforcer la qualité de service au bénéfice des clients de l'Agence, etc.

Le contrat d'objectifs et de moyens précise enfin **les engagements de l'AFP en termes de gestion**, qui consistent à maintenir un effort permanent d'adaptation et de modernisation de son cadre de gestion (accord d'entreprise, organisation interne, gouvernance des projets, etc.), afin de retrouver une équation économique soutenable. En particulier, l'AFP s'engage sur une hausse des charges d'1 % en moyenne annuelle sur 2014-2018.

En 2016, **37 indicateurs ont été atteints sur un total de 48**, contre 33 en 2015, avec cependant de grandes disparités. En particulier, les résultats apparaissent décevants s'agissant du développement de l'offre sportive, de l'amélioration de la situation économique et sur l'enrichissement de la production en image en conséquence des retards pris sur le déploiement du logiciel Iris.

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

En réalité, dès 2016, la trajectoire de compensation des missions d'intérêt général s'est éloignée de celle prévue au contrat d'objectifs et de moyens, avec une dotation supplémentaire de 1,6 million d'euros en raison des difficultés rencontrées par l'Agence pour équilibrer son budget dans le contexte de la crise des médias. **L'effort accru de l'État** s'est poursuivi en 2017 pour accompagner l'Agence dans une période critique de son développement, avec une compensation de 110,8 millions d'euros, à comparer avec les 106,2 millions d'euros prévus. **Pour 2018, la dotation s'élève à 109,8 millions d'euros**, en baisse d'1 million d'euros mais toujours **supérieure de 3,6 millions d'euros au montant prévu au contrat d'objectifs et de moyens**.

Parallèlement à l'établissement d'un contrat d'objectifs et de moyens, l'État et l'AFP ont travaillé en 2013 à **la refonte des prestations d'abonnement des services publics**. L'État a ainsi défini ses besoins de fils d'information, à l'aune des changements survenus dans son organisation et son fonctionnement depuis la mise en place de la convention d'abonnements de 1958. Ces besoins ont été identifiés, administration par administration ; ils correspondent aux fournitures strictement nécessaires au bon fonctionnement de l'État, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés.

Au total, plus de 1 100 services de l'État (administrations centrales, services déconcentrés, réseau international) reçoivent les informations de l'AFP. L'abonnement de l'État est valorisé selon les grilles tarifaires de l'Agence, qui y inclut une remise de quantité de 20 %, tenant compte de la masse agrégée de l'ensemble des abonnements de l'État. La valeur annuelle du contrat, intégrant le rabais de quantité, représente **21,6 millions d'euros pour la période 2015-2018**. Ce montant est confirmé par convention annuelle avec l'Agence.

En conséquence, au titre du présent projet de loi de finances, l'AFP recevra une subvention de **131,5 millions d'euros en 2018**.

b) Une gouvernance renforcée

La réforme du statut portée par la loi du 17 avril 2015 a également **modifié la composition des organes de gouvernance de l'AFP**. Le décret n° 2015-721 du 23 juin 2015 en a précisé les modalités d'application.

Aux termes de l'article 4 du statut de l'AFP, **le conseil supérieur** est composé :

- d'un membre du Conseil d'État en activité, élu par l'assemblée générale du Conseil d'État, président, avec voix prépondérante ;
- d'un magistrat en activité de la Cour de cassation, élu par l'assemblée générale de ladite cour ;
- de deux représentants des directeurs d'entreprises de publications de journaux quotidiens désignés par les organisations professionnelles les plus représentatives ;
- d'un journaliste professionnel désigné par les organisations professionnelles les plus représentatives ;
- d'un représentant des sociétés de l'audiovisuel public ;
- de deux parlementaires désignés, respectivement, par les commissions permanentes chargées des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Les mandats des membres du conseil supérieur prendront fin le 9 avril 2018.

Aux termes de l'article 12 du statut de l'AFP, **la commission financière** comprend trois membres de la Cour des comptes en activité désignés par le premier président, dont l'un préside la commission.

La compensation des missions d'intérêt général ne pouvant en aucune manière dépasser leur « coût net évité » de ces missions, la commission financière établit et calcule un « scénario contrefactuel » dans lequel l'Agence ne serait pas investie desdites missions et n'en supporterait donc ni les charges, ni les produits additionnels. La différence entre le coût dans ce scénario et la réalité établit **un « coût net évité », qui détermine le plafond de la compensation.**

Des mécanismes de remboursement en cas de surcompensation constatée par la commission financière de l'AFP une fois les comptes de l'année clos et audités sont prévus par le contrat d'objectifs et de moyens, conformément aux engagements pris par l'État envers la Commission européenne. En 2016, la commission financière a constaté **l'absence de surcompensation** pour l'année 2015, comme en 2017 pour l'exercice 2016.

Enfin, aux termes de l'article 7 des statuts de l'AFP, **le conseil d'administration**, renouvelé en 2017, comprend en plus du président :

- cinq représentants des directeurs d'entreprises françaises de publication de journaux quotidiens désignés par les organisations professionnelles les plus représentatives ;
- deux représentants de l'audiovisuel public ;
- trois représentants des services publics usagers désignés par le ministre des affaires étrangères, le ministre chargé de la communication et le ministre chargé de l'économie ;
- trois représentants du personnel de l'agence, soit deux journalistes professionnels et un agent appartenant aux autres catégories de personnel ;
- cinq personnalités nommées par le conseil supérieur en raison de leur connaissance des médias et des technologies numériques et de leurs compétences économiques et de gestion, trois d'entre elles au moins possédant une expérience significative au niveau européen ou international.

2. Une concurrence exacerbée dans un marché en crise

a) L'AFP, petit poucet des agences de presse

Lors de son audition, Emmanuel Hoog, président de l'AFP, rappelait à votre rapporteur pour avis combien l'Agence exerçait son activité dans **un marché des agences de presse hautement concurrentiel**, sans bénéficier, malgré un effort louable de l'État, d'une assise financière aussi solide que ses concurrentes.

L'américaine Associated Press (AP) et la britannique Reuters représentent les concurrents traditionnels de l'AFP. Si Reuters News dispose d'un budget d'environ 300 millions d'euros proche de celui de l'AFP, son appartenance au groupe Thomson Reuters, capitalisé en bourse à une douzaine de milliards d'euros, constitue un solide rempart face aux difficultés financières qui pourraient advenir. Quant à AP, dotée d'un budget annuel de près de 480 millions d'euros, son statut de coopérative tenue par l'ensemble des médias américains lui permet de diluer entre tous ses pertes financières. Toutes deux peuvent en outre bénéficier de **crédits privés d'investissements lorsque leur stratégie de développement le nécessite**. La situation est quelque peu différente avec les agences de presse russe et chinoise, dont le niveau de financement public est aussi inconnu qu'*a priori* élevé, ce qui leur permet d'être **extrêmement offensives commercialement**.

L'AFP pour sa part, compte tenu de son statut juridique *sui generis*, **sans capitaux ni actionnaire**, ne peut se financer sur les marchés, tandis que le droit européen lui interdit tout recours aux crédits publics qui n'entrerait pas dans la définition des abonnements commerciaux ou de la compensation des missions d'intérêt général.

L'Agence doit en conséquence développement des trésors d'inventivité pour se maintenir et se développer, dans un contexte où **la crise de la presse française atrophie chaque année un peu plus son marché historique**. Emmanuel Hoog indiquait ainsi que les contrats français faisaient l'objet, depuis plusieurs années, de renégociations à la baisse tout en s'enrichissant de nouveaux contenus, évaluant sur dix ans le transfert de valeur au profit des éditeurs de presse au gré des remises tarifaires successivement accordées à 10 millions d'euros par an. Désormais, l'Agence met l'accent sur **le développement international**, qui représente 60 % de ses revenus commerciaux, et sur le *corporate*. En France, tous les nouveaux clients de l'Agence sont d'ailleurs des entreprises.

b) Des résultats inquiétants

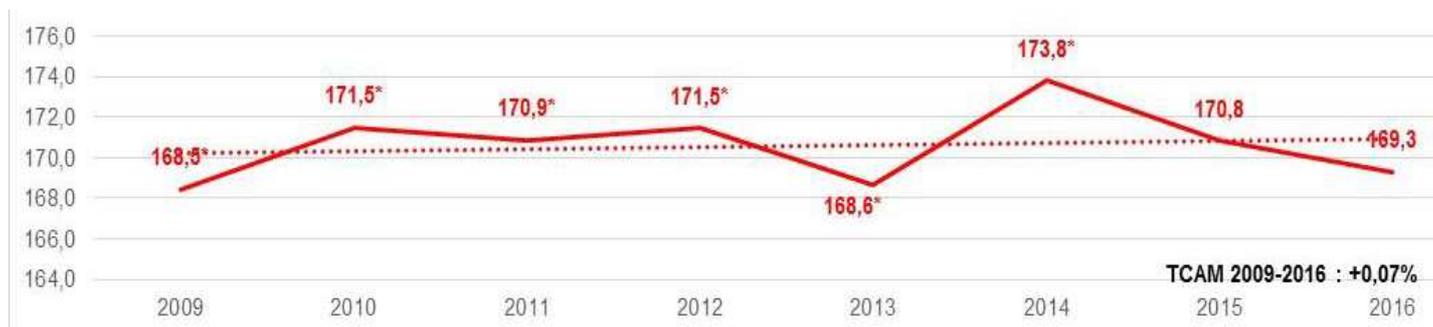
L'AFP continue de subir l'**effet de ciseaux** diagnostiqué en 2014 par Michel Françaix dans son rapport sur l'avenir de l'AFP, soit :

- une **progression modérée mais continue de ses charges**, de l'ordre de 1 % par an ;
- une **dégradation des ressources liées à ses activités historiques** (texte et photo), trop lentement compensée par ses nouvelles recettes (vidéo, sport, web et mobile, nouveaux marchés géographiques), dans un contexte de crise des médias.

De fait, les effets récessifs du marché, qui a continué à se dégrader en 2016, ont des conséquences fort négatives sur le chiffre d'affaires de l'Agence. Les produits d'exploitation bruts, dont la dotation de l'État, s'établissent à 300,5 millions d'euros, en légère croissance de 0,7 % par rapport à 2015, grâce à l'effort réalisé par l'État par rapport à la trajectoire du contrat d'objectifs et de moyens, qui a permis de compenser les moindres performances commerciales. De fait, alors même que 2016 était une année à événements spéciaux, notamment sportifs, les produits commerciaux ont enregistré, à 172,6 millions d'euros, un recul de 300 000 euros.

Recettes commerciales (Hors Etat / Hors ES / Hors AFP-Blue)

en millions d'euros



* 2009-2014 : recettes commerciales corrigées des contrats additionnels Etat.

Le niveau des recettes et leur évolution varient grandement en fonction des productions et des zones géographiques de commercialisation.

Comptes consolidés au 31 décembre 2016

Total AFP Groupe (IFRS)	2016		Ecart 2016/B2016	
	Budget	2016 Réel	Δ	%
en M€	Tx Réel	Tx Réel		
Texte	85,6	85,6	0,0	0,0%
Infographie	2,4	2,4	0,0	0,8%
Web et Mobile	14,1	12,9	-1,3	-9,0%
Vidéo	15,2	13,6	-1,5	-10,2%
Photo	45,8	45,0	-0,8	-1,7%
Technique	6,1	6,1	-0,1	-1,1%
Autres Produits	7,6	5,8	-1,7	-22,8%
Etat	128,0	128,0	0,0	0,0%
Produits d'Exploitation bruts (Hors ES)	304,8	299,4	-5,3	-1,8%
Evènements Spéciaux	2,40	1,11		
Produits d'Exploitation bruts	307,2	300,5	-6,6	-2,2%
Rétrocessions partenaires	-4,6	-4,3	0,3	-6,8%
Produits d'Exploitation nets	302,5	296,2	-6,3	-2,1%

Comptes consolidés au 31 décembre 2016

Total AFP Groupe (IFRS)	2016		Ecart 2016/B2016	
	Budget	2016 Réel	Δ	%
en M€	Tx Réel	Tx Réel		
<i>France Commerciale</i>	71,7	70,7	-1,0	-1,4%
<i>Abonnements Etat</i>	20,5	20,5	0,0	0,0%
<i>Missions d'Intérêt Général</i>	107,4	107,4	0,0	0,0%
France	199,7	198,7	-1,0	-0,5%
Amérique du Nord	12,1	12,8	0,7	5,8%
Amérique Latine	7,0	6,0	-1,0	-13,7%
Afrique	3,0	3,0	0,0	0,1%
Asie	22,6	21,3	-1,3	-5,7%
Moyen-Orient	12,8	12,8	0,0	0,0%
Europe	25,5	25,7	0,2	0,6%
AFP-Services	5,7	3,7	-2,0	-35,0%
AFP Blue	2,0	2,2	0,1	5,7%
Filiales Allemandes	14,0	13,3	-0,8	-5,5%
Produits d'Exploitation bruts (Hors ES)	304,4	299,4	-5,0	-1,6%
Evènements Spéciaux	2,40	1,11		
Produits d'Exploitation bruts	306,8	300,5	-6,3	-2,0%
Rétrocessions partenaires	-4,6	-4,3	0,3	-6,8%
Produits d'Exploitation nets	302,2	296,2	-6,0	-2,0%

Source : AFP

Les **charges d'exploitation** nettes s'élèvent, pour leur part, à **283,7 millions d'euros**, en hausse de 1,6 % en raison de frais engagés pour la couverture des événements spéciaux susmentionnés (missions éditoriales et télécommunication), ainsi que de la croissance tendancielle des frais de personnel.

Charges d'exploitation entre le réalisé 2015 et le réalisé 2016

Total AFP Groupe (IFRS)	2015		2016		Ecart 2016/2015	
	en M€	Réel Tx Moyen 2016	Réel Tx Moyen 2016	Réel	Δ	%
Personnel		212,2	217,0		4,8	2,3%
Missions Editoriales		13,7	14,2		0,6	4,1%
Achats de Services		8,1	7,7		-0,5	-5,9%
Télécommunication		8,2	9,0		0,9	10,6%
Autres Charges d'Exploitation		37,1	35,8		-1,3	-3,6%
Charges d'Exploitation nettes		279,3	283,7		4,5	1,6%

Source : Réponse au questionnaire budgétaire – PLF 2018

La **marge d'exploitation s'établit à 12,5 millions d'euros, en retrait de 14,8 % par rapport à 2015** (2,2 millions d'euros) et de 6,3 millions d'euros par rapport à l'objectif budgétaire à taux de changes comparable, en raison des tensions qui pèsent sur la performance commerciale. Plus inquiétant encore, la baisse de la marge s'accroît par rapport aux années précédentes.

Le **constat n'est guère plus réjouissant s'agissant du résultat net**, qui s'établit - **5,5 millions d'euros** pour un excédent budgété de 1,5 million d'euros. En 2015, il était déjà négatif de 5,1 millions d'euros. Du fait des **objectifs commerciaux non atteints** - la progression du chiffre d'affaires de la vidéo de 13,3 % n'a pu compenser la perte de plusieurs contrats dont celui de l'agence de presse australienne AAP et la renégociation à la baisse du contrat de Yahoo monde -, de **charges exceptionnelles non prévisibles** et malgré des **efforts en gestion**, le résultat net du groupe à fin 2016 est donc encore une fois négatif et s'éloigne un peu plus des prévisions optimistes du contrat d'objectifs et de moyens.

Trajectoire par rapport aux prévisions du contrat d'objectifs et de moyens

	COM					Réalisé (Taux moyen 2016)			
	COM 2014	COM 2015	COM 2016	COM TCAM 2014-2018	COM TCAM 2014-2016	2014	2015*	2016*	TCAM 2014/2016*
Produits Commerciaux	171 000	168 600	174 700	2,20%	1,08%	177 954	171 230	171 266	-1,90%
<i>Dont Hors Europe</i>	55 500	57 720	60 030	4,00%	4,00%	61 255	60 573	60 810	-0,36%
<i>Dont Photo</i>	44 030	44 910	45 810	2,00%	2,00%	46 869	44 935	44 951	-2,07%
<i>Dont Vidéo</i>	10 260	11 800	13 570	15,00%	15,00%	10 592	12 203	13 646	13,50%
Etat	119 720	125 560	126 360	1,40%	2,74%	119 717	125 562	127 961	3,39%
Produits Exploitation	290 720	294 160	301 060	1,90%	1,76%	297 671	296 792	299 227	0,26%
Charges d'Exploitation	274 700	276 680	281 740	1,00%	1,27%	281 960	282 145	286 747	0,85%
Marge	16 020	17 480	19 320	14,70%	9,82%	15 711	14 647	12 480	-10,87%

Source : AFP

Résultats du groupe AFP en 2016 (en K€)

<i>Recettes commerciales</i>	172 559,7
<i>Abonnements État</i>	20 540,4
<i>Missions d'intérêt général</i>	107 420,9
Produits d'exploitation	300 520,9
Rétrocessions partenaires	-4 316,3
Produits d'exploitation nets	296 204,6
Personnel	217 020,3
Missions éditoriales	14 219,3
Télécommunications	9 037,7
Honoraires & serv. ext.	7 203,4
Achats de services	7 667,0
Frais de fonctionnement	12 945,9
Charges d'exploitation nettes	283 755,3
Marge d'exploitation	12 449,4
Dotations / Reprises	-13 599,1
Résultat financier	-1 977,5
Résultat exceptionnel	-2 104,1
Autres charges et produits h. exploitation	-251,6
Résultat net	-5 482,9

Source : AFP

Le budget de l'Agence en 2017 est, comme elle y est contrainte par son statut, présenté à l'équilibre avec un résultat net de 3 100 euros. Outre les 132,5 millions d'euros de dotation de l'État, **les objectifs commerciaux ont été fixés à 172,2 millions d'euros**, soit un niveau inférieur que celui de 2016. Pour autant, le début d'année est encourageant, avec un chiffre d'affaires en février supérieur de 2,5 % à celui de la même époque en 2016.

Les **charges d'exploitation nettes sont budgétées à 284,8 millions d'euros**, contre 283,7 millions d'euros en 2016. Il convient de noter que les charges d'exploitation brutes progressent de près de 1 % par an depuis 2015, conformément au contrat d'objectifs et de moyens, correspondant à une croissance de 1,9 % par an des dépenses de personnels et à un recul de 1,8 % de l'ensemble des autres dépenses d'exploitation.

Le **résultat financier est attendu à - 2,3 millions d'euros** du fait des charges liées aux emprunts souscrits par l'AFP et AFP Blue : prêt Iris (687 000 euros), prêts AFP Blue (891 000 euros), crédit-bail et avenants (383 000 euros).

B. DE L'ART DE FAIRE BEAUCOUP AVEC PEU

1. Une capacité d'investissement quasi nulle

Afin de pouvoir se financer sur les marchés, L'agence a créé, le 1^{er} janvier 2015, **une filiale de droit privé AFP Blue**. Société par actions simplifiée unipersonnelle, au capital social de 33,1 millions d'euros, AFP Blue est une filiale à 100 % de l'AFP. Elle a été dotée en capital par **apports en nature composés d'actifs matériels et immatériels** correspondant d'une part à divers équipements et d'autre part à des licences de logiciels et des développements informatiques externes et internes relatifs à la gestion commerciale et au nouveau système rédactionnel de l'AFP (projet Iris).

Deux contrats entre l'AFP et sa filiale, valables dix ans, ont été signés le 8 janvier 2015 afin de formaliser l'ensemble des obligations et services attendus des parties.

Les engagements d'AFP Blue ont été précisés dans **un contrat de prestation de services**, couvrant notamment la mise à disposition d'applications informatiques et de moyens techniques opérés ou gérés par la filiale dans le domaine du numérique. Afin qu'AFP Blue puisse remplir pleinement sa mission et garantir l'exploitation des systèmes et matériels qui lui ont été cédés, **un contrat d'assistance et de gestion** traite, pour sa part, de la fourniture de prestations d'assistance et de gestion selon des modalités techniques et financières précises.

À cette même date, une convention de prêt a été signée avec :

– une banque commerciale pour un montant de prêt de 5 millions d'euros ;

– la Caisse des Dépôts et Consignations, au titre du programme des investissements d’avenir, pour un montant total de prêts, sur dix ans, de **16 millions d’euros débloqués en trois tirages**. Un premier versement a eu lieu le 15 janvier 2015 pour un montant de 6 millions d’euros, puis un deuxième versement a été effectué le 14 avril 2016 après fourniture par AFP Blue d’un ensemble de documents conformément aux engagements contractuels ;

– Bpifrance pour un montant de prêt de 5 millions d’euros.

L’année 2015 a été consacrée à **l’insertion d’AFP Blue dans le fonctionnement du groupe et à la mise en place des procédures techniques et administratives** permettant d’assurer la continuité de service et le lancement des développements prévus au contrat d’objectifs et de moyens :

– la définition et la mise en œuvre des règles à observer dans les directions de l’Agence s’agissant des achats de biens et/ou de services ;

– la cession des investissements réalisés en 2014 et au début de l’année 2015 avant la mise en place des outils et procédures d’achat pour AFP Blue, et correspondant à des équipements, systèmes, licences et développements entrant dans son périmètre d’activité ;

– la gestion et l’organisation, avec les principaux éditeurs et fournisseurs concernés, de la cession et du transfert des licences logicielles et/ou des contrats de maintenance et de support des matériels apportés ou cédés à la filiale ;

– la mise en place, pour les commandes et les facturations, des règles, normes, documents et contrats nécessaires au fonctionnement de la filiale dans ses relations avec ses fournisseurs et ses clients.

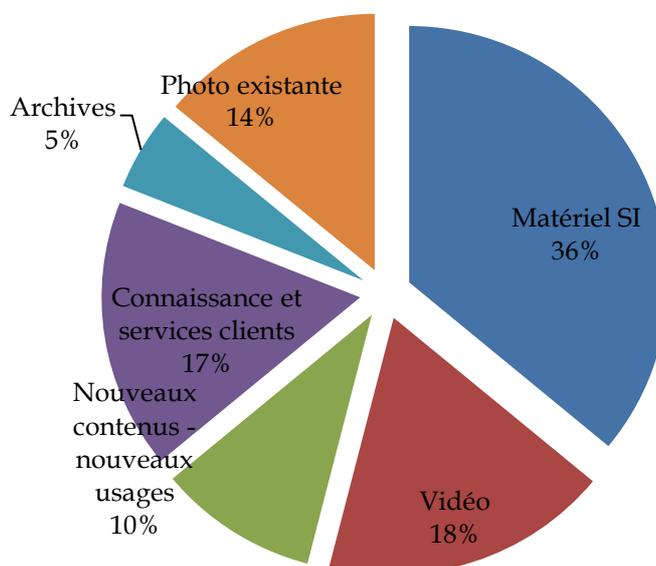
Le transfert de plusieurs contrats de maintenance et de support liés à l’utilisation de licences logicielles n’a pu être effectué qu’en 2016, essentiellement pour des raisons techniques ou à cause de la complexité des opérations gérées chez les éditeurs qui, en principe, refusent le transfert des droits liés à leurs licences logicielles.

Les investissements de 2015 – 13,1 millions d’euros – ont été réalisés dans le respect des enveloppes initiales mais avec un arbitrage donnant **la priorité aux investissements relatifs à la vidéo**, conformément à la lettre du contrat d’objectifs et de moyens. Par ailleurs, une partie des investissements nécessaires à la couverture des événements spéciaux de l’année 2016 (Euro de football et Jeux olympiques) ont été réalisés en 2015 par anticipation.

Pour 2016, les priorités d’investissement ont été reconsidérées autour d’un double objectif : le lot 3 du système Iris avec la mise en place de la chaîne de production et de traitement vidéo et la fiabilisation d’AFP Forum, base de données en ligne, comme des outils de livraison clients.

Structure des investissements

(en %)



Source : AFP – Synthèse de l'expert-comptable auprès du comité d'entreprise – Sept. 2016

Synthèse du budget 2016

En euros

Projets d'investissement	2016 (Budget)
FNCS - Fiabilité Numérique & Service Clients	2 825 650
NCNU - Nouveaux Contenus - Nouveaux Usages	367 000
INFRASTRUCTURES	1 395 000
PHOTO	1 180 180
VIDEO	2 136 838
	7 904 668

Source : AFP

Pour **couvrir les investissements réalisés et rembourser les échéances de prêts à venir**, AFP Blue poursuit **un ambitieux plan d'affaires** : à l'horizon 2025, la filiale doit dégager 79 millions d'euros de chiffre d'affaires. Le résultat net est prévu à l'équilibre en 2017 puis bénéficiaire à compter de 2018 jusqu'à atteindre 19 millions d'euros en 2025. Ces prévisions optimistes reposent sur une capacité d'autofinancement obtenue dès 2018 grâce à **des recettes commerciales innovantes**. **La réalité semble cependant plus poussive.**

Sur le plan commercial, le contrat d'hébergement et de service concernant le site de secours de l'agence koweïtienne de presse KUNA a été transféré de l'AFP vers AFP Blue au 1^{er} avril 2015. AFP Blue a alors participé à un appel d'offres lancé par KUNA concernant la fourniture et la mise en

place d'une infrastructure informatique fondée sur des technologies de virtualisation. L'appel d'offres n'étant spécifiquement ouvert qu'à des sociétés basées au Koweït, il a été gagné par le partenaire local d'AFP Blue, ZAK Solutions, pour lequel AFP Blue intervient comme fournisseur principal avec la responsabilité de la direction de projet. Ce projet couvre à la fois le site de la KUNA au Koweït et le site de secours hébergé dans les locaux de l'AFP à Paris. Le montant du marché revenant à AFP Blue est de 4,1 millions d'euros ; le chiffre d'affaires et les charges afférentes sont répartis sur les exercices 2015 et 2016 pour une marge nette attendue supérieure à 850 000 euros.

En 2016, un contrat avec l'agence allemande DPA a également été transféré d'AFP vers AFP Blue et d'autres projets de développement sont en discussion avec l'agence KUNA. Avec un chiffre d'affaires de 28,5 millions d'euros, dont 2 millions d'euros liés au marché avec la KUNA, et des charges d'exploitation de 20,2 millions d'euros, la marge nette d'exploitation dégagée s'établit à 8,3 millions d'euros et le résultat net à 582 000 euros.

Hélas, DPA a mis fin à son contrat avec l'agence en juin 2017, **limitant les perspectives commerciales de la filiale**, hors redevance versée par l'AFP, à l'approfondissement du contrat avec la KUNA avec la perspective limitée d'un chiffre d'affaires d'environ 4 millions d'euros répartis sur deux à trois exercices.

Votre rapporteur pour avis ne peut s'empêcher de rappeler combien la solution de la filialisation avait semblé dangereuse à votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication. Philippe Bonnacarrère, son rapporteur pour la loi du 17 avril 2015 susmentionnée, avait ainsi estimé à l'époque : *« il s'agit là d'une déconsolidation pure et simple de la dette. Sachant que cette filiale ne pourra compter que sur une redevance de l'AFP, il est clair que **c'est l'entreprise mère qui aura à faire face aux échéances de prêts, au prix de frais de TVA supplémentaires. Voilà un choix techniquement audacieux et c'est un euphémisme** »*.

Au-delà de la fragilité d'AFP Blue, l'ensemble de l'Agence est confronté à **un endettement qu'elle peine à réguler**. Selon le rapport financier de l'AFP pour l'année 2016, hors découverts bancaires, **les dettes financières s'élèvent à 52,6 millions d'euros fin 2016**, contre 51,6 millions d'euros en 2015. **Les découverts bancaires et assimilés s'établissent à 26,4 millions d'euros**, en augmentation de 7,7 millions d'euros. Au total, les dettes de l'Agence s'élèvent donc fin 2016 à **80,3 millions d'euros, crédit-bail sur le siège parisien et filiale AFP Blue inclus**, alors même qu'une renégociation des échéances a été obtenue auprès des créanciers publics : la Caisse des dépôts et la BPI ont accepté un report de deux ans du différé d'amortissement. Déjà l'an passé, où ce niveau s'établissait à 71,5 millions d'euros, votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication avait fait part de ses inquiétudes pour l'avenir de l'Agence.

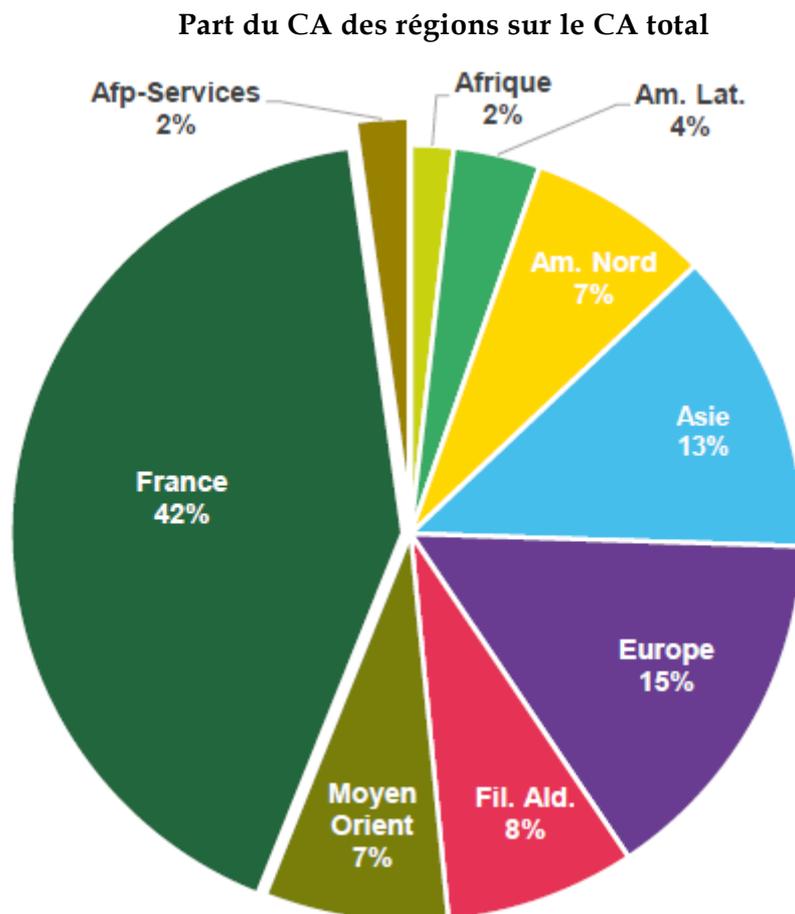
2. Des frais de fonctionnement durement maîtrisés

Parallèlement à la mise en œuvre de schémas financiers complexes pour dégager des capacités d'investissement, l'AFP a engagé d'importants **efforts de rationalisation de sa gestion**. En particulier, la direction financière a renforcé ses outils de gestion, de pilotage de la trésorerie et de contrôle interne. Le *reporting* s'est ainsi amélioré avec la réalisation de tableaux de bord réguliers.

La gestion des ressources humaines a également été modernisée et les décisions d'embauche et de redéploiement sont prises dans des comités créés à cet effet. Surtout, après la dénonciation par la direction des 117 accords collectifs en application (dont une cinquantaine effectifs) en 2015, **la nouvelle et unique convention d'entreprise a été signée le 10 mars dernier** par la direction et 70 % de la représentation syndicale (SNJ, CGT et CFDT). Fruits de plusieurs années de négociations, elle répond à un triple objectif : **moderniser la gestion des ressources humaine** (encadrement des pratiques, sécurisation de certains risques contentieux et amélioration de la lisibilité juridique), **renforcer l'équité entre les personnels** et **rechercher une meilleure maîtrise des charges**. Les économies structurelles engendrées annuellement par la réforme sont estimées à 200 000 euros la première année de mise en œuvre, puis à près de **4 millions d'euros à échéance de dix ans**, dont 600 000 sur les congés payés. Votre rapporteur pour avis salue cette avancée, indispensable à la maîtrise des coûts de fonctionnement de l'Agence.

En 2017, l'AFP a poursuivi sa politique de **maîtrise des charges** en réduisant ses coûts fixes : **redéploiement des équipes vers l'international, mise en œuvre d'une politique des achats** (élaboration d'un guide en 2015 et d'une direction *ad hoc* en 2017) et **rationalisation des dépenses** liées aux missions éditoriales, aux services extérieurs et aux charges locatives.

Conformément à son contrat d'objectifs et de moyens, l'AFP poursuit **l'expansion de son réseau à l'international**. Avec l'ouverture d'un bureau à Pyongyang le 6 septembre 2016, elle a ainsi été la seconde agence, après AP, à disposer d'une antenne permanente en Corée du Nord. Elle est également la seule agence à avoir installé une antenne permanente pour couvrir la guerre en Syrie dont les reportages ont d'ailleurs été primés. À la fin de l'année 2016, le réseau comptait **201 bureaux répartis dans 151 pays**.



Source : Réponse au questionnaire budgétaire – PLF 2018

Le renforcement du réseau passe également par **une augmentation des effectifs consacrés à l'international** : ils s'élèvent désormais à 1 322 sur les 2 401 que compte l'Agence, soit 55 % des salariés, en augmentation de 32 ETP depuis 2015. Cette progression s'explique à la fois par un redéploiement du siège vers l'international et par des mesures de régularisation menées depuis deux ans pour mettre l'Agence en conformité avec les réglementations sociales et fiscales locales (intégration des pigistes et des prestataires aux effectifs locaux permanents notamment).

Sur le réseau international pèse cependant **un risque juridico-fiscal préoccupant**. Si l'Agence s'est fort heureusement lancée depuis 2010 dans **une démarche de régularisation de ses personnels à l'étranger** au regard des législations locales, un risque social et fiscal coûteux demeure au titre des années passées, notamment en Israël, en Russie, en Grande-Bretagne, en Inde et sur le continent latino-américain. Le résultat net de l'AFP est ainsi grevé depuis plusieurs années par des provisions pour risques exceptionnels d'environ 2 millions d'euros par an.

Au conseil d'administration du 2 février 2016, un montant de 6 millions d'euros a été évoqué par la direction comme coût supplémentaire annuel de la régularisation. En réalité, il semblerait que ce chiffre soit plus

proche de **10 millions d'euros**, comme l'admet le conseil supérieur de l'Agence lui-même dans son rapport au Parlement en date du 30 juin 2016.

Il serait fort dommageable, dans un contexte où les efforts de maîtrise des coûts, notamment de personnel, permettent à l'Agence de limiter ses charges tout en poursuivant son développement à l'étranger, que **le coût des régularisations viennent obérer son résultat**. A ce stade, les prévisions d'exécution de l'Agence laissent entrevoir **pour 2017 une reconstitution encourageante de la marge, à 14,3 millions d'euros**, grâce à une hausse de 1,6 million d'euros des produits commerciaux et à une limitation de la hausse des charges. Or, **le résultat net pourrait être négatif du fait de la régularisation fiscale et sociale des personnels de statut étranger** pour un coût de 2,5 millions d'euros alors que rien n'a été provisionné.

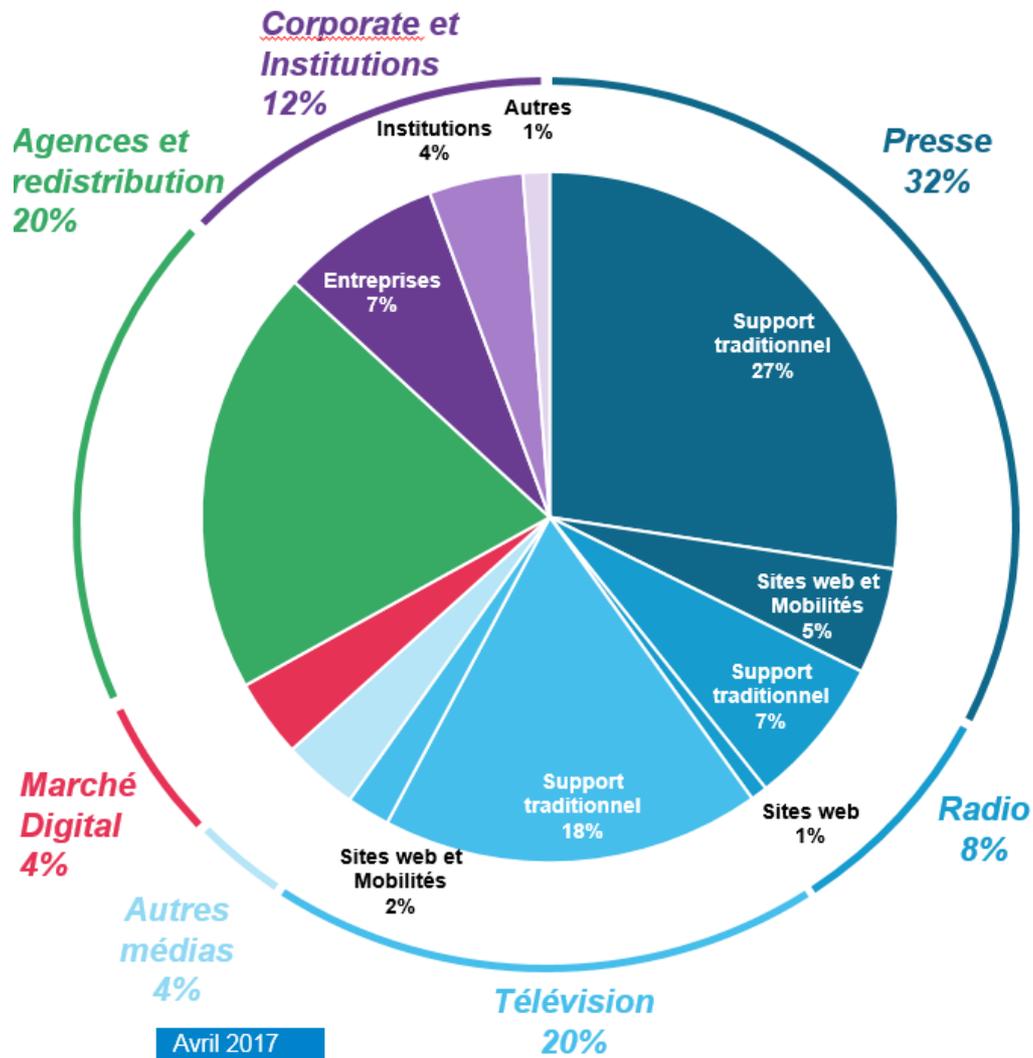
3. Se spécialiser, s'internationaliser, se moderniser : trois impératifs pour survivre

Fin 2016, l'AFP a lancé **un ambitieux plan de relance pour la période 2017-2022**, approuvé en décembre par son conseil d'administration. Il comporte **cinq objectifs à l'appui des trois virages stratégiques** amorcés depuis plusieurs années sous la présidence d'Emmanuel Hoog - **le développement de l'offre vidéo, la spécialisation dans l'information sportive et la conquête du marché *corporate*** (1 314 client en 2016) - :

- conquérir mille nouveaux clients ;
- devenir un leader mondial de la vidéo d'information ;
- enrichir les offres et diversifier les sources de revenus ;
- développer la licence globale ;
- sécuriser la croissance.

Il s'agit, en proposant des contenus adaptés aux nouveaux clients que sont les chaînes, les sites Internet, les entreprises et les institutions, **achever la mutation de l'Agence** vers la télévision, le digital et le *corporate*, afin de **pallier l'attrition continue de son marché historique** (la presse quotidienne et périodique ne représente plus que 32 % du chiffre d'affaires de l'Agence).

Le marché et les performances commerciales de l'Agence
(Répartition du chiffre d'affaires par marché)



Source : AFP

Cette ambition a vocation à **poursuivre la diversification des recettes commerciales de l'AFP, en réduisant la part du texte au profit de la photographie et de la vidéo**, mouvement engagé depuis plusieurs années. Ainsi, entre 2009 et 2016, le chiffre d'affaires issu du fil texte a chuté de 18,3 millions d'euros alors que stagnait le niveau des recettes commerciales. Dans le même temps, la vidéo enregistrait une croissance de 11,3 millions d'euros, la photographie de 5,7 millions d'euros - la direction de l'Agence estime cependant que ce produit est parvenu à maturité - et le multimédia (les infographies notamment) de 3,3 millions d'euros.

Une diversification des sources de revenus

(en millions d'euros, hors Etat et hors ES)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Écart 2009/2016
Total Texte	102,7	101,9	98,3	97,0	93,9	92,0	87,3	84,4	-18,3
Total AFP	168,5	171,5	170,9	171,5	168,6	173,8	170,8	169,3	0,8
									-19,1

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Écart 2009/2016
Multimédia	10,1	11,5	12,7	11,9	10,9	12,7	14,0	13,4	3,3
Video	4,9	5,5	7,1	8,7	10,2	12,9	15,3	16,2	11,3
Photo	40,4	42,5	44,1	45,5	46,2	47,1	45,7	46,0	5,7
									20,3

Source : AFP

L'allocation des moyens de l'Agence est également **orientée sur le réseau international**. En 2017, les charges d'exploitation progressent en régions : Amérique latine (+ 6,2 %), Amérique du Nord (+ 4,7 %), Asie (+ 3,4 %) et Afrique (+ 3,2 %) et, dans une moindre mesure, le Moyen-Orient (+ 1,8 %). *A contrario*, l'Europe (- 1,4 % sur un budget de près de 53 millions d'euros, y compris les filiales allemandes) et la France (- 0,3 % sur un budget de l'ordre de 130 millions d'euros) font l'objet d'économies permettant le redéploiement des moyens dans les régions où l'activité doit croître du fait de l'actualité et du potentiel commercial.

Les deux objectifs centraux du contrat d'objectifs et de moyens que représentent **le développement de la vidéo et le renforcement du réseau à l'international sont retranscrits dans le « bleu budgétaire »**. Ainsi, l'indicateur 1.1 de l'action n° 1 du programme 180 consacrée à l'AFP traite-t-il du « développement de produits et de marchés à fort potentiel de croissance ». Il prend en compte la trajectoire du chiffre d'affaires de la vidéo (+ 11,9 % en 2016 pour 650 clients) et de celui produit dans les régions extra-européennes (+ 2,5 % en 2017). Votre rapporteur pour avis s'étonne à cet égard de l'absence d'objectif après 2016 pour la vidéo et après 2017 pour l'international.

S'agissant des contenus, dans le cadre de son contrat d'objectifs et de moyens, l'AFP s'est fixé comme objectif n° 3 « développer l'information sportive pour devenir un acteur majeur ». Il s'agit aussi bien de **tirer profit d'un secteur porteur** - le marché du sport a enregistré une croissance annuelle de 3,4 % sur la décennie passée - que de **valoriser la production texte, vidéo et photo de l'Agence sur un créneau facilement identifiable** par la clientèle. De fait, l'AFP, agence de presse généraliste, ne proposait jusqu'à présent nulle spécialisation que ses principaux concurrents avaient

su de longue date offrir : l'information financière pour Reuters et l'actualité nord-américaine pour AP.

Selon le bilan financier de l'Agence pour l'année 2016, le sport, avec 510 clients, a engendré un chiffre d'affaires de 12 millions d'euros tous produits confondus. L'Agence a en effet développé **des produits innovants pour consolider son offre sport** : après de lancement d'une interface de programmation dédiée en 2015, un fil vidéo sport en anglais et en français a été ouvert en 2016, ainsi qu'une plateforme ciblant les clients hors média, en particulier l'industrie du sport, qui propose des contenus publicitaires ou promotionnels diffusés *via* le réseau. En outre, à l'occasion des Jeux olympiques de Rio, un nouveau *live* multimédia, incluant textes, photos, tweets, éléments data et vidéos, a été mis en place. Cependant, **le traitement de cet évènement s'est soldé par une déconfiture désolante** avec seulement 1,3 million d'euros de recettes engrangées pour 2,8 millions d'euros investis.

Votre rapporteur pour avis déplore également, alors qu'en février 2016, le conseil d'administration avait autorisé le rachat de la société Infoplum, une *start-up* australienne spécialisée dans l'exploitation des données numériques liées au sport présentée comme un actif stratégique pour le développement de nouveau produit, le projet ait finalement été abandonné.

Dans son rapport au Parlement pour l'année 2016, le conseil supérieur de l'AFP « *voit dans l'édition de ce plan ambitieux une manifestation, qu'il salue, de l'adaptation par l'Agence de son organisation au nécessaire renforcement de sa stratégie commerciale* ». Il remarque cependant que **les premiers résultats, s'ils semblent stabiliser le chiffre d'affaires, ne garantissent pas à ce stade l'atteinte des objectifs annuels**, ce qu'ont confirmé à votre rapporteur pour avis les représentants des salariés de l'Agence lors de leur audition. De fait, sur les 159 nouveaux clients prévus pour 2017, seuls 50 sont enregistrés au 30 juin avec des résultats très contrastés selon les zones géographiques.

L'offre vidéo rencontre pourtant un succès notable, qui s'est concrétisé par la signature très symbolique d'un contrat de cinq ans pour 2 500 vidéos et 200 *live* par mois avec la BBC, en complément de celui existant déjà pour le texte en français, en anglais et en arabe. Les produits *corporate* offre également des perspectives intéressantes de développement avec un contrat signé avec Celerity US pour la fourniture de données statistiques relatives aux services financiers ou avec la Chine pour la couverture des *fashion weeks*.

Pour autant, comme le souligne le conseil supérieur, « *d'importants défis restent à relever, comme la bonne coordination entre le personnel opérationnel d'AFP services chargé de mettre au point les produits et le personnel commercial de l'Agence chargé de négocier les contrats de vente, ainsi que la définition fine des grilles tarifaires par pays afin d'ajuster au plus près l'offre et la demande.* » A cet égard, **la mise en place d'un outil de gestion client**, dont le besoin a pourtant été identifié dès 2014, doit constituer une priorité pour l'Agence.

La direction de l'AFP a récemment fait part aux pouvoirs publics **d'un besoin de financement s'élevant à 60 millions d'euros sur cinq ans** afin de poursuivre son développement à la hauteur de la concurrence internationale, de rembourser une partie de sa dette et d'envisager de nouvelles limitations des charges d'exploitation. De fait, malgré les efforts importants de développement commercial et de maîtrise des charges, **l'équilibre financier de l'Agence demeure très fragile, sa trésorerie insuffisante et son statut un frein pour investir**. Sans se prononcer sur le fondement de cette demande, le conseil supérieur de l'Agence rappelle que cette dernière est *« freinée dans son développement par un cadre budgétaire qui date de 1957, qui ne s'applique évidemment pas aux entreprises privées concurrentes et qui n'apparaît plus aussi bien adapté aux évolutions en cours »*.

Votre rapporteur pour avis partage cette analyse et appelle de ses vœux **une réflexion sur l'adaptation du statut de l'AFP aux exigences de son développement**, sans pour autant méconnaître l'objectif d'indépendance ni le droit européen en matière d'aides d'État. Il rappelle à cet égard, ainsi que s'en émouvait également la commission financière de l'Agence en mai dernier dans un courrier à la ministre de la culture, que les comptes de l'Agence sont systématiquement fragilisés par **la sous-compensation des missions d'intérêt général par l'État**, dont le différentiel a atteint 9 millions d'euros en 2017 et devrait s'aggraver en 2018.

*
* *

Compte tenu de ces observations, **votre rapporteur pour avis propose à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 180 « presse et médias » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2018.**

*
* *

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2018.

EXAMEN EN COMMISSION

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis des crédits du programme 180 « Presse et Médias ». - Depuis dix ans, mes prédécesseurs ont inlassablement évoqué devant la commission le profond marasme économique de la presse. Je n'y ferai cette année malheureusement pas exception. Vieillesse du lectorat, fuite des recettes publicitaires, impasse industrielle de la vente au numéro : la presse s'enfonce toujours plus dans une crise, que la vitalité de la presse digitale peine à enrayer, la faute à une rentabilité incertaine, à un partage de la valeur déséquilibré et à une concurrence féroce des nouveaux modes d'information.

Sans réaliser de miracle, les aides publiques à la presse représentent un soutien indispensable. Le programme 180 « presse et médias » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » en constitue la traduction budgétaire. En 2018, les aides directes à la modernisation, à la diffusion et au pluralisme s'élèveront à 119,4 millions d'euros, contre 125,9 millions d'euros en 2017, en raison de la réforme de l'aide au portage, que je vous présenterai dans un instant. Ces crédits sont complétés par une enveloppe de 131,5 millions d'euros destinée à l'Agence France-Presse, réduite d'un million d'euros par rapport à 2017.

Depuis la dernière loi de finances, le programme 180 comprend également trois autres actions. Elles concernent respectivement le soutien aux médias de proximité pour 1,6 million d'euros, la dotation à la Compagnie internationale de radio et télévision pour 1,7 million d'euros et le soutien à l'expression radiophonique locale pour 30,7 millions d'euros. Mon avis portant sur les crédits destinés au soutien à la presse, je ne les commenterai pas. En revanche, je dirai un mot du sujet polémique de l'aide au transport postal de la presse, curieusement transférée sur la mission « Économie » depuis la loi de finances pour 2014.

La presse représentait, dans les années 1980, 1 % du produit intérieur brut français ; cette proportion est désormais inférieure à 0,3 %. Le chiffre d'affaires du secteur ne cesse de se rétracter, tant sur les ventes d'exemplaires imprimés que sur la publicité, qui bascule progressivement sur Internet. Seul le digital montre une croissance dynamique, mais il ne représente encore en moyenne que 5 % du chiffre d'affaires des éditeurs. C'est dire combien l'accélération de la mutation numérique, assortie de la recherche d'un modèle économique viable, constitue une absolue priorité.

Le digital, en effet, représente à la fois l'unique levier de croissance de la presse et moyen le plus efficace de rajeunir son lectorat. 77 % des Français déclarent lire au moins une marque de presse en version numérique et ils sont 58 % à la faire sur un support mobile. Entre 15 et 50 ans, la lecture digitale est désormais plus fréquente que celle de l'imprimé. Pourtant, en raison d'un prix de l'abonnement très inférieur à celui du papier, à la

captation des recettes publicitaires par Google, Facebook et Amazon et à la persistance de contenus gratuits, la rentabilité de la presse digitale est extrêmement incertaine.

Nous devons donc être particulièrement attentifs aux réformes européennes en cours. Si la création d'un droit voisin pour les éditeurs de presse tel qu'annoncée dans le projet de directive sur le droit d'auteur devrait constituer un utile levier de négociation avec les plateformes s'agissant du partage de la valeur créée sur les contenus de presse, le projet de règlement, dit ePrivacy, appelle à la plus grande prudence. L'interdiction d'apposer des *cookies* sur les sites Internet empêchera les éditeurs de connaître les préférences de navigation de leurs lecteurs et d'adapter leur offre commerciale en conséquence. C'est le modèle économique des sites de presse, déjà plus que fragile, qui est aujourd'hui menacé par ce projet.

Les éditeurs de publications numériques, qu'ils soient *pure players* ou également présents sur papier, bénéficient d'un soutien des pouvoirs publics : s'il demeure inférieur à d'autres dispositifs de soutien du programme 180, il ne cesse de s'étoffer. Outre le taux super réduit de TVA applicable depuis 2014, comme pour la presse imprimée, aux ventes de contenus d'information, les sites d'information politique et générale peuvent prétendre à plusieurs dispositifs fiscaux, notamment de déductibilité des provisions pour investissement. Surtout, ils sont éligibles au fonds stratégique pour le développement de la presse qui, avec 27,3 millions d'euros en 2018, représente le principal soutien sélectif à des projets de développement numérique.

Le fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation de la presse, créé en 2016 et doté de 5 millions d'euros en 2018, aide au financement de projets plus prospectifs. Pour autant, les aides indirectes, neutres d'un point de vue du support, bénéficient encore à 54 % à l'imprimé et la différence est encore plus nette pour les aides directes : sur 100,2 millions d'euros versés en 2016, 89,5 millions d'euros l'ont été à la presse papier. En réalité, à l'exception des deux fonds précités, l'ensemble des dispositifs de soutien à la modernisation, à la diffusion et même au pluralisme sont réservés aux publications imprimées. Vous conviendrez avec moi qu'une meilleure répartition entre les publications pourrait être envisagée.

L'enjeu n'est pas seulement économique ; il est aussi démocratique : les titres de presse doivent avoir les moyens de s'imposer dans l'univers numérique comme les garants d'une information de qualité. Avec l'apparition puis le succès phénoménal des réseaux sociaux, notamment auprès des jeunes, l'enjeu a évolué pour les éditeurs : il ne s'agit plus seulement d'être présents et rentables sur Internet mais également, désormais, de lutter contre la concurrence de sites diffusant des contenus pour le moins sujets à caution, les *fake news*.

La deuxième partie de mon propos concerne la diffusion de la presse imprimée par le triple canal de la vente au numéro, du portage et du transport postal. L'attrition continue des volumes représente ici le cœur d'une crise dont on ne voit pas l'issue. Pendant des années, d'aides exceptionnelles en dispositifs de soutien pérennes (18 millions d'euros encore en 2018), l'État a porté Presstalis à bouts de bras. Après un plan de restructuration des effectifs aussi drastique que coûteux et d'importants efforts de modernisation logistique, la société s'était prise à espérer un redressement. Elle prévoyait même un bénéfice de 5,1 millions d'euros en 2016. Hélas, c'est un dérapage significatif qui est apparu lors de la certification des comptes avec un résultat d'exploitation négatif de près de 2 millions d'euros et un résultat net de - 48 millions d'euros. L'année 2017 ne devrait guère être meilleure et les fonds propres déjà négatifs (- 306 millions d'euros) devraient encore se dégrader. Un changement de gouvernance est attendu mais nul ne sait s'il sera suffisant.

En réalité, c'est l'ensemble de la vente au numéro qui souffre de la crise de la presse imprimée, même si les messageries lyonnaises de presse (MLP) semblent aujourd'hui bénéficier d'un répit. En particulier, le nombre de points de vente se réduit de 1 000 chaque année et, malgré le soutien de l'État (6 millions d'euros en 2018), la profession se paupérise.

Pour la première fois, les régulateurs (le Conseil supérieur des messageries de presse et l'Autorité de régulation de la presse) semblent impuissants à juguler la chute du marché. Une mission sur l'avenir de la distribution de la presse a été confiée à Gérard Rameix ; c'est peu dire que ses conclusions sont attendues avec impatience. Aucune solution - fusion, spécialisation des deux messageries par types de flux, nouvelles formes de mutualisation ou mise en faillite de Presstalis - n'est en effet évidente et, compte tenu des enjeux économiques, démocratiques et d'égalité des territoires portés par le débat, il convient d'agir avec prudence.

Le portage, qui permet d'être livré à son domicile dès les premières heures du matin, est le grand bénéficiaire du recul de la vente au numéro. Dynamisé par un soutien public renforcé depuis 2009, il représente aujourd'hui près de 40 % des exemplaires diffusés toutes familles de presse confondues. Cette proportion atteint 45 % des abonnements individuels pour la presse quotidienne nationale et 80 % pour la presse quotidienne locale.

Il semble difficile de développer davantage ce mode de diffusion, compte tenu de l'existence de zones géographiquement excentrées que seule La Poste est en mesure de servir. En revanche, dans un souci de rationalisation des coûts de distribution, on pourrait envisager de favoriser le portage multi-titres, qui permet à un même vendeur-colporteur de distribuer plusieurs publications. C'est l'objectif poursuivi par la réforme de l'aide au portage portée par le décret du 11 septembre 2017 pris après publication d'un rapport d'évaluation réalisé conjointement par l'Inspection générale des affaires culturelles et par l'Inspection des finances. Le nouveau

dispositif, dont je me félicite, plafonne à la fois l'aide à l'exemplaire porté, pour éviter tout effet d'aubaine, et favorise les réseaux de portage multi-titres. Dans sa nouvelle mouture, ce sont 31,5 millions d'euros qui y seront consacrés en 2018, contre 36 millions en 2017. Là réside la principale diminution de crédits du programme 180. Je ne la déplore pas : le nouveau système est plus simple, plus efficace et son périmètre prend en considération la diminution constante du nombre d'exemplaires imprimés.

S'agissant du transport postal, je ne referai pas ce matin l'historique de l'aide qui y est attachée, qui n'a consisté, depuis 2008, qu'à augmenter les tarifs des éditeurs et à réduire la compensation de l'État due à La Poste pour la mission obligatoire de service public que constitue le transport de la presse. Le transport postal représente 30 % de la diffusion, soit un peu plus d'un milliard d'exemplaires par an, qui bénéficient d'un tarif préférentiel variant selon les publications. Après la fin des accords dits Schwartz, qui entre 2008 et 2015, ont conduit à augmenter les tarifs de 1,5 % à 5 % par an pour les éditeurs et à baisser la compensation de l'État à La Poste de 262 millions d'euros à 130 millions d'euros, le précédent Gouvernement s'est engagé, en 2016, sur une nouvelle trajectoire jusqu'en 2020. Elle prévoyait de nouvelles hausses tarifaires comprises entre 1 % par an pour la presse d'information politique et générale et 3 % par an pour les magazines, ainsi qu'une dotation de l'État variant selon les années entre 119 et 122,7 millions d'euros.

Hélas : dès le printemps 2017, sans concertation aucune, il a finalement été établi, sans modification tarifaire fort heureusement pour les éditeurs, que La Poste ne recevrait plus, en 2018, que 111,5 millions d'euros puis 103,8 millions d'euros en 2019. Lorsque l'on sait que le compte « presse » de La Poste affiche un déficit proche des 380 millions d'euros annuels et que les éditeurs sont exsangues, l'ampleur de l'économie réalisée et la brutalité de la méthode laissent songeur.

J'en viens enfin à la situation de l'Agence France-Presse, qui continue d'inspirer les plus grandes inquiétudes. Malgré le lancement d'un plan de relance commerciale ambitieux – certains diront irréaliste –, le chiffre d'affaires peine à décoller et le succès rencontré par les nouveaux produits, notamment les vidéos et les offres liées au sport, ne compense par l'attrition du marché national. Parallèlement, une politique d'investissement, indispensable mais dispendieuse, a conduit l'Agence à un niveau de dettes de 52,6 millions d'euros à la fin de l'année 2016, auxquels il faut ajouter un découvert bancaire de 26,4 millions d'euros. Or, de nouvelles échéances de remboursement de prêts sont prévues en 2018, tandis qu'un risque contentieux pèse sur l'Agence pour environ 10 millions d'euros lié à la régularisation de la situation de certains de ses personnels à l'étranger. Malgré les efforts réalisés, notamment la signature, le 10 mars dernier, d'un accord d'entreprise unique qui devrait permettre à l'AFP de réaliser à terme environ 4 millions d'euros d'économie par an, la maîtrise des charges

d'exploitation ne pourra suffire à dégager ni les moyens de se désendetter ni d'investir dans un univers extrêmement concurrentiel.

Emmanuel Hoog, le président de l'AFP, a récemment fait part aux pouvoirs publics d'un besoin de financement de 60 millions d'euros. Or, du fait de son statut *sui generis*, sans capitaux ni actionnaire, l'Agence ne peut se financer sur les marchés. Par ailleurs, le droit européen n'autorise l'État à intervenir auprès de l'AFP qu'en compensation des missions de service public (109, 8 millions d'euros à ce titre en 2018) et en paiement des abonnements de ses administrations (21,6 millions d'euros en 2018). L'impasse est donc aujourd'hui totale.

Pour conclure, je vous propose, d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 180 « presse et médias » de la mission « Médias, livre et industries culturelles », tels que prévus par le présent projet de loi de finances pour 2018, en gardant néanmoins à l'esprit trois points de vigilance : l'adaptation des aides à la presse à la mutation numérique, la capacité de Presstalis à poursuivre sa mission et la situation financière de l'AFP dans un univers de plus en plus concurrentiel.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Ce sont en effet trois points que nous devons suivre avec attention.

M. André Gattolin. – Le portage multi-titres existe depuis longtemps et beaucoup de titres l'ont déjà mis en place. La chute du nombre d'exemplaires a été telle que, pour assurer la diffusion entre des lieux éloignés, les titres ont dû travailler ensemble pour mutualiser le portage ; les titres de la presse quotidienne se sont ainsi rapprochés de la presse quotidienne régionale, majoritairement portée, depuis une quinzaine d'années.

Le problème réside est moins dans le niveau des aides à la presse que dans leur répartition et les critères qui la déterminent. Si l'on considère qu'informer et animer le débat public constituent une mission de service public, alors il est légitime d'aider les entreprises privées qui y contribuent. C'est à ce titre, d'ailleurs, que la loi du 29 juillet 1881 pour la liberté de la presse prévoyait déjà une aide à la diffusion. Encore faudrait-il tenir compte de la qualité de la contribution que les titres apportent au débat. Or, les plus importants bénéficiaires des aides à la presse sont certains magazines qui n'ont guère de rôle informatif, à l'image des magazines *people*, qui bénéficient déjà pleinement de la TVA à taux super réduit. En Belgique, le système a été réformé pour tenir compte de critères de rédaction et de qualité rédactionnelle, en se fondant par exemple sur le nombre de journalistes professionnels employés – les *pure players* en emploient très peu en effet, à la différence des journaux imprimés d'information. Cela me semble constituer un critère intelligent pour soutenir la qualité et la diversité de l'offre.

Enfin, n'oublions pas la question des droits d'auteur. Notre système est inique : la presse perçoit une part de la redevance pour la copie privée, mais celle-ci est calculée en fonction de l'espace pris, sur le disque dur, par les différents contenus créatifs stockés. Or un film occupe infiniment plus de mémoire numérique qu'un journal ! Avec une telle clef de répartition, on décourage la production d'informations en France par un partage injuste de la valeur. Il faudrait favoriser la syndication et la revente des contenus, comme c'est le cas aux États-Unis depuis 1895. On pourrait même réduire le niveau global des aides à la presse, pourvu qu'on les rende plus efficaces en les appuyant sur des critères permettant de soutenir la démocratie et de nourrir le débat public.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Les crédits consacrés au livre et aux industries culturelles augmentent de 2 %, tandis que ceux consacrés à la presse fléchissent avec la réforme de l'aide au portage. Au total, même si l'on ne note pas d'ambition particulière, les crédits de la mission restent donc stables. Les Républicains voteront ce budget.

Mme Sylvie Robert. – Le rythme des mutations structurelles auxquelles la presse doit faire face depuis des années s'accélère. Le rapporteur a exprimé trois points de vigilance, que je partage. Nous devons également être attentifs à la réforme du droit d'auteur, qui sera examinée bientôt à Bruxelles. Nous devons surtout veiller à préserver le pluralisme et la liberté d'information, objectifs qui justifient d'ailleurs les aides de l'État à la presse. Les crédits du programme 180 fléchissent et ce n'est malheureusement pas le signe d'un engagement à apporter des réponses ambitieuses pour anticiper les mutations nécessaires. L'AFP est une chance pour notre pays ; nous devons continuer à la défendre.

Le groupe Socialiste et Républicain s'abstiendra. Nous serons vigilants dans les mois à venir lorsqu'il conviendra de se prononcer sur la réforme européenne du droit d'auteur : il sera alors indispensable que le ministère de la culture adopte une position politique claire.

M. Laurent Lafon. – La question budgétaire est presque secondaire au regard de l'exigence de réforme structurelle à laquelle la presse est confrontée. En ce sens, le ton alarmiste du rapporteur est justifié. La situation de l'AFP est également préoccupante. Nous nous réjouissons à cet égard que la réduction des crédits soit moins drastique que celle que prévoyait le contrat d'objectifs et de moyens. Cet effort supplémentaire de l'État donne un peu d'air à l'Agence pour investir dans la vidéo ou les nouvelles technologies.

M. Bruno Retailleau. – Je voulais remercier nos collègues qui ont voté, à l'unanimité, l'exonération cotisation foncière des entreprises (CFE) pour les librairies indépendantes, que nous avons proposée vendredi en première partie du projet de loi de finances. Cette mesure était attendue. Certaines collectivités territoriales avaient certes déjà modulé les taux,

comme cela était déjà possible mais la mesure n'était pas universelle. J'espère que nos collègues s'efforceront de convaincre les députés de leurs groupes respectifs à l'Assemblée nationale pour que ce dispositif, essentiel à la cause du livre et des librairies, soit maintenu.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Ce sont des commerces essentiels pour la vitalité des centres-bourgs !

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis. – Le portage multi-titres existe effectivement depuis longtemps, monsieur Gattolin mais le décret de 2017 améliore le dispositif pour le renforcer. Vous évoquez également les magazines *people*. En réalité, ils ne bénéficient que des aides à la diffusion, qui ne sont pas liées au contenu.

M. André Gattolin. – Ces magazines bénéficient aussi d'un taux du taux de TVA super réduit. Il n'y a aucune raison qu'ils touchent toutes les aides !

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis. – Ce n'est effectivement pas le cas. Quant à la question des droits d'auteur, elle sera examinée au niveau européen.

Je partage votre avis Madame Robert, il faut maintenir le pluralisme : 16 millions d'euros y seront consacrés en 2018 mais ils visent uniquement la presse écrite. Or, il importe d'accompagner les mutations technologiques et le passage au numérique.

L'AFP est effectivement dans une situation complexe, monsieur Lafon. Elle doit faire face à l'émergence de nouveaux concurrents, à capitaux privés ou étatiques, comme les agences publiques russes et chinoises.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Notre mission d'information sur l'avenir des médias achèvera bientôt ses travaux et son rapport contribuera à éclairer notre réflexion. La transition numérique modifie les usages et fait migrer les lecteurs vers le digital. Les représentants de la presse quotidienne nationale et régionale sont inquiets car ils sont de plus en plus dépendants des algorithmes et des moteurs de recherche.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles », ainsi qu'aux crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » du projet de loi de finances pour 2018.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP)

M. Jean-Pierre ROGER, *président*

M. Guy DELIVET, *directeur général*

Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR)

M. Jean VIANSSON-PONTÉ, *président du SPQR et de l'Union de la presse en Région*

Mme Maud GRILLARD, *directrice de l'Union de la Presse en Région*

Mme Haude D'HARCOURT, *conseillère chargée des relations avec les institutions*

Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN)

M. Denis BOUCHEZ, *directeur*

Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL)

M. Jean-Christophe BOULANGER, *président*

Mme Karen AUTRET, *directrice*

Fédération Nationale de la Presse d'Information Spécialisée (FNPS)

M. Laurent BÉRARD-QUÉLIN, *président*

Mme Catherine CHAGNIOT, *directrice déléguée*

Messageries lyonnaises de presse (MLP)

M. José FERREIRA, *président*

M. Roland LE NÉEL, *vice-président*

Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM)

Mme Pascale MARIE, *directeur général*

Syndicat national des dépositaires de presse (SNDP)

M. Dominique GIL, *président*

Agence France Presse

M. Emmanuel HOOG, *président-directeur général*

M. Fabrice LACROIX, *directeur général*

Mme Michèle LÉRIDON, *directrice de l'information*

Groupe La Poste

M. Nicolas ROUTIER, *directeur général du courrier*

M. Arnaud TOMASI, *directeur de cabinet à la direction des Affaires Générales*

Intersyndicale de l'Agence France Presse (AFP)

MM. Philippe FAYE et Alain NOVEL (CGT)

Mme Céline SERRAT (SNJ)

MM. Marc DEFONTAINE et Jean-Pierre REJETÉ (FO)

Mme Joëlle GARRUS (CFDT)

M. Claus TULATZ (SUD)

M. Jean Paul GIRARDEAU (CFE-CGC)

ANNEXE

Audition de Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture

MERCREDI 25 OCTOBRE 2017

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Mes chers collègues, d'ici quelques instants, nous allons procéder à l'audition de Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture, sur les crédits de la mission « Médias, Livre et Industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2018. Je précise, notamment à l'attention de nos nouveaux collègues, que nous ne nous prononçons pas aujourd'hui sur ces crédits : le débat sur les crédits de la mission aura lieu, au sein de notre commission, le mercredi 15 novembre matin, et, en séance publique, le lundi 4 décembre. Nous disposerons alors du rapport de notre commission. Notre audition d'aujourd'hui doit permettre à chacun d'entre nous d'approfondir la connaissance des sujets abordés. L'audition de la ministre est filmée et retransmise en direct sur le site internet du Sénat. J'essaierai de veiller à ce que les temps impartis soient respectés et ce, au mieux pour chacun.

Madame la ministre, je souhaitais vous accueillir devant notre commission puisque, depuis notre dernière rencontre de juillet dernier, celle-ci a été renouvelée suite aux dernières élections sénatoriales. Vous avez accepté de revenir très vite et je vous remercie de venir, dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2018, deux fois devant nous, une pour la mission « culture », l'autre pour la mission « Medias, livre et industries culturelles ». Je souhaiterais, Madame la ministre si vous en êtes d'accord, que nous consacrons la première partie de notre audition à l'audiovisuel. Je vous ai adressé, au nom de la Commission, un courrier, le 5 octobre dernier, pour vous réaffirmer tout l'intérêt que nous portons au devenir de l'audiovisuel public. Je rappellerai à nos collègues que l'audiovisuel public rassemble plusieurs entreprises, comme France Télévisions, l'Institut national de l'audiovisuel (INA), France Medias Monde, Arte et Radio France. Notre commission a une longue tradition de travaux sur ce secteur et est connue pour ses prises de position qui font parfois bouger les lignes. J'évoquerai, à cet égard, dans le cadre de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) les propositions que nous avons faites pour actualiser la réglementation sur les parts dépendante et indépendante dans la production individuelle. Je pourrais également évoquer les travaux, que nous avons conduits jusqu'à l'été, sur la chronologie des médias. Cette audition nous permettra de connaître votre avis sur nos propositions sur ce sujet. En 2015, nous avons conduit des

travaux conjointement avec la Commission des finances sur l'avenir de l'audiovisuel public, qui ont fait l'objet d'un rapport présenté par nos collègues Leleux et Gattolin, tous deux membres de notre commission. Ce rapport propose un cadre pour une réforme qui nous semble devenir urgente sur bien des aspects. Nous avons ressenti une certaine frustration après l'annonce des économies demandées aux différentes entreprises de l'audiovisuel public. S'il n'est pas légitime de demander à l'ensemble des entreprises publiques et des institutions de participer à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, encore faut-il le faire dans le cadre d'un projet ambitieux et d'une stratégie globale pour l'avenir. Et ce, d'autant plus que les débats qui se sont tenus à l'Assemblée nationale lors de l'examen de la loi de finances nous ont semblé plutôt confus, s'agissant notamment du possible report de la suppression de la publicité lors des émissions destinées à la jeunesse qui nous tient à cœur dans notre commission.

Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture.- Merci, madame la présidente. Monsieur le rapporteur, cher Jean-Pierre Leleux, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs. Parmi les missions essentielles dont le ministère de la Culture a la charge, la défense du pluralisme et de l'indépendance des médias et de l'audiovisuel public est sans doute la plus étroitement liée à la santé de notre démocratie. Veiller à garantir l'accès à une diversité de contenus et d'expressions, ainsi qu'à une information fiable et de qualité, c'est veiller directement à l'exercice réel de la liberté d'opinion. Cette mission est l'une des six priorités que le Premier ministre m'a confiée dans sa lettre de mission. C'est celle que je vais vous présenter aujourd'hui.

Le Sénat a ouvert des voies sur ce sujet, depuis plusieurs années. Des propositions fortes ont été formulées par deux d'entre vous - messieurs les sénateurs Leleux et Gattolin - dès septembre 2015, et réaffirmées par votre commission ces derniers jours. Nombre d'entre elles font écho à nos propres pistes de réflexion. Je voudrais vous exposer à la fois les déterminants et les grandes orientations de la politique que nous souhaitons conduire en matière d'audiovisuel et plus particulièrement en matière d'audiovisuel public.

Le grand déterminant de cette politique, c'est le virage numérique. Il bouleverse en profondeur le paysage audiovisuel depuis plusieurs années déjà et ce à tous les niveaux. Nous assistons à une évolution des usages : le non linéaire se développe à grande vitesse et pourrait dépasser le linéaire dans quelques années ; le piratage ne cesse de croître et d'évoluer. Nous assistons aussi à une évolution des modèles économiques : le marché de la publicité audiovisuelle - régulé de façon stricte depuis les années 80 - est aujourd'hui dépassé en valeur par le marché de la publicité digitale non régulé et maîtrisé par les géants numériques américains : 3,5 milliards d'euros pour le second, contre 3,2 milliards pour le premier. Nous assistons, enfin, à une évolution des contenus : le cinéma demeure en forte position, mais nous assistons en parallèle à l'essor des séries et au développement de

formes créatives nouvelles - comme les formats courts proposés par les Youtubeurs. Ce qui pose la question de la responsabilité des plateformes. En matière de financement comme de diffusion des contenus, aujourd'hui, celles-ci ne sont pas soumises aux obligations que connaissent les chaînes de télévisions sur la lutte contre les discriminations, par exemple.

La législation et la réglementation ont vieilli. Elles ne prennent pas suffisamment en compte l'ensemble de ces évolutions. Dans notre modèle actuel, c'est la télévision qui connaît la régulation la plus contraignante - en termes de contenus et de publicité - alors qu'elle n'est plus le média dominant. Nous devons prendre davantage en compte les médias numériques si nous voulons soutenir la création et la protection de la valeur dans cet environnement.

Depuis mai dernier, nous avons commencé à avancer en ce sens. Au niveau national, nous avons lancé en août une consultation sur l'évolution de la réglementation en matière de publicité à la télévision portant notamment sur les secteurs interdits et la publicité ciblée. Elle vient de se terminer. Les services du ministère sont en train d'en examiner les conclusions. Des avancées importantes ont par ailleurs eu lieu sur la contribution des acteurs numériques au financement de la création. Je pense notamment à l'entrée en vigueur, au mois de septembre, des taxes dites « YouTube » et « Netflix », qui élargissent la taxe vidéo affectée au centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) à toutes les plateformes. Je tiens à saluer le travail réalisé par le Parlement, qui a été moteur dans cette réflexion, à travers ses rapports sur l'économie numérique. Nous nous sommes saisis d'un autre chantier sur lequel le Sénat a fait des propositions : la chronologie des médias. C'est une priorité pour adapter notre modèle aux nouveaux usages et pour sécuriser l'avenir de notre système de préfinancement des œuvres.

J'ai confié une mission de médiation à Monsieur Dominique d'Hinnin, pour faire aboutir les discussions professionnelles, bloquées depuis trop longtemps. Je lui ai donné un maximum de six mois pour trouver un nouvel accord. À défaut, le Gouvernement prendra ses responsabilités et n'exclut pas de proposer une solution législative, en lien étroit avec le Parlement. Pour faire progresser la régulation, je suis par ailleurs mobilisée au niveau européen ; j'ai participé en mai aux négociations sur la directive « services de médias audiovisuels » (SMA), qui est actuellement en discussion entre la Commission et le Parlement européen. La transposition de la directive devrait avoir lieu en 2018 en France. Elle ouvrira la possibilité d'une refonte de la régulation audiovisuelle en France, posée par la loi de 1986 relative à la liberté de communication.

Au niveau européen toujours, je suis engagée pour la protection du droit d'auteur, et pour la reconnaissance d'un droit voisin au profit des organismes de presse - c'est l'une des clés pour assurer un modèle économique viable à la presse en ligne. Un vent de transformation souffle

sur l'ensemble du champ des médias - au sens large, de la presse au cinéma : il doit aussi souffler dans le champ plus particulier de l'audiovisuel public. J'en viens ici, après le contexte général, aux grandes orientations de cette transformation.

C'est une réforme de fond que nous souhaitons engager - une réforme qui repose sur une vision de l'audiovisuel public, sur ses missions prioritaires - et sur une méthode de transformation.

Une vision, d'abord. Les médias de service public jouent un rôle absolument indispensable dans le paysage médiatique et dans notre société en général. C'est un repère essentiel pour le citoyen en matière d'information, mais aussi de contenu culturel. Dans un environnement extrêmement mouvant, où la circulation de contenus est abondante et permanente, sans que la source ne soit toujours identifiée, les médias de service public ont plus que jamais une valeur de référence. Notre ambition est de conforter ce rôle dans un environnement qui évolue fortement et constamment.

Cela suppose de réaffirmer les missions prioritaires de l'audiovisuel public. Elles se sont enrichies au fil des années. Au-delà du traditionnel triptyque « informer, cultiver, divertir », l'audiovisuel public est un acteur de premier plan en matière de soutien à la création d'information et de services de proximité ainsi que de rayonnement international pour la France. Il a toujours su démontrer sa singularité et sa pleine légitimité dans ces différents domaines. Dans le contexte de profondes mutations que nous connaissons, l'audiovisuel public a sa carte à jouer : premièrement, en faisant le pari de la création et en proposant des programmes qui se distinguent dans un univers d'offre surabondante ; deuxièmement, en étant à la pointe de l'offre numérique et multicanal pour s'adapter aux nouveaux usages ; enfin, en développant une stratégie ambitieuse à l'international. J'en profite pour saluer le lancement récent de France 24 en espagnol, qui est une très belle avancée. Ce positionnement stratégique nécessite de profondes transformations, dont certaines sont déjà engagées par les équipes dirigeantes. Le Gouvernement est déterminé à accompagner ces changements.

Je voudrais dire ici un mot de la méthode. Ces défis devront, vous le savez, être relevés dans un contexte contraint pour les finances publiques. Le Gouvernement s'est engagé, en responsabilité, dans une politique de redressement des comptes publics. L'audiovisuel public doit contribuer à l'effort collectif - ce qui suppose d'ajuster les dotations prévues dans les contrats d'objectifs et de moyens, les « COM », conclus par le précédent Gouvernement.

Le budget de l'audiovisuel public sera de 3,9 milliards d'euros l'année prochaine. L'effort d'économies demandé est réel - je ne le conteste pas - et porte sur une baisse de 36 millions d'euros par rapport à 2017 et de

« moins » de 80 millions d'euros par rapport aux COM. Mais c'est un effort qui est soutenable : il représente moins de 1% du budget de l'audiovisuel public et ne remet aucunement en cause le soutien de l'État. Le budget 2018 reste supérieur à celui de 2016 et de 2015.

J'ai fixé quatre impératifs stratégiques à court terme, dans ce contexte budgétaire : soutien à la création, information de référence, transformation numérique de l'offre, et rayonnement international de la France. Mais pour préparer l'avenir, je souhaite que l'audiovisuel public s'engage dans une dynamique de transformation plus structurelle. Cette dynamique s'appuie sur trois leviers : la réflexion sur le périmètre des missions, le financement et la gouvernance.

La réflexion sur le périmètre des missions et sur l'efficacité de leur mise en oeuvre fait actuellement l'objet d'un travail interministériel, associant mon ministère à ceux de l'Économie et des Comptes publics. Les sociétés de l'audiovisuel public sont étroitement associées à ce travail et devraient nous faire part de leurs premières pistes de réforme d'ici la mi-novembre. La réflexion se poursuivra jusqu'au début de l'année 2018. À ce stade, le travail porte notamment sur les coopérations autour de projets concrets entre acteurs du secteur, qui doivent unir davantage leurs moyens, leurs forces, leurs idées - à l'image de ce qui a été engagé avec France Info. Je sais que certains parmi vous considèrent qu'il faut aller plus loin, en regroupant les différentes sociétés de l'audiovisuel public. Nous n'écarterons aucune piste pour l'avenir. Ma position est pragmatique, non dogmatique. Je crois que nous pouvons avoir un débat sur cette question aujourd'hui.

La transformation du secteur devra s'accompagner par ailleurs d'un débat sur son financement. Pour ce qui est de la contribution à l'audiovisuel public, aucun impératif financier ne justifiait une réforme à court terme. La priorité pour le projet de loi de finances pour 2018, vous le savez, est la réforme de la taxe d'habitation. Néanmoins, à moyen terme, l'évolution des usages pose la question du rendement de cette contribution et de l'équité entre contribuables. Ainsi, comme je l'ai déjà dit, je souhaite qu'un débat soit ouvert, autour notamment d'un élargissement de l'assiette

Nous avons lancé les travaux qui aboutiront dans les prochains mois. Je souhaiterais pouvoir m'exprimer lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2019 sur ce sujet. Pour ce qui est de la publicité, le Gouvernement n'est pas favorable à son retour après 20 heures sur les antennes de France Télévisions : c'est un élément fort de distinction du service public.

Le dernier chantier de transformation concerne la gouvernance de l'audiovisuel public. C'est un corollaire indispensable aux autres réformes, et nous connaissons les limites du système actuel. Je souhaite que l'on ouvre le sujet, comme le Président de la République s'y est engagé pendant la campagne et comme le Premier ministre me l'a demandé dans sa lettre de

mission. Cela concerne, d'une part, les COM, dont les périodes ne sont pas alignées, ni entre elles ni sur les échéances politiques. Je partage le constat que vous avez établi à cet égard. D'autre part, nous engagerons la réflexion sur la nomination des présidents des sociétés de l'audiovisuel public par leur conseil d'administration. Cette réforme - législative - sera bien sûr menée en étroite collaboration avec le Parlement. Sur l'ensemble des dossiers que je viens d'évoquer, plus largement, je serai à l'écoute de vos propositions et je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.

Mesdames les sénatrices, Messieurs les sénateurs, vous l'aurez compris : nous portons une très forte ambition pour les médias de service public, qui jouent un rôle irremplaçable pour notre démocratie. Leur avenir passe par des transformations profondes. Elles sont déjà engagées. Les dirigeants des sociétés publiques savent que nous serons à leurs côtés pour les poursuivre et les accélérer. Je vous remercie pour votre attention.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Madame la ministre, je vous remercie de votre présentation. Notre collègue rapporteur - Jean-Pierre Leleux - a choisi de répartir ses cinq minutes d'intervention en cinq questions successives.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur des crédits de l'audiovisuel. - Merci, madame la ministre pour votre exposé. Le Gouvernement a annoncé la baisse de 50 millions d'euros des crédits de France Télévisions par rapport au montant prévu dans le contrat d'objectifs et de moyens. Le Gouvernement pourrait-il revenir sur cette baisse au cours du débat budgétaire au Sénat et, si oui, comment ? Si ce n'est pas le cas, quelles sont les instructions de l'actionnaire pour répartir cette baisse ?

Mme Françoise Nyssen. - Le Gouvernement n'entend pas revenir sur le montant des crédits prévus dans le PLF 2018 pour France Télévisions. Ces crédits sont en baisse de 30,8 millions d'euros par rapport à 2017, soit une diminution d'environ 1%. Cela représente un effort réel mais soutenable. Le niveau de la dotation allouée à France Télévisions reste supérieur à ce qu'il était en 2016. Nous travaillons avec celle-ci sur la traduction concrète de cet effort. Comme je l'ai déjà dit, la création doit demeurer la priorité et ne doit pas servir de variable d'ajustement. C'est sur cette base que les échanges avec France Télévisions se sont engagés, avant la présentation du budget au conseil d'administration. France Télévisions devra donc réaliser des économies sur ses autres postes de dépenses, notamment ses charges de structures, qu'il s'agisse des frais techniques ou de diffusion, ou des frais de fonctionnement généraux.

M. Jean-Pierre Leleux. - La baisse des crédits qui affecte France Télévisions, Radio France, l'INA, TV5 Monde ou leur moindre hausse - dont bénéficient Arte et France medias monde est-elle limitée à 2018 ou bien pensez-vous, dès aujourd'hui, que de nouvelles baisses pourraient être envisagées en 2019 et 2020 ? À partir de quel moment estimeriez-vous

nécessaire de réviser les COM, notamment ceux de FTV adopté en 2016 et de Radio France adopté en 2015 ?

Mme Françoise Nyssen. - La trajectoire du financement de l'audiovisuel public au-delà de 2018 n'est pas arrêtée à ce jour. Elle le sera dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les missions de l'audiovisuel public, l'amélioration de son efficacité et la modernisation de sa gouvernance. Il n'y a pas lieu de réviser les COM de Radio France, d'Arte, de France Médias Monde et de l'INA. Les ajustements proposés dans le cadre de ce PLF ne remettent pas en cause l'équilibre de leurs trajectoires. En particulier, s'agissant de Radio France, l'ajustement est de nature technique et découle exclusivement du retard pris par le chantier de réhabilitation. La dotation de fonctionnement n'est pas affectée. En revanche, vous avez raison : pour France Télévisions, la question de la révision de son COM est posée et nous y travaillerons avec la société.

M. Jean-Pierre Leleux. - La baisse des crédits de Radio France est imputable à un report du chantier. Quel sera le coût de ce report en termes de locations des locaux occasionnés par le maintien de personnels dans des locaux provisoires ? Ce report entraînera-t-il une nouvelle dérive des coûts du chantier ? Quel sera, au final, le coût du chantier, compte tenu de ce report ? Pourrez-vous nous transmettre le rapport demandé à M. Jean-Pierre Weiss sur le chantier de la maison de la Radio ?

Mme Françoise Nyssen. - Le chantier de réhabilitation, engagé pour assurer la mise en sécurité du bâtiment, se caractérise par une grande complexité. Ce chantier connaît en effet un nouveau retard important. Tout doit être fait pour en limiter les répercussions sur les activités, les personnels et les finances de Radio France. À cette fin, l'Etat a confié une mission d'expertise à M. Jean-Pierre Weiss, ingénieur des ponts et chaussées spécialisé dans les grandes infrastructures publiques. L'objectif de cette mission est de définir, avec la société, le scénario le plus adapté pour achever la dernière phase du chantier, que l'Etat continuera de soutenir financièrement et qui débutera en 2018. Nous attendons les conclusions de son rapport que nous vous transmettrons dès leur réception.

M. Jean-Pierre Leleux. - Une réforme du financement de l'audiovisuel public apparaît d'autant plus nécessaire que le récent rapport de la Cour des comptes sur la contribution à l'audiovisuel public indique que la fraude à la CAP est importante et qu'une réforme « à l'allemande » mettrait surtout à contribution les CSP+ qui consomment des programmes de service public mais n'ont pas ou plus de télévision. Ma question est donc simple : êtes-vous disposée à mettre en chantier une réforme de cette nature dans le projet de loi de finances 2019 sachant que, sur le plan de la comptabilité publique, la redevance est de toutes les manières appelée à intégrer les prélèvements obligatoires dès 2018 et, par conséquent, le plafond de 3 % de déficit public imposé par les traités européens ?

Mme Françoise Nyssen. - Le PLF 2018 ne prévoit pas de réforme de l'assiette de la CAP. Pour autant, vous avez raison : la réflexion sur cette réforme ne peut plus attendre. Le gouvernement a décidé de l'engager. D'une part, parce que la réforme de la taxe d'habitation pose inévitablement, à terme, celle de la réforme de la CAP. D'autre part, et plus fondamentalement, parce qu'il en va de la préservation du financement de l'audiovisuel public sur le long terme. Il en va également de l'équité entre les contribuables, quelle que soit la façon dont ils regardent la télévision. La solution à l'allemande, que vous évoquez, est une piste intéressante, mais il en existe d'autres. Toutes les pistes de réforme seront explorées, sans totem ni tabou. Cette réflexion est indissociable de celle, tout aussi nécessaire, sur les missions, l'organisation et l'efficacité de l'audiovisuel public, que nous avons déjà engagée.

M. Jean-Pierre Leleux. - La gouvernance dispersée de l'audiovisuel public est aujourd'hui un frein à la recherche de mutualisations et à la définition d'une politique ambitieuse commune sur le numérique. Le Président de la République lui-même a appelé de ses vœux des réformes de structure et des rapprochements. Notre commission a fait part de sa préférence pour la création d'une holding commune aux quatre sociétés « nationales » de l'audiovisuel public - France Télévisions, Radio France, l'INA et France Médias Monde. Cette idée rencontre des résistances de la part des intéressés. Que penseriez-vous, dans ces conditions, de commencer par une mesure simple qui consisterait à prolonger d'un an le mandat du président de Radio France qui arrive à échéance en 2019 et à nommer, dès 2020, un président commun à France Télévisions et Radio France ? Je précise que, dans mon esprit, cette nomination pourrait être faite par une réunion conjointe des conseils d'administration des deux sociétés et non par le conseil supérieur de l'audiovisuel, ce qui nécessiterait, bien entendu, une modification de la loi de 1986.

Mme Françoise Nyssen. - Je partage votre diagnostic sur la nécessité de rapprocher les sociétés de l'audiovisuel public et leur gouvernance. C'est l'esprit dans lequel nous avons décidé de travailler. L'exemple de France Info nous montre toutefois que des coopérations et des synergies sont possibles, notamment dans le domaine numérique : le site d'information commun est un succès. Le Gouvernement a invité les dirigeants des sociétés à lui faire des propositions pour intensifier les collaborations et les rapprochements. Je pense, par exemple, à l'offre culturelle, aux réseaux locaux - ceux de France 3 et de France Bleu ou encore aux systèmes d'information. C'est à l'issue de ce travail commun qu'il nous faudra nous prononcer sur la nécessité ou non d'aller plus loin dans le rapprochement des sociétés. Je n'exclus ni ne privilégie aucune solution. Mais avant de songer à prolonger le mandat de tel ou tel dirigeant, je crois nécessaire d'aller au bout de cette expertise.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Je me tourne vers Monsieur André Gattolin, premier orateur inscrit.

M. André Gattolin. - S'agissant des synergies à l'intérieur de l'espace audiovisuel, il en est une qui est réapparue dans le débat qui a eu lieu à l'Assemblée nationale et qui concerne France 3 et France Bleu. Ces deux entités sont publiques et leur développement numérique est loin de répondre aux attentes, d'autant qu'une offre privée se développe, avec des télévisions privées en association avec la presse quotidienne régionale. Il est assez urgent d'envisager une stratégie dans ce domaine. Quel est votre point de vue ? Le ministre du budget, qui n'est pas celui de la culture, a évoqué cette possibilité de rapprochement.

Par ailleurs, la radio numérique terrestre semble avoir été oubliée depuis ces dernières années ? A-t-on l'intention de débrancher la FM pour passer au tout numérique, comme nous l'avons fait pour la télévision ? Cette question est sans doute quelque peu prospective en l'état, mais quelle est votre position et celle du Gouvernement sur cette question ?

M. David Assouline. - Vous avez rappelé les intentions du Gouvernement et les questions que vous avez abordées, dans cette discussion budgétaire, mériteraient d'être traitées plus au fond. Nous avons tous été très heureux de voir en votre nomination un signe intéressant pour la culture. Même si votre budget a été globalement maintenu, nous sommes sous le choc de la très mauvaise nouvelle pour l'audiovisuel public. Mon groupe a toujours défendu avec force ce secteur. Nous pensons que le service public de l'audiovisuel doit demeurer un pilier et c'est là que l'État peut sanctuariser certains moyens. C'est pourquoi, le financement est primordial. Je suis absolument opposé à ce que les COM coïncident avec les alternances politiques. Une telle pratique me paraît contraire à l'esprit des COM qui doivent dépasser les divisions partisans et politiques et véhiculer la parole de l'État, quelles que soient les alternances. C'est la même chose d'ailleurs avec les traités internationaux.

Il faudrait que les présidents de France Télévisions soient plus pérennes, afin de garantir une visibilité qui manque. La pérennité du président de la chaîne M6, lui permet, à l'entendre, d'anticiper les évolutions ! France télévisions, dans ce COM, fait de sérieux efforts : des personnels ne sont pas remplacés, ses structures sont réformées, de nouvelles priorités, comme le numérique qui implique de lourds investissements, sont affirmées. Le groupe a créé une chaîne d'information commune et remplit ses engagements dans un délai très court. Que l'État, du fait de l'alternance, considère manifestement que le COM est caduc et demande de trouver entre cinquante et quatre-vingt millions d'euros induit de rogner sur les programmes.

Je suis très heureux qu'avec Madame Delphine Ernotte, vous ne souhaitiez pas remettre en cause la création. Ces ajustements risquent de

porter sur les droits sportifs, c'est-à-dire sur la télévision la plus populaire. Puisque ces événements ont lieu en journée et que leur diffusion peut donner lieu à des publicités, le service public a gardé quelques fleurons, comme Roland Garros, le Tournoi des Six Nations et le Tour de France, tandis que les autres sports sont désormais diffusés par la télévision payante. Le sport est devenu payant dans ce pays, alors qu'il est le programme le plus populaire ! Est-ce aller dans la tendance de ce que j'évoquais dans mon rapport remis au précédent gouvernement sur les relations entre le sport et les médias ? La réforme de la CAP va être conduite, mais je regrette les conséquences de votre décision. Nous continuerons, pour notre part, à croire au débat parlementaire et à vouloir que les moyens soient donnés au service public audiovisuel pour qu'il tienne ses engagements et qu'il honore ses engagements spécifiés par le COM.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Nous aurons, mon cher collègue, ce débat dans les semaines à venir.

M. Claude Kern. - Je serais, pour ma part, synthétique. Le développement du numérique a conduit au développement du piratage des événements sportifs et culturels. Comment comptez-vous enrayer ce phénomène ?

M. Pierre Laurent. - Nous sommes très inquiets suite aux dernières annonces qui ont été faites sur le recul du financement de l'audiovisuel public. La remise en cause du COM est manifestement en ligne de mire, ce qui augure d'un débat extrêmement sérieux et périlleux sur l'avenir de l'audiovisuel public. Vous ne souhaitez pas revenir sur cette baisse au cours du débat budgétaire. Le Parlement aura à donner son avis et la décision finale lui incombera. Chacun devra prendre ses responsabilités sur cette question.

On ne pourra également parler de l'avenir de l'audiovisuel public sans s'interroger sur l'évolution globale du secteur. Les missions d'informer, de cultiver et de divertir ne sont pas limitées à l'audiovisuel public, du point de vue de l'intérêt général. Notre responsabilité, au regard de l'intérêt général, implique-t-elle d'augmenter significativement la part de l'audiovisuel public dans le paysage audiovisuel global ? Avons-nous purement et simplement renoncé à poser une telle question ? De nombreux tabous ont émergé ces dernières années. Ainsi, lorsqu'on parle de publicité dans l'audiovisuel public, on n'ose plus aborder la question sous-jacente du financement global. Nous sommes très vigilants sur l'évolution de ce secteur et pensons que son examen doit être conduit dans un cadre plus général pour l'aborder avec sérieux.

Mme Colette Mélot. - La question de la numérotation des chaînes a déjà fait débat au Sénat. Je ne pense pas que tous les fournisseurs d'accès aient numéroté les chaînes de la même façon. Après les sept premières

chaînes, il avait été prévu une numérotation commune. Qu'en est-il actuellement ?

Mme Maryvonne Blondin. - Je reviendrai sur la baisse des crédits de l'audiovisuel public pour vous faire part, Madame la ministre, de l'inquiétude des personnels des antennes régionales et locales qui subissent les mutations de structures et les diminutions des créneaux horaires destinés à l'information locale, en langue régionale. En effet, le service de proximité n'est plus assuré dans ces antennes locales en langue régionale. Une telle situation avive l'inquiétude en Bretagne où s'est déjà opéré le rapprochement entre France 3 et France Bleu, qui a suscité bien des inquiétudes.

Mme Sonia de la Provôté. - Madame la ministre, vous avez évoqué le rôle citoyen de l'audiovisuel public, qui participe à la construction de l'esprit critique. Est-il envisagé de décliner cette dimension auprès de la jeunesse ? On a le sentiment que, depuis quelques années, les programmes éducatifs diffusés sont surtout des dessins animés à la qualité plus que relative et que les programmes destinés à favoriser le développement intellectuel et critique de l'enfant tendent à être négligés. Or, il s'agit là, me semble-t-il, de l'une des missions du secteur audiovisuel public.

Mme Françoise Nyssen. - Je vous remercie, Monsieur Gattolin, pour votre question sur la synergie entre France Bleu et France 3. Ces réseaux représentent chacun un tiers des effectifs de leurs groupes respectifs et ont naturellement vocation à coopérer pour fournir un meilleur service de proximité à nos concitoyens. Des coopérations existent dans le secteur de l'immobilier ou pour réaliser des interviews communes, comme lors de la dernière élection présidentielle. Ces efforts devraient être poursuivis, s'agissant notamment de la production de programmes communs dans une logique multicanale - radio, télévision et internet. Dans tous les cas, ces coopérations devront être examinées le moment venu avec Radio France et France Télévisions.

Le CSA poursuit le développement de la radio numérique terrestre (RNT), en complément de la bande FM aujourd'hui saturée. Le Gouvernement évalue également les demandes de diffusion RNT de Radio France et de France Médias Monde, en exerçant son droit de préemption au profit de FIP à Lille et Lyon, du Mouv' à Strasbourg et de RFI dans ces trois villes. Toutefois, l'absence de grande radio privée nationale reste préjudiciable au succès de la RNT déjà largement concurrencée par les usages connectés. La consultation lancée cet été par le CSA sur la possibilité d'un appel à candidatures au niveau national viendra nous éclairer sur le futur de la RNT. En attendant, la FM continue d'avoir de beaux jours devant elle, son remplacement n'étant pas à l'ordre du jour.

Monsieur Assouline, la progression des budgets prévus dans les COM, conclus lors de la précédente mandature, n'était pas compatible avec

les objectifs de maîtrise des dépenses publiques du Gouvernement. C'est pourquoi les dotations prévues en 2018 sont en baisse de 1% par rapport à la loi de finances initiales pour 2017, soit de l'ordre de 36 millions d'euros et, par rapport au COM en cours, de l'ordre de 79 millions d'euros. Pour autant, cet effort paraît supportable : les moyens prévus pour 2018 restent supérieurs de 25,5 millions d'euros, à ceux de 2016. Ils doivent ainsi assurer le financement des priorités stratégiques que sont le soutien à la création audiovisuelle et cinématographique, l'investissement dans le numérique et le rayonnement international de la France. Pour continuer à soutenir ces priorités stratégiques, dans un contexte budgétaire contraint, l'audiovisuel public doit accélérer sa transformation et développer les coopérations porteuses d'efficacité et d'un meilleur service à nos concitoyens. Je partage votre souci de préserver les événements sportifs majeurs et nous y veillerons pour l'avenir.

En réponse à Monsieur Claude Kern, la lutte contre le piratage a été confiée, depuis 2009, à la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi). Si la réponse graduée a contribué à faire reculer les échanges de pair à pair, elle n'a pas permis d'apporter de réponse satisfaisante au développement des pratiques illicites, notamment par les sites de *streaming*. À cet effet, j'ai annoncé un plan d'action volontariste destiné à renforcer la lutte contre les sites pirates, à promouvoir l'offre légale et à renforcer les actions pédagogiques. Permettez-moi d'insister sur la notion pédagogique et ce, dès le plus jeune âge. Si les enfants piratent, ils fragilisent leurs chances d'exercer plus tard tous ces métiers à la créativité fantastique. Cette dimension pédagogique est essentielle. Pour y parvenir, le cadre juridique doit être pensé au niveau européen.

En réponse à l'inquiétude de Monsieur Laurent sur le futur des COM, il nous faut lancer un débat sur l'audiovisuel public. J'ai commencé à en vous donner les premiers éléments aujourd'hui, que ce soit la vision et les missions des médias de service public. Pour l'audiovisuel en général, les enjeux majeurs demeurent l'adaptation au numérique et la concurrence avec les géants du secteur. La concurrence doit être équitable et il nous faut commencer à travailler sur la fiscalité.

En réponse à la question de Madame Colette Mélot, les distributeurs de télévision sont tenus de suivre la numérotation des chaînes de la TNT. Ils peuvent seulement proposer un ordre différent, non discriminatoire, à leurs abonnés. Le CSA veille au respect de ces principes, que le Sénat avait renforcés en 2016.

Madame Blondin, il n'y a pas de réduction des antennes locales, mais une réflexion en cours sur la meilleure diffusion possible des programmes. La mission de proximité de l'audiovisuel public est essentielle : elle favorise la cohésion sociale au plus près des territoires, met en valeur les événements culturels régionaux et participe à la démocratie locale. Pour conforter ce rôle essentiel, le réseau de France 3 a été adapté à la nouvelle

cartographie régionale, avec treize directions régionales, auxquelles s'ajoutent vingt-quatre antennes locales destinées à maintenir la proximité de l'offre. En revanche, un téléspectateur sur deux ne reçoit pas aujourd'hui les éditions de ces antennes locales, accessibles uniquement sur la TNT, et non sur les offres du câble et du satellite des opérateurs télécoms. Il me semble donc souhaitable que France Télévisions travaille à rendre ses éditions présentes sur les supports numériques et dans les éditions régionales pour leur garantir une meilleure visibilité. La réflexion qui est en cours ne consiste donc pas à supprimer ces antennes locales.

En réponse à Madame de La Provôté et à sa question d'une grande importance sur les programmes destinés à la jeunesse, je suis intervenue dernièrement sur Radio France sur l'éducation aux médias et à l'image. Notre budget en matière d'éducation et de transmission artistique et culturelle va considérablement augmenter l'année prochaine. C'est là une priorité. Je veux, à cet égard, saluer les actions déjà menées par France Télévisions, grand partenaire de l'animation française qui est la principale en Europe. Je m'attacherai vraiment à la qualité des programmes. On peut faire beaucoup de choses dans ce domaine.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - La question qu'a posée notre collègue M. Claude Kern sur le piratage, me paraît tout à fait pertinente. Les personnalités que nous avons auditionnées, le 12 juillet dernier, sur la chronologie des médias, ont fait part de leur accord pour la faire évoluer, à condition d'obtenir, comme contrepartie, une meilleure lutte contre le piratage.

La question de France 3 nous préoccupe tous, car nous sommes des élus des territoires. Je proposerai d'ailleurs, avec nos rapporteurs, que nous avancions un peu plus sur ce sujet, avec l'assentiment, d'ailleurs, de Madame Delphine Ernotte.

Madame la ministre, je prends acte que vous êtes favorable à une vraie réflexion sur l'évolution de la contribution à l'audiovisuel public. Il est important que nous vous entendions sur cette question sur laquelle la position de notre commission est constante depuis de nombreuses années.

Enfin, j'avais été particulièrement sensible à votre évocation de l'audiovisuel extérieur qui vient de fêter ses dix ans. Le travail de France Médias Monde et de France 24, en particulier, est remarquable et sa présidente, Mme Marie Christine Saragosse, avait obtenu un satisfecit lors de sa présentation, devant notre commission, de son projet de contrat d'objectifs et de moyens. Le devenir de l'audiovisuel extérieur dans un monde globalisé est un vrai sujet.

Madame la ministre, je vous laisse, à présent, la parole pour aborder les autres thématiques que sont la presse, le livre et les autres industries culturelles.

Mme Françoise Nyssen. - Madame la Présidente, je partage votre préoccupation : il nous faut vraiment débattre de la contribution à l'audiovisuel public. Je vais à présent vous présenter, hors audiovisuel public, les grandes lignes de notre politique en faveur des médias, du livre et des industries culturelles.

À périmètre constant par rapport à 2017, les moyens budgétaires consacrés à ces programmes sont quasiment stables dans le projet de budget pour 2018. Nos priorités sont de pérenniser le soutien à la création, tout en favorisant la transition des modèles économiques et du système de régulation.

S'agissant du programme « Presse et médias », le budget pour 2018 réaffirme le soutien public à la presse, d'abord. Il sanctuarise les deux priorités qui guident notre politique : tout d'abord les aides au pluralisme de la presse, objectif inscrit dans notre Constitution, sont intégralement maintenues, ensuite, et c'est ma seconde priorité, les dispositifs d'aide à l'innovation sont préservés en 2018. Il faut en effet soutenir les efforts d'innovation de la filière, que ce soit l'émergence de nouveaux médias, ou l'investissement numérique de médias plus anciens.

La filière de la distribution de la presse continue par ailleurs à être accompagnée, en tenant compte des évolutions du marché et de la restructuration du secteur. Les moyens de l'aide au portage diminuent en 2018, en cohérence avec l'évolution des volumes, tandis que le soutien à la vente au numéro est maintenu. Pour préparer l'avenir de la filière, avec mes homologues Bruno Le Maire et Gérard Darmanin, nous avons confié une mission de réflexion à M. Gérard Rameix, sur la situation économique des messageries de presse et les perspectives en matière de régulation et de soutien.

Les moyens de l'Agence France Presse (AFP) sont légèrement ajustés par rapport à 2017 mais consolidés à un niveau supérieur à celui prévu au COM. Nous avons par ailleurs engagé une réflexion avec l'Agence sur l'accompagnement de ses projets stratégiques et de ses investissements technologiques, ainsi que sur le développement de sa marque à l'international. L'AFP est aujourd'hui l'une des trois principales agences au niveau mondial, c'est un véritable actif stratégique pour la France.

Dans le domaine des médias toujours, nous réaffirmons également notre soutien aux radios locales. Les moyens du fonds de soutien à l'expression radiophonique sont confortés à 31 millions d'euros, un niveau historique. Dans l'ensemble du secteur médiatique, et dans le souci notamment de garantir un paysage d'information diversifié et indépendant, nous soutenons le pluralisme et l'innovation.

Le principal enjeu du programme « livre et industries culturelles » est de pérenniser notre modèle de soutien à la création et de diversité culturelle, remis en cause par les grands acteurs numériques. J'aurai

l'occasion de m'exprimer sur notre politique en faveur du livre dans le cadre de ma prochaine audition devant vous, le 22 novembre prochain. En effet, une grande partie de notre action dans ce secteur s'inscrit dans notre politique de généralisation de l'éducation artistique et culturelle appartenant budgétairement à la mission « Culture ». D'ailleurs, les crédits en faveur du développement de la lecture, précédemment inscrits au programme 334, sont transférés vers le programme 224, par souci de cohérence. Ils sont à cette occasion renforcés, comme l'ensemble de nos crédits pour l'éducation artistique et culturelle. Ce transfert de crédits explique la diminution, en apparence, des crédits du programme « livre et industries culturelles ».

Pour ce qui concerne les autres industries culturelles, le soutien à la création française sera renforcé, au bénéfice du cinéma d'abord, puisque le budget du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) augmente de 17 millions pour s'établir à 724 millions d'euros. Le CNC continuera de faire évoluer ses aides pour soutenir les nouvelles formes de création, comme il a commencé à le faire avec un fonds de soutien pour les « youtubeurs ». Les crédits d'impôt pour le cinéma, l'audiovisuel et les jeux vidéo sont par ailleurs intégralement préservés, après leur forte revalorisation sur les deux dernières années. Ces crédits d'impôt ont entraîné un puissant mouvement de relocalisation des tournages, d'implantation de nouveaux studios d'animation et d'augmentation du volume de production des séries télévisées, conduisant la France à s'imposer comme l'un des pays les plus compétitifs dans ce domaine.

Pour la musique ensuite, les moyens du Bureau Export de la musique française (Burex) sont fortement renforcés pour accompagner nos artistes à l'international. La contribution ministérielle au Burex progresse de +57% en 2018 ; en trois ans, la dotation aura été multipliée par trois.

Le soutien à la création passe également par la lutte contre le piratage, pour assurer une juste rémunération des artistes et des créateurs. Je souhaite que nous renforçons les outils de lutte contre le piratage. C'est un phénomène massif et évolutif ; il faut donc innover dans la façon dont nous le combattons. La Hadopi a confié à cet effet une mission d'étude juridique sur les évolutions possibles de la riposte graduée. J'engagerai pour ma part un plan pour renforcer la lutte contre les sites pirates, tout particulièrement dans le domaine du *streaming* illégal, qui n'est pas couvert par la riposte graduée et constitue l'essentiel du piratage. Ce plan entendra également promouvoir l'offre légale et développer les actions pédagogiques auprès du jeune public.

Le soutien de la création passe enfin par l'aide à la structuration des filières. C'est le sens de la mission que j'ai confiée à M. Roch-Olivier Maistre sur l'opportunité de créer une « Maison commune de la musique ». Son rapport sera rendu public prochainement.

Mesdames les sénatrices, Messieurs les sénateurs, tels sont les principaux axes de mon projet concernant les médias, le livre et les industries culturelles. Dans chacun de ces secteurs, vous l'aurez compris, l'enjeu est de veiller à l'indépendance et à la diversité du paysage, tout en accompagnant la transformation numérique. C'est dans cet esprit, à la fois d'exigence et d'innovation, que je souhaite avancer. Le budget pour l'année prochaine en est l'incarnation. Je vous remercie de votre attention et suis à disposition pour répondre de nouveau à vos questions.

Mme Françoise Laborde, rapporteure pour avis du programme 334 « Livre et industries culturelles ». - La Commission européenne a présenté, le 14 septembre 2016, un projet de réforme du cadre européen applicable au droit d'auteur et aux droits voisins, qui comprend quatre textes à l'ambition inégale. Si plusieurs dispositions semblent judicieuses, notamment en matière de transparence des relations contractuelles entre producteurs et créateurs comme de lutte contre le piratage par des outils de filtrage, le traitement réservé aux exceptions au droit d'auteur pose question pour plusieurs raisons. D'une part, il n'est pas suffisamment porté attention à la préservation des marchés existants par la prise en compte de la disponibilité préalable d'offres commerciales, comme les livres scolaires, les partitions de musique, les ouvrages adaptés aux handicaps visuels, ou encore les publications scientifiques. D'autre part, l'exception de *text and data mining* (TDM) est rendue obligatoire dans une définition plus large que celle adoptée par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique. Enfin, la Commission européenne ne prévoit jamais de rémunération compensatoire au bénéfice des titulaires de droits concernés. Une autre difficulté majeure tient à la proposition relative aux oeuvres indisponibles, qui ne garantit pas le maintien de ReLire, qui a reçu un coup d'arrêt brutal avec l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne en date du 16 novembre 2016, alors que le dispositif se mettait en oeuvre conformément au souhait du Législateur. Quelle est votre position sur ces différents sujets ? En l'état actuel des négociations, le maintien de ReLire est-il possible ? Si le dispositif venait à cesser complètement, qu'en serait-il des titres déjà numérisés et commercialisés ? Enfin, s'agissant des exceptions au droit d'auteur, quelle évolution du « paquet droit d'auteur » peut-on espérer ?

Mme Françoise Nyssen. - Je me bats sur ces sujets au niveau européen. ReLire est un dispositif unique et original, qu'il convient de préserver. La loi du 1^{er} mars 2012 a créé un mécanisme de gestion collective pour l'exploitation numérique des livres du XX^e Siècle disponibles au format imprimé. Un projet de numérisation de masse a été mis en oeuvre grâce à un partenariat entre la Bibliothèque nationale de France (BnF), les éditeurs et les auteurs. La Cour de justice de l'Union européenne a invalidé une partie de ce dispositif fin 2016 et le Conseil d'État l'a suivi en juin 2017, tout en validant les licences déjà attribuées. En tout cas, la commercialisation des livres est poursuivie et s'élève actuellement à quelque 60 000 ouvrages depuis septembre 2015, pour 164 000 licences d'exploitation délivrées. La France

continuera d'oeuvrer pour sécuriser cette démarche dans le projet de directive européenne sur le droit d'auteur.

La « directive droit d'auteur » représente un chantier prioritaire pour la France qui, fidèle à Beaumarchais, est le pays des droits d'auteur. Mes priorités sont au nombre de trois : assurer la juste rémunération des auteurs, conserver le principe de territorialité des droits et assurer le partage de la valeur, comme je l'ai défendu à Bruxelles. Le Président de la République, lors de la foire internationale du livre de Francfort, a insisté sur l'importance du partage de la valeur et sur la nécessité de ne pas l'affaiblir par une série d'exceptions. La réforme européenne représente un véritable enjeu, alors que s'y font jour certaines velléités d'assurer un accès gratuit total aux oeuvres, qui aboutissent à la reconnaissance grandissante d'exceptions qui s'avèrent préjudiciables au partage de la valeur. Une oeuvre est l'objet d'un créateur, qui doit percevoir sa juste rémunération.

Mme Françoise Laborde. - Les crédits du programme 334 étant très corrects, je ne vais pas m'étendre sur cette question. En revanche, si le piratage n'est pas né avec la révolution numérique, l'accès aisé aux œuvres qu'elle a permis a entraîné son accélération, concomitamment avec une perte progressive de la valeur des œuvres diffusées au détriment des ayants droit. La création de la Hadopi, en 2010, destinée à lutter contre les échanges illégaux, a constitué une première réponse au piratage, aujourd'hui obsolète non dans son principe mais en matière technologique. Les usages illégaux ont en effet muté largement vers le *streaming*. Hésitant entre la suppression de l'institution et la crainte qu'une telle décision conduise à un nouvel essor des pratiques illégales de consommation des œuvres, le précédent gouvernement a d'abord étouffé budgétairement la Hadopi, avant de lui redonner quelques moyens à compter de 2015. La feuille de route de l'opérateur, qui aurait alors pu faire l'objet d'une véritable réflexion, n'a pas été modifiée et parallèlement ses missions relatives à la promotion de l'offre légale ont pour partie été confiées au CNC, au détriment de la visibilité de l'action publique. Compte tenu des évolutions des modalités de piratage et du manque à gagner qu'il continue à représenter pour les créateurs, envisagez-vous de modifier en profondeur le dispositif français de lutte contre le piratage ? Dans ce cadre, quel pourrait être l'avenir de la réponse graduée - ce que nous avons, du reste, voté en 2010 - et, plus largement de la Hadopi que le présent projet de loi de finances dote de 9 millions d'euros, compensation aux fournisseurs d'accès à internet (FAI) comprise ? Comment une réforme de la chronologie des médias pourrait selon vous contribuer à lutter contre ce phénomène ? Quel est votre calendrier sur ce point ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Il y a deux ans, notre commission a rendu un rapport d'évaluation de la Hadopi, qui pourrait vous inspirer.

Mme Françoise Nyssen. - Ce sujet est essentiel et il est important que le budget y consacre une part importante. C'est pourquoi la subvention

à la Hadopi a été maintenue dans le présent projet de loi de finances afin qu'elle continue d'assumer ses actuelles missions et verse les compensations dues aux fournisseurs d'accès à Internet pour leur participation à la réponse graduée. La lutte contre le piratage doit être une priorité et la Hadopi a lancé une mission d'évaluation juridique de la riposte graduée. Il lui faut, en effet, faire face aux évolutions techniques comme le *streaming* face auquel les moyens de la Hadopi ne sont pas suffisants.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis du programme 180 « presse et médias ». - L'aide au portage, critiquée pour les effets d'aubaine qu'elle induisait, a été réformée une première fois en 2014. Par un décret en date du 11 septembre 2017, le dispositif est à nouveau modifié, ce qui conduit, dans le présent projet de loi de finances, à une diminution de 4,5 millions d'euros des crédits qui lui sont alloués. Quels sont les objectifs poursuivis par cette réforme ? Permettra-t-elle notamment de poursuivre la mutualisation avec les opérateurs de la vente au numéro ? Qu'envisagez-vous à cet égard pour ce vecteur de distribution, alors que la diminution continue des exemplaires vendus ne permet ni aux messageries de retrouver une situation économique satisfaisante ni aux détaillants de bénéficier d'une rémunération suffisante pour assurer à terme la survie du réseau ? L'Agence France Presse, se voit pourvue, pour 2018, d'une dotation de 131,5 millions d'euros, soit 3,6 millions d'euros de plus que les prévisions du contrat d'objectifs et de moyens mais 1 million de moins qu'en 2017, alors que notre commission se préoccupait déjà de sa situation financière dégradée et de son niveau d'endettement. L'AFP, sans capitaux ni actionnaire en raison de son statut juridique *sui generis*, peut-elle, selon les informations dont vous disposez, faire face à la fois à ses échéances d'emprunts et aux investissements indispensables pour faire face à la concurrence ? Malgré les règles européennes en la matière, l'État envisage-t-il d'intervenir en soutien si la situation venait à se dégrader ?

Enfin, dans le cadre de son projet de réforme du droit d'auteur, la Commission européenne envisage la création d'un droit voisin au bénéfice des éditeurs de presse. Or, cette tentative a échoué en Allemagne et en Espagne. Les professionnels eux-mêmes semblent partagés sur l'intérêt d'un tel dispositif. Quelle opinion défendez-vous sur ce sujet ? Comment, plus globalement, assurer un partage de la valeur plus équitable entre plateformes et presse en ligne ? Comment les aides à la presse en ligne prévues par le présent projet de loi de finances permettent-elles aux éditeurs de développer leurs projets ? Sont-elles suffisantes au regard de la situation dégradées des entreprises de presse ? La nécessaire rentabilité des titres conduit-elle, selon vous, à la fin inéluctable de la gratuité de l'information sur Internet ?

Mme Françoise Nyssen. - L'aide au portage diminue de 36 à 31,5 millions d'euros, comme je l'ai déjà évoqué dans ma présentation, en cohérence avec l'évolution des volumes dont sont conscients les éditeurs de

presse. La baisse des crédits du portage traduit également la réorientation progressive de notre dispositif d'aides vers le numérique et l'innovation, pour s'adapter aux nouveaux usages.

L'AFP - troisième agence de presse mondiale - est un véritable « champion » français, comme j'ai pu le constater lors de ma participation au festival de cinéma de Morella, au Mexique. L'État s'honore d'ailleurs en la soutenant financièrement, tout en respectant son indépendance. Les crédits versés à l'AFP recouvrent, d'une part, le paiement des abonnements de l'État au service de l'Agence et, d'autre part, la compensation du coût de sa mission d'intérêt général. Un COM définit la stratégie de l'agence pour la période 2014-2018 et encadre les dotations de l'État. En 2018, la dotation globale de l'Agence s'établit à 131,5 millions d'euros, en baisse d'un million d'euros par rapport à 2017. Ce recul porte d'ailleurs sur la seule compensation des missions d'intérêt général réduite à 109,8 millions d'euros, tandis que le paiement de l'abonnement demeure stable à 21,7 millions d'euros. Le montant de la compensation reste toutefois supérieur de 3,6 millions d'euros à celui prévu au COM, ce qui témoigne du soutien fort de l'État. Le devenir de l'Agence invite également à conduire une réflexion partagée.

Le Gouvernement soutient l'initiative européenne en faveur d'une reconnaissance d'un droit voisin des éditeurs de presse. Cette démarche nous apparaît indispensable à la préservation du modèle économique de la presse. Il s'agit s'assurer un partage de la valeur avec les acteurs numériques qui tirent profit de la circulation des contenus, sans pour autant les rémunérer. Ce droit nouveau ne porterait pas atteinte au droit d'auteur dont jouissent les journalistes, mais améliorerait, au bénéfice de l'ensemble de la chaîne, la rémunération des contenus de presse.

Mme Sylvie Robert. - Quel est votre sentiment sur cette question des droits voisins essentielle pour l'avenir de la presse ?

Le périmètre nouveau du projet de loi de finances pour 2018 rend difficile le repérage d'un certain nombre de dispositifs, notamment ceux qui migrent vers le programme 224. Que ce transfert ne rime pas avec perte, s'agissant notamment du livre et de la lecture publique ! Je ne retrouve pas non plus les crédits d'acquisition dans les bibliothèques, alors que certaines collectivités baissent leurs crédits d'acquisition. Or l'enveloppe consacrée à cette aide, qui figurait dans le projet de loi de finances pour 2017, me semble désormais absente dans le présent projet de loi de finances. Il peut ainsi s'avérer malaisé, avec ces nouveaux périmètres de programmes, de s'assurer de la continuité des dotations d'une année à l'autre.

Mme Françoise Nyssen. - Sur les droits voisins, qui représentent à mes yeux une thématique essentielle, je suis consciente que les pays ne sont pas unanimes. À l'aune de mon expérience ministérielle et des contacts politiques, tant nationaux qu'européens, que j'ai pu nouer, j'ai souhaité

profiter de la Foire du livre de Francfort pour organiser un dialogue informel avec les ministres européens de la culture. J'ai pu, dans ce cadre, rencontrer les représentants de la culture du Luxembourg, de la Belgique, de la Grèce, de l'Espagne, de l'Estonie, de la Slovénie, de la Hongrie et de la Roumanie, ainsi que la déléguée pour la culture et les médias du Gouvernement fédéral allemand, Madame Monika Grütters, avec laquelle nous partageons la préoccupation de défendre ces droits. Il me paraissait important de profiter de cette occasion pour défendre ce qui m'apparaît véritablement comme un modèle de société. Nous souhaitons être très performants sur le numérique et, pour autant, il faut insister sur sa nécessaire régulation sans laquelle il ne saurait y avoir de partage efficace de la valeur. Une telle exigence ne suscite pas l'unanimité à Bruxelles, loin s'en faut.

En réponse à vos difficultés de repérage des crédits, je vais vous préciser quelques chiffres. Les crédits en faveur du développement de la lecture, qui relevaient précédemment du programme 334 ont été abondés, en 2017, à hauteur de 276,71 millions d'euros, tandis qu'ils semblent avoir été diminués avec 270 millions d'euros pour 2018. Mais si l'on réajuste le périmètre, en fonction des critères d'éducation artistique et culturelle, on atteint 283 millions d'euros, soit une augmentation considérable. De fait, certains crédits, auparavant attribués au programme 334, passent désormais au programme 224 notamment, 9,2 millions d'euros consacrés à une diversité d'événements et d'associations, comme la nuit de la lecture, les premières pages, l'association lecture-jeunesse, les livres à soi, ou encore la cité internationale de la bande dessinée et les contrats territoires-lecture (CTL).

Mme Annick Billon. - Avons-nous une idée du montant des droits qui échappent à leurs titulaires à cause du piratage ? Concernant le volet répression, pensez-vous que les peines encourues soient aujourd'hui dissuasives ? Les pirates sauront toujours trouver d'autres solutions, ce qui oblige le législateur à une adaptation permanente. Quels sont les outils et les acteurs à mettre en place ? Puisque le piratage ne s'arrête pas aux frontières nationales, quelle échelle vous paraît désormais pertinente ?

Mme Marie-Thérèse Bruguière. - Madame la ministre, je souhaiterais vous interroger sur l'exclusion de la presse numérique de la publication des annonces légales. Plusieurs tentatives parlementaires ont été menées, en vain, afin de mettre fin à l'anomalie du régime de publication des annonces judiciaires et légales (AJL) qui exclut aujourd'hui la presse tout-en-ligne des règles d'habilitation. Cette mise en conformité du droit français avec le principe de non-discrimination technologique est pourtant une exigence du droit de l'Union européenne. Elle serait par ailleurs cohérente avec l'harmonisation des taux de TVA opérée par la loi du 27 février 2014 harmonisant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée, applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne. En outre, cette mise en conformité répondrait aux objectifs de dématérialisation poursuivis par la directive européenne du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché

intérieur. Par cette évolution législative, le développement de la presse en ligne serait favorisé, sans pour autant grever le budget de l'État. Le Gouvernement entend-il prendre des mesures pour mettre fin à l'inégalité entre la presse imprimée et la presse numérique dans ce domaine ?

Mme Catherine Morin-Desailly - Nous avons largement débattu et la commission s'est prononcée sur cette question par le passé. Nous pourrions l'évoquer à nouveau le cas échéant.

Mme Colette Mélot. - Madame la ministre, je voulais évoquer la situation du Centre national du livre (CNL) qui, depuis plusieurs années, subit une érosion de ses taxes affectées, notamment celles sur les appareils de reprographie, secteur qui connaît une mutation technologique. Pour nous, qui défendons les territoires, le CNL apporte des aides à la conduite des projets culturels territoriaux, ainsi qu'une aide aux librairies. L'année dernière, votre prédécesseur nous avait fait part d'une mission confiée à l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et au Conseil d'État pour définir une assiette pertinente susceptible de permettre au CNL de retrouver les moyens nécessaires à ses missions. Qu'en est-il de ses conclusions ?

M. Laurent Lafon. - Madame la ministre, le candidat Macron, pendant la campagne présidentielle, avait insisté sur l'ouverture dominicale des bibliothèques. C'est un sujet ancien, qui se heurte à des difficultés, notamment budgétaires, pour les collectivités territoriales, puisque la grande majorité des bibliothèques restent municipales. Je n'ai pas vu dans le budget 2018 un effort particulier sur cette question.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Je souscris à la remarque que vient de faire notre collègue et je souhaiterais rappeler, sur cette question, l'excellent travail conduit par notre collègue Sylvie Robert.

M. Jean-Pierre Leleux. - La musique est le secteur qui a subi de plein fouet la révolution numérique, avec une chute vertigineuse des ventes des supports physiques, qui a incité à la transformation du modèle. Certes, le *streaming* permet d'améliorer la situation de ce secteur, qui demeure par ailleurs en forte attente d'une reconsidération par rapport à d'autres comme le cinéma. Les professionnels de la musique font souvent part de leur frustration : pourquoi cette industrie, qui génère une source conséquente de revenus à l'exportation et qui est très importante pour la promotion extérieure de l'image de la France, semble-t-elle délaissée ? La Maison commune m'apparaît comme une sorte de « monstre du Loch Ness », annoncée, sous la forme du Centre national de la musique (CNM), par nombre de vos prédécesseurs au Ministère de la culture. La Maison commune portera certainement des questions financières avec des sources autogérées, à l'instar de ce qui prévaut dans le CNC, pour aider la production. Entrevoyez-vous d'autres moyens, au-delà de la mission que vous avez confiée à M. Roch-Olivier Maistre ? Les professionnels, par ailleurs, sollicitent la création d'un droit voisin au niveau de la production,

car les concerts sont de plus en plus captés et diffusés, sans que ne reviennent de revenus aux producteurs qui les ont montés.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - C'est une véritable question. Voilà très longtemps que je n'ai entendu abordée la musique, autant populaire que savante, et qui inclut également son enseignement. L'état d'esprit de M. Roch-Olivier Maistre, que j'ai eu l'occasion de rencontrer, me semble très positif, car sa démarche rencontre nos préoccupations.

Mme Mireille Jouve. - Depuis plusieurs années maintenant, bibliothécaires et éditeurs ne parviennent pas à s'entendre autour de la notion de prêt numérique. Les éditeurs continuent de plaider la retenue et un accès limité aux prêts de livres numériques quand les bibliothécaires souhaitent en renforcer l'accès. La solution « Prêt numérique en bibliothèque » (PNB), si elle permet actuellement le prêt simultané d'un même livre à plusieurs lecteurs, présente l'inconvénient d'un coût élevé et de conditions peu favorables pour les bibliothécaires. Au mois de novembre 2016, un arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne est venu rappeler que le droit de prêt du livre papier s'applique également au livre numérique. Pourriez-vous nous indiquer si une évolution du cadre juridique du prêt numérique est prochainement envisagée en France ?

Mme Sylvie Robert. - La question posée par notre collègue Jean-Pierre Leleux rejoint singulièrement la mission « Culture » et le programme 131. D'ici à votre prochaine audition du 22 novembre prochain, disposerons-nous de plus amples informations sur la Maison commune, suite au rapport de M. Roch-Olivier Maistre ? Nous disposerons sans doute d'éléments de réponse sur la question de la concentration puisque ce phénomène nous préoccupe dans tous les secteurs, que ce soit la musique ou le théâtre, où le « 360° productions », s'avère de plus en plus prégnant.

Mme Françoise Nyssen. - Madame Billon, le piratage nous coûterait, comme l'a estimé l'Association de lutte contre la piraterie audiovisuelle (ALPA) 1,4 milliard d'euros. Nous avons signé un premier accord avec Google afin d'utiliser la capacité de repérage de cette société des sites pirates. La Hadopi conduit actuellement une évaluation juridique de la riposte et nous en attendons les résultats. Le pair à pair diminue, sans doute est-ce là un effet positif de l'action de la Hadopi. Ce phénomène, je vous l'accorde, est massif et innovant et il nous faut sans cesse nous adapter.

Madame Bruguière, seules les publications imprimées sont actuellement habilitées à publier des annonces judiciaires et légales sous certaines conditions. Pour autant, depuis 2012, la presse et les pouvoirs publics se sont engagés dans un processus de modernisation et de dématérialisation de ces publicités légales. Mais l'ouverture de ce régime d'habilitation de presse en ligne n'est pas encore effective. Une consultation des acteurs du secteur est actuellement en cours afin d'envisager une

réforme plus ambitieuse. Les professionnels sont dans une réflexion constructive, à partir de laquelle que nous pourrions arrêter, de façon rapide, une politique efficace.

Madame Mélot, le Centre national du livre a connu, entre 2014 et 2017, une baisse de 10 % de ses ressources, mais cette tendance s'est désormais inversée. Son budget est proche de 30 millions d'euros. En effet, ses deux taxes affectées étaient en recul : si la taxe sur l'édition a été étendue au livre numérique en 2016. Le surcroît de recettes, qui représente 400 000 euros compte tenu de la faible évolution de son marché, ne compense pas la baisse enregistrée par ailleurs. Dans ce contexte, le CNL s'est recentré sur ses missions fondamentales : aides aux auteurs, éditeurs, traducteurs, libraires et, de manière plus générale, à l'écosystème du livre. La baisse semble néanmoins enrayée : pour preuve, fin septembre, le produit des deux taxes augmente par rapport à son niveau de 2015 et 2016.

Mme Colette Mélot. - Si vous me le permettez, on peut regretter que le CNL ne soit plus en mesure d'apporter une aide aux territoires. Certaines villes organisent des événements littéraires, comme des salons du livre, qui contribuent au rayonnement de la lecture.

Mme Françoise Nyssen. - J'ai précédemment mentionné un grand nombre de manifestations qui se déroulaient dans les territoires. Notre politique va promouvoir la contractualisation dans les territoires, où se trouvent des directions régionales de l'action culturelle (DRAC) qui agissent, en fonction des spécificités de chaque écosystème présent dans le territoire.

Je serai en mesure de donner plus d'information à M. Lafon sur l'ouverture des bibliothèques le dimanche et de son accompagnement budgétaire lors de ma prochaine audition le 22 novembre prochain. L'idée est de travailler avec les bibliothécaires, qui font un travail de terrain formidable, et M. Erik Orsenna. Il s'agit d'ouvrir plus et mieux. Les bibliothèques sont des lieux de vie et toutes les bibliothèques qui ont décidé d'ouvrir le dimanche ne souhaitent pas revenir en arrière, du fait du succès rencontré. À Mexico, d'où je reviens, j'ai pu visiter une bibliothèque qui doublait sa fréquentation en fin de semaine. Les chiffres de l'excellent rapport de Françoise Aubert le démontrent : la France est très en retard dans ce domaine. Les bibliothèques sont des lieux du service public culturel et peuvent s'avérer des lieux d'accueil, de partage, de vie et d'aide. Il nous faut accompagner cette démarche. En l'occurrence, une mission commune à l'Inspection générale de l'administration et à l'Inspection générale des affaires culturelles travaille actuellement sur le financement de l'ouverture des bibliothèques. Nous devrions obtenir les conclusions de cette mission fin décembre 2017 et travaillerons, ainsi, avec M. Gérard Collomb, à les mettre en œuvre.

Monsieur Leleux, la musique c'est à dire toutes les musiques - représente un secteur auquel nous sommes très attentifs.

J'ai commencé ma mission, en me déplaçant à la rencontre des acteurs qui peuvent être parfois angoissés. Ainsi, il me paraît indispensable de poursuivre notre soutien à la musique contemporaine et d'encourager l'émergence de nouvelles pratiques qui émanent bien souvent de la jeunesse, ainsi que son exportation. La musique est un secteur dont la diversité est très importante et suscite l'adhésion des publics. J'ai confié, comme vous l'avez dit, la mission à M. Roch-Olivier Maistre d'évaluer l'opportunité de créer une Maison commune, en réponse notamment à une demande forte, réitérée lors de nombreux festivals par des professionnels de la musique, tous registres confondus. L'évolution du secteur de la musique, de sa transition numérique et de l'émergence de grandes sociétés de productions telle 360°, suscitent de légitimes interrogations sur la cohérence du soutien public. L'objet de cette mission est ainsi d'établir un diagnostic précis des besoins des filières, dans toutes leurs composantes, en interrogeant l'ensemble de ses acteurs. Ses conclusions, qui devraient être rendues de façon tout à fait imminente, devraient permettre de renforcer le dynamisme de ce secteur, *via* la réaffirmation du rôle de l'État dans la définition des objectifs d'une politique de la musique. Nous avons réévalué les aides destinées aux conservatoires, ce qui constitue un signal fort quant à la complicité que nous tentons de nouer avec l'Éducation nationale, avec laquelle nous avons imaginé une « rentrée en musique ». Nous avons aussi soutenu la création de chorales et l'instauration de pratiques musicales dans les établissements scolaires. Nous essayons également d'accompagner les publics populaires vers la musique classique ou plus savante que permettent des initiatives comme concerts de poche ou encore l'orchestre à l'école. Nous soutenons et continuerons de soutenir toute une diversité d'acteurs dans ce domaine, tout en étant extrêmement conscients des difficultés suscitées par la concentration des opérateurs de musique qui accaparent des scènes et des artistes. On retrouve d'ailleurs cette tendance dans le théâtre, où l'on assiste actuellement au rachat d'un certain nombre d'opérateurs. Nous sommes particulièrement vigilants sur ce point.

Madame Jouve, les bibliothèques sont des acteurs importants du numérique dans la société et je soutiens le développement de leurs activités de prêt de livres numériques, à travers notamment le PNB. Les licences d'accès proposés par les éditeurs ont donné de bons résultats, sans qu'il ne soit nécessaire, pour le moment, d'accorder de nouvelles limitations au droit d'auteur pour le prêt de livres numériques. Ce système fonctionne bien et a le mérite d'exister. Douze recommandations ont été émises, le 8 décembre 2014, pour le prêt de livres numériques par les bibliothèques publiques et nous suivons l'état de leur application qui est communiqué, chaque année, lors du salon du livre de Paris. 120 réseaux de bibliothèques offrent près de 150 000 titres, grâce au dispositif PNB qui connaît une réelle expansion et occupe plus de mille éditeurs. Une réflexion est en cours pour tirer les conséquences d'une telle situation et pour continuer à avancer.

Contrairement à ce qui a pu être dit, ça-et-là, nous sommes tout à fait acquis au PNB.

Mme Mireille Jouve. - Le coût élevé des prêts était, me semble-t-il, le grief sur ce sujet !

Mme Françoise Nyssen. - Je ne me suis, pour ma part, jamais exprimé autrement qu'en faveur du PNB. Enfin, à la dernière question posée par Madame Robert, j'attendrai les conclusions de la mission conduite par M. Roch-Olivier Maistre, une fois sa réception officielle. Nous sommes effectivement tout à fait conscients de cette concentration, tant dans la musique que dans le théâtre.