

...le rapport d'information

VITAMINE OU MORPHINE : QUEL AVENIR POUR LES AIDES À LA PRESSE ÉCRITE ?

L'examen du régime des aides à la presse écrite fait apparaître un ensemble disparate de dispositifs, dont certains semblent dépassés ou trop faiblement dotés pour être réellement efficaces. L'intervention de l'État reste également éclatée au sein de plusieurs programmes, affaiblissant la lisibilité de son action.

C'est à l'aune de ce constat, établi à l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » en loi de finances et en loi de règlement et dans un contexte marqué par la faillite de la société de distribution Presstalis, que le rapporteur spécial a souhaité effectuer une mission de contrôle budgétaire sur ce sujet, afin de cibler les faiblesses du régime actuel et tracer des perspectives pour sa modernisation, en vue de mieux prendre en compte la mutation des habitudes de lecture, exacerbée par la crise sanitaire.

1. DES AIDES BUDGÉTAIRES ET FISCALES DÉDIÉES À L'ENSEMBLE DE LA FILIÈRE

A. UNE DISPERSION DES AIDES BUDGÉTAIRES

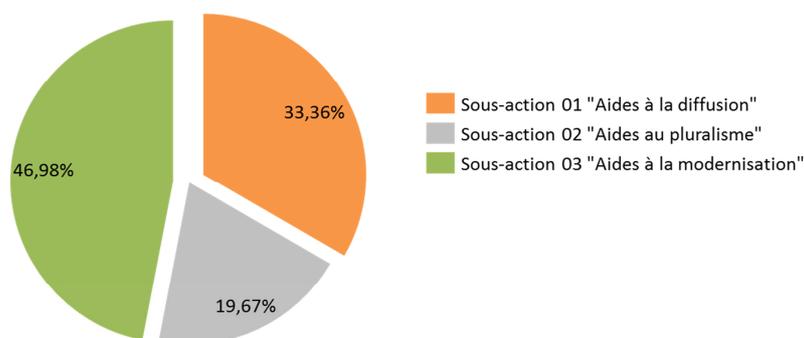
Profondément révisé à partir de 2012, le régime des aides à la presse est désormais structuré autour de trois types de subventions :

- les aides à la diffusion ;
- les aides au pluralisme ;
- les aides à la modernisation.

Le dispositif est censé couvrir l'ensemble de la filière, de l'éditeur au point de vente.

L'action 02 du programme 180 « Médias » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » concentre les crédits dédiés au financement de ces dispositifs. 118,1 millions d'euros (AE=CP) sont ainsi prévus en loi de finances pour 2021.

Répartition des crédits de paiement par sous-action
au sein de l'action 02 « Aides à la presse » en loi de finances pour 2021



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Le montant inscrit au sein du programme 180 ne résume pas, pour autant, les crédits budgétaires dédiés au secteur de la presse écrite. Le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie » vient, en effet, compléter le programme 180 en intégrant **la compensation versée à La Poste pour sa mission de distribution de la presse (87,8 millions d'euros prévus en AE et en CP en loi de finances pour 2021)**, qui est considérée comme une aide indirecte à la presse.

Le fonds de garantie de l'Institut de financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) est, par ailleurs, ouvert aux diffuseurs de presse, aux éditeurs de titres d'information politique et générale (IPG) ou éligible au Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) ainsi qu'aux éditeurs de presse culturelle. Il permet d'apporter une garantie de l'État aux emprunts contractés par ces entreprises. **Cette garantie est en général de 50 % du montant du crédit**, dans la limite d'une part en risque de l'IFCIC de 1 million d'euros.

B. TROIS TYPES DE SUBVENTIONS DISTRIBUÉES À UN NOMBRE CROISSANT D'ACTEURS

Les aides versées à la presse écrite répondent à deux principes :

- **la conditionnalité** : les éditeurs sont tenus de signer une convention-cadre avec l'État dès lors que le montant des aides perçues dépasse 1 million d'euros ou plus de 20 % du chiffre d'affaires du titre. Cette obligation n'est aujourd'hui qu'imparfaitement respectée, sur les 38 titres concernés, seuls 22 ont signé ce document ;

- **le plafonnement par titre de presse.**

1. Les aides à la diffusion

Les aides à la diffusion – 39,4 millions d'euros en AE et en CP prévus en loi de finances pour 2021 – regroupent deux dispositifs :

- une aide au portage ;

- une compensation de la réduction des cotisations sociales portant sur les rémunérations des vendeurs-colporteurs de presse et des porteurs salariés.

L'aide au portage représente 67,3 % des crédits dédiés aux aides à la diffusion prévus en loi de finances pour 2021.

765,15 millions d'exemplaires ont été portés en 2019 au titre de la presse d'information politique et générale. Le taux de portage, soit le nombre de titres portés par rapport au total des abonnements s'établissait à 78,16 %.

2. Les aides au pluralisme

Les aides au pluralisme – 23,2 millions d'euros en AE et en CP prévus en loi de finances pour 2021 – recouvrent trois types de subventions :

- l'aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires ;

- l'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces (QFRPA) ;

- l'aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale (PPR).

Deux nouveaux dispositifs ont, par ailleurs, été adoptés en loi de finances pour 2021.

Le premier vise, sous la forme d'une aide, les titres ultramarins, afin de tenir compte de leurs difficultés et de leurs spécificités. L'éloignement de la métropole et l'insularité (coûts et délais d'acheminement supplémentaires) comme les facteurs démographiques, sociaux et économiques propres à ces territoires constituent autant de fragilités pour ce secteur.

Le second consiste en une aide spécifique aux services de presse en ligne (SPEL) afin de garantir la coexistence de plusieurs stratégies associant presse imprimée, bi-médias et « tout-en-ligne », et maintenir ainsi la diversité des supports, condition indispensable du pluralisme de la presse. 4 millions d'euros sont ainsi prévus.

3. Les aides à la modernisation

Les aides à la modernisation – 55,5 millions d'euros en AE et CP prévus en loi de finances pour 2021 – couvrent un champ assez large :

- l'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale ;
- l'aide à la modernisation de la distribution de la presse ;
- l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse ;
- le fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) ;
- le fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse (FSEIP).

L'aide à la modernisation de la distribution de la presse – 27,8 millions d'euros, soit plus de 50 % des aides à la modernisation – était fléchée jusqu'en 2020 vers Presstalis, l'une des deux sociétés commerciales de messagerie de presse, en charge pour le compte des éditeurs des missions logistiques (réception, répartition, traitement, livraison), commerciales (conseil et assistance à la distribution de titres, suivi du réseau des agents de la vente, collecte des données de ventes) et financière. **France Messagerie qui lui a succédé après sa liquidation judiciaire en juillet 2020 recueille désormais ces fonds. Presstalis bénéficiait également d'un redéploiement de crédits de 9 millions d'euros en provenance du FSDP.**

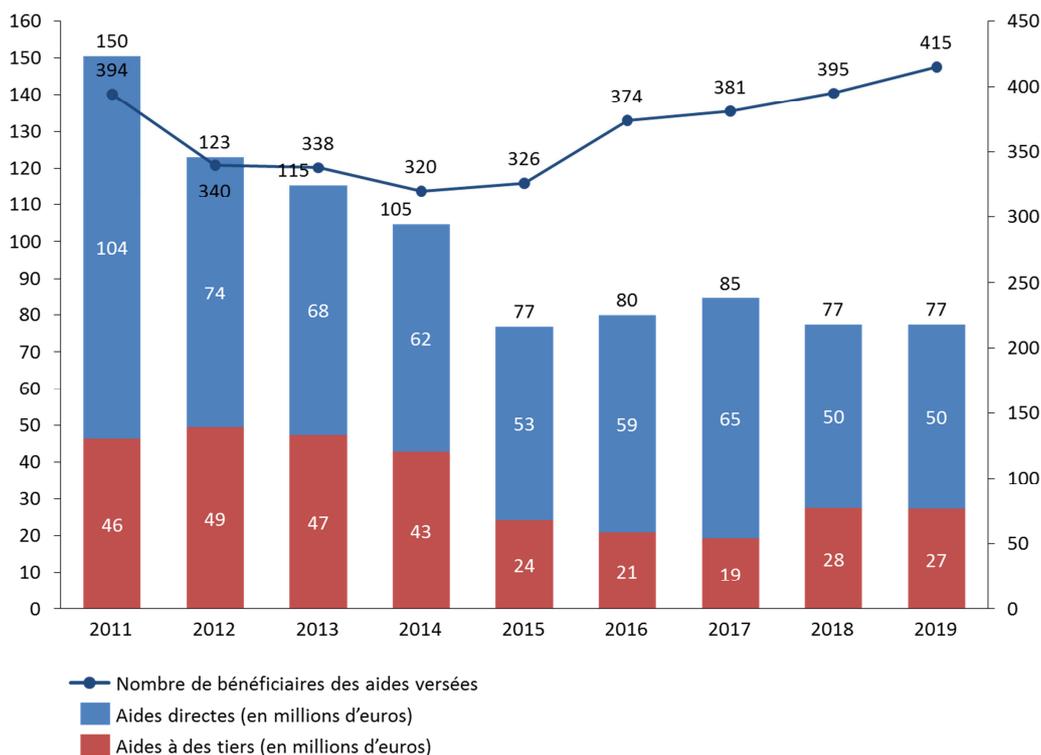
4. Le cas de la presse en ligne

Les règles en matière d'aide n'établissent aucune différence de traitement entre les SPEL, selon qu'ils sont ou non tout en ligne, dès lors qu'ils sont reconnus par la commission paritaire des publications et agences de presse. 1 142 services de presse en ligne sont aujourd'hui reconnus.

L'amélioration de la prise en compte des SPEL au sein de la loi de finances pour 2021 peut apparaître tout aussi **tardive qu'insuffisante**. Les montants dédiés au titre de cette nouvelle aide ne représentent même pas 10 % des aides à la presse contenues au sein du **programme 180, qui semble principalement orienté vers un soutien à la presse papier**, dont l'avenir reste incertain. La proportion des aides accordées aux SPEL ne reflète pas, enfin, le rapport SPEL / titres imprimés. Il existait 1 SPEL pour 37 titres imprimés en 2010. Ce ratio est passé à 1 SPEL pour 7 titres imprimés en 2017. Elle rend de fait inefficace le principe de neutralité des supports de diffusion dans l'attribution des fonds.

415 entités ont bénéficié en 2019 du régime des aides à la presse, qu'il s'agisse d'aides directes ou à des tiers (modernisation et distribution), pour un montant de 77,4 millions d'euros.

Nombre de bénéficiaires des aides à la presse et montants versés entre 2011 et 2019



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire du rapporteur spécial

C. UNE DÉPENSE FISCALE AUX EFFETS INCERTAINS

La loi de finances pour 2021 prévoit une dépense fiscale en faveur de la presse de l'ordre de 161 millions d'euros. Ce montant n'intègre pas la totalité des dispositifs mis en œuvre : amendement « Charb », dispositifs adoptés en loi de finances rectificative pour 2020 et loi de finances pour 2021.

La dépense fiscale prend la forme d'exonération ou de réduction de certaines taxes (TVA, contribution économique territoriale), d'abattements pour certaines professions (journalistes, colporteurs) et de crédit d'impôt en faveur des particuliers (souscription au capital, premier abonnement, mécénat) et des entreprises (régime spécial de provisions réglementées pour l'investissement – PPI – et souscription au capital).

Ces mesures fiscales sont, en dépit des réserves régulièrement exprimées par la commission des finances du Sénat ou la Cour des comptes sur leur efficacité, régulièrement prorogées voire développées à l'instar du crédit d'impôt pour un premier abonnement adopté en troisième loi de finances rectificative pour 2020.

2. UNE DOUBLE CRISE QUI INCITE À UNE RÉVISION EN PROFONDEUR DU RÉGIME DES AIDES À LA PRESSE ÉCRITE

Hors dépenses fiscales, les aides à la presse représentaient, avant la mise en place de nouveaux dispositifs dans le cadre du Plan de relance, 21,4 % du chiffre d'affaires du secteur, soit une progression de 6 points sur les dix dernières années.

Il y a lieu de s'interroger dans ces conditions tant sur le risque qu'une telle dépendance aux fonds publics peut faire peser sur l'indépendance de la presse que sur la pertinence des dispositifs mis en place. Ceux-ci permettent, en effet, de maintenir sous perfusion un secteur sans l'inciter réellement à mener à bien les choix industriels nécessaires en vue de s'adapter aux nouvelles habitudes de lecture. **Un changement de philosophie apparaît indispensable, la crise sanitaire ayant manifestement accéléré une mutation du lectorat.**

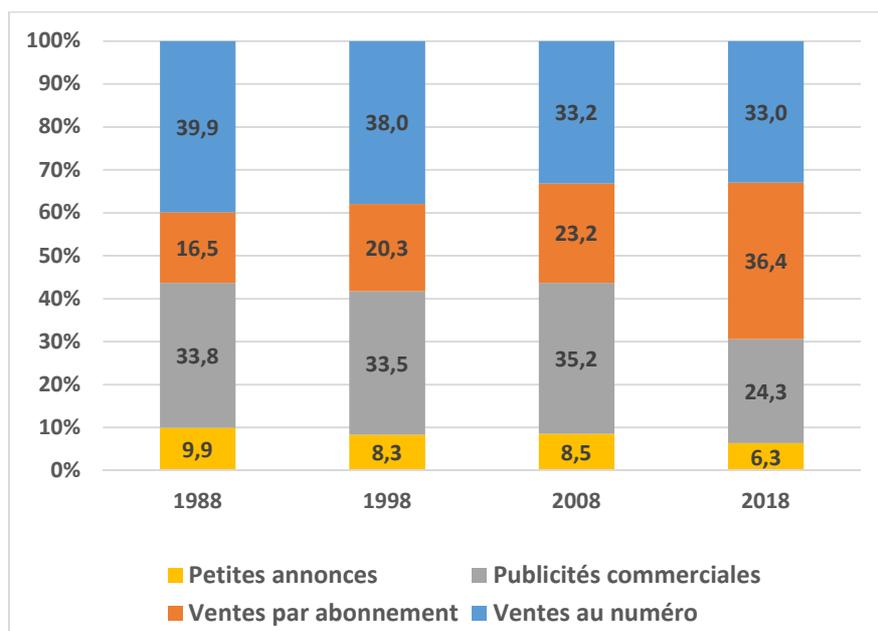
L'absence d'évolution majeure du régime des aides à la presse conduit en effet inévitablement à la transformation de celui-ci en un mécanisme de rente.

A. LA CRISE SANITAIRE EST VENUE EXACERBER LES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES D'UN SECTEUR DÉJÀ FRAGILISÉ PAR L'EFFONDREMENT DE PRESSTALIS

En dépit de la progression des téléchargements, la crise sanitaire est venue exacerber les difficultés rencontrées par le secteur qui se résument principalement à une chute des ventes et à une attrition concomitante des recettes publicitaires.

Répartition du chiffre d'affaires des titres de presse écrite selon les recettes (1988-2018)

(en pourcentage)



Source : Direction générale Médias et Industries culturelles, ministère de la culture, réponse au questionnaire budgétaire 2021

La diffusion de l'ensemble des titres de presse, qui était stabilisée autour de 7 milliards d'exemplaires pendant près de vingt ans connaît une forte érosion depuis 2009. Celle-ci est liée en grande partie à la chute de la diffusion de la presse gratuite d'annonces. Il n'en demeure pas moins que tous les types de presse sont concernés. Ainsi en 2018, la diffusion de l'ensemble des titres de presse s'établissait à 3,2 milliards d'exemplaires, soit une baisse de 43,5 % depuis 2009. Entre 2009 et 2018, la plupart des acteurs ont connu une baisse de leur diffusion de 50 %, la presse locale d'information enregistrant une moindre baisse, établie à environ 30 %.

Indice de diffusion de la presse écrite d'IPG nationale et locale (quotidiens payants et gratuits et magazines hebdomadaires)

(Base 100 en 2007)

2018	2019	2020 (prévision actualisée)	2021 (prévision)	2023 (cible)
72,5	70	64,9	63,2	59,9

1. L'impact majeur de la crise sanitaire

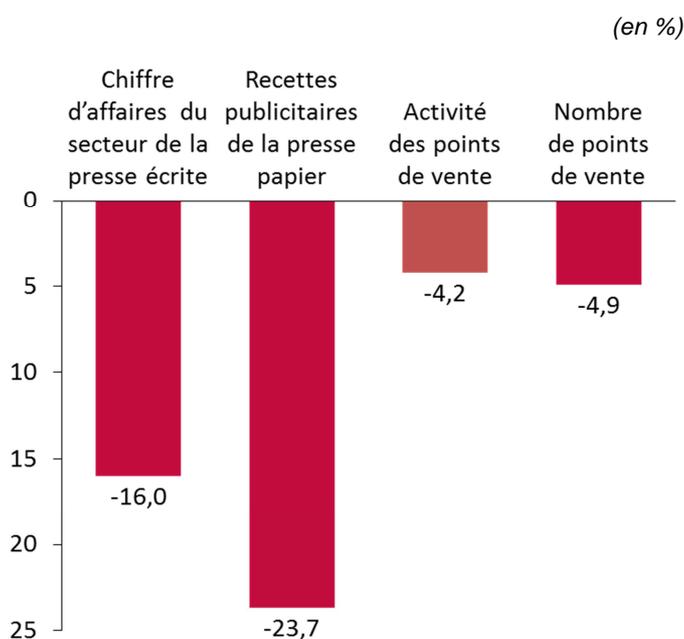
La perte de chiffre d'affaires pour l'ensemble du secteur est estimée, par le ministère de la culture, à 1,9 milliard d'euros en 2020, soit une chute de 16 % par rapport à 2019. Circonscrite aux éditeurs de journaux, la perte atteint 559 millions d'euros par rapport à 2019 (- 15 %), les éditeurs de revue et de périodiques enregistrant un recul de 728 millions d'euros (- 16 %).

La presse papier a, dans ce contexte, perdu 23,7 % de ses recettes publicitaires par rapport à 2019, celles-ci dépassant à peine 1,5 milliard d'euros.

Les recettes sont cependant restées stables en ligne, même si des situations contrastées ont pu être observées selon la part de publicité programmatique et l'évolution des audiences de chacun des éditeurs. Reste que ces revenus supplémentaires ne couvrent que 5 % des pertes liées à la baisse de la publicité imprimée.

L'activité presse moyenne d'un magasin spécialisé indépendant a de son côté baissé de 4,2 % par rapport à 2019. L'exercice 2020 a par ailleurs été marqué par la suppression de 1 068 points de vente, soit 4,9 % du total.

Impact de la crise sanitaire sur différents indicateurs en 2020



Source : commission des finances du Sénat

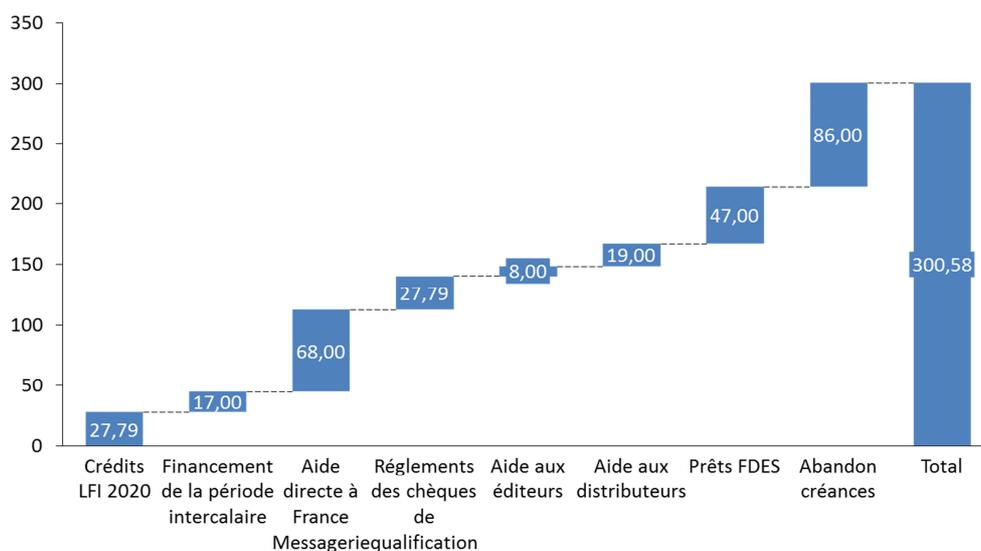
2. L'impact budgétaire de la liquidation judiciaire de Presstalis et son remplacement par France Messagerie

L'année 2020 a également été marquée par la liquidation de Presstalis. Son remplacement par France messagerie résout une difficulté conjoncturelle majeure mais ne règle pas définitivement la question de la distribution.

Au-delà des incidences sur le fonctionnement normal du marché, l'effondrement de Presstalis a également un coût budgétaire majeur. En effet, en additionnant les abandons de créances aux crédits accordés en loi de finances initiale puis dans le cadre du troisième collectif budgétaire, l'aide de l'État accordée en vue de la liquidation de Presstalis et du lancement de France Messagerie s'est élevée à 300,58 millions d'euros en 2020.

Crédits dédiés à l'accompagnement de liquidation de Presstalis et son remplacement par France Messagerie

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

La situation du nouvel opérateur apparaît cependant toujours aussi fragile, dépendante de nombreux aléas, qu'il s'agisse des restrictions d'activité liées aux mesures sanitaires ou, plus structurellement, à l'attrition du nombre de lecteurs de journaux papiers.

B. LA RÉVISION DE LA LOI « BICHET » DOIT DÉSORMAIS ÊTRE COMPLÉTÉE PAR UNE RÉVISION DU RÉGIME DES AIDES À LA PRESSE

La loi du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse est venue modifier en profondeur la loi du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques (dite « loi Bichet »). Elle révisé en premier lieu la régulation du secteur, désormais confiée à l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP).

1. Quel avenir pour la distribution postale de la presse ?

Une évaluation sur le long terme permet de constater une diminution de la part des ventes de titres de presse en magasin au profit de la diffusion postale et du portage. En 2018, plus de 6 000 publications, soit la quasi-totalité des titres inscrits sur les registres de [la commission paritaire des publications et des agences de presse \(CPPAP\)](#), ont été distribuées par La Poste. 887 millions d'exemplaires de journaux et magazines ont été ainsi diffusés en 2019. Il s'agit là du principal canal de diffusion de la presse abonnée.

Les journaux et écrits périodiques ont la possibilité de bénéficier de tarifs préférentiels auprès de La Poste. L'État verse chaque année à La Poste une compensation pour financer le transport postal. Il convient, à ce stade, de relever que de 2009 à 2020, l'État a réduit de plus de 62 % sa contribution. Cette baisse substantielle reste difficilement amortissable. **Le coût net de la mission de service public pour La Poste s'est ainsi élevé à 186 millions d'euros en 2019. Ce déficit, constitue, de fait, une aide supplémentaire à la presse.**

Au-delà de la question du coût, trois éléments incitent aujourd'hui à une révision de ce soutien :

- **une attrition des volumes de presse postés** (- 35 % entre 2013 et 2018). Les projections indiquent, par ailleurs, que les volumes de presse postés devraient être divisés par 2,5 d'ici six ans, pour descendre à 300 millions d'exemplaires en 2026, ce qui induit un changement de modèle ;

- **une baisse concomitante de la qualité du transport postal**, relevé notamment par les éditeurs;

- **une inadaptation plus globale de la distribution postale des quotidiens** qu'il s'agisse du coût de cette distribution, de son impact écologique voire de son sens à l'heure du numérique.

Réunie à la demande du ministère de la culture, **la mission Giannesini propose aujourd'hui de réviser à la hausse la grille tarifaire de La Poste et d'améliorer dans le même temps le soutien aux éditeurs en faveur du transport postal tout en favorisant l'ouverture des réseaux de portage et l'intérêt des éditeurs pour ces structures. Cette réforme apparaît tout aussi nécessaire que coûteuse (40 millions d'euros la première année).**

2. La nécessité de mettre en œuvre une aide unique, destinée à accompagner les stratégies industrielles des titres

La distribution ne peut constituer le seul biais en vue d'une réforme des aides à la presse écrite. L'ajustement des tarifs postaux ne saurait, en effet, occulter une réflexion plus poussée sur la corrélation entre la nature des aides et leur modalités d'attribution d'un côté et les défis posés en termes industriels par la mutation de l'accès à l'information et les conséquences de celle-ci sur la vie de titres de presse de l'autre.

La grille d'analyse sous-jacente à la maquette budgétaire tend en effet à souligner une inadéquation entre les enjeux actuels et les réponses, pour parties dépassées qui y sont apportées au plan financier. L'aide à la presse doit désormais être conçue comme une aide à l'investissement et non plus comme un soutien à des titres fragiles, n'ayant pas pu ou su procéder à une révision de leurs modèles ou comme un appui à des messageries qui ne peuvent rien face à la diminution inexorable du lectorat « papier ». Il s'agit de passer d'une logique de rafistolage à celle d'un accompagnement rationnel.

Dans ces conditions, le rapporteur spécial plaide pour la refonte de l'ensemble des aides (distribution, pluralisme, modernisation) versées à plusieurs acteurs de la filière en une aide unique au titre, évolutive en fonction de son niveau d'accessibilité en ligne, de sa participation à la connaissance et au savoir et de son degré d'indépendance. Cet aggiornamento doit également permettre de supprimer les aides obsolètes, à l'instar des aides à l'exportation.

À côté de cette aide unique au titre, subsisterait un programme d'aide à la modernisation des distributeurs de presse, afin de les aider à maintenir leur activité et à s'adapter, une fois encore à l'évolution du lectorat.

3. La question de la qualification IPG

Les aides à la presse sont aujourd'hui principalement concentrées sur la presse d'information politique et générale (IPG). La qualification de presse d'IPG ouvre droit au bénéfice des aides indirectes (postales et fiscales) et des aides au pluralisme, au portage et à la modernisation. 99 % des aides seraient ainsi, selon le ministère de la culture, fléchées vers la presse IPG, au risque de faire passer ce critère comme une « fortification » protégeant certains titres.

Outre les mensuels Marie-Claire et Vanity Fair, les titres jeunesse Okapi et Phosphore, mais aussi Sélection Reader's Digest ont été reconnus, en février dernier, comme des médias IPG. Au regard du lien ténu entre ces publications et la notion d'information politique et générale, **il y a lieu de s'interroger sur la validité de ce critère et, in fine, sur le ciblage retenu dans le cadre de l'attribution des aides à la presse.**

C. QUEL IMPACT POUR LE PLAN DE RELANCE ?

Le programme 363 - Compétitivité de la mission Plan de relance – prévoit, en 2021, 140 millions d'euros en AE et 70 millions d'euros en CP pour l'ensemble du secteur. Ces crédits permettent de majorer les aides à la presse versées dans le cadre de la mission « Médias, Livre et industries culturelles » de près de 59,3 % et d'abonder le Plan filière présenté par le président de la République le 27 août 2020.

Le plan de relance prévoit en premier lieu d'accompagner **la transition écologique du secteur de la presse et les changements de pratique dans l'imprimerie** à hauteur de 47 millions d'euros en AE et 23,5 millions d'euros en CP en 2021. Le plan réseau imprimerie (PRIM) devrait ainsi être abondé en vue d'accélérer le départ de 1 553 salariés du secteur de l'imprimerie, soit près de 60 % des effectifs. **22 % des crédits du Plan de relance dédiés à la presse sont donc fléchés vers ce qui relève avant tout d'un gigantesque plan social ciblant les imprimeries et ne correspond pas véritablement à l'objectif de rebond affiché.**

L'objectif écologique prend la forme d'un fonds dédié. Reste à déterminer son rôle et son articulation avec les dispositifs existants, le FSDP ayant déjà été mobilisé sur ce sujet début 2021.

La majoration des crédits du FSDP (45 millions d'euros en AE et 22,5 millions d'euros en CP) prévue par le Plan de relance devrait, en principe, favoriser **l'accompagnement de la transition vers le numérique des principaux acteurs de la filière, en particulier les éditeurs.** Il n'appartient cependant pas à l'État de se substituer aux éditeurs dans la définition d'une offre numérique ou du choix d'un support et de financer ainsi l'intégralité du processus de digitalisation de la presse, sauf à créer une distorsion de concurrence avec d'autres secteurs. L'accompagnement doit donc prendre en compte le degré de digitalisation déjà existant pour chaque titre et être modulé en fonction de celui-ci.

Par ailleurs, l'ouverture de nouvelles lignes de crédits en faveur de la transition numérique ne saurait occulter la mise en place d'autres instruments juridiques en vue de renforcer les ressources des médias de presse écrite présents sur internet (kiosques numériques, droits voisins, publicité numérique). L'aide budgétaire ne peut constituer la seule réponse au défi de la digitalisation.

De manière générale, si le bien-fondé de l'ensemble des mesures prévues par le Plan de relance ne saurait être remis en cause, **cette aide d'urgence ne saurait être à terme pérennisée, sauf à renforcer l'addiction du secteur aux fonds publics, qui peut placer les titres de presse dans une situation de dépendance excessive à l'égard de l'État.**

LES 10 RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL

1. La conditionnalité des aides doit être renforcée et aboutir à une véritable contractualisation entre l'État et les groupes de presse concernés par les aides, prenant notamment en compte la taille de ceux-ci pour éviter les effets d'aubaine.
2. L'évolution des habitudes de lecture de la presse écrite doit coïncider avec un soutien plus affirmé aux services de presse en ligne, le régime actuel des aides à la presse pouvant être assimilé à un régime de soutien, à fonds perdus, de la filière papier.
3. La réforme de l'aide à la distribution (révision de la grille tarifaire du transport postal, soutien au portage et régulation de cette activité) proposée par la mission Giannesini doit, en dépit de son coût lors des premiers exercices et d'une interrogation sur la réelle ouverture des réseaux de portage, être rapidement mise en œuvre si elle permet un désengagement progressif de l'État dans le soutien au transport postal et au portage au profit d'un appui à la modernisation du secteur.
4. L'inscription du soutien au transport postal de la presse au sein du programme 134 de la mission « Économie » ne permet pas de disposer d'une vision globale des aides au secteur. Il apparaît indispensable de produire un document budgétaire unique visant à évaluer l'ensemble des transferts réalisés au bénéfice du secteur de la presse écrite.

5. Procéder d'ici à 2026 à une révision profonde du régime des aides à la presse écrite en vue de la mise en place d'une aide unique au titre, évolutive en fonction du niveau de son accessibilité en ligne, de sa participation à la connaissance et au savoir et de son degré d'indépendance. Son versement donnerait lieu à la publication d'un document détaillant, par titre et par groupe, le montant de l'aide accordée.
6. Supprimer les aides à l'exportation qui peuvent apparaître obsolètes eu égard au soutien accordé par ailleurs à la transition numérique des titres.
7. Élargir la catégorie IPG aux publications de la connaissance et du savoir. Cet élargissement s'effectuerait à coût constant pour l'État, dans le cadre de la vaste révision du régime des aides prévue par ailleurs.
8. Clarifier le rôle du fonds à la transition écologique afin d'éviter les doublons avec les structures déjà existantes, à l'image du FSDP et le risque concomitant d'effet d'aubaine.
9. Cibler l'aide à la digitalisation en tenant compte des stratégies déjà menées par les titres et en favorisant les publications ne disposant pas encore des infrastructures ou des revenus publicitaires nécessaires.
10. Favoriser la transition numérique en dépassant la simple logique budgétaire via la mise en place d'autres instruments juridiques destinés à améliorer les ressources des titres (kiosques numériques, publicité numériques, droits voisins).



Roger KAROUTCHI
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
des Hauts-de-Seine

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28