

N° 151

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

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. Max Brisson, Mme Catherine Dumas, MM. Jacques Gasperrin, 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, Marie-Thérèse Bruguière, Céline Brulin, M. Joseph Castelli, Mmes Laure Darcos, Nicole Duranton, M. André Gattolin, Mme Samia Ghali, MM. Abdallah Hassani, Jean-Raymond Hugonet, Mmes Mireille Jouve, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Laurent Lafon, Michel Laugier, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Claude Malhuret, Christian Manable, Jean-Marie Mizzon, Mme Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Olivier Paccaud, Stéphane Piednoir, Mme Sonia de la Provôté, MM. Damien Regnard, Bruno Retailleau, Jean-Yves Roux, Alain Schmitz, Mme Dominique Vérien.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

AVANT PROPOS	5
I. LA PRESSE IMPRIMÉE ET LA QUESTION CENTRALE DE SA DISTRIBUTION	7
A. UNE ATTRITION CONTINUE DES VENTES QUI IMPACTE TOUTE LA FILIÈRE	7
1. <i>Une diminution contrastée des ventes</i>	7
2. <i>Un impact fort sur les réseaux de distribution</i>	8
B. DES SOUTIENS BUDGÉTAIRES EN DIMINUTION CONSTANTE DEPUIS 2009, MAIS PLUS CIBLÉS	9
1. <i>Un champ large et peu lisible</i>	9
2. <i>Des aides concentrées sur la presse dite « d'information politique et générale » (IPG)</i>	10
C. DES AIDES AU PLURALISME PRIVILÉGIÉES SUR LE SOUTIEN À LA DISTRIBUTION	11
1. <i>Des aides au pluralisme inchangées</i>	13
2. <i>L'absence de soutien marqué au numérique : l'exemple du siphonage du fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)</i>	14
3. <i>Une baisse de l'aide au portage importante et problématique pour la presse quotidienne régionale</i>	15
4. <i>La baisse programmée des aides postales</i>	17
II. LA CRISE EN PENTE DURE DE PRESSTALIS	18
A. UNE ALERTE MAJEURE SUR LES COMPTES QUI CONFIRME LES PIRES CRAINTES	19
1. <i>La crise de décembre 2017</i>	19
2. <i>Des réactions énergiques des parties</i>	19
B. DES FAIBLESSES STRUCTURELLES ET ANCIENNES	22
1. <i>En dépit des plans successifs mis en place, la situation de Presstalis s'est considérablement dégradée depuis 2010</i>	22
2. <i>Des choix stratégiques questionnables</i>	24
3. <i>Une situation financière très dégradée</i>	26
4. <i>Un plan de redressement à haut risque</i>	26
C. LES PERSPECTIVES DE RÉFORME DE LA LOI BICHET : LE RAPPORT SCHWARTZ	27
1. <i>Un rapport attendu</i>	27
2. <i>Un constat sans concessions</i>	28
3. <i>Des propositions d'évolution radicales</i>	29
4. <i>Des premières réactions contrastées</i>	30
III. LES KIOSQUES NUMÉRIQUES : LE FUTUR DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE ?	32
A. UN MODE DE DIFFUSION INNOVANT ET EN CROISSANCE	32
1. <i>Une croissance inhabituelle dans un marché en attrition constante</i>	32
2. <i>Des acteurs en recherche de différenciation</i>	33
3. <i>Les raisons du succès : coup de pouce et évolution du matériel</i>	34

B. LES QUESTIONS POSÉES POUR L'ENSEMBLE DE LA FILIÈRE	36
1. <i>Une offre complémentaire ou concurrente des circuits traditionnels ?</i>	36
2. <i>Quel bénéfice pour les éditeurs ?</i>	38
3. <i>Une stratégie à définir</i>	38
4. <i>Les kiosques numériques sont-ils économiquement viables ?</i>	39
C. DES PERSPECTIVES ENCOURAGEANTES, AU PRIX D'ADAPTATIONS CONSTANTES	40
1. <i>Une révolution dans les habitudes des lecteurs ?</i>	40
2. <i>Une loi Bichet pour les kiosques ?</i>	41
3. <i>Ne pas entraver une réussite française</i>	42
IV. L'AFP DANS L'ATTENTE D'ORIENTATIONS STRATÉGIQUES	42
A. LE RÔLE ET LE STATUT DE L'AFP	42
1. <i>Une gouvernance qui repose sur deux organes</i>	42
2. <i>Des relations non dénuées d'ambiguïtés avec l'État : le remplacement chaotique du président-directeur général</i>	43
B. LES DÉFIS AUXQUELS DOIT RÉPONDRE L'AGENCE	44
1. <i>Une situation financière fragile</i>	45
2. <i>Une stratégie éditoriale à mieux affiner qui pose la question du statut</i>	46
3. <i>La concurrence des grands acteurs de l'Internet</i>	47
C. DES SOLUTIONS À TROUVER RAPIDEMENT POUR CONFORTER LA PLACE MONDIALE DE L'AGENCE	48
1. <i>Les ambitieux projets du nouveau président</i>	48
2. <i>Des évolutions nécessaires à moyen terme</i>	49
V. LES DROITS VOISINS : QUELLES PERSPECTIVES POUR LA PRESSE ?	50
A. LE LONG COMBAT DES ÉDITEURS	50
1. <i>L'évolution du droit d'auteur des journalistes</i>	50
2. <i>Les éditeurs de presse ne disposent actuellement d'aucun droit sur la reproduction et la diffusion des contenus</i>	51
B. LE CHEMINEMENT TORTUEUX D'UNE RÉPONSE EUROPÉENNE	54
1. <i>Une proposition initiale contestée</i>	54
2. <i>Des négociations relancées</i>	54
3. <i>La proposition de loi de Patrick Mignola</i>	55
4. <i>Une solution... enfin ?</i>	56
C. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR LA CRÉATION D'UN DROIT VOISIN	56
EXAMEN EN COMMISSION	59
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	79
ANNEXE	81

Mesdames, Messieurs,

Plus que tout autre, le secteur de la presse a été frappé de plein fouet ces dernières années par la **révolution du numérique**. Jamais le besoin d'informations n'a été plus fort dans nos sociétés, jamais la nécessité d'une réflexion fondée sur des faits vérifiés par des journalistes et remis dans leur contexte n'a été si nécessaire. Le récent débat sur la **manipulation de l'information** a rappelé l'enjeu majeur pour nos démocraties d'une presse indépendante et de qualité, par opposition aux débordements de fausses informations susceptibles aussi bien d'altérer la sincérité du scrutin que de contribuer à fracturer les sociétés.

Pourtant, la presse connaît une **crise durable** depuis des années.

De ce point de vue, **2018 et 2019 ne font que prolonger en les accentuant les mouvements analysés par votre commission ces dernières années**. L'attrition continue des ventes au numéro fragilise la distribution dans son ensemble, et plonge la principale messagerie, Presstalis, dans une nouvelle crise, cette fois-ci **d'une ampleur sans précédent**. Son sauvetage contraint à faire des choix qui, pour l'instant, s'exercent au détriment d'investissements nécessaires dans la modernisation des journaux.

Dans le même temps, **de nouveaux modes de distribution prometteurs émergent** et cherchent à trouver un modèle économique viable. Les **kiosques numériques**, qui se sont répandus depuis 2016, conquièrent chaque jour de nouveaux usagers, et offrent un canal de distribution rénové à toute une partie de la presse en manque de ressources.

Les ressources sont précisément l'enjeu majeur de ces prochaines années. De l'Agence France-Presse aux quotidiens régionaux, la captation des revenus érigée en modèle de développement par les grandes plateformes menace désormais clairement l'économie de la presse. La volonté européenne de créer un **droit voisin** au profit des éditeurs constituerait une réponse ambitieuse et à la hauteur des enjeux, même si elle suscite des oppositions qui ne sont pas uniquement le fait des grandes plateformes, mais pose bien la question de **la forme que devrait prendre Internet dans les prochaines années**.

Après avoir décrit l'année dernière dans le détail l'organisation de la distribution de la presse, votre rapporteur pour avis a choisi cette année de **se pencher sur certains aspects particuliers**, comme **les raisons structurelles** des difficultés de Presstalis ou bien **les kiosques numériques**.

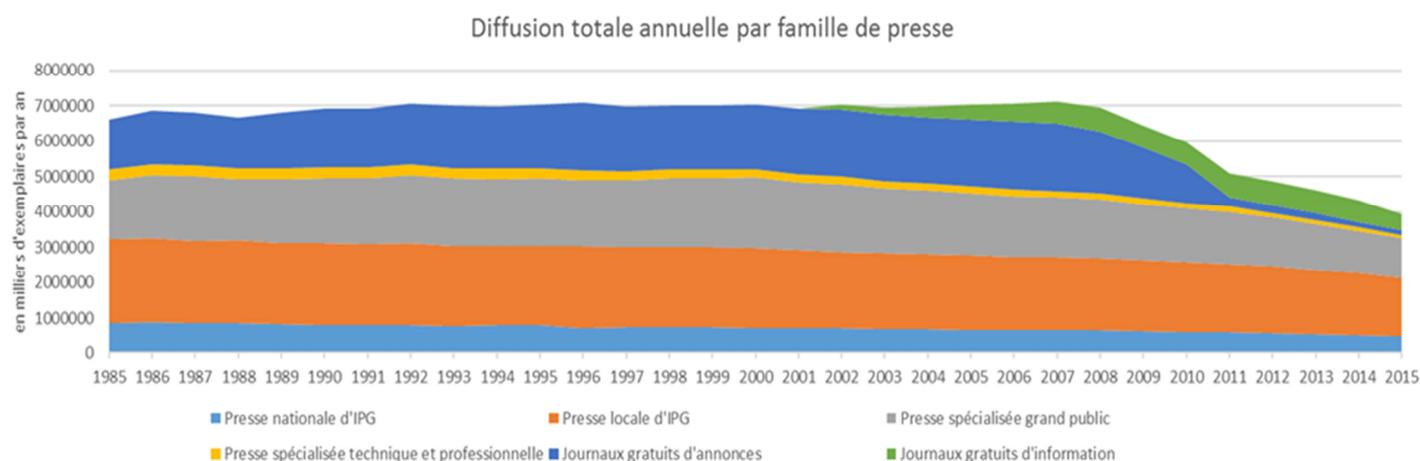
I. LA PRESSE IMPRIMÉE ET LA QUESTION CENTRALE DE SA DISTRIBUTION

A. UNE ATTRITION CONTINUE DES VENTES QUI IMPACTE TOUTE LA FILIÈRE

1. Une diminution contrastée des ventes

Alors qu'elle était stabilisée autour de **sept milliards d'exemplaires** vendus pendant près de 20 ans, la diffusion de la presse connaît une érosion continue depuis 2009 et s'établit aujourd'hui en dessous de **quatre milliards d'exemplaires**.

Cette attrition ne frappe cependant pas de manière uniforme toutes les familles de presse.



Source : ministère de la culture

Alors que la presse quotidienne régionale et la presse spécialisée limitent les pertes, les journaux gratuits d'annonce ont quasiment disparu. Mais c'est surtout **la presse nationale d'information politique et générale, et plus précisément la presse quotidienne nationale** qui concentre les inquiétudes.

Ce mouvement contrasté constitue une **preuve de l'évolution des usages et de la révolution engendrée par le numérique**. Il est aujourd'hui très facile, en recourant à Internet, de se tenir informé des grands événements nationaux et mondiaux, beaucoup moins de la vie locale et de préoccupations plus précises. Il est donc logique de constater la meilleure résistance d'une presse qui offre précisément ce qui n'est pas aisément accessible en ligne, ou qui justifie un confort de lecture, voire un besoin de classement plus poussé, comme la presse professionnelle.

Votre rapporteur pour avis évoquait l'année dernière¹ **la crise que traverse la presse écrite**. Le constat est aujourd'hui identique. Essentiellement attribuée à l'irruption du numérique, l'attrition continue du

¹ <https://www.senat.fr/rap/a17-112-42/a17-112-42.html>

secteur est une **problématique ancienne** qui se répercute sur les revenus. Entre 2006 et 2016, ceux de la presse écrite ont baissé de 41 % et les recettes publicitaires, qui représentent un-tiers des revenus, de 57 %. La vente au numéro apparaît la plus touchée : entre 2007 et 2017, les ventes ont diminué de moitié.

D'une manière générale, **la presse a mal anticipé la révolution du numérique**, à quelques exceptions près comme le quotidien *Le Monde*, qui dispose d'une marque forte et de moyens importants pour basculer en partie sur un système d'abonnement en ligne.

Un nouveau syndicat professionnel pour la presse quotidienne

Les trois syndicats professionnels de la Presse quotidienne nationale, régionale et départementale ainsi que le Syndicat de la presse hebdomadaire régionale se sont rassemblés, le 19 septembre 2018, dans une structure commune, l'Alliance de la presse d'information générale. Cette « Alliance » devrait contribuer à renforcer la capacité de négociation de la presse écrite.

2. Un impact fort sur les réseaux de distribution

La presse « physique » peut recourir à trois grandes voies de distribution : **la vente au numéro** dans les réseaux de vente, **le portage** et **l'abonnement postal**. Les baisses contrastées de ventes se retrouvent dans la part relative de ces canaux de diffusion.

Nombre d'exemplaires vendus par canal

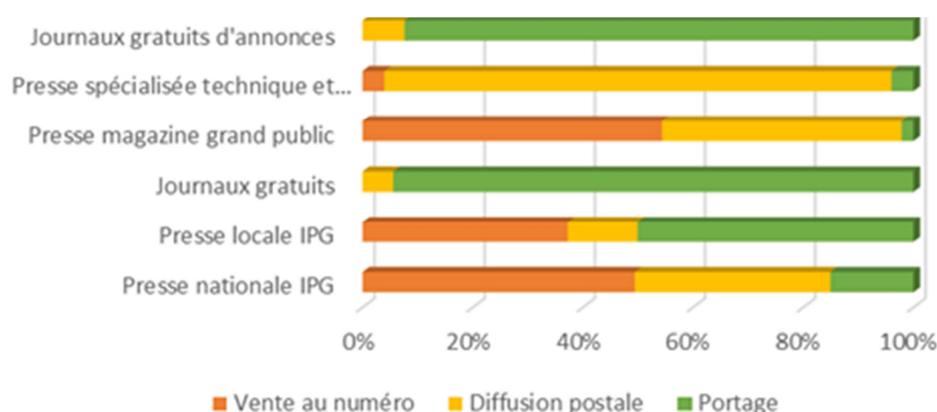
(en milliers)

	2000	2005	2010	2014	2015
Réseau de vente	2 966 224	2 499 839	2 018 931	1 598 684	1 469 067
Diffusion postale	1 465 814	1 399 103	1 266 761	1 058 709	995 492
Diffusion par portage	2 591 483	3 123 442	2 684 619	1 670 970	1 478 383
Total	7 023 520	7 022 383	5 970 310	4 328 362	3 942 942

Source : ministère de la culture

L'attrition des ventes de la presse nationale impacte **très défavorablement le réseau de vente** (- 46 % depuis 2000), alors que la résistance de la presse locale est visible dans une moindre chute du portage (- 35 %) et le succès de la presse spécialisée, notamment de la presse pour enfant, permet à l'abonnement de limiter la baisse (- 28 %). Cette lecture est confirmée par le mode de diffusion des différentes catégories de titres.

Répartition de la diffusion par famille de presse - 2015



B. DES SOUTIENS BUDGÉTAIRES EN DIMINUTION CONSTANTE DEPUIS 2009, MAIS PLUS CIBLÉS

1. Un champ large et peu lisible

Suivant le champ retenu, les aides à la presse représentent pour la Cour des comptes¹ entre 580 millions d'euros et 1,8 milliards d'euros². Les aides sont essentiellement indirectes, par le biais des **exonérations sociales et fiscales** dont bénéficient notamment la profession.

En 2019, en prenant la définition la plus restrictive, le montant total s'établit à **557 M€**.

Le programme 180 « Presse et Médias » **ne représente donc au mieux qu'un peu plus de 20 % des aides attribuées par ce système particulièrement complexe et peu lisible**. Il convient d'y ajouter le montant prévu sur le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » pour la compensation versée à la Poste pour parvenir à environ 40 % du soutien au secteur.

Votre rapporteur pour avis ne peut une nouvelle fois que déplorer vivement que cette enveloppe, intégrée au programme 180 jusqu'en 2014, ait été basculée au sein de la mission « Économie », ce qui nuit incontestablement à la clarté des débats.

Les États généraux de la presse écrite, en 2008, avaient acté la nécessité d'une hausse qualifiée par la Cour des comptes de « *massive mais temporaire* » des crédits consacrés à la presse, afin de l'accompagner dans les bouleversements du numérique. Le montant des aides, rassemblées sur le

¹ Cour des comptes, Rapport public annuel 2018, tome I : « Les aides à la presse écrite : des choix nécessaires ».

² La différence tient essentiellement au mode de calcul du manque à gagner pour l'État de l'application du taux super réduit de TVA par rapport à 5,5 % (livre, 165 M€ de coût) ou au taux normal (970 M€).

programme 180 « Presse et médias » et sur le programme 134 est donc passé de **329 M€ en 2008 à 485 M€ en 2009**.

Depuis lors, ces dotations s'inscrivent dans une tendance baissière : 395 M€ en 2013, 245 M€ en 2017, 231 M€ en 2018 et **217 M€ dans le présent projet de loi de finances, soit une diminution de 6 % cette année**.

Les baisses de crédits sont tendanciuellement et essentiellement portées par la **distribution**, alors que les crédits destinés à l'aide au **pluralisme** demeurent stables.

2. Des aides concentrées sur la presse dite « d'information politique et générale » (IPG)

La baisse continue et programmée de l'enveloppe n'affecte pas de la même manière tous les types de presse ni tous les secteurs. Les pouvoirs publics ont fait le choix de **concentrer les aides sur les secteurs les plus en difficulté**, la presse dite d'information politique générale (IPG).

Ce ciblage est complet pour **l'aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale d'IPG**, ainsi que pour les trois aides au pluralisme. Il est presque complet pour l'aide au portage, celle-ci étant ouverte aux titres quotidiens et hebdomadaires d'IPG ainsi qu'aux **quotidiens sportifs généralistes**. Les aides sont maintenant à plus de **96 % ciblées sur la presse IPG, soit 110,5 M€ en 2019 du programme 180**.

La presse d'information politique et générale

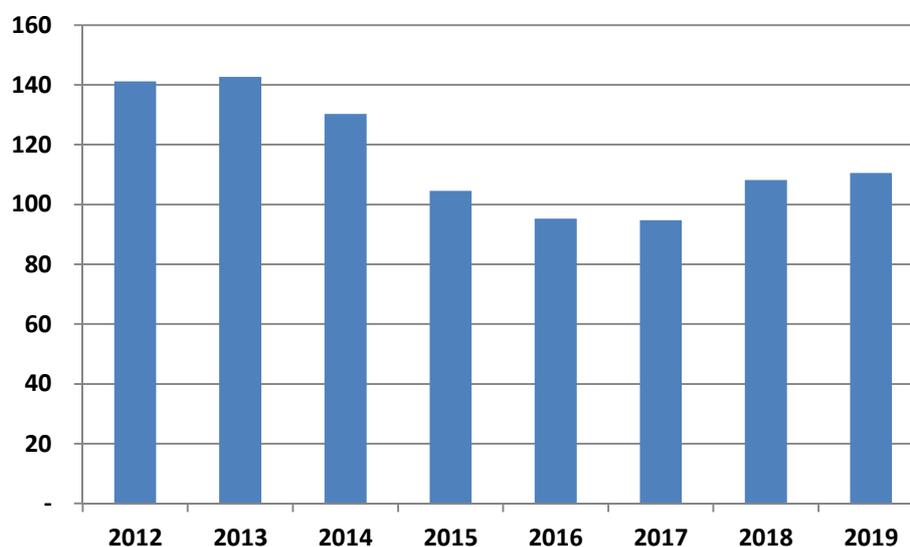
La qualification de presse **d'information politique et générale** (IPG) doit être accordée par la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), sur la base de critères identiques à ceux existant pour les quotidiens et hebdomadaires d'IPG au titre de l'article D. 19-2 du code des postes et des communications électroniques, c'est-à-dire : apporter de façon permanente sur l'actualité politique et générale, nationale ou internationale, des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens, y consacrer la majorité de leur surface rédactionnelle et ne pas s'adresser à une catégorie particulière de lecteurs.

Source : ministère de la culture

Ce ciblage a permis, sur des dotations globales en diminution, une remontée depuis 2017 **de l'enveloppe en valeur absolue consacrée à l'IPG, après une baisse entre 2012 et 2016**. Elle passe ainsi de **95 M€ en 2016 à 110 M€ en 2019**.

Évolution des aides à la presse IPG depuis 2012 en valeur absolue

(en millions d'euros)



Sources : données ministère de la culture, traitement commission de la culture du Sénat

C. DES AIDES AU PLURALISME PRIVILÉGIÉES SUR LE SOUTIEN À LA DISTRIBUTION

L'année 2019 ne fait que poursuivre un mouvement déjà engagé de longue date, mais avec deux événements significatifs :

- d'une part, la grave crise que traverse la société Presstalis, qui fera l'objet du chapitre suivant tant son ampleur et sa soudaineté ont ébranlé le monde de la presse ;

- d'autre part, une diminution plus forte qu'escomptée par les professionnels de l'aide au portage, qui a surpris par son ampleur.

Enfin, et comme prévu, la compensation versée à La Poste diminue de près de 7 %.

Le tableau ci-après permet de comparer l'évolution des différentes lignes d'aide entre 2018 et 2019.

Aide	Description	Montant 2019 en millions d'euros (PLF)	Évolution 2019/2018
Aides à la diffusion		40,9	-10,7%
<i>dont aide au portage de presse</i>	Soutien aux entreprises de portage pour la distribution des titres IPG nationaux et régionaux, les titres sportifs généralistes, ainsi qu'à la mutualisation, soit 112 titres aidés. L'aide baisse de 5 M€ en 2019, soit la quasi-totalité de la baisse des aides à la presse, et un niveau supérieur à la baisse de la diffusion.	26,5	-15,9%
<i>dont compensation exonération de charges patronales pour certaines catégories</i>	Compensation à la sécurité sociale de l'exonération de cotisations patronales dont bénéficient les vendeurs-colporteurs et les porteurs de presse	14,4	+1%
Aides au pluralisme		16	=
<i>dont aide aux IPG à faibles ressources publicitaires</i>	Soutien à la presse IPG à faibles ressources publicitaires, avec différentes modalités suivant le prix et la part des ressources publicitaires (moins de 25 % de ressources publicitaires pour la première section, moins de 35 % pour la troisième section).	13,1	=
<i>dont aide aux quotidiens régionaux à faibles ressources de petites annonces</i>	Les aides sont attribuées en fonction du prix, de la diffusion et de la part des recettes tirées des petites annonces.	1,4	=
<i>dont aide au pluralisme de la presse régional et locale</i>	Aides pour la presse locale, attribuées en fonction de différents critères : contenus, diffusion, abonnements.	1,5	=
Aides à la modernisation		56,6	-1,9%
<i>dont aide à la modernisation sociale de la presse IPG</i>	Cette aide a pour objet d'accompagner socialement la restructuration des imprimeries. Les crédits sont en baisse continue en raison des départs en retraite progressifs des bénéficiaires.	0,3	-40%
<i>dont aide à la modernisation de la distribution</i>	À l'exception de 850 000 €, destinées à aider la diffusion de la presse à l'étranger, cette aide est intégralement versée à Presstalis, seule société qui distribue l'ensemble de la presse IPG sur l'ensemble du territoire. Un transfert de 9 M€ depuis le FSDP a été acté pour accompagner la restructuration de Presstalis.	27,9	+47,7%
<i>dont aide à la modernisation des diffuseurs</i>	Cette aide est attribuée sur demande aux diffuseurs qui souhaitent moderniser leur installation. 1 800 subventions d'un montant moyen de 2 700 € ont été accordées en 2017.	6	=
<i>dont fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)</i>	Le FSDP soutient les projets des services de presse en ligne, des entreprises éditrices de presse imprimée et des agences de presse qui présentent des innovations ou permettent d'améliorer la productivité. Il enregistre une baisse de 9 M€ en 2019 qui viennent abonder l'aide à la modernisation de la distribution, dans le cadre de la restructuration de Presstalis.	17,4	-36%
<i>dont fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation</i>	Le fonds permet d'attribuer des bourses à des entreprises de presse émergentes ainsi qu'aux programmes de recherche.	5	=
Total programme 180		113,4	-5 %
Compensation versée à l'état pour	Aide versée par l'Etat en compensation du régime d'acheminement préférentiel dont bénéficie la presse. Une baisse progressive a été actée pour la période 2018-2022.	103,8	-6,9%
TOTAL DES DEUX PROGRAMMES		217,2	-6%

Source : document budgétaire et commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat

1. Des aides au pluralisme inchangées

L'enveloppe globale des aides au pluralisme est reconduite à l'identique en 2019, soit **16 M€**.

Les aides au pluralisme se décomposent en trois parties, qui sont également stables entre 2018 et 2019.

a) L'aide aux publications nationales à faibles ressources publicitaires

Cette aide vise à soutenir **les titres qui bénéficient structurellement de recettes publicitaires faibles** compte tenu de leur positionnement éditorial et les titres qui traversent de façon conjoncturelle des difficultés financières.

En loi de finances initiale pour 2016, le montant de l'aide avait été porté à 12 655 000 €, montant abondé de 500 000 € par fongibilité des crédits. En 2017, la dotation a été directement portée à 13 155 000 €. Toutefois, pour prendre en compte l'éligibilité d'un quotidien supplémentaire, la dotation avait été augmentée suite à un redéploiement de crédits en fin de gestion pour atteindre 14 368 645 € (4 M€ pour les publications hors quotidiens, et 10 368 645 € pour les quotidiens).

Le montant de crédits alloués en 2019 est inscrit en reconduction par rapport aux crédits 2018 et 2017 à **13 155 000 €**. Le ministère indique qu'un **abondement en cours d'année par redéploiement des crédits sera nécessaire** afin de financer de nouveau le quotidien éligible au fonds depuis 2017.

Sept quotidiens perçoivent cette aide, pour **10,3 M€** en 2017. *L'Humanité* et *Libération* sont les principaux bénéficiaires, avec environ 3 M€ chacun. 44 publications, hors quotidiens, sont également concernées, et se partagent 4 M€ en 2017, les montants allant de 200 000 € à 1 500 €.

b) L'aide aux quotidiens locaux à faibles ressources de petites annonces

Cette aide a pour objet de concourir au maintien du pluralisme et à la préservation de l'indépendance des titres concernés. Son montant est stable à **1,4 M€ depuis 2011**. Elle bénéficie à 15 titres, pour des montants allant de 214 000 € à 33 000 €.

c) L'aide au pluralisme de la presse périodique régionale et locale

Cette aide a été instituée en 1996, et son dispositif modifié à quatre reprises, en 1997, 2004, 2014 et 2016, année de l'extension de l'aide aux titres locaux d'IPG de périodicité jusqu'à trimestrielle.

L'aide est réservée aux publications d'information politique et générale à diffusion régionale, départementale ou locale, de langue française ou régionale, inscrites sur les registres de la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), reconnues d'information politique et générale par la CPPAP, hebdomadaires (paraissant plus de

quarante fois par an et imprimées sur papier journal), ou d'autres périodicités plus longues, jusqu'à trimestrielles.

Son montant s'établit à **1,47 M€ en 2019** comme en 2018.

2. L'absence de soutien marqué au numérique : l'exemple du siphonage du fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)

La presse numérique connaît un **fort développement ces dernières années**. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis a choisi de consacrer une partie de son rapport aux **kiosques numériques**, qui constituent un mode de diffusion innovant.

Pour autant, **les aides à la presse n'ont pas pris acte de cette tendance**, en privilégiant la presse « physique ». Cette dernière reste la seule bénéficiaire des aides à la **diffusion** (portage, abonnement, vente au numéro) et au **pluralisme, en dépit d'annonces répétées depuis plusieurs années**. Votre rapporteur pour avis avait déjà dénoncé l'année dernière ce qui s'apparente à une forme de « rente », d'autant plus incompréhensible dans un contexte marqué par le poids croissant des GAFAM dans l'accès à l'information en ligne. Aujourd'hui, **près de 60 % des revenus de la presse en ligne passent par Google et Facebook**.

L'évolution du **Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)** en 2018 et 2019 constitue une nouvelle illustration de ce manque d'intérêt pour la presse en ligne.

Réponse apportée à la suite des États généraux de la presse de 2008 à la nécessité de permettre **un développement ambitieux de la presse**, il permet d'accorder des subventions ou des avances remboursables aux projets d'investissement innovants des services de presse en ligne, des entreprises éditrices de presse imprimée et des agences de presse. Les taux d'aide vont de 40 % (50 % pour les avances remboursables) pour les projets individuels à 50 % (60 % pour les avances remboursables) pour les projets collectifs ou représentant une innovation au regard des pratiques du secteur. En 2017, le nombre de projets aidés est passé de **71 à 93**, progressant de 31 % par rapport à 2016.

La même année, 17 M€ ont été attribuées par le Fonds, soit une augmentation de **34 %**.

Cependant, le FSDP est apparu dans le courant de l'année 2018 comme **le seul instrument à même de mobiliser rapidement des crédits en faveur de Presstalis**. La moitié des 18 M€ prévus ont été réservés au sauvetage de la messagerie, soit une diminution de **50 %**. Le protocole de conciliation du 14 mars 2018 prévoit le transfert de **9 M€ par an de 2018 à 2021** du FSDP vers l'aide à la distribution de la presse quotidienne nationale au bénéfice de **Presstalis**. Pour la seule année 2018, sur les 9 M€

restants, 3 M€ ont été attribués à un seul projet de modernisation de rotatives en région, ce qui ne laisse que **6 M€** pour l'ensemble des autres initiatives.

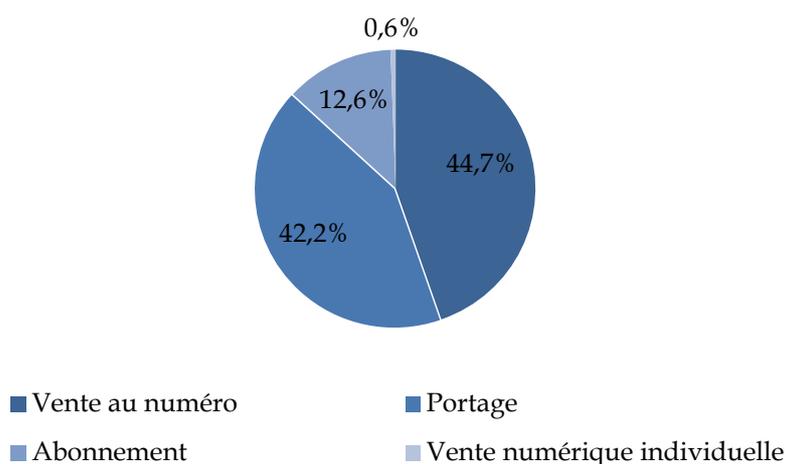
En contrepartie, les éditeurs associés de la Coopérative de Distribution des Magazines et de la Coopérative de Distribution des Quotidiens **renoncent à présenter des dossiers de demande d'aide au FSDP pendant la même période**. Le protocole d'accord précise néanmoins que l'État se réserve le droit de lever la condition de non-dépôt de dossiers au FSDP en cours d'année, en fonction des conditions budgétaires et des priorités de la politique publique de soutien à la presse.

La situation de Presstalis justifiait probablement **la mobilisation de moyens exceptionnels**. Cependant, on ne peut que regretter vivement le procédé trop fréquent consistant à **préparer insuffisamment l'avenir**, ce qui est l'objet même du FSDP.

3. Une baisse de l'aide au portage importante et problématique pour la presse quotidienne régionale

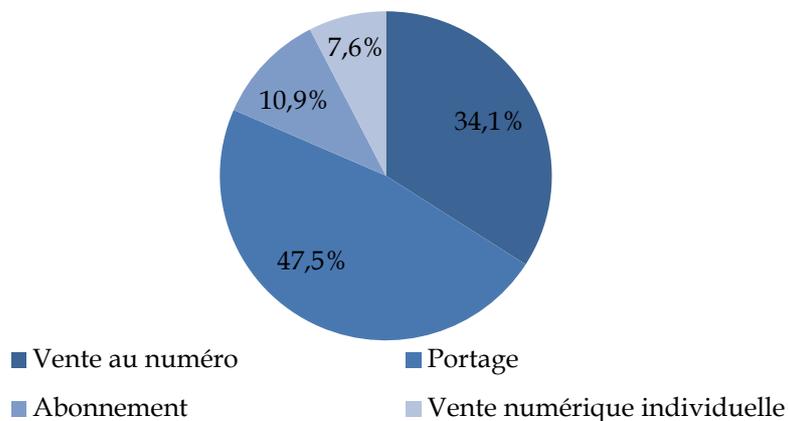
En 2017, 54 % de la presse quotidienne régionale et 13 % de la presse quotidienne nationale recourent au portage pour la distribution des titres, soit **800 millions d'exemplaires par an**. Dans un contexte général d'attrition des ventes, **le portage connaît une baisse beaucoup moins importante que l'abonnement et la vente au numéro**, et emploie 12 000 porteurs. Il représente un enjeu crucial pour la presse, notamment locale, et pour la diffusion de l'information dans les territoires.

Distribution de la presse quotidienne en 2011



Sources : données Alliance, traitement commission de la culture du Sénat

Distribution de la presse quotidienne en 2017



Sources : données Alliance, traitement commission de la culture du Sénat

La part du portage dans la distribution des quotidiens est passée de **42,2 % en 2011**, avec 871 millions d'exemplaires, à **47,5 % en 2017, soit 817 millions d'exemplaires**. La Poste de son côté, qui reste le deuxième diffuseur tout titres compris après la vente au numéro, connaît une érosion bien plus importante.

Cependant, l'aide au portage s'inscrit en **baisse de 5 M€**, soit 16 %, qui représente la **quasi-totalité de l'effort du programme**. Elle fait suite à une diminution de **4,5 M€** en 2018, soit près de 10 M€ sur deux ans. On pourrait y ajouter, pour 2019, la non compensation de la transformation du CICE en exonérations de charges, pour un coût de 4 M€.

La non compensation de la transformation du CICE

Comme tous les secteurs économiques, le portage a bénéficié du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), qui lui a permis de recruter et d'investir dans des outils d'amélioration des performances (parc automobile, développements numériques d'organisation et de géolocalisation des tournées...).

L'article 8 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a transformé le CICE en un allègement pérenne de 6 % des cotisations sociales des entreprises, pour les rémunérations n'excédant pas 2,5 SMIC.

Or la transformation du CICE en allègements de charges **ne pourra pas bénéficier aux entreprises de portage de presse**, qui supporteraient donc au 1er janvier 2019 une hausse des coûts de quatre millions d'euros. En effet, les dispositions de l'article L241-13 du code de la sécurité sociale excluent la possibilité de **cumuler le bénéfice de la réduction générale des cotisations patronales sur les bas salaires avec une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales ou l'application de taux spécifiques, d'assiettes ou de montants forfaitaires de cotisations**. Cette interdiction ne permet donc pas, à ce jour, de faire application de la réduction générale des cotisations patronales sur les bas salaires à l'ensemble de la rémunération du porteur, y compris la part de rémunération qui n'est pourtant pas soumise à la base forfaitaire de cotisations.

Votre rapporteur pour avis a fait adopter le 14 novembre un amendement à l'article 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 afin d'assurer une équité de traitement entre le secteur du portage et les autres secteurs.

Cette diminution ne peut s'expliquer qu'en partie par la baisse de l'utilisation de ce canal, qui diminue de 2,7 % « seulement ». **Votre rapporteur pour avis n'a pu obtenir d'explications du ministre sur l'ampleur de cette baisse, ni sur ses motivations profondes.** Il paraît difficile compte tenu des possibilités limitées d'amendements dans le cadre du budget de prélever sur une action pour abonder le portage. La seule marge de manœuvre réelle réside dans le plan d'aide à Presstalis, mais **il serait dangereux aujourd'hui, comme le montrera le chapitre suivant, de fragiliser un édifice déjà très instable.** On ne peut cependant s'empêcher de relever que les faibles marges de redéploiement du programme ont été en totalité absorbées par le sauvetage de la messagerie, au détriment de **l'aide au portage et du développement du numérique.**

4. La baisse programmée des aides postales

Les articles L. 2 et L. 4 du code des postes et des communications électroniques prévoient que la presse bénéficie de **tarifs préférentiels pour son transport et sa distribution**, au titre des missions de service public de la Poste. Ces tarifs sont fixés par l'État. Le déficit subi du fait de cette réglementation tarifaire est **partiellement compensé par une dotation publique versée annuellement à la Poste.**

Cette contribution de l'État au financement de la mission de service public de transport postal de la presse constitue un soutien fort que les pouvoirs publics apportent, indirectement, à la presse. En 2018, l'aide de l'État s'élève ainsi à **111,5 M€.**

Une négociation tripartite avait conduit l'État, la presse et la Poste à conclure en 2008 des accords (dits « accords Schwartz ») qui déterminaient les conditions de prise en charge, d'acheminement, de traitement et de distribution de la presse par La Poste sur la période 2009-2015, 2015 marquant la fin de la période couverte par les accords Schwartz,

Se fondant sur les travaux conduits par M. Emmanuel Giannesini et par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), le Gouvernement a décidé de **prolonger sur la période 2017-2020 la trajectoire d'évolution des tarifs définie à titre temporaire pour 2016.** Les tarifs de La Poste pour la période n'augmenteront pas au-delà de l'inflation pour les quotidiens à faibles ressources publicitaires et augmenteront, hors inflation, de 1% par an pour la presse d'information politique et générale et de 3 % l'an pour la presse CPPAP.

L'équilibre de la réforme du transport postal de presse repose également sur **deux mesures complémentaires** qui réaffirment le soutien de l'Etat en faveur de la presse d'information politique et générale, tout en veillant à ne pas dégrader la situation économique de La Poste.

En juillet 2013, **il avait été décidé de mettre fin à partir de 2014 au moratoire d'une année sur la hausse des tarifs postaux et à la compensation versée à La Poste.** Les arbitrages finaux rendus en décembre 2013 avaient néanmoins conduit à l'adoption **d'un dispositif spécifique plus favorable pour les publications d'information politique et générale et les quotidiens à faibles ressources publicitaires.** Pour ces publications, les augmentations supplémentaires de tarifs engendrées directement par la sortie du moratoire avaient été plafonnées à 1 % en 2014 et en 2015. Dans le cadre de la réforme du transport postal de la presse, l'État s'est engagé, à compter de 2016, **à ne pas faire supporter aux éditeurs d'IPG le coût du moratoire résiduel.**

En contrepartie, par souci d'équité, les suppléments des publications d'IPG voient, sur quatre ans et de façon lissée, **leur tarif postal s'aligner sur celui des magazines** dont le contenu est identique.

La trajectoire de compensation versée par l'Etat à La Poste sur la période doit permettre de **préserver les équilibres financiers de l'opérateur postal.** Le contrat d'entreprise entre l'Etat et la Poste pour la période 2018-2022 définit le niveau de la compensation : 111,5 M€ en 2018, 103,8 M€ en 2019 et 95,9 M€ en 2020.

II. LA CRISE EN PENTE DURE DE PRESSTALIS

Votre rapporteur pour avis a décrit dans son avis précité sur le projet de loi de finances pour 2018 le système d'organisation de la distribution de la presse en France. Il notait ainsi *« 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 ».*

Ces craintes ont été très rapidement confirmées, avec la très grave crise qu'a traversé la messagerie dès la fin de l'année 2017, **dans des proportions que nul ne semblait avoir envisagé.**

Votre commission de la culture a consacré une large partie de ses travaux de la session 2017-2018 à cette crise, organisant notamment **sept audits** à ce sujet¹. Votre rapporteur pour avis a par ailleurs organisé de nombreux entretiens avec les différentes parties prenantes.

¹ Les comptes rendus des travaux de la commission sont disponibles en ligne : http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/culture_archives.html#Session2017

La crise actuelle s'est révélée dans toute son ampleur en décembre 2017. Elle n'est cependant que la conséquence de faiblesses structurelles et anciennes auxquelles aucune réponse satisfaisante n'a jusqu'à présent été apportée. Les perspectives ouvertes par le rapport confié à Marc Schwartz pourraient de ce point de vue être une des bases de la première étape vers une nouvelle organisation du secteur.

A. UNE ALERTE MAJEURE SUR LES COMPTES QUI CONFIRME LES PIRES CRAINTES

1. La crise de décembre 2017

Comme cela avait été relevé dans le rapport pour avis précédent, les résultats de l'entreprise au titre de l'année 2016 avaient été très décevants. Alors que Presstalis envisageait un bénéfice avant intérêt et impôt de 5,4 millions d'euros, **le résultat d'exploitation a finalement été déficitaire de 1,9 million d'euros**, « *découvert* » par les commissaires aux comptes, ce qui avait amené le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) à pointer le coût des plans sociaux. Les fonds propres de la messagerie étaient pour leur part de - 306 millions d'euros à fin 2016, soit **241 millions d'euros de moins que le résultat déjà négatif de 2010**.

Les premiers éléments sur les comptes 2017 ont fait apparaître un **résultat d'exploitation déficitaire de 15 millions d'euros et un déficit de trésorerie de 37 millions d'euros**. Dans l'urgence, le Conseil d'administration a demandé l'ouverture d'une procédure de conciliation auprès du tribunal de commerce, qui a nommé une administratrice judiciaire au mois de décembre 2017.

À l'occasion de son assemblée du 20 décembre 2017, le CSMP a pris connaissance de l'avis de sa commission de suivi de la situation économique et financière des messageries. **Cette dernière indique alors que les derniers événements lui paraissent « alarmants, car ils montrent que les mesures prises au cours des cinq dernières années n'ont pas produit les résultats escomptés »**.

2. Des réactions énergiques des parties

a) Des premières mesures destinées à éviter la faillite

Face à cette situation, la nouvelle Présidente directrice générale de Presstalis a pris des **mesures d'urgence** pour assurer la continuité du service. Elle a ainsi décidé de retenir **le quart du chiffre d'affaires issu des ventes que Presstalis aurait dû verser aux éditeurs jusqu'à fin janvier 2018**. Qualifié de « *mesure de protection de la liquidité* », cela représente *a minima* un différé de paiement de **37 millions d'euros** pour les éditeurs, dont certains se trouvaient déjà en situation difficile.

Cette décision a logiquement provoqué une vive inquiétude des éditeurs et de l'ensemble de l'écosystème de la presse. Ainsi, le Syndicat de l'Association des éditeurs de presse (SAEP) a rendu public un premier courrier à l'attention du ministre de l'économie et des finances le 8 janvier 2018, et un second pour le Premier ministre le 22 janvier, dénonçant cette situation et appelant à la création d'un fonds d'urgence de 100 millions d'euros pour la filière.

b) La réaction du CSMP

Face à cette situation, et comme cela avait été annoncé le 14 février devant la commission lors de l'audition¹ de M. Jean-Pierre Roger et de Mme Elisabeth Flury-Herard, Présidente de ARDP, le CSMP a transmis à l'ARDP le 22 février 2018 **trois décisions destinées à prévenir la cessation de paiement de Prestalis.**

En application de l'article 18-13 de la loi du 2 avril 1947, telle que modifiée en 2011 et 2015, l'ARDP a délibéré afin d'examiner s'il convenait de rendre ces décisions exécutoires, y compris en les amendant.

Par sa décision unique du 2 mars 2018, l'ARDP a validé pour l'essentiel les décisions prises dans l'urgence du CSMP. Cette validation a permis la tenue de l'audition devant le tribunal de commerce le 6 mars 2018.

Prises ensemble, les trois décisions constituent un **tournant qui marque la volonté de la profession de sauver, coûte que coûte, la messagerie.**

- *Décision n° 2018-1 relative à la prolongation exceptionnelle de six mois des délais de préavis définis par la décision exécutoire n° 2012-01*

La décision exécutoire n° 2012-01 fixe les conditions dans lesquelles un éditeur peut quitter une messagerie pour une autre. La durée du préavis est déterminée par la décision précitée en fonction de la durée de la relation entre la messagerie et l'éditeur et du volume des ventes. Elle varie entre **3 et 12 mois.**

La décision n° 2018-01 **a prolongé ce délais de six mois, à titre exceptionnel et jusqu'au 1^{er} août 2018.** Son objet était d'éviter un départ massif des éditeurs clients de Prestalis susceptible de mettre en échec le plan de redressement.

L'ARDP a rendu exécutoire cette décision « *afin d'éviter que le départ en chaîne d'éditeurs du principal opérateur n'entraîne une déstabilisation grave et brutale de l'ensemble du système* ».

- *Décision 2018-2 instituant une contribution exceptionnelle des éditeurs pour le financement des mesures de redressement du système collectif de distribution de la presse*

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20180212/cult.html>

Il s'agit de la décision la plus controversée. Elle a mis en place une contribution exceptionnelle pour les éditeurs clients des messageries destinés à reconstituer leurs fonds propres.

Cette contribution :

- est fixée à 2,25 % pour les éditeurs Presstalis et 1 % pour les éditeurs MLP ;

- devrait durer **9 semestres pour les Messageries Lyonnaises de Presse (MLP)** et **10 semestres** pour Presstalis. Sur demande du Gouvernement, l'ARDP a décidé de différencier les délais en les allongeant pour Presstalis compte tenu de sa situation – ce qui laisse à penser que la situation réelle de la messagerie serait encore plus dégradée qu'évoqué jusqu'à présent ;

- sera due y compris si, durant la période, un éditeur décide de changer de messagerie ;

- pourra être remboursée aux éditeurs en cas de retour à « meilleure fortune » à l'issue du dernier exercice.

L'ARDP a estimé que ces mesures ne lui paraissaient pas « *porter une atteinte grave à la situation économique des éditeurs [...] compte tenu des difficultés plus graves encore encourues en cas de défaillance de la principale messagerie* ».

- *Décision n° 2018-3 relative aux conditions de règlement par les messageries aux éditeurs de presse des recettes de vente des titres distribués*

La dernière décision **allonge les délais de règlement par les messageries des recettes de vente aux éditeurs de 15 jours en moyenne**. La décision du CSMP avait au départ une portée générale, en fixant la durée à 10 semestres pour tous. L'ARDP a cependant estimé que la situation particulière, nettement moins dégradée, des MLP, ne justifiait pas dans leur cas une application au-delà de trois semestres.

c) Des contentieux juridiques de mauvais augure

Des recours ont été déposés contre **les trois décisions du CSMP**. Schématiquement, ils soulignent **la fracture entre les deux grandes familles de la presse**, que séparent essentiellement le poids économique et corrélativement l'influence au Conseil d'administration de Presstalis et au CSMP :

- d'un côté, les « **grands éditeurs** » de presse quotidienne et magazine, présents à la fois au Conseil d'administration de Presstalis *via* la Coopérative des Magazines (CDM) et la coopérative des quotidiens (CDQ), et au CSMP. S'ils sont prêts à contribuer au redressement de la société, **ils sont également suspectés de mauvaise gestion, voire de faux bilan et, plus profondément, de préparer à terme la fin des éditions « papier »**. C'est le

sens de l'intervention devant votre commission de la culture de Eric Fottorino¹ le 16 mai 2018 ;

- de l'autre, les « **petits éditeurs** », rassemblés sous la bannière du Syndicat de l'Association des éditeurs de presse (SAEP), qui représente une centaine d'éditeurs indépendants de petite taille. Ce syndicat a obtenu lors de l'Assemblée générale du 29 juin 2016 la majorité au conseil d'administration des MLP, et dispose d'une audience certaine au-delà même de ses membres, comme en témoignent les avis rendus lors des consultations du CSMP. Il convient de relever qu'il regroupe aussi bien des éditeurs « Presstalis » que des éditeurs « MLP ».

Par ailleurs, un collectif de cinq éditeurs de magazines spécialisés, membres du SAEP, a déposé le 8 mars 2018 auprès du Parquet National financier une plainte contre X pour mettre en cause la CDM pour faux bilan présenté devant ses actionnaires sur la période 2014-2016.

La plainte porte sur la responsabilité pénale des dirigeants de la Coopérative des Magazines, en application de l'article L. 242-6 du code du commerce, ainsi que sur celle du commissaire aux comptes de la société Ernst & Young, en application de l'article L. 820-7 du code du commerce.

Aucun de ces recours n'a encore pu aller à terme. **Ils illustrent les profondes fractures qui divisent le secteur sur la survie de Presstalis.**

B. DES FAIBLESSES STRUCTURELLES ET ANCIENNES

Votre rapporteur pour avis a cherché à comprendre les raisons profondes de cette crise, que l'on ne peut attribuer **exclusivement** à la baisse des ventes.

1. En dépit des plans successifs mis en place, la situation de Presstalis s'est considérablement dégradée depuis 2010

En 2010, la messagerie affichait des fonds propres négatifs à hauteur de **65 M€**, montant inquiétant qui avait justifié une aide massive de l'État et une modification de la loi « Bichet » en 2011, puis en 2015.

En 2017, ces mêmes fonds propres sont négatifs à hauteur de **358,8 M€**, soit un creusement de plus de **40 M€ par an**. Les réponses apportées tant au niveau législatif qu'industriel se sont donc avérées des **échecs**.

En réalité, Presstalis a mené depuis 2010 une politique faite de **choix audacieux, qui n'ont pas produit les résultats escomptés et se sont finalement traduits par des échecs coûteux.**

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20180514/cult.html#toc6>

a) *Un résultat d'exploitation proche de zéro, conséquence de la situation alarmante des dépositaires de Presstalis*

(1) Des comptes de la messagerie positifs

L'analyse des comptes sociaux montre que la messagerie, sur le strict périmètre de son activité, dégage un résultat d'exploitation positif mais déclinant, de 11,4 M€ en 2017, 21,7 M€ en 2016, contre 26,2 M€ en 2014.

(2) ... plus qu'annulés par le résultat des filiales

L'intégration des filiales au compte d'exploitation réduit à un chiffre proche de 0 le résultat d'exploitation, avec - 2,3 M€ en 2016. **C'est sur ce chiffre, finalement réduit, que Presstalis a régulièrement communiqué.** En 2017, cependant, le résultat d'exploitation devient négatif à hauteur de 24 M€.

Presstalis, *via* ses filiales, possède la moitié des dépositaires de presse de niveau 2, l'autre moitié étant détenue par des indépendants.

Ce niveau concentre aujourd'hui les pertes d'exploitation de la société. Entre 2013 et 2016, le déficit d'exploitation de ces filiales de niveau 2 se creuse, passant de - 22,8 M€ à - 31,6 M€, signe que les réformes menées n'ont pas porté leur fruit.

À l'opposé, **les dépôts indépendants affichent tous une rentabilité positive** et ont pu mener des investissements qui les autorisent à diversifier leur activité en distribuant, pour certains, la presse quotidienne régionale.

La cause principale de ce décrochage réside dans une masse salariale très supérieure dans les dépôts « Presstalis » et une activité plus faible. Ainsi, la « valeur ajoutée » au sens comptable du terme, est de **19 par salarié dans les dépôts Presstalis et de 45 chez les indépendants.** De ce point de vue, la baisse des charges de personnel entre 2013 et 2016 (49 M€) ne couvre pas la baisse du chiffre d'affaires (66,2 M€) et ce en dépit du plan social qui a conduit à une division par deux des effectifs.

b) *Des barèmes qui ne semblent pas couvrir les coûts*

Les barèmes adoptés par Presstalis, avec l'accord du CSMP, ont eu pour objectif de préserver, voire d'accroître ses parts de marché, dans un contexte de baisse généralisée du marché de la presse. Le chiffre d'affaires global diminue ainsi moins sur la période que la tendance. Le Président des MLP a pu indiquer devant la commission de la culture le 23 mai dernier que Presstalis avait « récupéré » des clients pour un montant global de 115 M€¹.

En dépit de cette « course aux volumes », **la rentabilité est toujours négative, signe d'une structure de coût initialement mal évaluée, ou d'une politique commerciale trop agressive.** Cette question n'est d'ailleurs pas

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20180521/cult.html#toc2>

nouvelle, et identifiée de longue date par le Sénat. En 2011, David Assouline, rapporteur de la commission de la culture, notait déjà que « *la principale organisation syndicale du secteur de la distribution a indiqué à votre rapporteur que la logique tarifaire jusqu'ici mise en œuvre par Presstalis consistait à fidéliser les clients les plus importants en leur appliquant des barèmes en deçà du prix de revient, complètement déconnectés de la péréquation des coûts* ».

Presstalis subit parallèlement un « **effet de ciseau** », fruit du contrat passé avec les dépositaires : la messagerie les rémunère en fonction du montant des ventes réalisées dans la zone du mandat, mais **facture ses prestations aux éditeurs en « unité d'œuvre », soit en fonction de la quantité de journaux et publications distribués**. La hausse des prix pratiquée par les éditeurs a ainsi augmenté ses charges sans faire évoluer sa rémunération.

Cette différence de comptabilisation représente un coût de 5,7 M€ en 2016 et de près de **8 M€ en 2017**. Il convient de noter que les MLP ne pratiquent pas ce système.

Point positif, les remises sur le barème offertes à certains éditeurs jusqu'à début 2017 ont depuis lors été **supprimés**.

c) Des investissements hasardeux et des choix coûteux qui conduisent à une situation nette alarmante

Le résultat net consolidé du groupe est pour sa part constamment et lourdement négatif. Après un point « très bas » en 2013, à - 65,8 M€ conséquence du lancement du plan social, il s'établit à - 46,9 M€ en 2014, - 38,3 M€ en 2015 et - 48,8 M€ en 2016. Le déficit moins important de 2015 s'explique essentiellement par des cessions d'actifs pour 8 M€.

Il convient de souligner que Presstalis bénéficie d'une aide de l'État, d'un montant de **18,8 M€ par an avant les mesures prises et décrites plus bas**, et de la péréquation versée par les MLP d'un montant de 4 M€ pour compenser le surcoût de la distribution des quotidiens.

Ces résultats constamment négatifs expliquent **le creusement de la dette de la société**, qui se traduit par des fonds propres négatifs à hauteur de 304 millions d'euros en 2016 et 358,8 M€ estimés en 2017

d) Le coût des plans sociaux

Le coût des plans sociaux, qui s'élève jusqu'à présent à plus de 150 M€ entre 2012 et 2016, pèse constamment sur les comptes, même si Presstalis a été accompagné par l'État, qui en a pris une partie à sa charge, et a consenti des prêts dont l'échéance de remboursement est sans cesse repoussée.

2. Des choix stratégiques questionnables

L'ancienne direction a cherché à répondre à la crise rencontrée par Presstalis en 2010. Ses choix stratégiques se sont cependant avérés

hasardeux, n'ont pas connu le succès espéré et contribuent lourdement à la situation présente.

a) La refonte des systèmes d'information

L'une des principales critiques formulées à l'encontre de Presstalis est son **système d'information ancien et défectueux**. Il est pourtant central dans une industrie qui doit quotidiennement adapter les livraisons aux ventes, réapprovisionner les marchands et offrir aux éditeurs des données fiables sur les lieux de vente. Aujourd'hui, le système d'information de Presstalis fonctionne en partie sur une émulation du Minitel, technologie disparue depuis près de 20 ans.

La précédente direction avait bien identifié ce problème, et s'était lancée dans un très ambitieux plan de refonte. Les MLP y ont été associés, afin de disposer pour les éditeurs et les marchands d'un unique interlocuteur.

Le nouveau système informatique devait coûter 13,5 M€ pour sa mise en place et permettre de faire baisser les coûts d'exploitation de 21 M€ à 8,5 M€, soit une économie annuelle envisagée alors de 12,5 M€.

Enfin, **le système aura coûté 32 M€, et n'aura pas été mis en place**, soit, si on intègre l'absence d'économie, un coût de 58 M€ pour cet échec.

b) Une politique de diversification hasardeuse

La précédente direction avait fait de la diversification de son activité un axe fort de son développement. Elle a ainsi acheté plusieurs sociétés, et créé « Zeens » dans le numérique.

Ces acquisitions, réalisées pour un coût de 11,8 M€, ont toutes été des échecs, aujourd'hui comptabilisées à une valeur quasi nulle. Zeens n'a pour sa part jamais réellement répondu aux attentes

c) Une refonte de l'organisation logistique coûteuse

La précédente direction a fait le choix d'une industrialisation des plateformes logistiques et de la mise en place d'un niveau intermédiaire entre le niveau 1 et le niveau 2. Ce schéma a conduit à une organisation où les capacités ne sont utilisées qu'à **55 %**.

Le coût de cette réorganisation a été de 15 M€, essentiellement comptabilisé en 2013. Contrairement aux prévisions, les coûts de distribution ont augmenté de trois points, à la charge des éditeurs, qui se voient facturés 11 % du prix de vente, contre 8 % précédemment.

Par ailleurs, le partage de la distribution avec les MLP, dit « décroisement des flux » (chaque messagerie étant responsable d'un territoire) n'a pas produit d'économies significatives et a en réalité plutôt profité aux MLP.

L'ensemble des investissements conclus par un échec s'élève en première analyse à 58,8 M€, auquel il faudrait ajouter le coût du plan social de 100 M€ sur cinq ans, **soit un total supérieur à 158 M€ « perdus »**.

3. Une situation financière très dégradée

La situation financière de Presstalis est très dégradée, avec un résultat net négatif de plus de 38,3 M€ en 2015 et 48,8 M€ en 2016. L'absence structurelle de trésorerie de Presstalis la contraint à recourir de manière de plus en plus affirmée à **l'affacturage**, solution coûteuse, et qui semble avoir trouvé ses limites avec un montant de créances concédées en constante progression, passant de 134 M€ en 2015 à 237 M€ en 2016, pour un coût de 7,3 M€ en 2017, 7,2 M€ en 2016, contre 2,3 M€ en 2015. A fin 2017, les lignes d'affacturage s'élèvent à 162,5m€ et l'encours de financement d'affacturage à 150,7M€.

De ce point de vue, **la crise de décembre 2017 semble plus un problème de trésorerie qu'une dégradation brutale de l'activité**, les facilités permises par l'affacturage et par la détention en permanence d'un flux de cash ayant manifestement atteint leurs limites.

4. Un plan de redressement à haut risque

a) Les soutiens des éditeurs et des pouvoirs publics

À la fin de l'année 2017, Presstalis a sollicité **l'ouverture d'une procédure de conciliation**. Conduite sous l'égide d'une conciliatrice désignée par le président du Tribunal de commerce, celle-ci a permis d'aboutir à la signature d'un protocole de conciliation entre Presstalis, ses coopératives (magazines et quotidiens) et l'État, qui a été homologué par le Tribunal de commerce de Paris le 14 mars 2018.

Le protocole s'appuie sur **un plan de redressement du groupe Presstalis**, qui a été proposé par ses dirigeants et validé par son Conseil d'administration. Ce plan prévoit notamment une diminution des coûts de fonctionnement de Presstalis et une restructuration de son activité, en particulier une réorganisation des dépositaires régionaux gérés par Presstalis. Les éditeurs ont été « invités » à participer.

Presstalis est aujourd'hui le seul bénéficiaire de **27,9 M€** d'aide en 2018 et 2019, dont 9 M€ en provenance du FSDP. Ce montant doit demeurer inchangé dans les années à venir. La société a par ailleurs bénéficié d'un prêt déblocable en plusieurs tranches du Fonds de développement économique et social (FDES) de **90 M€**.

Tous les éléments financiers, publics comme privés, ont donc été mobilisés pour permettre à la messagerie de poursuivre son activité.

La question de la compatibilité du plan d'aide avec le droit communautaire pourrait par ailleurs se poser.

b) Des incertitudes sur le chiffre d'affaires

Un plan social a d'ores et déjà été mené, qui a conduit à se séparer de 230 à 240 personnels, pour un montant d'économies de 20 M€. **Il convient de saluer la responsabilité des employés et des syndicats qui, face à l'ampleur des risques, ont maintenu leurs exigences dans une épure raisonnable.**

11 dépôts ont été vendus à des indépendants sur les 17 que possédait la société. La Présidente envisage de porter les économies à 60 M€ par an à compter de 2019.

Si la réduction des coûts paraît bien engagée, des incertitudes demeurent sur **la progression, voire le maintien du chiffre d'affaires**. Dans un contexte de **baisse des ventes au numéro, de méfiance généralisée des éditeurs, de lutte avec les Messageries Lyonnaises de Presse (MLP) et de contraintes imposées par les règles en vigueur**, il est difficile de structurer un réel développement commercial, seul à même de garantir l'avenir de la société. La question posée par la « quasi chute » de l'opérateur dominant pose la question du futur du développement de la presse. Doit-on encore croire en la presse « papier » ? Dans quels endroits faut-il la distribuer ? Comment améliorer la situation des vendeurs de presse, qui demeurent les grands oubliés ?

Presstalis va devoir faire face à des échéances importantes :

- à **court terme**, mener à bien le plan d'économies, en préservant un climat de paix sociale qui a singulièrement fait défaut jusqu'à présent ;

- à **moyen terme**, trouver les voies d'un développement commercial à même de freiner ou d'inverser la baisse continue des ventes ;

- à **plus long terme**, et tel est peut-être le principal défi, résoudre la question alarmante du « mur de dette » qui obère la capacité de projection de la société.

Les propositions ouvertes par le rapport « Schwartz » s'inscrivent dans ce contexte.

C. LES PERSPECTIVES DE RÉFORME DE LA LOI BICHET : LE RAPPORT SCHWARTZ

1. Un rapport attendu

Plusieurs rapports se sont succédé depuis des années pour tenter de mettre en place un système qui respecterait les principes posés par la loi « Bichet » de 1947, tout en assurant l'équilibre économique des messageries. Le dernier en date, remis par **Gérard Rameix** à la ministre de la culture au mois de décembre 2017 à propos de la situation de Presstalis, n'a été ni rendu

public, ni transmis à la commission, en dépit d'une demande de sa Présidente. **Votre rapporteur pour avis ne peut bien entendu que déplorer de ne pas avoir pu disposer de ce document.**

Le ministre de l'économie et des finances et la ministre de la culture ont confié à Marc Schwartz, conseiller maître à la Cour des comptes, une mission visant à coordonner les services de l'État sur le protocole de redressement de Presstalis, mais également « proposer des évolutions souhaitables de la loi « Bichet » du 2 avril 1947 dans le sens d'une modernisation et d'une amélioration de l'efficacité économique de la distribution de la presse ».

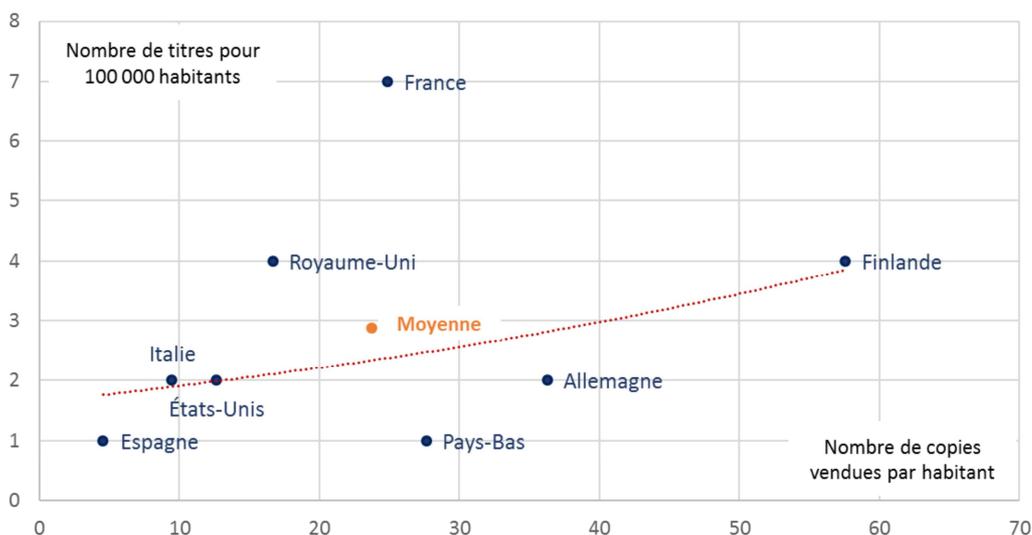
Le « rapport Schwartz », réalisé avec le concours de Fabien Terrailot, a été remis aux ministres en mai 2018. Il a été transmis à votre commission de la culture, et **participe donc pleinement du nécessaire débat** autour de la distribution de la presse.

2. Un constat sans concessions

Au-delà d'un diagnostic complet de la situation, le rapport propose une réforme extrêmement ambitieuse de la loi du 2 avril 1947, réforme qui revient en fait à abroger cette loi tout en conservant ses grands principes.

L'un des grands apports du travail de Marc Schwartz consiste à **replacer la loi Bichet dans le contexte historique qui l'a vue naître**, et à suivre son évolution sur près de 70 ans. Ainsi, le système coopératif mis en place par la loi a contribué à la richesse de l'offre éditoriale française, avec 4 400 titres de presse magazine, soit trois fois plus qu'en Allemagne et deux fois plus au Royaume-Uni. Cette offre abondante ne se traduit cependant pas par des niveaux de vente significativement supérieurs par habitant, la France se situant juste dans la moyenne.

Indicateurs comparés de diffusion de la presse magazine



Source : dix propositions pour moderniser la distribution de la presse, rapport présenté par Marc Schwartz et Fabien Terrailot, juin 2018

Si on ne peut que se féliciter de la richesse de l'offre française, elle se traduit cependant par des niveaux de vente au numéro parfois faibles, les rapporteurs de la mission notent cependant : « *Mais le nombre absolu de titres diffusés ne peut être considéré, en tant que tel, comme un garant de la diversité rédactionnelle. Dans un marché financé par la publicité, la recherche de budgets d'annonceurs peut, au contraire, inciter à un mimétisme des contenus* ». **Si cela n'est pas explicitement formulé, le rapport pointe donc la question du « trop plein » de la production de presse, jugée de qualité inégale, et qui entraîne la saturation des points de vente.**

3. Des propositions d'évolution radicales

Le rapport de Marc Schwartz propose **dix pistes**, pour une réforme radicale, réforme dont le destin n'est pour l'heure pas arrêté. Les différentes parties prenantes ont été invitées à réagir aux propositions formulées.

Les principes fondateurs de la loi Bichet, soit la liberté de diffusion, l'impartialité, la distribution générale de la presse dite IPG et le droit à distribution seraient maintenus, mais selon un schéma sensiblement différent.

- Tout d'abord, **la distribution ne s'opérerait plus par l'intermédiaire de messageries sous statut coopératif, mais par celui de « sociétés agréées »**. Ces sociétés, dont la forme juridique n'est pas fixée *a priori*, seraient soumises à un cahier des charges dont le respect serait contrôlé par une autorité de régulation indépendante.

- **Le statut coopératif**, accusé d'être à l'origine d'un conflit d'intérêt entre éditeurs-actionnaires et éditeurs-clients, **ne serait donc plus une obligation**, mettant ainsi un terme à la grande singularité de la distribution de la presse en France.

- **La régulation** ne serait plus laissée à l'appréciation de la profession, par le biais du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP), mais par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) – dont la dénomination serait alors appelée à évoluer, tout comme les moyens pour assurer cette nouvelle mission. **Un comité consultatif de la distribution de la presse** serait placé auprès de l'ARCEP pour faire entendre la voix de la profession. Il serait donc **mis un terme à l'autorégulation du secteur**.

- L'obligation pour les sociétés coopératives d'accepter de nouveaux membres, qui emporte dans le système actuel l'accès au réseau, serait remplacée par un « **droit à être distribué** » **au profit des éditeurs**. Les sociétés agréées, dans les conditions fixées par le cahier des charges, et sous le contrôle du régulateur, seraient tenues de distribuer les **produits presse** des éditeurs.

- Cependant, **le champ de cette obligation pourrait être plus limité qu'actuellement**. La définition de ces « produits presse », large, peu claire et dispersée dans plusieurs textes, serait précisée afin d'éviter ce que les auteurs du rapport considèrent comme un « abus » qui sature le réseau, contribue à la multiplication des invendus et encombre les étals des kiosques, à savoir **le recours à un système pensé pour la presse par un ensemble de productions parfois fort éloignées de l'image que l'on peut s'en faire** (encyclopédies, cadeaux divers et variés, jouets etc..). Les auteurs du rapport préconisent donc de resserrer la définition à la presse **disposant d'un numéro de commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP)**.

- **L'assortiment des points de vente ferait l'objet d'une concertation plus approfondie avec les vendeurs**, qui ne seraient plus contraints d'accepter les produits livrés. La presse « IPG » serait par principe distribuée dans tous les points de vente, mais le reste ferait l'objet d'accords négociés avec les kiosques.

- La mission propose **d'alléger les contraintes qui pèsent sur l'ouverture des points de vente**, en facilitant leur ouverture, sans toutefois trancher entre la liberté totale d'installation et le respect de certaines conditions.

- **L'organisation générale du réseau**, actuellement divisé en trois niveaux (messageries, grossistes régionaux, vendeurs) pourrait être **amenée à évoluer**, dans la logique d'une distribution libéralisée. Ainsi, la possibilité de mutualiser les flux avec d'autres flux logistiques ne serait pas écartée.

- Les kiosques numériques auraient des obligations équivalentes de diffusion de la presse IPG que les kiosques « physiques » (*cf infra*).

4. Des premières réactions contrastées

Il ressort des premières réactions que votre rapporteur pour avis a pu recueillir sur les propositions de la mission plusieurs points.

- **Un fort attachement aux principes de la loi « Bichet » de 1947**

La loi Bichet et ses grands principes sont le dénominateur commun de l'ensemble des réactions. L'ampleur historique de cette loi, l'accès pour tous au réseau, la solidarité, la péréquation des coûts, sont autant de valeurs extrêmement fortes chez tous les interlocuteurs, à tel point que certains préféreraient conserver une loi distincte plutôt que de voir la presse intégrée dans le cadre moins symbolique du code des postes et des télécommunications.

- **Un consensus sur l'évolution de la régulation**

La fin de l'autorégulation du secteur par le CSMP semble actée. Déjà remise en cause par la loi du 20 juillet 2011, qui a institué une Autorité de

Régulation de la Distribution de la Presse (ARDP) chargée de donner force exécutoire à ses décisions, ce principe d'organisation issu de la loi Bichet paraît en partie responsable de la situation dans laquelle se trouve la filière. Le passage à un régulateur expérimenté comme l'ARCEP fait donc un assez **large consensus**, sous réserve de lui adjoindre un **Comité consultatif** capable de faire entendre les préoccupations des acteurs.

- **Des interrogations sur une réforme dont le principe découle de la situation de Presstalis**

Plusieurs contributions remarquent que ce qui est qualifié de « crise » du secteur recouvre deux réalités : d'une part, l'attrition des ventes de presse au numéro, que nul ne conteste, d'autre part, **la situation précaire de Presstalis**. Pour ces personnes, la réforme ne serait donc utile que pour le seul acteur dominant, à tout le moins, **n'aurait pour justification que sa situation**, avec des conséquences que l'on peine à mesurer pour l'ensemble de la filière.

- **Des craintes exprimées sur les conséquences de la fin du système coopératif et ses conséquences**

Le principe coopératif est le point le plus central de la loi Bichet, le principe organisationnel qui régit le fonctionnement de la distribution de la presse depuis 70 ans. De ce point de vue, il n'est pas surprenant que plusieurs critiques se focalisent sur sa fin annoncée – même si les sociétés agréées pourraient conserver cette forme. Au-delà de la symbolique, **ce sont les garanties pour les éditeurs qui découlent de ce statut que les interlocuteurs souhaitent préserver**. Les remarques sont essentiellement de deux ordres : d'une part, la coopérative n'a pas failli en elle-même, comme en témoigne la relative bonne santé des MLP, d'autre part, le cas de Presstalis est précisément celui où les principes n'auront pas été pleinement appliqués. On peut en effet rappeler que, lors d'une précédente « crise » de Presstalis en 2012, le Conseil d'administration avait suivi les préconisations du rapport « Mettling » en modifiant l'article 14 de ses statuts, afin de réserver la présence au Conseil d'administration aux seuls « gros » éditeurs. **En conséquence, la situation présente de Presstalis peut s'interpréter non pas comme un échec du système coopératif, mais comme une application incomplète de celui-ci.**

- **L'assortiment des points de vente**

Le principe d'un dialogue plus poussé entre la messagerie et les points de vente fait consensus. Pour autant, la forme de ce dialogue prête à débat, de même que la capacité des systèmes informatiques à créer les conditions d'une remontée satisfaisante des informations. La définition même des produits de presse qui pourraient accéder au réseau est débattue.

- **La crainte de la période de transition**

La question de la période de transition entre le système actuel et le nouveau est régulièrement posée. En effet, compte tenu de la situation de Presstalis, on peut s'interroger sur une libéralisation de la filière qui pourrait compromettre les engagements des éditeurs et la péréquation actuellement pratiquée avec les MLP. Cette crainte est d'autant plus fondée que le redressement de Presstalis repose sur des hypothèses économiques volontaristes, qui peuvent rapidement s'avérer infondées. En l'état actuel, il est certain que le changement de régime devrait être suivi avec beaucoup d'attention pour ne pas déstabiliser un édifice déjà fragile.

Si les orientations du rapport Schwartz paraissent devoir être débattues, elles ont le grand mérite de **poser les bases d'un système et d'une régulation réaliste, qui éviterait de revenir périodiquement abonder à grands renforts de crédits publics Presstalis, au prix d'évolutions de circonstance de la législation.**

III. LES KIOSQUES NUMÉRIQUES : LE FUTUR DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE ?

Face à l'attrition continue des ventes d'exemplaires physiques et à la crise que traverse la distribution à l'unité dans les points de vente, **les offres proposées par les grands kiosques numériques apparaissent comme des alternatives séduisantes, à la fois pour les lecteurs, mais également pour les éditeurs**, qui peuvent élargir leur lectorat pour un coût de distribution quasiment nul.

Pour autant, le développement des offres illimitées n'est pas sans poser des **questions de principe**, qui tiennent pour partie au manque de données disponibles et à la nouveauté qu'ils constituent dans le paysage non seulement français, mais également mondial. Si la loi Bichet de 1947 a créé un cadre pour le réseau de distribution physique, **tel n'est pas le cas dans le domaine du numérique.**

Votre rapporteur pour avis a réuni les représentants de trois grandes plateformes au Sénat le 11 octobre 2018 pour étudier avec eux leur modèle économique et leur vision du marché. Il a également pu interroger les représentants des éditeurs de presse.

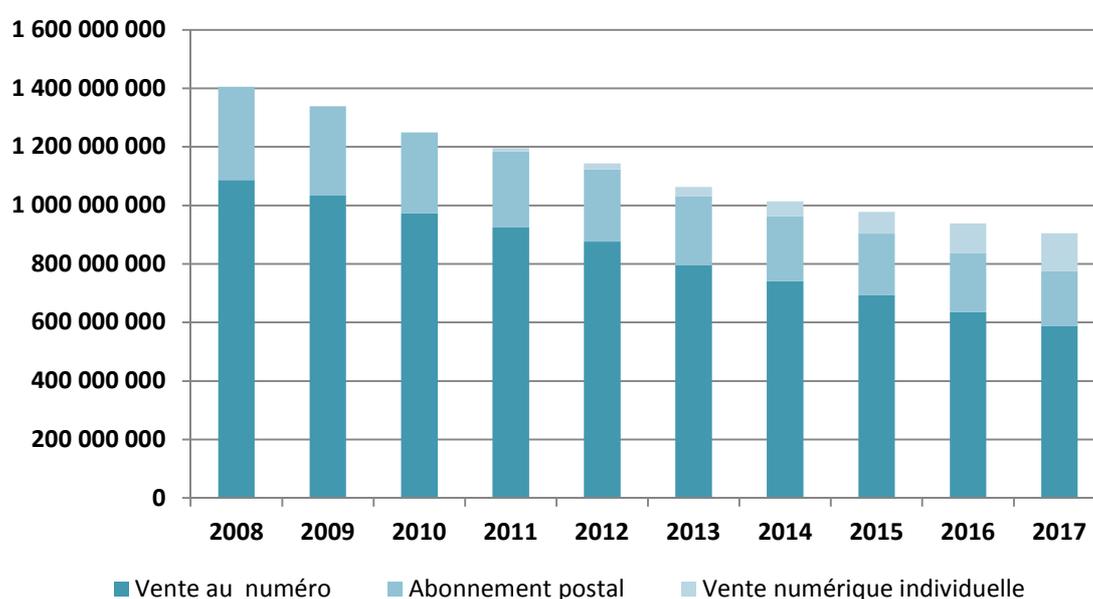
A. UN MODE DE DIFFUSION INNOVANT ET EN CROISSANCE

1. Une croissance inhabituelle dans un marché en attrition constante

Il n'existe pas de données consolidées sur le poids des kiosques numériques dans la distribution de la presse. Les informations transmises par l'Alliance de la Presse quotidienne nationale et régionale montrent

cependant que, dans un marché en baisse constante, **la part relative de la distribution numérique a été multipliée par plus de 10 entre 2011 et 2017**, passant de 12,2 millions d'exemplaires à 130,3 millions et de 0,6 % de l'ensemble à 7,6 %. Sur la période, la diffusion totale a perdu 346 millions d'exemplaires, et la vente au numéro 337 millions. Les ventes en format numérique se sont accrues de 118 millions d'exemplaires, **compensant presque la baisse combinée du portage et de l'abonnement postal (- 127 millions)**.

Évolution des modes de distribution de la presse quotidienne nationale et régionale



Sources : données Alliance, traitement commission de la culture du Sénat

Les données fournies sur les ventes numériques ne font pas la distinction entre achat sur le site des éditeurs et utilisation d'un kiosque. Les représentants de la presse estiment cependant que **leur impact est majeur**, et explique une bonne partie de cette croissance.

2. Des acteurs en recherche de différenciation

Trois grands acteurs dominent le marché. Leur singularité est d'être tous liés à des **opérateurs téléphoniques et Internet**, qui ont présidé à leur lancement.

- *ePresse*, édité par la société Toutabo, à l'origine spécialisée dans la distribution physique. ePresse opère en partenariat avec **Orange**, qui propose une offre promotionnelle limitée dans le temps pour ses clients (1 € par mois pendant trois mois), puis 9,99 € par mois pour accéder à plus de 350 titres de manière illimitée et 500 de plus à l'unité. Il est également

possible d'acquérir des « crédits » à partir de 5 € par mois pour consulter un certain nombre de titres de presse quotidienne ou magazines.

- **SFR Presse**, appartenant au groupe Altice (**SFR**). SFR Presse est conçu et opéré par la société miLibris, également en charge de la plateforme ePresse. Une soixantaine de titres sont accessibles - une centaine à la fin de l'année -, dont *L'Équipe*, pour 5 € par mois pour les clients de SFR, et 10 € par mois pour tout autre client. Le groupe Altice est également éditeur de presse (*Libération, L'Express...*).

- **LeKiosk**, qui propose 1 200 titres pour 9,99 € par mois, et 800 de plus à l'unité. Un partenariat a été signé avec **Bouygues Telecom**, qui propose l'accès à l'application en option dans certains forfaits, gratuitement pour une durée limitée à un an ou sans limitation de durée pour le forfait le plus onéreux.

Seul **Free** ne dispose pas à l'heure actuelle d'une offre de presse privilégiée, même s'il reste loisible à ses abonnés d'utiliser n'importe lequel de ces kiosques.

Ces trois kiosques peuvent en théorie jouer sur **trois leviers** pour se différencier :

- **les prix**, mais ils sont quasiment identiques autour de 10 € par mois pour une consultation illimitée ;

- **l'ergonomie générale, qui reste subjective**. Les kiosques permettent tous de télécharger les journaux en pdf pour pouvoir les lire dans les conditions les plus proches possibles du papier. Ils commencent cependant à implémenter des modèles de lecture d'articles adaptés, notamment aux téléphones mobiles. Les trois kiosques proposent depuis peu un nouveau mode de navigation, avec des sélections d'articles issues des différentes publications ;

- **la sélection de titres**. La richesse de l'offre paraît comme l'élément le plus discriminant. Pour l'offre illimitée, elle s'échelonne de 60 titres à 1 200 titres.

Les données ne sont pas disponibles pour le nombre d'utilisateurs de chacun de ces services. Pour autant, on peut estimer la totalité des utilisateurs à un peu plus **d'un million de personnes** en France en 2018.

3. Les raisons du succès : coup de pouce et évolution du matériel

a) Le « coup de pouce » de la TVA

Les premiers kiosques numériques ont été lancés par SFR (SFR Presse) et Orange (Read&Go) en 2010. Alors proposés sous forme **d'option payante** associée à un forfait, ils n'ont rencontré qu'un **faible succès** : les clients ne souhaitent pas payer pour ce service.

Les kiosques numériques ont cependant bénéficié en France à partir de 2016 d'un « coup de pouce » par le biais d'une incertitude relative au calcul du taux de la taxe sur la valeur ajoutée dans le cadre d'offres composites, qui peut également expliquer l'engagement initial des grands opérateurs. L'article 8 de la loi de finances pour 2018 a cependant clarifié les règles d'application du taux super-réduit de TVA dont bénéficient les ventes de la presse.

Le taux de TVA applicable à la presse en ligne

Avant 2014, seule la presse traditionnelle pouvait bénéficier d'un taux réduit de TVA, prévu au point 6 de l'annexe III de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. Pour ces publications la TVA est donc de 2,1 % en métropole et 1,05 % en outre-mer.

Traduisant la volonté du gouvernement d'harmoniser la TVA entre presse numérique et presse traditionnelle, la loi du 27 février 2014, malgré l'opposition de la commission européenne, a étendu le taux réduit à la presse en ligne. Une difficulté est cependant apparue pour déterminer les taux applicables pour les offres complexes, dites « composites », qui comprennent des prestations différentes soumises à des taux de TVA distincts. Le cas le plus fréquent est celui des forfaits téléphoniques, qui comportent en plus de l'accès au réseau des options de musique ou de presse en ligne. Ainsi, les opérateurs ont été amenés à proposer à leurs clients des offres extensives, et à appliquer en conséquence un **taux super-réduit de TVA sur une fraction de la facture** dès lors que l'offre d'accès à la presse en ligne est présente, et ce **sans tenir compte de l'activation effective** de cette faculté ou du volume réel de téléchargement de services de presse. Votre rapporteur pour avis s'en inquiétait l'année dernière : « *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 ».

L'article 8 de la loi de finances pour 2018, entré en application le 1^{er} janvier, a cependant **mis un terme à cette pratique**, en limitant l'application du taux réduit de TVA à la seule fraction de l'offre correspondant « *au supplément de prix payé par le client par rapport à une offre identique, mais ne comprenant pas tout ou partie de ces mêmes prestations* ».

Source : commission de la culture du Sénat

L'impulsion donnée par cette pratique fiscale contestable a été **considérable** pour les offres de presse en ligne, que les opérateurs ont très rapidement incluses dans les forfaits de leurs clients. Elle a également été **très favorable aux éditeurs de presse**, avec lesquels des accords rémunérateurs avaient été passés pour les inciter à mettre leurs titres à disposition des kiosques.

La fin de cet avantage n'a cependant pas signé l'arrêt des kiosques numériques, **qui ont profité de cette facilité pour sensibiliser les lecteurs à leurs fonctionnalités**. Les offres des kiosques apparaissent maintenant de manière distincte dans les propositions des opérateurs, à un prix plus avantageux chez certains, sous forme « d'option » à activer chez d'autres.

b) L'évolution du matériel

L'accès à un kiosque implique de pouvoir disposer de **conditions de lecture agréables** et d'une **connexion à Internet de qualité**, autant d'éléments qui ont été apportés par l'évolution de la technologie. Ainsi, il faut attendre 2010 avec l'arrivée des tablettes et l'accroissement de la taille des écrans des téléphones portables pour rendre l'exercice réellement attractif. Le développement continu de la qualité des écrans permet aujourd'hui une lecture aisée et ergonomique, alors que la fibre, la 3G, puis la 4G, ont considérablement réduit les temps de téléchargement, maintenant possible presque partout, en dehors des « zones blanches » qui constituent une préoccupation majeure des élus locaux.

B. LES QUESTIONS POSÉES POUR L'ENSEMBLE DE LA FILIÈRE

Service innovant et très peu encadré, les kiosques numériques **bousculent** les usages de distribution et de lecture de la presse. **Trois questions doivent donc être posées.**

- D'une part, **ces services font-ils concurrence et cannibalisent-ils les autres offres**, marchands de presse ou sites des titres, ou bien correspondent-ils à de nouveaux usages ?

- D'autre part, **les kiosques peuvent-ils s'imposer comme une solution de distribution alternative** et viable permettant d'endiguer la baisse des ventes de presse en France, et donc bénéficier *in fine* aux éditeurs ?

- Enfin, **les kiosques peuvent-ils parvenir à un équilibre économique ?**

1. Une offre complémentaire ou concurrente des circuits traditionnels ?

Pour certains titres, la diffusion par la voie des kiosques numériques a connu un **grand succès et une forte croissance**, comme Paris Match, pour lequel ce canal représente en 2017 près de 12 % de la diffusion payée en France, contre moins de 5 % en 2016, ou L'Express, avec 16 % en 2017 contre 9 % en 2016.

Les éditeurs disposent de **cinq canaux** pour faire connaître au public leurs titres : **la vente à l'unité** chez les marchands de presse, **le portage, l'abonnement postal, le site du journal**, qui peut être payant ou gratuit et financé par la publicité, **les kiosques numériques**. Les données pour la presse quotidienne ne prennent en compte la diffusion par Internet (sur le

site ou par kiosque) que depuis 2011. Or **la baisse des ventes est très antérieure, et ne marque pas d'inflexion à compter de 2012**. Le portage connaît, entre 2008 et 2017, une baisse limitée, comprise entre 1 et 2 % l'an, alors que la vente à l'unité s'érode de 4 % à 8 % par an, et l'abonnement postal d'environ 5 %.

En première analyse, **le numérique payant n'aurait pas eu d'impact sur la répartition des ventes**. Comme on a pu le dire, il a même presque totalement **compensé** en volume les pertes dans le portage et l'abonnement. On reconnaît en général que la baisse des ventes est particulièrement marquée dans la presse quotidienne et moindre pour les magazines, qui constituent un autre mode de lecture et de consommation de la presse.

En réalité, **la vraie concurrence semble s'exercer non pas entre les circuits payants, mais entre les offres payantes et la masse des informations disponibles gratuitement en ligne** *via* les moteurs de recherche et les hébergeurs. Votre rapporteur pour avis évoquera cette question dans ses développements sur les débats en cours au niveau européen sur l'article 11 de la directive sur les droits d'auteur instaurant un droit voisin au profit des éditeurs de presse.

Il n'est pas possible avec les données disponibles **de faire la part, au sein du numérique, entre la consultation sur abonnement des sites et le téléchargement** *via* les kiosques.

Les difficultés de la mesure

À compter de 2018, la mesure de l'audience des kiosques sera plus délicate, car ils proposent désormais une lecture fluide, sans nécessairement de téléchargement de pdf. Or l'ACPM refuse de certifier une diffusion qui ne repose pas sur les téléchargements. L'absence de certification pourrait aussi rendre plus complexes les négociations avec les annonceurs, qui toutefois ont pris l'habitude d'utiliser d'autres unités de mesure que la diffusion, par exemple la notion d'audience ou de notoriété.

Il n'est pas plus possible d'établir si une concurrence s'est établie entre kiosque et site, le premier présentant l'avantage, pour un tarif comparable, d'une offre plus diverse. Cependant, le fait qu'un grand nombre d'éditeurs choisissent d'être présents sur les kiosques en plus de leur site **montrent qu'ils y trouvent un intérêt**, à tout le moins des avantages, **alors que l'aide à la conversion numérique de la presse marque le pas**. Une interprétation moins optimiste pourrait cependant être qu'ils y sont contraints pour ne pas prendre le risque d'être marginalisés.

2. Quel bénéfice pour les éditeurs ?

Si on ne peut montrer que les ventes sur les kiosques cannibalisent les circuits traditionnels, **il est permis d'espérer qu'elles participent au contraire d'une rénovation du lectorat par de nouvelles pratiques.** Les études transmises montrent qu'un usager de kiosque lit en moyenne **20 journaux par mois, contre sept pour un lecteur qui n'y recourt pas.** L'utilisation d'un kiosque est donc associée à un **quasi triplement de la consommation de presse.**

Le mode de diffusion des kiosques est très proche de celui des plateformes de streaming (Spotify, Deezer), ou des diffuseurs délinéarisés (Netflix, Amazon Prime). Pour prix d'un forfait acquitté mensuellement, l'usager a droit à une consommation illimitée. **Cette révolution des usages semble largement inéluctable** et s'étend à tous les secteurs de l'économie, le numérique ayant permis d'abaisser drastiquement les coûts liés à la diffusion.

Dans le cas des kiosques, **le coût de diffusion est quasi nul**, puisqu'il consiste simplement à adresser à la plateforme le fichier de sa parution. Les éditeurs n'encourent pas de frais d'entretien et de développement d'un site Internet, de frais d'impression, de distribution, pas plus que de campagnes de communication propre. **Le coût marginal est donc très faible, et la marge nette peut donc être importante**, le journal étant déjà conçu et ne nécessitant pas une mise en forme particulière.

À l'opposé, et hormis cette considération de coût, le revenu tiré par exemplaire est **plus faible** que pour un abonnement sur le site ou pour une vente par le réseau des marchands de presse. Selon des estimations, la somme versée à un éditeur sur le téléchargement d'un titre serait d'environ **20 à 25 % de la valeur faciale.** Les éditeurs n'ont pas souhaité communiquer sur le bilan financier de l'opération – des coûts de diffusion élevés et un prix en conséquence contre des coûts de diffusion nuls et un prix plus faible.

3. Une stratégie à définir

Les éditeurs sont libres d'adhérer ou non à un ou plusieurs kiosques. Ils peuvent ainsi adopter deux stratégies :

- **utiliser les kiosques pour faire connaître au plus grand nombre leur produit**, en espérant ainsi que les lecteurs seront séduits par leurs offres propres, éventuellement enrichies ;

- **ou refuser d'intégrer un kiosque.** Toute la presse ne souhaite pas être distribuée par un kiosque. À titre d'exemple, *Le Point* n'est pas présent, à la différence de *L'Express* et de *l'Obs*. **Cette position est celle du groupe Le Monde.** Son président, Louis Dreyfus, a ainsi déclaré devant l'Association des Journalistes médias le 19 septembre 2018 que les kiosques numériques « *détruisaient de la valeur* ». *Le Canard enchaîné* a pour sa part

fait le choix très radical de n'avoir aucune présence numérique. Ces deux « marques » sont cependant assez puissantes pour susciter en elles-mêmes une adhésion qui justifie, aux yeux des lecteurs, d'engager des dépenses supplémentaires, et leur succès montre que ce choix se justifie à ce stade.

Le quotidien *L'Équipe* a pour sa part adopté une stratégie de « tâtonnement » : il est disponible en flux et en téléchargement chez SFR, en pdf sur ePresse et comme option séparée chez Bouygues Telecom. Le journal sportif cherche ainsi à **définir le meilleur positionnement possible**.

De manière générale, **la presse quotidienne régionale est très présente sur les kiosques et ses titres y rencontrent un grand succès**. Ses représentants ont invoqué plusieurs raisons : l'accès en région quand on est éloigné d'un marchand de presse, sous réserve de bénéficier d'une couverture Internet de qualité, mais également **le désir de personnes éloignées ou en déplacement de pouvoir suivre l'actualité locale**.

Les revenus tirés par les éditeurs des kiosques n'ont pas été communiqués. Ils seraient à l'heure actuelle relativement peu élevés, de l'ordre de quelques dizaines de millions d'euros. **Chaque éditeur négocie directement avec le kiosque la rémunération d'un téléchargement, pour une fraction du prix facial**. Le modèle du forfait illimité apparaît donc très adapté pour les publications à faible coût, **mais très peu pour les revues et magazines vendus à des tarifs supérieurs**, qui sont de ce fait peu présents sur les kiosques. Les offres des kiosques sont plutôt concentrées sur les quotidiens et sur les grands magazines de news. Certains kiosques proposent, pour un paiement à l'unité, l'accès à des revues plus onéreuses. Le modèle récemment développé par SFR Presse s'inscrit dans une autre logique, puisqu'il consiste à proposer des sélections d'articles issus de différentes publications contre un paiement des éditeurs au forfait. **Il pourrait à terme poser question dans les relations avec les éditeurs**.

Le secret des négociations commerciales ne permet pas de donner un montant des revenus tirés par exemplaire. On peut cependant penser qu'il dépend de l'importance du titre. Il est primordial pour un kiosque de pouvoir offrir à ses clients un accès à une partie de la presse quotidienne nationale (Le Figaro et Libération par exemple), ce qui laisse supposer des conditions tarifaires plus favorables que pour un titre plus spécialisé qui vient enrichir l'offre.

4. Les kiosques numériques sont-ils économiquement viables ?

Lancés initialement avec le soutien indirect d'un taux de TVA très favorable, **les kiosques ne bénéficient plus aujourd'hui de l'appui massif des opérateurs** qui ont pu y voir un moyen de limiter le montant de TVA acquitté, ni des **pouvoirs publics - ce qui en fait le seul canal de distribution à ne recevoir aucune aide**.

Aujourd'hui, leur succès repose sur **une équation paradoxale**. À la différence de Spotify ou Deezer - qui, au demeurant, ne sont pas encore bénéficiaires -, ils versent une somme convenue d'avance à l'éditeur pour chaque téléchargement. En conséquence, et comme les usagers ne s'acquittent que d'un forfait, **les kiosques doivent parvenir à un équilibre** où le service est **utilisé** - sinon, les usagers se désabonnent -, mais **pas dans de trop fortes proportions** - auquel cas, ils peuvent perdre de l'argent pour l'abonnement ou devoir renégocier avec les éditeurs.

Si rien ne permet d'étayer la thèse d'une consommation « massive », l'exemple des sites de streaming de musique ou de films montrent que le modèle du forfait est généralement associé à une **forte croissance de l'usage**. Les études menées par les kiosques laissent apparaître une consommation presque **trois fois supérieure en moyenne** chez leurs usagers, avec de très fortes disparités entre « petits » et « gros » utilisateurs.

Il n'est donc pas évident que le modèle du forfait « illimité » constitue à terme une solution viable pour assurer l'équilibre économique des kiosques. Des nouvelles formules ont pu être testées - accès à un nombre pré défini de titres par mois etc.. -, d'autres le seront certainement.

Il n'est pas encore avéré qu'un modèle de consommation fondé sur le forfait puisse être économiquement viable dans l'univers de la presse, comme cela a été le cas pour la musique.

C. DES PERSPECTIVES ENCOURAGEANTES, AU PRIX D'ADAPTATIONS CONSTANTES

1. Une révolution dans les habitudes des lecteurs ?

Par rapport à une simple consultation des informations disponibles en ligne, **l'accès à un kiosque pour le lecteur correspond à une évolution majeure de sa consommation**, un nouveau paradigme, à **mi-chemin entre le marchand classique et l'offre de presse en ligne**. La « récurrence d'usage », soit la proportion de personnes qui utilisent le service d'un mois sur l'autre, après l'avoir éventuellement testé dans le cadre d'une offre promotionnelle, serait supérieur à 80 %, ce qui constitue un niveau très élevé.

Quatre points peuvent être soulignés sur la nature de la relation entre l'utilisateur et le kiosque :

- **un point d'entrée unique**, avec une technologie unique et un abonnement unique, par opposition à une multitude d'accès différents ;

- **l'abondance, la diversité de l'offre et la facilité d'utilisation**, même si la lecture au format pdf peut s'avérer peu ergonomique sur un écran de smartphone. Les kiosques proposent de plus les anciens numéros bien plus longtemps ;

- **l'absence de filtrage dans l'accès à l'information.** Ce point a été plus particulièrement exploré à l'occasion du débat sur la proposition de loi relative à **la lutte contre la manipulation de l'information**, dans le rapport de Catherine Morin-Desailly¹. Les plateformes comme Google ou Facebook hiérarchisent l'information en réponse à une requête en ligne en fonction des profils des utilisateurs, ce qui contribue à des « bulles » où les internautes ne sont finalement confrontés qu'à des articles conçus pour les faire réagir. La consultation intégrale d'un journal téléchargé **s'apparente plus à la lecture classique**, avec un défilement page par page et le « plaisir » de la découverte de thématiques éditorialisées par une rédaction professionnelle ;

- enfin, les kiosques réintroduisent **l'idée d'un coût de l'information**, même sous forme forfaitaire, une conception qui avait semblé disparaître avec l'avènement des plateformes. Ce coût est suffisamment bas pour inciter les lecteurs à utiliser ce service.

Ces éléments semblent correspondre à des **objectifs souhaitables de l'action publique et du débat démocratique**. La concurrence contre les kiosques est alors double : d'une part, **l'information disponible gratuitement**, qui suffit à un grand nombre d'internautes, d'autre part, le « **temps disponible** » entre lequel l'utilisateur doit réaliser des arbitrages : lecture d'un journal, écoute de musique ou visionnage d'une série.

2. Une loi Bichet pour les kiosques ?

Le rapport présenté par Marc Schwartz et Fabien Terrailot « Dix propositions pour moderniser la distribution de la presse », remis en juin 2018, **suggère d'élargir les obligations de distribution de la loi Bichet aux kiosques numériques**, en créant une forme de « droit d'accès » à la plateforme. Cette proposition a le mérite de poser clairement la question d'une **éventuelle censure** menée par les kiosques, soit une faculté dont ne disposent bien évidemment pas les marchands de presse.

Pour autant, l'introduction de cette obligation supposerait avérés **deux points** : le **refus** par les kiosques de distribuer certains titres, une **action coordonnée de ces derniers pour ne pas accueillir des titres**, ce qui effectivement interdirait l'accès. À ce stade, ce risque n'est pas avéré, et n'a pas été relevé par les éditeurs de presse rencontrés par votre rapporteur pour avis. En réalité, **il n'existe pas de monopole ou d'acteur dominant sur ce marché**, où la différenciation repose plutôt sur la richesse de l'offre. En conséquence, et à la connaissance de votre rapporteur pour avis, aucun titre ne s'est vu refuser l'accès à un kiosque pour l'instant, ce qui serait contraire à leur intérêt.

Par contre, il apparaît que des éditeurs peuvent ou **refuser les conditions de rémunération** proposées par les kiosques, ou bien, comme *Le Monde*, **ne pas souhaiter être distribués par ce canal**. Il s'agit donc

¹ <http://www.senat.fr/rap/l17-677/l17-677.html>

essentiellement **d'un choix opéré pour des raisons économiques** et qui nécessiterait donc, le cas échéant, **une régulation économique** – étant rappelé que les éditeurs ont la possibilité, dont ils ne disposent pas actuellement, de faire jouer la concurrence entre les kiosques.

3. Ne pas entraver une réussite française

Développés initialement par les fournisseurs d'accès pour des raisons en partie fiscales, les kiosques commencent à trouver leur public, et constituent **une réussite française dans un secteur où elles ne sont pas si nombreuses**. Il est encore difficile de dire si l'on est aux prémices d'une révolution comparable à l'écoute de la musique en streaming et à la consommation de programmes audiovisuels en délinéarisés, ou bien dans une activité vouée à rester marginale.

Votre rapporteur pour avis est conscient des risques inhérents : les conditions de rémunération des éditeurs sont opaques, des doutes peuvent exister sur le contrôle exercé sur le choix des titres, une concurrence peut s'opérer avec des circuits traditionnels durement affectés par la baisse des ventes.

Cependant, il semblerait peu approprié de vouloir entraver le développement de ces entreprises, encore en phase de construction et de recherche d'un modèle, en particulier face à la montée en puissance des GAFAM dans le domaine de l'information.

IV. L'AFP DANS L'ATTENTE D'ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2019 en faveur de l'Agence France-Presse (AFP) représentent 133,4 M€, en hausse de **2 M€**. La dotation à l'AFP représente **un peu moins de la moitié des aides à la presse**.

Votre commission de la culture, qui attache une attention toute particulière à l'Agence, a entendu pour la première fois Fabrice Fries, nouveau président de l'AFP, le 3 octobre 2018¹.

A. LE RÔLE ET LE STATUT DE L'AFP

1. Une gouvernance qui repose sur deux organes

Créée par ordonnance du 30 septembre 1944, l'AFP dispose d'un statut *sui generis*, défini par la loi du 10 janvier 1957, qui a fait l'objet de

¹ La vidéo : http://videos.senat.fr/Datas/senat/portail/video.834797_5bb29fdf7a7aa.audition-de-m-fabrice-fries-pdg-de-l-afp

Le compte-rendu : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20181001/cult.html#toc2>

modifications substantielles par la loi 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse.

L'article premier de la loi de 1957 précise que cet organisme a pour objet :

- 1° de rechercher, tant en France qu'à l'étranger, les éléments d'une information complète et objective ;
- 2° de mettre contre paiement cette information à la disposition des usagers.

Ce statut très spécifique de l'AFP, « organisme autonome doté de la personnalité civile », **qui n'a pas d'équivalent en droit français**, est issu d'une double contrainte : en 1944, date de sa création, comme en 1957, les éditeurs n'avaient pas les moyens d'entrer à son capital (comme pour les Messageries, modèle retenu par la loi « Bichet », AP aux États-Unis étant pour sa part possédé par les éditeurs), et l'État ne souhaitait pas afficher une proximité avec l'Agence qui aurait été comprise par analogie avec l'Agence soviétique Tass.

De ce statut très spécifique découle une conséquence aujourd'hui particulièrement préoccupante : **l'absence de capital social, qui rend difficile, voire impossible, de recourir à un prêteur privé pour financer les investissements en raison des normes prudentielles.**

La gouvernance de l'AFP s'organise autour d'un président-directeur général, d'un conseil d'administration et d'un conseil supérieur dont la composition et le rôle ont été fixés par la loi du 17 avril 2015, avec pour objectif de constituer un réel contre-pouvoir.

Composé de huit membres, le conseil supérieur comprend en particulier un député et un sénateur, nommés par la commission de la culture de chaque assemblée.

Le Conseil supérieur est « chargé de garantir la pérennité de l'Agence France-Presse et de veiller au respect des obligations énoncées à l'article 2 (qui définit les obligations fondamentales de l'Agence et garanti son impartialité) ». Il se réunit au moins chaque semestre sur un ordre du jour établi par son président.

2. Des relations non dénuées d'ambiguïtés avec l'État : le remplacement chaotique du président-directeur général

Le mandat du président de l'AFP, Emmanuel Hoog, est arrivé à expiration en avril 2018. Les dispositions de l'article 10 de la loi du 10 janvier 1957 prévoient que la nouveau président est désigné par **le conseil d'administration**, par 13 voix au moins sur les 18 membres qui le composent, hors son président, sur la base de la présentation d'un projet stratégique.

La loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse a renouvelé la composition du conseil d'administration, composé de 13 personnalités en plus du Président. **L'État n'est pas majoritaire**, n'étant représenté directement que

par **trois représentants des services publics usagers** nommés par les ministres des affaires étrangères, de la culture et de l'économie, et indirectement par les deux représentants des sociétés audiovisuelles nommées par décret en Conseil d'État. Cette relative discrétion de l'État, si elle peut surprendre, **a pour objet de marquer l'indépendance de l'agence.**

Un comité de sélection, composé de sept administrateurs de l'Agence, a été créé en janvier 2018. Six candidatures ont été analysées, et les candidats auditionnés. Le comité a finalement proposé au conseil d'administration deux noms, Emmanuel Hoog, qui visait un troisième mandat, et Fabrice Fries.

Pour autant, **la désignation du nouveau président a bien été marquée par une intervention directe de l'État au-delà de son poids au conseil d'administration.** En effet, l'annonce, le 11 avril 2018, jour de la réunion du conseil d'administration, que l'Etat ne soutenait pas le renouvellement du mandat d'Emmanuel Hoog a placé le conseil dans une position difficile, **puisqu'elle revenait finalement à imposer au conseil ou de voter pour le seul autre candidat proposé par le comité de sélection, ou bien de relancer une procédure déjà engagée.** Un premier vote dans la matinée du 11 avril n'a pas permis de rassembler les 13 voix nécessaires sur le nom de l'autre candidat. Fabrice Fries a cependant été finalement élu le lendemain. Trois membres du conseil d'administration s'en sont émus et ont adressé une lettre ouverte à la ministre le 16 avril. Ils notent ainsi que *« Sur le fond, cette décision a bafoué toutes les prérogatives du Conseil et a créé un biais définitif sur les débats qui s'en sont suivis. Elle est venue déstabiliser - nous osons espérer que ce ne fut pas à dessein - l'ensemble du processus de sélection du futur PDG, l'État prenant ainsi un poids bien supérieur à celui de ses trois voix sur les dix-huit que comptent le Conseil ».*

Dans son rapport au Parlement rendu public en juillet 2018, le conseil supérieur de l'AFP formule des réserves quant au mode de désignation du président, jugé *« complexe et peu transparent »*, à la fois dans son lancement, avec une absence de publicité autre qu'une annonce sur le site de l'Agence, et dans son déroulé, avec une intervention de l'État qui dépasse le cadre fixé par la loi, qui plus est intervenue très tardivement, ce qui n'a pas contribué à un climat de sérénité au sein de l'AFP.

Votre rapporteur pour avis ne peut que déplorer cette approche brouillonne, alors même que les défis qui attendent l'Agence méritent d'être abordés par une équipe confortée.

B. LES DÉFIS AUXQUELS DOIT RÉPONDRE L'AGENCE

L'Agence France-Presse (AFP) est, avec Reuters et Associated Press (AP), l'une des trois plus grandes agences d'information au niveau mondial, et la seule non anglophone. L'Agence réalise un chiffre d'affaires un peu inférieur à **300 M€**, emploie 1 513 journalistes et diffuse 5 000 dépêches par jour.

L'AFP est aujourd'hui confrontée à trois grands défis.

1. Une situation financière fragile

Avec un budget de l'ordre de 300 M€, l'AFP a dégagé un résultat net négatif de 5 M€ en 2016 et de 4,8 M€ en 2017.

L'Agence est victime d'un « **effet de ciseaux** », avec une progression des charges de 2,4 % par an entre 2014 et 2016, soit le double de la progression des produits (+1,2 % par an sur la période).

Les recettes de l'AFP ont deux origines : les revenus commerciaux (1) facturés aux clients de l'Agence, et le soutien public (2).

a) Les revenus commerciaux connaissent une érosion continue.

Ils s'établissent à 168,2 M€ en 2017, contre 171,2 M€ en 2016 et 172,9 M€ en 2015.

b) Un soutien public est apporté à l'AFP depuis l'origine.

Le contrat d'objectif et de moyens (COM) 2014-2018 détaille les missions d'intérêt général de l'Agence et fixe la trajectoire de soutien de l'État à l'AFP.

La loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives a mis en conformité le financement public avec le droit européen. Elle a ainsi conduit à diviser la participation de l'État en deux parties :

- **la première partie** représente la **compensation pour les activités d'intérêt général** exercées par l'Agence. Le COM prévoyait en 2018, comme en 2017, une compensation d'un montant de 106,2 M€, qu'il a été nécessaire de porter à 109,8 M€ en 2016 et **110,8 M€** en 2017 en raison des difficultés rencontrées par l'Agence. Pour 2019, ce montant s'établit en hausse à **111,8 M€**. L'État ne semble cependant pas avoir épuisé les marges de manœuvre autorisées par le cadre communautaire ;

- **la seconde partie**, qui s'élève à **21,6 M€**, soit un montant inchangé depuis 2015, correspond aux prestations fournies par l'Agence à l'État pour l'accès à l'information des administrations.

La situation financière de l'Agence est donc problématique, avec une **érosion continue des ressources et un soutien de l'État qui trouve ses limites** pour des raisons aussi bien juridiques que de respect de la contrainte budgétaire.

c) Des charges insuffisamment maîtrisées

L'agence éprouve des difficultés à **maitriser sa masse salariale**, qui représente plus des trois-quarts de ses dépenses d'exploitation. Si les

dépenses en France sont globalement tenues, celles des personnels en poste à l'étranger sous contrat local ont fortement progressé en raison de la mise en conformité avec la réglementation locale.

d) Conséquence : un endettement croissant

La dette de long terme de l'Agence s'établit fin 2017 à plus de 50 M€ en hausse depuis quatre ans, et sa dette à court terme à environ 30 M€. La dette de long terme est essentiellement contractée auprès de l'État, qui a consenti en particulier un prêt de 20 M€ pour financer le projet d'intégration IRIS. **La dette de court terme traduit les découverts bancaires accumulés par l'Agence pour faire face à ses besoins de trésorerie.**

L'année 2019 pourrait s'avérer sensible pour l'AFP, avec en particulier plusieurs échéances de prêts et le règlement de contentieux dans son réseau international.

Le nouveau président de l'AFP souhaite développer (voir *infra*) de **nouveaux relais de croissance**. Il a également évoqué la possibilité de vendre l'immeuble historique du siège place de la Bourse à Paris, tout en reconnaissant que ce dossier s'avérait très complexe avec la nécessité parallèle de reloger l'Agence dans des locaux adaptés.

La complexité de la situation financière de l'Agence doit cependant être relativisée : il semble qu'aucune agence de taille comparable ne soit à l'heure actuelle réellement rentable. **Elles sont de facto plutôt perçues comme des outils d'influence d'États ou de grandes entreprises très intégrées.**

2. Une stratégie éditoriale à mieux affiner qui pose la question du statut

L'AFP dispose d'un budget proche de celui de l'agence Reuters News, avec 300 millions d'euros, inférieur aux 480 M€ de AP.

Cependant, alors que Reuters News fait partie d'un groupe valorisé à plus de 12 milliards de dollars et que AP est une coopérative détenue par l'ensemble des médias américains, **les statuts de l'AFP limitent très fortement sa capacité à mobiliser des financements.**

L'Agence n'a pas la capacité d'attirer des capitaux privés, et ne peut bénéficier de crédits publics qui n'entreraient pas dans le cadre fixé par la loi de 2012. Pour y remédier, l'Agence a filialisé deux branches de son activité : AFP Services pour les entreprises, et AFP Blue pour les prestations techniques (stockage etc..).

Malgré ses efforts, l'ancien président de l'AFP estimait ses besoins supplémentaires à **60 M€ sur cinq ans** afin de poursuivre son développement et se positionner au niveau de ses concurrents internationaux. Il paraît difficile d'envisager un soutien public de ce niveau, et le nouveau président a indiqué, lors de son audition par votre commission de la culture, qu'il ne le revendiquait pas.

L'AFP a présenté un plan de relance pour la période 2017-2022, autour de trois grands axes : le développement de l'offre vidéo, l'information sportive et le développement des services aux entreprises.

L'Agence dispose de plus, pour des raisons historiques, **d'une forte présence à l'international** qui constitue l'un de ses points forts, avec 201 bureaux répartis dans 151 pays, et 55 % de ses effectifs.

Les ressources de l'AFP sont cependant victimes de la crise durable de la presse française.

Répartition des revenus de l'Agence en 2017

Presse	32 %
Télévision	20 %
Agences	20 %
Corporate et institutions	12 %
Radio	8 %
Marché digital	4 %
Autres médias	4 %

Source : ministère de la culture

Le chiffre d'affaires issu du fil texte, qui représentait 60 % des revenus en 2009 avec 102,7 M€, s'établit en 2016 à 84,4 M€, soit 50 % des revenus. Dans le même temps, les revenus issus des prestations multimédias, vidéos et photo sont passés de 55,4 M€ à 75,6 M€, dont 46 M€ pour la photo.

L'AFP a donc pour l'instant réussi à compenser la baisse des revenus de l'activité texte, mais se trouve pénalisée par la hausse même limitée de ses charges et par les perspectives moins prometteuses de la photo.

De manière générale, le futur équilibre de l'Agence s'avère complexe à trouver, dans un contexte où le soutien public, déjà renforcé cette année, ne devrait pas s'accroître dans des proportions importantes.

3. La concurrence des grands acteurs de l'Internet

Comme tous les fournisseurs d'informations, l'AFP souffre de la **captation des revenus opérée par les moteurs de recherche**, les agrégateurs de contenus et les réseaux sociaux, au premier rang desquels Google et Facebook.

Alors que ces acteurs du numérique tirent profit de l'exploitation des productions, le modèle économique des agences est menacé par la dissémination de la production sans contrepartie financière. Le référencement des pages web permet en effet aux utilisateurs d'accéder à des contenus texte, photos et vidéos de l'Agence sans que les sites n'acquittent de droits.

L'AFP se réjouit donc du vote par le Parlement européen d'une position sur la question des droits voisins des éditeurs de presse, contenue dans l'article 11 de la proposition de directive au Parlement européen et du Conseil sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique, sur le modèle des artistes-interprètes ou des producteurs de phonogrammes (voir *supra*).

Cette problématique se double de la multiplication des « **fake news** », qui participe à la défiance pour les outils traditionnels d'information. En dépit de la bonne volonté apparente affichée par Google et Facebook, **l'état actuel de la législation ne permet pas d'envisager une limitation de ce phénomène à moyen terme.**

C. DES SOLUTIONS À TROUVER RAPIDEMENT POUR CONFORTER LA PLACE MONDIALE DE L'AGENCE

1. Les ambitieux projets du nouveau président

Le nouveau président de l'AFP, Fabrice Fries, a exposé devant le conseil d'administration un plan ambitieux « *AFP 2018-2022 – changeons !* ».

Le nouveau Président propose la mise en place de dix actions, destinées en particulier à donner une nouvelle dynamique commerciale à l'Agence. Parmi les dix « actions » préconisées, trois ont en particulier attiré l'attention de votre rapporteur pour avis.

- **Accroître la part de la vidéo dans le chiffre d'affaires**

Actuellement, l'image représente 39 % du chiffre d'affaires, dont 12 % pour la vidéo. Le nouveau président, confirmant en cela une orientation de son prédécesseur, souhaite porter cette part à 50 % à l'horizon 2022. À l'occasion de son audition devant votre commission le 3 octobre 2018, Fabrice Fries a réaffirmé avec force cet objectif, destiné à dégager **30 M€ de revenus additionnels au bout de cinq ans, ce qui est relativement ambitieux**. À l'occasion du conseil d'administration du 4 octobre, le Président a présenté un plan de suppression de 125 non remplacements de postes et de 35 embauches, essentiellement dans le secteur **de l'image**. Cette évolution fait craindre à certains une perte de moyens pour le texte, qui pourrait s'avérer préjudiciable à terme pour l'image, la crédibilité et *in fine* l'attractivité de l'Agence.

- **Bénéficiaire du besoin d'une information crédible et vérifié**

L'Agence devrait profiter de **l'inversion du rapport de force avec les GAFAM, en quête de crédibilité copte tenu de leur rôle jugé de manière sévère dans la propagation des fausses informations**¹. Si le Sénat a rejeté le 26 juillet 2018, à une très large majorité, la proposition de loi relative

¹ Rapport n° 677 (2017-2018) de Mme Catherine Morin-Desailly, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 18 juillet 2018.

à la lutte contre la manipulation de l'information, la Présidente de la commission de la culture, également rapporteure du texte, n'en a pas moins exposé dans son rapport le rôle pour le moins ambigu des grands opérateurs d'Internet dans la diffusion de l'information. Dans son plan, le nouveau président note « *L'Agence sera en mesure de dépasser les récents accords passés avec Facebook ou Google, qui s'assimilent plus à l'achat à très bon compte par ces derniers d'une bonne conscience qu'à un partenariat digne de ce nom* ». Dans cette négociation, l'AFP pourrait être aidée par **l'évolution de la législation au niveau européenne** sur les droits voisins comme par la volonté des GAFAM de présenter une image plus vertueuse auprès du grand public.

- **Ajuster le maillage du réseau national en lien avec la réforme de l'audiovisuel public**

L'Agence pourrait s'intégrer dans le rapprochement en cours entre France 3 et France Bleu, qui devrait être inscrit dans la future loi audiovisuelle. Le nouveau président souhaite s'inscrire dans ce schéma, ainsi que dans l'attrition des moyens de la presse quotidienne régionale, pour développer son offre de service « clé en main » au niveau local. Lors de son audition, **il a cependant souligné la complexité d'avancer rapidement sur ce dossier**, alors que les grands acteurs de l'audiovisuel sont très mobilisés par la future réforme de leur secteur.

2. Des évolutions nécessaires à moyen terme

a) Un statut à rénover ?

La nouvelle présidence ne souhaite pas, à l'heure actuelle, ouvrir le chantier nécessairement périlleux du statut *sui generis* de l'AFP. Fabrice Fries a ainsi pu déclarer : « *la réforme du statut n'est donc pas pour moi un dossier du « haut de la pile »* ».

Cette position peut se comprendre en termes politiques. Il serait hasardeux et complexe de trouver un bon véhicule législatif dans un calendrier parlementaire surchargé, tout en s'étant assuré de l'accord tant de Bruxelles que de salariés justement attachés à l'indépendance de la rédaction. Le nouveau président préfère donc, dans un premier temps, avancer dans son plan de réforme, avant de solliciter les pouvoirs publics sur le statut.

Si cette solution a le mérite de la simplicité et marque une volonté d'évoluer à droit constant, **elle repose sur un pari risqué, qui est que l'AFP aurait la capacité de se confronter à une concurrence internationale sans apport significatif de capitaux.**

b) Une doctrine à préciser

Dans son récent rapport consacré à l'Agence France-Presse et communiqué à votre commission de la culture, la Cour des comptes

s'inquiète **de l'absence d'une réelle vision stratégique sur l'avenir de l'AFP**, partagé entre les différents ministères concernés (culture, économie et finances, Europe et affaires étrangères). La Cour souligne ainsi que le COM signé avec l'État en 2014 est très général, de même que le plan 2014-2018 qui en reprend pour l'essentiel la structure. Seul le plan de relance 2017-2021 « *AFP 2021* » peut s'apparenter à un document porteur d'une vision, mais demeure un document strictement interne à l'AFP, qui n'a jamais fait l'objet d'une discussion organisée avec les différentes parties prenantes.

Or l'AFP, agence de rang mondial, positionnée dans un secteur tout à la fois à la recherche de son modèle économique, mais également au cœur de la société de l'information, présente un **intérêt majeur pour la France comme outil de « soft power »**. L'Agence est actuellement doublement entravée par une **forte contrainte financière** et par un **manque de définition de ce que doit être son futur**, l'un étant intimement lié à l'autre. L'influence de l'État dans l'élection du nouveau président montre l'ambiguïté des relations entre les pouvoirs publics et l'Agence.

Le futur de l'AFP doit absolument faire l'objet d'une réflexion concertée, dans le cadre de la négociation en cours du futur COM qui est en cours, en particulier avec le ministère des affaires étrangères et d'une vision partagée entre tous, auquel les salariés seraient bien entendu associés.

V. LES DROITS VOISINS : QUELLES PERSPECTIVES POUR LA PRESSE ?

A. LE LONG COMBAT DES ÉDITEURS

1. L'évolution du droit d'auteur des journalistes

Le droit moral et patrimonial des auteurs sur leurs œuvres fait partie de la tradition juridique française, depuis l'adoption, en pleine période révolutionnaire, de deux lois (1791 et 1793).

Le droit d'auteur repose sur **deux ensembles juridiques** étroitement reliés :

- **le droit international**, matérialisé par la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques du 9 septembre 1886, dont les grands principes guident l'action de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) ;

- **le droit national et maintenant européen**. En France, le code de la propriété intellectuelle a consolidé en 1992 les lois du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique et du 3 juillet 1985 relative aux droits d'auteur et aux droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle.

Les journalistes bénéficient de l'ensemble des protections conférées par le droit d'auteur, sous réserve d'en respecter le critère d'originalité. Leur profession présente cependant des **caractéristiques propres** qui les différencient des autres auteurs : fréquence de la parution, obsolescence plus rapide des contenus, intégration le plus souvent au sein de publications périodiques dont la ligne éditoriale est fixée par le rédacteur en chef. Dans ce contexte, **avant 2009**, ils étaient réputés avoir cédé à l'éditeur les droits d'auteur sur la première publication de leurs écrits, toute autre utilisation, en particulier dans le domaine numérique, devant faire l'objet d'un accord distinct.

Alors que, à la fin des années 2000, l'usage d'Internet se généralisait, suscitant des contentieux entre la profession et les éditeurs propres à nuire à la presse dans son ensemble, **un consensus s'est fait dans le cadre des États Généraux de la Presse de 2008** et de la parution à sa suite du « Livre vert » en janvier 2009. L'article 20 de la loi du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet, dite loi « HADOPI », a inséré une section 6 (article L. 132-35 à L. 132-45) au code de la propriété intellectuelle consacrée au *Droit d'exploitation des œuvres des journalistes*. **Le principe est que le journaliste cède à son employeur les droits d'exploitation de son travail, quel qu'en soit le support** dans le cadre d'une « même famille cohérente de presse » (article L. 132-39), pour une durée limitée, la contrepartie étant le salaire du journaliste.

2. Les éditeurs de presse ne disposent actuellement d'aucun droit sur la reproduction et la diffusion des contenus

a) Des droits « voisins aux droits d'auteur » existent pour protéger certains intervenants

Actuellement, les « droits voisins » des droits d'auteur sont destinés à protéger trois catégories d'auxiliaires à la création : les artistes-interprètes, les producteurs (de phonogrammes et de vidéogrammes) et les entreprises de communication audiovisuelle. **Ils correspondent à des droits nouveaux, historiquement constitués avec l'évolution de la technologie pour protéger les investissements consentis dans la conception de l'acte de création.**

Les droits voisins

Les droits voisins du droit d'auteur sont attribués à des **personnes physiques ou morales qui ont un rôle d'intermédiaire indispensable entre le créateur et son public**. Reconnus depuis longtemps par le droit international, la loi du 3 juillet 1985 précitée a établi une **liste limitative pour trois catégories distinctes** : les artistes-interprètes, dont la prestation constitue un bien intellectuel, les producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle, afin de leur conférer des droits correspondants à leur investissement dans l'œuvre.

L'article L. 211-1 du code de la propriété intellectuelle dispose que « *Les droits voisins ne portent pas atteinte aux droits des auteurs. En conséquence, aucune disposition du présent titre ne doit être interprétée de manière à limiter l'exercice du droit d'auteur par ses titulaires.* » Sans organiser une hiérarchie entre droit d'auteur et droits voisins, les éventuels contentieux étant réglés par le juge, cet article consacré à la cohabitation de ces deux droits, sans rien retirer au droit d'auteur.

b) Les droits limités des éditeurs de presse

(1) Une absence de droits préjudiciable

Les éditeurs de presse ne font pas partie des bénéficiaires des droits voisins.

Ils ne disposent en conséquence que de **faibles moyens juridiques pour faire valoir leurs droits et prévenir la publication d'articles parus sous leur responsabilité.** Seul leur est reconnu un droit sur le titre de presse dans son ensemble, ou bien, article par article, en fonction du contrat passé avec le journaliste, dans des conditions très restrictives.

Les éditeurs doivent donc engager des **contentieux multiples et coûteux contre les plateformes et les agrégateurs**, ce qui n'est en pratique pas possible.

Un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) « Reprobel » du 12 novembre 2015 a encore fragilisé leur position, en précisant qu'ils ne disposaient d'aucun droit à une compensation dans le cas de la reproduction d'un article, **le droit d'auteur appartenant exclusivement aux auteurs.**

Cet état de fait ne semble plus adapté aujourd'hui, comme le relève Laurence Franceschini dans son rapport sur « **Objet et le champ d'application du droit voisin des éditeurs de presse** », établi pour le Conseil Supérieur de la Propriété littéraire et artistique et remis en janvier 2018. « *Le fait que les éditeurs de presse soient cessionnaires du droit d'auteur est insuffisant dans le monde numérique [...]. Tout d'abord, lorsqu'ils portent une affaire devant la justice, les éditeurs de presse doivent démontrer une chaîne de droit cohérente, c'est-à-dire que tous les auteurs ont cédé leur droit [...]. Ensuite, le droit d'auteur existant est insuffisant à protéger les publications de presse contre une copie massive compte [...]. Comment un éditeur pourrait-il démontrer que des centaines de milliers d'extraits automatiquement générés présentent une partie originale de l'article d'origine ?* ».

(2) Une captation de la valeur au profit des agrégateurs de contenus

Cette situation prive en effet les éditeurs d'une source de revenus en constante augmentation, captée par les autres acteurs, qui en bénéficient sans avoir à engager des coûts pour concevoir des contenus de qualité.

Le Groupement des éditeurs de contenus et de services en ligne (GESTE) estime le marché de la publicité numérique à **3,5 milliards d'euros en France en 2016, dont 2,4 milliards d'euros pour les seuls Facebook et Google**. Selon une étude du cabinet Kurt Salmon, les éditeurs ne captent que 13 % de la valeur totale créée par le marché français de la veille et des agrégateurs de contenus sur l'Internet.

En dépit d'initiatives de Google pour associer - modestement - les éditeurs aux bénéficiaires, avec la création d'un « fonds Google » doté dorénavant de 150 M€ en Europe, ou bien de l'engagement de Facebook de faire bénéficier les éditeurs d'une partie significative des revenus générés par leurs articles, la question du partage de la valeur reste largement posée. Les articles de presse diffusés sur les réseaux sont en effet un puissant vecteur d'intérêt pour les lecteurs, qui accroissent la notoriété et les visites sur le site.

La simple insertion d'un hyperlien pointant vers un article contenu sur un site, en application d'une jurisprudence constante de la CJUE, n'est pas constitutive en elle-même d'un acte de communication au public, et participe d'ailleurs pleinement de la richesse d'Internet. **Cependant, les techniques plus récentes (« snippets ») doublent ce lien d'une reprise, d'un extrait, ou de tout autre élément de nature à expliciter le contenu du lien.** Or il apparaît qu'une bonne partie des internautes se contente de cette information, sans éprouver le besoin d'aller cliquer sur le lien, et donc de visiter le site, qui par la suite ne peut monétiser ses contenus, sous forme d'abonnement ou de publicité.

(3) La place singulière des agences de presse

Les agences de presse sont les premières victimes de cette captation de la valeur, et ce pour trois séries de raisons :

- d'une part, elles mobilisent des coûts considérables pour obtenir des informations de qualité et s'adapter aux nouvelles exigences de l'Internet (photographies, vidéos, etc..) ;

- d'autre part, elles ne peuvent, en application de l'article 3 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, bénéficier de revenus publicitaires, le modèle devenu dominant avec l'avènement d'Internet ;

- enfin, les agences, qui fournissent des contenus aux éditeurs, sont les premières victimes des agrégateurs, qui, *via* les sites de leurs clients, mettent en avant leurs productions, sans que cette utilisation ne fasse l'objet d'une rémunération complémentaire.

(4) Des réponses nationales jusqu'à présent peu encourageantes

L'Allemagne et l'Espagne ont tenté de mettre en place des solutions de manière isolée. L'Allemagne, par la loi du 7 mai 2013, a adopté un droit voisin, **immédiatement contourné par Google qui a menacé de ne plus indexer les éditeurs refusant de lui concéder une licence gratuite.**

En Espagne, une loi de 2014, pour parvenir au même résultat, a conditionné la reprise, même réduite, des contenus à la signature d'une licence avec les éditeurs. Google a refusé, et a immédiatement fermé « Google News » dans ce pays.

Les réponses apportées dans le cadre national n'ont donc pas porté leurs fruits, notamment en raison du poids dominant de quelques grandes sociétés, qui ont joué de leur pouvoir de marché pour éviter d'avoir à négocier avec des éditeurs qui avançaient en ordre dispersés, dépendants largement de la qualité de leur référencement.

B. LE CHEMINEMENT TORTUEUX D'UNE RÉPONSE EUROPÉENNE

1. Une proposition initiale contestée

La Commission européenne a adopté en mai 2015 sa stratégie pour le marché unique numérique. L'exposé des motifs de la proposition de directive sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique, adoptée par la Commission le 14 septembre 2016, précise : *« Les éditeurs de presse ont des difficultés à accorder des licences portant sur l'utilisation en ligne de leurs publications et à obtenir une part équitable de la valeur générée. Cette situation pourrait, à terme, avoir des répercussions négatives sur l'accès des citoyens à l'information »*.

L'article 11 de la proposition de directive acte la création d'un droit voisin au profit des éditeurs de presse.

La proposition de directive doit faire l'objet d'un accord entre Commission, Conseil et Parlement européen.

Dans un premier temps, et alors que le Conseil tarde à trouver un accord entre États membres, la commission JUI du Parlement européen se saisit de la proposition. Entre octobre 2016 et juin 2017, **la rapporteure désignée, la députée maltaise Thérèse Comodini Cachia, s'oppose fermement à la création d'un droit voisin,** qu'elle propose de supprimer dans son rapport du 8 mars 2017.

2. Des négociations relancées

Son départ du Parlement, le 23 juin 2017, et la nomination de l'eurodéputé allemand Axel Voos, beaucoup plus favorable aux droits voisins, **marque une inflexion dans la position du Parlement.**

La Commission européenne obtient ainsi, le 25 mai 2018, **un mandat pour une version de la directive différente de sa position initiale,** tout en conservant le principe d'un droit voisin pour les éditeurs de presse, défini à l'article 11.

La position retenue **entérine la création d'un droit voisin pour les éditeurs de presse établis dans un État membre de l'Union européenne**. Il diffère de la position initiale de la Commission sur plusieurs points :

- d'une part, il ne serait valable que pour **un an**, contre **20** proposés par la Commission ;

- d'autre part, il reviendrait aux États membres **d'arrêter les critères permettant d'encadrer la mise en œuvre de ce droit**, à partir de deux éléments : la taille du texte, son « originalité », ou bien une pondération des deux. Cette flexibilité, qui ne débouche donc pas sur une réelle harmonisation, a été nécessaire pour obtenir un accord des États membres.

L'article 11 du mandat de négociation a suscité l'opposition de l'Allemagne, de la Hongrie, des Pays-Bas, de la Slovénie, de la Finlande et de la Belgique, notamment sur deux points. D'une part, position portée par les Pays-Bas, le texte ferait la part belle aux **ayants-droit**, au détriment des consommateurs et de l'innovation. D'autre part, position soutenue par l'Allemagne et la Belgique, les critères retenus pour mettre en œuvre ce droit, la taille de l'extrait et l'originalité seraient **peu précis**, en particulier celui de la taille, que ces deux pays auraient souhaité voir écarté.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la proposition de loi de Patrick Mignola.

3. La proposition de loi de Patrick Mignola

Le député Patrick Mignola et les membres du groupe MODEM ont déposé, le 4 avril 2018, une proposition de loi visant à créer **un droit voisin au profit des éditeurs de services de presse en ligne**.

Pour l'essentiel, cette proposition créait un droit voisin au profit des éditeurs de presse, assortie de la mise en place d'un mécanisme de gestion collective des droits. La définition retenue du champ du droit voisin est extrêmement large, et ne saurait, par bien des aspects, satisfaire les exigences contradictoires des pays telles que révélées dans les négociations au niveau européen.

Elle a été examinée en séance publique **le jeudi 17 mai 2018**. L'Assemblée nationale a adopté **une motion de renvoi en commission déposée par le groupe LRM**.

La position soutenue par le groupe et par la ministre est que seul un accord au niveau européen serait en mesure d'apporter une réponse adaptée à cette question, et qu'une initiative isolée ne pourrait que fragiliser la position française dans la négociation.

4. Une solution... enfin ?

Le 20 juin 2018, la commission JURI du Parlement a adopté un rapport qui modifie sur plusieurs points la position commune des états membres. **À la surprise des observateurs, le Parlement a rejeté le texte de sa commission à 318 voix contre 278 par un vote du 5 juillet.** Les GAFAM auraient exercé une forte pression sur les élus, et mené une campagne d'influence directement auprès des opinions publiques, agitant la menace d'une « *privatisation de l'Internet* » et la fin de l'information des internautes.

Cependant, **le 12 septembre, réuni en plénière, le Parlement européen adopte cette fois-ci, par 438 voix contre 226 et 39 abstentions, l'ultime proposition du rapporteur Axel Voos.** Des réunions dites « trilogie » entre Parlement, Conseil et Commission vont pouvoir se tenir afin de parvenir à une position commune, qui devra à son tour être adoptée par chaque institution. Cette étape peut prendre plusieurs semaines. Une fois la directive définitivement adoptée, **il restera aux États membres à la transposer dans leur droit national.**

Lors du Coreper du 3 octobre, le représentant permanent adjoint de l'Italie a cependant fait savoir que son pays ne soutiendrait plus la position du Conseil sur les articles 11 et 13 de la directive droit d'auteur, **ce qui laisse présager des négociations particulièrement tendues.**

C. LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR LA CRÉATION D'UN DROIT VOISIN

La création d'un droit voisin au profit des éditeurs de presse fait l'objet **d'intenses débats**, dans une atmosphère parfois délétère. Ainsi, les grands groupes allemands de presse sont accusés d'exercer des pressions au niveau du Parlement pour parvenir à un accord qui leur serait favorable.

Les lignes de fracture sont les suivantes.

- **A qui profitera la création d'un droit voisin ?**

Les grands éditeurs de presse déjà établis militent activement pour un droit voisin large, qui leur permettrait, par le biais des licences, et avec la force donnée par une législation communautaire, de licencier leurs contenus auprès des agrégateurs et des plateformes. **À l'opposé, les « petits éditeurs » sont plus réservés** : si les grands acteurs d'Internet renoncent à passer des accords avec eux, ils pourraient perdre massivement en visibilité et donc en revenu. La définition de ce qui sera autorisé par hyperlien est extrêmement complexe. Trop large, elle permettra aux plateformes de ne pas contracter avec les éditeurs. Trop réduite, elle privera les publications de liens, en particulier sur les réseaux sociaux.

-
- **Ce nouveau droit permet-il de conserver la liberté de circulation de l'information sur Internet ?**

Internet s'est développé sur la base des échanges d'informations et de liens. Le nouveau paradigme, qui consiste de plus en plus à accéder à l'information *via* les choix d'un algorithme, tend à réduire paradoxalement la liberté de choix des internautes. Compte tenu du ciblage de plus en plus précis des moteurs de recherche, les internautes sont souvent « enfermés » dans une bulle informationnelle ne faisant que les conforter sans les exposer à des opinions divergentes. **En réduisant les hyperliens, voire les contenus visibles, un droit voisin pourrait encore réduire la diversité d'expression.**

À l'opposé, les sites de « fake news » pourraient choisir une stratégie consistant à accorder des **licences gratuites**, ce qui leur assurerait une diffusion plus large encore, au détriment de la « vraie » information.

- **Ce nouveau droit permet-il à de nouveaux acteurs européens de se développer ?**

L'échec des droits voisins en Allemagne et en Espagne a montré le poids dominant de Facebook et de Google dans la diffusion de l'information. **Ce poids pourrait encore être renforcé si de nouveaux acteurs - nouveaux moteurs de recherche, nouveaux médias sociaux - s'avéraient incapables financièrement d'assurer la même quantité d'informations sur les grandes plateformes établies, en ne passant pas des accords avec les éditeurs.**

*
* *

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 2019.**

*
* *

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 2019.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 21 NOVEMBRE 2018

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, en remplacement de M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel. - Comme l'année dernière, je vais vous présenter quelques données chiffrées sur les crédits de l'audiovisuel public avant d'insister sur un nombre limité de points que j'estime fondamentaux. J'ai souhaité également cette année consacrer un focus sur le rapprochement entre France 3 et France Bleu qui fait suite au travail d'auditions et au déplacement à Bordeaux, en Nouvelle-Aquitaine, que nous avons menés au printemps dernier.

Les crédits alloués à l'audiovisuel public en 2019 continuent à baisser. Après avoir augmenté de 100 millions d'euros sur la période 2015-2017 puis baissé de 36,7 millions d'euros en 2018, ils baisseront à nouveau de 36,1 millions d'euros en 2019 pour retrouver un niveau légèrement inférieur à celui de 2016 en euros courants hors taxes.

Le Gouvernement a fixé un objectif de 190 millions d'euros d'économies d'ici 2022. Il a aussi demandé aux sociétés de l'audiovisuel public d'augmenter leurs investissements dans le numérique de 150 millions d'euros, ce qui accroît d'autant l'effort demandé à chacune d'entre elles.

Les crédits prévus par le PLF 2019 pour le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » s'élèveront ainsi à 3780,2 millions d'euros HT contre 3816,3 millions d'euros HT en loi de finances initiale pour 2018.

Ce résultat s'explique comptablement par la suppression de l'affectation d'une part de la TOCE à France Télévisions donnant lieu à une diminution des recettes du compte de 85,5 M€ et par une prévision de ressources issues de la CAP en progression de 50,5 M€ par rapport à 2018, liée à la hausse du nombre de foyers redevables de 0,52 % en 2019. La différence aboutit ainsi à une baisse de 36 millions d'euros HT pour les entreprises de l'audiovisuel public.

Cet effort se répartit en :

- 26 M€ pour France Télévisions,
- 4 M€ pour Radio France,
- 2 M€ pour ARTE,

- 1,6 M€ pour France Médias Monde et
- 1,2 M€ pour l'Institut national de l'audiovisuel (INA) comme pour TV5 Monde.

À noter, par ailleurs - et j'y reviendrai - que les conditions de la poursuite de la réhabilitation de la Maison de la Radio ne sont pas précisées dans les documents budgétaires. Le ministre de la culture a indiqué que ce financement ferait l'objet de crédits *ad hoc*.

J'observe qu'avec la suppression de l'affectation d'une part de Taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) à France Télévisions, la contribution à l'audiovisuel public redevient la seule ressource affectée au secteur (comme c'était le cas avant 2016). Par ailleurs, le Gouvernement insiste sur le fait que cette trajectoire d'économies permet, pour la première fois depuis dix ans, de ne pas augmenter le tarif de la CAP pour le contribuable et de la maintenir stable à son niveau de 2018. L'article 35 du projet de loi suspend, en effet, l'indexation de la CAP en 2019, laquelle conservera par conséquent son tarif de 139 € en métropole et de 89 € en outre-mer.

Voilà ce qu'il en est des principaux chiffres. Si l'on essaye de les interpréter, on ne peut que regretter la méthode suivie par le Gouvernement qui confirme le prisme comptable au travers duquel il envisage l'avenir de l'audiovisuel public.

Faute d'avoir pu remettre à plat les objectifs et les missions de ces entreprises dans une loi de refondation de l'audiovisuel - la loi n'arrivera au Parlement qu'au second semestre 2019 - le Gouvernement taille dans les budgets de manière aveugle, sans tenir compte de la situation réelle des entreprises, des efforts déjà réalisés et des enjeux stratégiques européens et internationaux.

Votre rapporteur pour avis ne peut, dans ces conditions, que partager le souci du rapporteur spécial de la commission des finances, notre collègue Roger Karoutchi, qui a souhaité rétablir plus d'équité en augmentant les crédits de France Médias Monde de 5 millions d'euros et ceux d'ARTE de 2 millions d'euros. J'ai bien conscience du fait que cet amendement a peu de chance de survivre lors de la navette, c'est pour cela que je me suis rapproché du ministère de la culture pour examiner la possibilité de trouver un compromis. Mais faute d'avoir pu échanger avec le ministre ou son cabinet, j'ai préféré renoncer pour le moment à déposer un amendement.

Ce budget de l'audiovisuel constitue à mes yeux un budget de transition pour au moins deux raisons. Il a été préparé par l'ancienne ministre de la culture et ses équipes dans un contexte où la rue de Valois avait les plus grandes difficultés à se faire entendre de Bercy. Il ne tient pas compte, ensuite, des modifications importantes qui devraient intervenir à l'issue du débat sur le projet de loi audiovisuelle.

Le colloque que notre commission de la culture a organisé en juillet dernier, en présence de plusieurs dirigeants de sociétés de l'audiovisuel public européen, a permis de rappeler que, si des transformations et des économies étaient indispensables concernant les structures, l'existence d'un audiovisuel public de qualité nécessitait des moyens. C'est pour cela qu'au sein de cette commission, si nous avons des différences d'appréciation sur le montant des économies à réaliser, nous sommes tous d'accord pour considérer que le montant de celles-ci a vocation à renforcer les programmes et à développer les nouveaux services, pas à financer le budget général.

L'objectif de la réforme, je le rappelle, ne doit pas être de réduire les moyens de l'audiovisuel public par principe, alors même que ceux-ci sont déjà parmi les plus faibles des grands pays européens. L'objectif doit être de réaffirmer notre ambition et de réorienter les dépenses vers des programmes originaux - une offre qualitative - qui se distinguent de ce qu'on peut trouver sur les médias privés qui répondent à une logique de demande et d'audience.

Voilà pourquoi je ne peux que regretter que plus un euro de la TOCE ne bénéficie à France Télévisions. En 2019 ce sont donc 85 millions d'euros qui manqueront à l'audiovisuel public par rapport à 2018. Mais je rappelle qu'il ne s'agit là que de l'aboutissement d'une logique puisque le produit de la TOCE était évalué en 2018 par l'annexe « Voies et moyens » du PLF à plus de 266 millions d'euros après les hausses successives de son taux ces dernières années.

Non seulement la TOCE a été détournée de son objet mais l'absence de réforme de la CAP comme sa désindexation en 2019 nous privent du seul outil de transformation de ces entreprises puisque nous savons qu'un des enjeux concerne clairement l'avenir de la publicité sur les antennes du service public. Or, tant que la course à l'audience sera nécessaire sur les antennes du public pour préserver des recettes, la différenciation sera insuffisante aux yeux des Français, comme l'a montré le sondage commandé par notre commission ; et la légitimité du service public restera fragile.

Lors de son audition par notre commission la semaine dernière, le ministre de la culture a précisé ses propos tenus à l'Assemblée nationale en indiquant que la réforme de la CAP aura lieu au plus tard en 2021. Je souhaite, pour ma part, qu'elle soit arrêtée dans ses grandes lignes dès l'année prochaine même si elle doit s'appliquer progressivement afin de permettre une cohérence.

J'en viens maintenant à la situation des opérateurs. Celle de France Télévisions reste délicate. Le COM de l'entreprise qui prévoyait une hausse continue des moyens appartient aujourd'hui à l'histoire ancienne. L'effort qui lui a été demandé en 2018 s'est élevé à plus de 75 millions d'euros en tenant compte des contraintes de gestion (clauses contractuelles et évolution de la masse salariale). En 2019, la baisse de crédits de 26 millions correspondra à un effort de 50 millions d'euros.

Je souhaite rendre hommage à la direction de France Télévisions qui doit piloter une telle entreprise dans le brouillard puisque le cap n'a pas été clairement fixé. Le Gouvernement a évoqué une baisse de crédits de 160 millions d'euros d'ici 2022 et une hausse des dépenses dans le numérique qui porte l'effort à 360 millions d'euros, mais on peine encore à comprendre la logique d'ensemble.

Un plan de départs volontaires est en préparation au sein de France Télévisions qui pourrait être important. Cet outil peut être utile pour renouveler le corps social de l'entreprise mais il ne faut pas en attendre, dans l'immédiat en tout cas, un effet en termes d'économies puisque les indemnités de départ sont souvent élevées pour être attractives.

Nous savons que la suppression de la diffusion hertzienne de France 4 et de France Ô ne permettra pas de faire des économies substantielles. Je déplore particulièrement le basculement de l'offre jeunesse sur le numérique qui constitue une erreur stratégique comme nous l'a indiqué le président de la BBC en juillet dernier. J'ai d'ailleurs demandé au ministre de la culture de revenir sur cette décision et je propose, madame la présidente, que nous réfléchissions à prendre une initiative collective pour manifester notre attachement à l'existence d'une chaîne dédiée à la jeunesse sur le service public.

Un mot sur le nouveau feuilleton de France Télévisions, pour dire que le pari industriel semble réussi et que les audiences sont satisfaisantes. Cela montre que la hausse de la production dépendante, celle que la chaîne réalise en interne ou à travers une filiale et dont elle possède les droits - que nous sommes plusieurs à soutenir - fait sens, y compris pour le service public. Un point de vigilance, cependant, qui tient à la trésorerie du groupe qui se dégradera cette année du fait de la hausse de certaines charges, notamment immobilières.

J'en viens à Radio France. Il convient tout d'abord de saluer les performances en termes d'audience. La tendance haussière se poursuit et ne s'explique pas seulement par les difficultés d'Europe 1.

La direction travaille sur la maîtrise de la masse salariale pour réaliser des économies avec plus de succès sur les CDI que sur les CDD. Le repositionnement des certaines offres comme les besoins nouveaux liés à Franceinfo expliquent sans doute cette difficulté ancienne à réduire le nombre des emplois. Pour la nouvelle présidente, les leviers d'action sont à trouver dans le cadre social en faisant évoluer le temps de travail, les congés et les méthodes de travail.

Le grand sujet de préoccupation de Radio France demeure l'avenir du chantier de la maison de la radio. J'ai auditionné il y a quelques mois Jean-Pierre Weiss à qui l'État a demandé de réaliser un rapport sur l'avenir du chantier. Les difficultés rencontrées, qui se sont aggravées depuis 2015, tiennent d'abord à une mauvaise estimation du temps nécessaire pour libérer

les locaux, puis pour réaliser les travaux en site occupé. Ces retards se sont accumulés avec, pour conséquences, une multiplication des malfaçons et des dépassements de coûts, l'objectif du respect du calendrier l'ayant emporté sur ceux de la qualité et du coût. Aujourd'hui, la crise juridique semble maîtrisée. Un scénario de continuité a été arrêté, qui prévoit la remise en concurrence de certains marchés seulement.

Néanmoins, comme je le rappelai lors de l'audition du ministre de la culture, l'entreprise prévoit une fin du chantier fin 2022 seulement, avec 5 ans de retard. La situation n'est pas meilleure sur le plan financier puisque le coût final n'est toujours pas connu. Je rappellerai seulement que la Cour des comptes avait estimé dans son rapport de 2015 que le coût avait quasiment doublé à 430 millions d'euros. Le rapport Weiss, compte tenu des nouveaux problèmes soulevés, évoque un coût total de 493,3 millions d'euros auquel doit être ajouté un coût de fonctionnement lui-même en hausse de 48,1 millions d'euros. En outre, ce coût ne prend pas en compte la rénovation des studios moyens ni les délais intervenus entre la remise du rapport à l'automne 2017 et la mise en œuvre des recommandations en 2018. Au final, le coût pourrait donc dépasser les 550 millions d'euros et même avoisiner les 600 millions d'euros compte tenu des studios moyens !

C'est une somme très importante qui doit toutefois être ramenée à sa juste proportion puisque le consortium du stade de France a estimé à 450 millions d'euros la rénovation nécessaire afin de moderniser l'enceinte construite pour la coupe du monde de 1998. Ce qui est regrettable, concernant la maison de la radio, c'est surtout l'erreur de jugement qui a consisté à vouloir engager un tel chantier en site occupé en en faisant supporter les conséquences aux salariés... et au contribuable.

Un mot seulement sur ARTE qui poursuit son développement numérique et renforce son positionnement de média européen plurilingue. La baisse des crédits en 2019 présente un double inconvénient : elle implique une baisse équivalente des crédits du partenaire allemand ; mais surtout, puisque les Allemands sont en train de programmer leur budget quadriennal, cette baisse de 2019 pourrait initier une réduction des moyens plus durable pour la chaîne franco-allemande. Je souhaite vivement que le Gouvernement prenne la mesure du mauvais signal qui est envoyé. Arte constitue aujourd'hui un modèle en termes de qualité et d'innovation. Nous ne pouvons comprendre que la France ait moins d'ambition que notre partenaire d'outre-Rhin.

Ce déficit d'ambition est également perceptible sur l'audiovisuel extérieur. Alors que les crédits cumulés de France Médias Monde et de TV5 Monde étaient déjà très inférieurs à ceux dont bénéficie la BBC, ils accusent maintenant un retard croissant sur ceux qui sont prévus pour Deutsche Welle en 2019. Vous avez souhaité, madame la présidente, que nous auditionnions le directeur de l'audiovisuel allemand en janvier prochain. Je crois, effectivement, indispensable que notre commission joue son rôle pour

réaffirmer une ambition pour notre audiovisuel extérieur. Une partie de notre avenir se joue en Afrique. Nous devons accompagner le développement et la stabilité du continent et notre diplomatie culturelle peut y contribuer. Et il est regrettable que le Gouvernement se prive d'un des rares instruments disponibles pour atteindre ces objectifs.

J'en viens maintenant au rapprochement entre France 3 et France Bleu sur lequel j'ai souhaité m'attarder particulièrement cette année suite aux travaux menés au printemps dernier avec plusieurs collègues. Je crois que ce projet illustre parfaitement les espoirs, les difficultés et les ambiguïtés de la réforme de l'audiovisuel public.

Les espoirs tout d'abord. J'ai auditionné au printemps l'ensemble des syndicats de Radio France et de France Télévisions. Si des inquiétudes se sont faites jour sur la méthode et sur la façon dont le travail allait s'organiser à l'avenir, je n'ai senti aucune volonté de s'opposer à ce projet qui est perçu comme « faisant sens ».

Le rapprochement entre France 3 et France Bleu se double, en effet, d'une inversion du modèle de France 3. Cette chaîne, aujourd'hui essentiellement nationale, deviendra demain beaucoup plus régionale. L'information régionale qui représente 2 fois 30 minutes quotidiennes doit passer à 2 heures quotidiennes et les programmes inédits quotidiens doivent également doubler. De nombreux programmes communs avec France Bleu sont également envisagés.

La seconde évolution stratégique concerne une offre numérique commune. Le projet prévoit ainsi la création d'un univers numérique commun de la proximité alimenté par les deux réseaux.

Après les espoirs, les difficultés. Elles sont bien réelles. Autant dire qu'avant l'été nous pouvions nourrir de sérieuses inquiétudes sur le projet. Les difficultés à associer radio et télévision dans le cadre de deux organisations aux maillages très dissemblables ont sans doute été sous-estimées. L'annonce au printemps dernier du lancement de matinales communes dès septembre 2018 est vite apparue irréalisable.

Face à la déception qui commençait à apparaître, le projet a clairement été relancé ces dernières semaines avec des équipes en partie renouvelées, notamment chez France Bleu. Un calendrier a été redéfini. Deux matinales expérimentales seront lancées le 7 janvier prochain à Nice et Toulouse. Ces territoires ont été choisis parce qu'ils permettent de concilier les périmètres de France 3 et France Bleu. Des pilotes seront tournés mi-décembre afin de caler le dispositif.

Le concept a également été précisé, il s'agira d'abord pour France 3 de récupérer le signal radio de France Bleu et de l'habiller avec des images. L'identité de France Bleu ne doit pas être menacée. Le projet vise à s'inspirer très précisément des expériences de radio filmée qui réussissent en Belgique

et au Canada. L'évaluation de cette expérience aura lieu au printemps 2019 tant sur le plan éditorial que financier.

D'autres projets d'émissions communes sont également en chantier. Notamment une émission politique mensuelle de 52 minutes et des journées thématiques communes.

Je ne peux que saluer la réorientation du projet de rapprochement qui, en se donnant du temps et en commençant par deux expérimentations sur des territoires homothétiques, permet de maximiser les chances de succès.

Je terminerai en évoquant les ambiguïtés qui demeurent fortes. Le rapprochement entre France 3 et France Bleu a été initié d'abord avec l'idée de faire des économies. Or, compte tenu des coûts induits par l'augmentation des programmes locaux et des ajustements techniques, il n'y aura pas d'économies massives. Par contre, l'évolution des méthodes de travail peut permettre des gains de productivité importants. L'évolution du modèle de production devrait également favoriser une meilleure diffusion des programmes sur tous les supports. Par ailleurs, des économies sont aussi envisagées à travers des rapprochements immobiliers comme à Rennes.

La principale ambiguïté concerne précisément le numérique. Avant l'été, lorsque le projet de matinales communes apparaissait compromis, les syndicats avaient indiqué qu'il aurait mieux valu commencer par créer des plateformes numériques communes. Le numérique constitue l'avenir de l'audiovisuel public régional, sans doute davantage que la création de chaînes de télévision locales de plein exercice qui sont très coûteuses.

Or, l'expérience de Franceinfo l'a montré, pour s'imposer face à la concurrence, rien ne vaut une marque commune. Or cette hypothèse est aujourd'hui écartée par les deux réseaux qui entendent jalousement préserver leur identité au motif que les Français y seraient attachés... Bien évidemment, ce prétexte illustre d'abord la réticence des encadrements à envisager véritablement un rapprochement. Ce sera une des missions du futur projet de loi de lever ces résistances.

Une marque commune est indispensable pour faire exister cette nouvelle offre aux yeux des Français. La marque France Bleu pourrait à cet égard très bien recouvrir à la fois la radio, les programmes régionaux de France 3 et le numérique. La marque Franceinfo bénéficie également d'une forte légitimité et pourrait donc être envisagée.

Au-delà de cette question d'identification se posera également la question des structures. Comment faire travailler côte à côte dans la durée des personnels avec des statuts et des conditions de travail dissemblables ? Le rapprochement de France Télévisions et de Radio France que votre rapporteur pour avis appelle de ses vœux doit très clairement apporter des solutions, peut-être à travers la création d'une filiale commune ? Les deux réseaux réfléchissent déjà à la création d'un GIE de moyens qui pourrait constituer une première étape.

Vous l'aurez compris, le rapprochement entre France 3 et France Bleu a connu un démarrage difficile mais le pragmatisme comme l'enthousiasme des équipes ont sans doute permis de dépasser les réflexes de repli et les obstacles techniques. Les personnels, comme les responsables, ont pris conscience de la puissance cumulée des deux médias et de la nécessité d'accélérer sur Internet. Le projet avance et il nous appartient de l'accompagner pour qu'il constitue une vraie chance pour nos territoires.

Madame la présidente, mes chers collègues,

Ce budget de transition n'est pas véritablement satisfaisant compte tenu de ses lacunes et de plusieurs choix contestables. Je ne souhaite pas cependant en faire grief au nouveau ministre de la culture qui n'a pas participé à ces arbitrages et qui a déclaré souhaiter pouvoir s'appuyer sur le Parlement pour préparer le projet de loi de réforme de l'audiovisuel.

Ce budget constitue pour ainsi dire le premier « épisode » d'une série qui nous occupera toute au long de la saison 2019. Il met l'accent sur les économies et oblige les entreprises à faire des efforts sur leur organisation. Nous attendons les prochains « épisodes » qui préciseront, je l'espère, comment maintenir une ambition et réaffirmer des missions. Dans cette attente - et compte tenu de l'amendement déjà adopté par la commission des finances auquel je souscris à titre personnel - je vous proposerai de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

Un mot également sur l'article 35 du PLF qui suspend l'indexation de la CAP. Comme je l'ai indiqué, je suis favorable à ce que l'audiovisuel public dispose de moyens suffisants pour son développement mais ceux-ci ne doivent pas servir à préserver des structures coûteuses et insuffisamment productives, c'est une critique qui a été faite par la Cour des comptes dans son rapport de 2017 sur la CAP et que je partage concernant les effets pervers de la sur-indexation qui peut intervenir certaines années. Je propose donc de donner un avis favorable à cet article tout en demandant que les entreprises puissent bénéficier à l'avenir de davantage de moyens pour leur développement soit numérique soit international.

M. David Assouline. - Je souscris à beaucoup de choses qui ont été dites concernant la presse. Cette commission s'honorerait à constituer une commission d'enquête sur la situation de Presstalis, comme nous l'avons souhaité. Nous avons besoin de comprendre ce qui s'est passé pour avancer.

Je ne comprends pas que le rapporteur propose de donner un avis favorable alors qu'il déplore la baisse des crédits pour la presse. On devrait fonctionner dans l'autre sens : définir les politiques publiques que l'on veut avant de décider d'une baisse ou, le cas échéant, d'une hausse des crédits. Nous sommes législateur, pas comptable. Or voilà des années que Bercy nous impose ses impératifs d'économies.

Concernant les crédits d'impôt au cinéma : je n'ai pas encore d'écho de la part des collègues de la commission des finances ou de l'Assemblée nationale. Il est vrai que les crédits d'impôt, de manière générale, représentent pour l'État une dépense. C'est donc une forme de subvention, dont il faut suivre les résultats. J'ai milité pour la création des crédits d'impôt en faveur du cinéma, à une époque où de nombreux tournages étaient délocalisés. Le résultat est sans appel : 600 millions d'euros de dépenses et 15 000 emplois en plus sur nos territoires. Dans quel autre secteur a-t-on réussi à susciter la création de 15 000 emplois ? Ces résultats sont par ailleurs vertueux pour nous car ces dépenses et emplois se répartissent très bien sur les territoires : les Hauts-de-France en profitent, l'Occitanie aussi, même s'il est vrai que l'Île-de-France conserve une place privilégiée en raison notamment de ses propres systèmes de soutien. Je veux donc militer pour que nous soyons attentifs et prêts à rejeter toute offensive de l'Assemblée nationale à l'encontre de ces crédits d'impôt.

Sur l'audiovisuel public, je ne comprends pas la position du rapporteur, dont je partage énormément d'observations mais qui conclut avec un avis favorable. La justification de celui-ci serait qu'on ne peut pas faire porter la responsabilité de ce budget sur notre nouveau ministre et qu'il s'agirait là d'un budget de transition. Ce n'est pas possible. On ne fait là qu'obéir aux injonctions de Bercy. Certes, il y avait beaucoup plus à faire en matière de réductions de dépenses, notamment sur les encadrements dont le poids peut affecter le reste des personnels. Mais même là, les baisses doivent servir à quelque chose. Il n'est pas possible de mettre fin à la filière jeunesse et animation en supprimant la diffusion hertzienne de France 4, de porter un coup à la diversité en supprimant celle de France Ô, de dire qu'on ne pourra plus s'offrir de sport, événement fédérateur. Alors que l'audiovisuel public a été un sujet de consensus depuis dix ans quels que soient les gouvernements, je trouve ce budget irresponsable.

M. Bruno Retailleau. - Nous suivrons l'avis du rapporteur sur l'audiovisuel public. Deux points peuvent toutefois engendrer des divergences. D'abord, nous soutiendrons l'amendement porté par Roger Karoutchi au nom de la commission des finances pour abonder le budget de France Médias Monde et celui d'Arte. C'est important pour la présence de la France dans le monde. Ensuite, contrairement à David Assouline, l'audiovisuel public ne relève pas pour nous d'une religion : nous sommes républicains, et nous souscrivons à l'idée d'une désindexation de la contribution à l'audiovisuel public. Nous l'assumons car nous voulons protéger le pouvoir d'achat des Français.

Mme Dominique Vérien. - Le budget de l'audiovisuel public est effectivement un budget de transition. Baisser les dotations de toutes les sociétés de l'audiovisuel public est injuste et il n'est pas normal que France Médias Monde soit traité de la même manière que les autres sociétés. Nous suivrons donc l'amendement de M. Karoutchi.

J'élargirai mon propos sur France Médias Monde à l'AFP car les deux entités jouent également un rôle de rayonnement de la culture française et de diffusion d'un regard français sur l'actualité. Je sais que des discussions sont en cours entre l'AFD et France Médias Monde pour un financement à hauteur de sept millions d'euros, et j'espère qu'elles vont aboutir.

Les projets concernant France Télévisions avancent, mais on a plus de doutes concernant le choix de supprimer France 4 et la diffusion hertzienne de France Ô, notamment vis-à-vis de la diffusion du sport féminin qui était assurée par la première.

Je suis d'accord avec l'idée selon laquelle c'est en connaissant le projet de fond qu'on pourrait bien réfléchir aux crédits nécessaires. Nous voterons donc plus sur ce budget comme un budget d'attente que de transition : attente d'un projet, attente de valorisation de la culture française.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis des crédits « Presse et Médias ». - La situation de la presse en France demeure critique. En 2009, sept milliards d'exemplaires étaient vendus chaque année. En 2017, moins de quatre milliards. C'est dire l'ampleur des défis auxquels tous les acteurs de la filière sont confrontés. Cette baisse frappe de manière différente les canaux de diffusion, avec une division par deux des réseaux de vente et les familles de presse. La presse d'information politique et générale (IPG) qui est la plus touchée.

Le programme 180 « Presse et Médias » ne représente avec ses 113 millions d'euros qu'un peu plus de 20 % des aides attribuées, qui se composent essentiellement d'exonérations fiscales et sociales. On peut y ajouter le montant prévu sur le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » pour la compensation versée à La Poste, soit 103,8 millions d'euros, pour parvenir à environ 40 % du soutien au secteur et 217,2 millions d'euros. Les crédits s'inscrivent en baisse de 6 % en 2019 et c'est la diffusion qui supporte cette diminution.

En effet, les aides au pluralisme restent stables et l'aide postale, comme convenu dans le contrat passé avec l'État, baisse de 6,9 %. C'est l'aide au portage qui accuse la plus forte contraction, avec 5 M€ de moins.

Contrairement à ce qu'a pu nous indiquer le ministre à l'occasion de son audition le 14 novembre dernier, cette diminution de 15 % est très supérieure à celle de la diffusion, qui régresse en moyenne de 2 à 3 % par année depuis 10 ans. Elle pourrait se cumuler en 2019 avec la non compensation de la suppression du CICE pour 4 millions d'euros, si l'amendement que, avec l'aide de beaucoup d'entre vous, j'ai fait adopter mercredi dernier dans le PLFSS n'était finalement pas adopté. Cette baisse d'un vecteur de diffusion privilégié par la presse régionale ne s'explique donc pas vraiment par autre chose qu'une logique budgétaire, même s'il faut se souvenir que l'aide au portage a beaucoup augmenté depuis 2008.

Je vais maintenant évoquer la situation de Presstalis.

En effet, les très rares marges de manœuvre du programme ont été intégralement absorbées par le sauvetage de cette société.

Le seul mouvement notable de crédit est la division par deux, avec 9 M€, du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP), au bénéfice de Presstalis. Ce fonds permet à des projets innovants et d'avenir de trouver des financements. Il s'agit là, vous en conviendrez, d'une curieuse manière de répondre aux défis posés par le numérique. Presstalis bénéficie par ailleurs d'un prêt de 90 millions d'euros de l'État, déblocable par tranches, et du soutien « volontaire » des éditeurs.

La situation de Presstalis, qui a fait l'objet de pas moins de sept auditions l'année dernière devant notre commission, est en effet préoccupante.

Elle a été révélée en fin d'année dernière, avec un trou dans les comptes de 37 millions d'euros, très supérieur à ce qui était anticipé. Le déficit d'exploitation de la messagerie n'a jamais été positif. Les fonds propres, qui s'établissaient à - 65 M€ en 2010, se sont creusés, depuis, de 40 M€ par an, pour s'établir en 2017 à - 358 M€. En dépit de réformes impulsées par certains de nos collègues - je pense notamment à David Assouline - la société ne tient que grâce à des aides de l'Etat.

Les raisons de cette situation, que j'analyse en détail dans le rapport écrit, sont multiples.

La baisse des ventes n'est qu'un élément parmi d'autres. Il faut surtout y voir la succession de choix hasardeux et d'échecs coûteux. Ainsi, les plans sociaux successifs ont coûté plus de 150 millions d'euros. Les barèmes ne couvrent pas les coûts, et des initiatives lancées par les précédentes directions n'ont jamais porté leur fruit : les nouveaux systèmes d'information, la refonte de l'organisation logistique, la diversification dans le numérique etc...

Le plan de redressement est porté par la nouvelle Présidente, que nous avons auditionnée ici-même. Du côté des charges, il se déroule à peu près suivant le calendrier convenu, avec le départ de 240 salariés et la vente de 11 des 17 dépôts, qui concentrent le déficit.

Les inquiétudes portent plutôt sur le chiffre d'affaires. Les relations sont conflictuelles avec le grand concurrent, les Messageries lyonnaises de presse (les MLP), et les éditeurs, échaudés, se méfient et hésitent à s'engager sur le long terme.

Le rapport remis par Marc Schwartz à la ministre en juin dernier vise en partie à répondre à cette crise.

Il part du constat que la France se caractérise par une profusion de journaux, comme vous le voyez, à un niveau très supérieur aux autres pays, mais pas par un plus grand nombre de lecteurs, d'où la très faible rentabilité de titres qui, pour une bonne partie, sont en réalité de faible qualité.

L'opinion des auteurs du rapport est que cette surproduction est massivement encouragée par le système de diffusion issu de la loi Bichet.

Les solutions apportées sont un véritable « big bang » et signent la fin si ce n'est de l'esprit, au moins de la lettre de la loi Bichet de 1947. Le ministre ne s'est pas encore prononcé formellement dessus. Il serait ainsi mis un terme au statut coopératif obligatoire, au profit de sociétés agréées. Les éditeurs bénéficieraient d'un droit « absolu » à être distribué pour les titres d'information politique et générale (IPG), et d'un droit négocié pour les autres titres. Cela permettrait de mieux régler la question des approvisionnements des points de vente. Enfin, il serait mis fin à l'autorégulation du secteur, qui serait désormais contrôlé par l'ARCEP. Nous sommes maintenant dans l'attente de la position du gouvernement sur ces propositions, et il nous faudra le moment venu nous saisir de ce projet de loi, avec comme optique d'apporter enfin une solution pérenne qui nous garantisse que, tous les trois ou quatre ans, une nouvelle crise et une nouvelle révision de la loi Bichet n'occupe pas l'agenda.

J'en viens maintenant aux kiosques numériques. J'ai organisé une table ronde avec leurs représentants pour essayer de comprendre leur modèle économique et les perspectives qu'ils offrent à la presse.

En effet, si nous sommes tous conscients des dangers du numérique pour le secteur de la presse, il constitue également une très belle opportunité.

La diffusion de la presse quotidienne baisse de manière continue. Cependant, on constate que la part de la diffusion numérique a pour sa part été multipliée par 10 entre 2011 et 2017. Elle a presque compensé les baisses combinées du portage et de l'abonnement postal.

Il n'est pas possible de disposer de la part des kiosques et des abonnements. Les éditeurs rencontrés nous ont indiqué que leur impact était cependant majeur depuis 2016.

Près d'un million de personnes utilisent désormais un kiosque numérique, majoritairement avec la formule du forfait. Il s'agit donc d'un mode de diffusion innovant, mais différent : les éditeurs doivent aussi y trouver leur compte. La distribution est pour eux d'un coût quasiment nul - il suffit d'envoyer un pdf -, mais ils doivent nouer des relations financières satisfaisantes avec les kiosques.

Il faut également voir deux grands avantages à cette diffusion, en ces temps marqués par les fausses informations : les informations ne sont pas filtrées *a priori* par un algorithme, puisque c'est le journal en intégralité qui est disponible et il s'agit d'une information payante et acquittée par le lecteur, soit une très profonde différence avec l'information disponible en ligne.

Toute proportion gardée donc, le développement des kiosques numériques ressemble un peu à ce qu'a connu la musique avec le *streaming*.

Il reste à voir s'ils pourront trouver un équilibre économique et offrir aux journaux un relai de croissance.

La situation de l'Agence France-Presse, que je vais évoquer maintenant, est complexe, comme l'audition de son nouveau Président devant notre commission le 3 octobre dernier l'a confirmé.

Tout d'abord, son élection a été marquée par une intervention de l'État que l'on peut qualifier de tardive - le matin même du vote - et brouillonne, au-delà de son poids au Conseil d'administration. Si l'État est intervenu de si près, il est en revanche trop peu présent dans la définition d'une réelle volonté stratégique. Les trois tutelles, Culture, Bercy et Affaires étrangères, comme le souligne la Cour des comptes, ont du mal à s'entendre sur ce qu'elles souhaitent pour l'Agence. Enfin, le statut de l'Agence apparaît aujourd'hui comme un frein à son développement. Là encore, aucune réponse n'est apportée pour l'instant.

Cette absence de vision est particulièrement problématique car l'Agence est confrontée aujourd'hui à des défis d'ampleur. Son résultat net est négatif, ses revenus connaissent une érosion continue et le soutien public, qui augmente pourtant de 2 millions d'euros cette année, ne pourra pas croître au cours des années à venir. Cette situation n'est pas exclusive à l'Agence, elle est celle de toute la presse. Ainsi, la part des revenus issue des journaux, aujourd'hui de 32 %, a tendance à baisser, certaines publications n'ayant plus les moyens de s'abonner.

Le nouveau président souhaite accroître la part de l'image, et soumis à forte contrainte budgétaire, a conçu un plan de départ de 125 personnes et des embauches dans ce secteur pour 35 personnes. Cet axe fort, qui paraît par ailleurs tout à fait judicieux, ne doit cependant pas se faire au détriment de la qualité du travail éditorial, qui passe par le texte, comme me l'ont fait remarquer les syndicats de l'Agence que j'ai reçus la semaine dernière.

Il n'est pas certain qu'il existe aujourd'hui un modèle de développement viable pour une agence comme l'AFP. Ses grandes concurrentes de taille mondiale, AP et Reuters, dont les comptes ne sont pas publiés, traversent les mêmes difficultés, mais sont intégrés dans de très grands groupes ou bénéficient du soutien au moins implicite d'État qui y voient un élément d'une politique d'influence. Il faudra donc suivre avec attention les projets du nouveau Président.

Dernier point de mon propos, les projets européens de création d'un droit voisin pour les éditeurs de presse.

Les éditeurs ne captent aujourd'hui que 13 % de la valeur générée par leurs publications sur Internet. La Commission a proposé une nouvelle directive, dont l'article 11 permettrait aux éditeurs de mieux faire valoir leurs droits face à l'utilisation de leur production. Les négociations sont longues et complexes : le Parlement européen a une première fois rejeté le texte le 25 juillet, avant de finalement l'accepter le 12 septembre. Les États

sont en cours de négociation, et le ministre nous a fait part de sa volonté d'aller vite sur ce dossier.

Deux remarques cependant. D'une part, si des droits voisins sont une solution séduisante, ils ne résoudront pas d'un coup la crise du secteur. Au mieux, ils créeront un cadre de discussion plus acceptable avec les grandes plateformes. D'autre part, l'opposition aux droits voisins n'est pas l'apanage de Google et autres, mais également de certains États qui craignent qu'ils ne contribuent à « figer » le marché au profit des plus grands éditeurs. Les représentants de la presse en ligne que j'ai reçus n'y étaient d'ailleurs pas favorables, car ils voient les risques de détournement. Il s'agit d'un sujet dont nous aurons l'occasion de largement reparler quand se présentera la transposition de la directive.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 180.

Mme Françoise Laborde, rapporteure pour avis des crédits « Livre et industries culturelles ». - Les industries culturelles rassemblées dans le programme 334 regroupent un grand nombre de secteurs.

Le cinéma, la musique, le jeu vidéo, la lecture sont autant de secteurs qui contribuent au bien être de la population, mais sont également des acteurs économiques de premier plan, avec un chiffre d'affaires supérieur à 15 milliards d'euros et des dizaines de milliers d'emplois.

Le programme 334 comporte 268,7 millions d'euros, en baisse de 0,7 % à périmètre constant. Il convient d'y ajouter les 680 M€ de taxes affectées au CNC, 382 M€ de crédits d'impôt et 88,4M€ pour les bibliothèques, soit plus de 1,3 milliard d'euros de soutien.

Je vais commencer en évoquant le cinéma.

Le financement d'un film mobilise, comme vous pouvez le voir, un grand nombre d'acteurs et des moyens très importants, de quelques millions d'euros à des dizaines de millions pour les plus grosses productions. 56 % de ces financements reposent sur la puissance publique, par le biais des aides ou du cadre mis en place. On distingue donc les aides directes du Centre national du cinéma et de l'image animé (CNC), le financement par les chaînes de télévision, et enfin les crédits d'impôt. Ces trois piliers sont aujourd'hui soumis à des trajectoires complexes.

En ce qui concerne le CNC, le montant des taxes affectées reste stable à 680 millions d'euros. Cependant, le montant des réserves de l'organisme étant en nette baisse, il ne sera plus possible comme les années précédentes de puiser dedans. Les aides devraient donc baisser de 30 millions d'euros en 2019. Le CNC préfère faire porter l'essentiel de cette baisse sur la production audiovisuelle, avec à la clé une réforme des mécanismes de soutien dans un sens plus qualitatif, d'où des protestations des présidents des chaînes privées.

Les chaînes de télévision, pour leur part, sont les principaux financeurs, avec 36,6 % des films de cinéma et beaucoup plus pour leurs propres productions.

Elles sont durement touchées par la baisse de leurs ressources publicitaires, pour les chaînes privées, par la baisse des dotations, pour les chaînes publiques et par les incertitudes sur son modèle pour Canal Plus. Tout cela contribue à fragiliser cet écosystème. Cependant, la signature de l'accord entre Canal Plus et les organisations de cinéma, le 6 novembre dernier, apparaît comme une éclaircie, car elle ouvre enfin, après six ans de négociation, la voie à la signature de la nouvelle chronologie des médias.

Enfin, il faut souligner que le cinéma et l'audiovisuel bénéficient de crédits d'impôt, rénovés et renforcés en 2016, pour un montant de 327 millions d'euros en 2019. Nous y sommes tous profondément attachés, car ils ont montré leur efficacité. Face à la volonté de certains de nos collègues de les remettre en cause, il faut d'une part rappeler que tous les grands pays de cinéma disposent de mécanismes comparables, d'autre part rappeler les évaluations toutes convergentes sur leurs effets positifs. Ainsi, les dépenses annuelles de tournage en France ont augmenté de 639 M€ depuis la réforme, avec 15 000 emplois générés. De plus, avant la réforme, 27 % des tournages de films agréés se déroulaient à l'étranger, contre 12 % aujourd'hui. Il me paraît primordial aujourd'hui d'afficher notre unité, notamment quand viendra le moment du renouvellement de ces crédits d'impôt. Je suis personnellement très favorable à une pérennisation sur longue période, qui permettra justement de marquer l'attractivité du secteur.

L'impact de ces soutiens est visible dans la vivacité de la production française. Nos films représentent maintenant la moitié des sorties en salle, en hausse constante depuis 2008. Si le cinéma américain, avec une part inférieure, réalise toujours près de la moitié des entrées, la diversité de nos productions qui rassemble un large public parmi les 200 millions de spectateurs annuels, est un atout incomparable pour la France.

J'en viens maintenant à mon second point, la musique et le jeu vidéo qui sont, en France, des secteurs d'excellence.

Ces deux secteurs ont été très tôt impactés par la révolution du numérique, et ont failli disparaître, victimes du piratage. Aujourd'hui, ils ont su se réinventer et trouver des voies de développement prometteuses.

Ainsi la musique, dont le chiffre d'affaires avait été divisé par trois en treize ans, redresse la tête, avec une hausse certes lente, mais continue de ses revenus. La musique enregistrée est maintenant principalement écoutée sous forme de streaming, avec des plateformes comme Spotify ou Deezer. Si beaucoup reste à faire sur les modalités de rémunération des artistes, on doit se féliciter que les consommateurs aient repris l'habitude de payer pour écouter des morceaux. La musique bénéficie d'un crédit d'impôt pour

environ 10 millions d'euros. Il est comme pour le cinéma, d'une grande efficacité prouvée, et doit absolument être défendu par notre commission.

Le jeu vidéo s'impose comme la deuxième industrie culturelle après l'édition, mais devant le cinéma et la musique. Les ventes ont atteint en France 4,3 milliards d'euros en 2017, si on inclut le matériel.

Les usages des Français ont évolué : naguère réservé à un jeune public et à quelques passionnés, le jeu vidéo séduit maintenant une majorité de la population, avec notamment le jeu sur mobile, et presque à parité, ce qui est une satisfaction pour moi. Je ne peux pas oublier de mentionner le rapport pionnier de nos deux collègues André Gattolin et Bruno Retailleau qui, dès 2013, avaient anticipé en bonne partie ce succès et proposé des pistes novatrices.

La France bénéficie d'une position enviable dans le monde, et de quelques acteurs de rang mondial comme UBISOFT. Le jeu vidéo bénéficie d'un crédit d'impôt d'un montant élevé de 45 millions d'euros, en constante progression ces dernières années, ce qui montre son attractivité. Une évaluation de ce jeune dispositif a été confiée au CNC, qui devra rendre ses conclusions en 2019.

Je vais maintenant évoquer la question des auteurs et du soutien au livre.

L'édition en France se porte bien : plus de 47 000 nouveautés sont éditées chaque année. Pourtant, ce chiffre signifie aussi que près de 200 livres sortent chaque jour, ce que le marché ne semble pas pouvoir absorber, avec des tirages moyens qui baissent année après année. Cela a un impact très direct sur les auteurs, qui ont de plus en plus de difficultés à vivre de leur art.

Nous avons eu, avec la présidente et Sylvie Robert, un débat en séance la semaine dernière avec la Ministre des solidarités et de la santé. Nous avons été obligés, pour la deuxième année, de faire adopter un amendement au projet de loi finances de la sécurité sociale (PLFSS) afin de prévoir le simple remboursement aux auteurs en 2018 de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) qui ne leur a pas été compensée. Je précise que les crédits sont bien inscrits, pour 18 millions d'euros, depuis l'année dernière, et un décret est paru en mai. Or, aujourd'hui, il ne s'est toujours rien passé, même s'il faut donner acte à la ministre de ses engagements. Cela se surajoute aux difficultés rencontrées par cette profession, qui souffre en réalité de n'être jamais traitée à part, et ce sur tous les sujets : TVA, prélèvement à la source etc.. Même si ces thématiques dépendent de nos collègues des affaires sociales, il faudra que nous soyons en mesure de suivre ce dossier avec attention et, comme en séance publique l'autre jour, de rappeler au gouvernement ses engagements et ses obligations.

Il faut se féliciter de la densité du réseau en France, avec 5 000 librairies spécialisées qui réalisent 22 % des ventes. Les librairies bénéficient de soutien de l'État, et des collectivités territoriales. Comme élu, nous connaissons tous l'importance d'une librairie pour la vie locale. Le

soutien aux librairies passe pour beaucoup par le Centre national du livre (CNL). Nous nous inquiétons l'année dernière de ce que je qualifiais de « lent étiolement » du CNL. En effet, les deux taxes qui lui sont affectées connaissent une décade irréversible. En 2019, heureuse réponse à nos craintes, elles sont supprimées, et remplacées par des dotations, pour un montant de 23,7 millions d'euros qui lui permettra de poursuivre ses missions.

À côté du réseau des librairies, la France dispose d'un vaste réseau de bibliothèques, très soutenu par les collectivités territoriales. Il a été « dynamisé » par deux rapports, celui de Sylvie Robert en 2012, et plus récemment d'Erik Orsenna et Noël Corbin, que nous avons auditionnés en commission le 21 mars dernier. Il reste beaucoup à faire pour étudier la faisabilité de certaines propositions, comme l'ouverture de lieux le dimanche, mais le premier effet positif s'est déjà fait sentir : les soutiens de l'État, en particulier à travers la dotation générale de décentralisation (DGD), ont été augmentés de 8 M€ en 2018 et s'établissent maintenant à 88,4 millions d'euros. Le Ministre a même annoncé une « rallonge » de 2 millions d'euros. Je l'ai interrogé sur ce point lors de son audition la semaine dernière, en soulignant que ces crédits n'apparaissent nulle part, et il nous a été répondu qu'ils seraient dégagés « en gestion ». Cette réponse n'est ni satisfaisante, ni respectueuse de l'autorisation parlementaire, qui constitue juridiquement un plafond de dépense. Elle laisse en tout cas dans l'idée que le ministère disposerait en cours d'année de marges de manœuvre importantes, ce que nous n'avions pas perçu jusque-là.

La Bibliothèque nationale de France maintenant (BnF) concentre à elle-seule les deux tiers des crédits du programme, avec 207,9 M€. La hausse n'est qu'apparente, à périmètre constant, les moyens restent identiques.

La vraie interrogation porte sur le fonctionnement du futur ensemble de 30 000 m² : à ce stade, aucun crédit de fonctionnement n'a été prévu, ce qui est préoccupant. Il faudra donc s'assurer que dans les années à venir, les conditions d'accueil du public et donc les personnels soient assez présents pour être à la hauteur des lieux.

Enfin, je vais évoquer la lutte nécessaire contre le piratage.

Selon une étude récente, le piratage représenterait en 2017 en France 1,15 milliard d'euros. Ce chiffre est très important. Il correspond au double des aides du CNC, à trois fois les crédits d'impôt, et à cinq fois les investissements de Canal Plus. Résoudre, même partiellement, la question du piratage, c'est répondre en grande partie aux inquiétudes du milieu du cinéma.

Nous avons auditionné le président de la Hadopi en commission, Denis Rapone le 30 mai dernier. Il nous a exposé ses projets d'évolution de la législation : établissement d'une « liste noire », adaptation de la réponse graduée. Tout cela devrait trouver sa place dans la future loi audiovisuelle. La signature prochaine de la chronologie des médias, en rendant toujours

disponible une solution légale pour le visionnage d'une œuvre, pourrait permettre de limiter de fléau.

Il faut enfin mentionner les négociations européennes en cours sur l'article 13 de la directive sur les droits d'auteur. Les négociations sont longues et complexes, il s'agit de contraindre les plateformes à assumer leurs responsabilités en passant des accords de licence ou en filtrant mieux les contenus illégaux. Là encore, les mesures de transposition devront intervenir rapidement.

Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de ce programme.

Mme Colette Mélot. - Ce budget contient des améliorations notables s'agissant de la presse et du livre ; par le biais du conseil national du livre, le secteur bénéficiera d'une vraie dotation, ce qui est une bonne chose.

L'année 2019 sera décisive pour l'audiovisuel et ce budget est assurément celui d'une transition. Il convient que nous nous mobilisions sur ce sujet et que nous demeurions attentifs quant à la réforme à venir.

Le groupe des indépendants est par ailleurs favorable à l'amendement de notre collègue Roger Karoutchi au nom de la commission des finances.

M. Laurent Lafon. - Nous partageons l'avis du rapporteur sur les aides à la presse, dont nous attendons avec impatience la réforme, que nous souhaitons profonde et structurelle.

La situation de Presstalis est devenue intenable et aberrante, si l'on songe que l'on prélève 9 millions d'euros pour la renflouer du fonds stratégique pour le développement de la presse, dont les crédits sont destinés à financer l'innovation et la transition du secteur.

Je regrette la baisse de 5 millions d'euros des aides au portage, qui me semblent constituer dans cette phase de transition une aide nécessaire. La disparition des kiosques de nos villes est mal vécue, aussi cette mesure ne va pas dans le bon sens.

M. Pierre Ouzoulias. - Je souhaiterais vous faire remarquer, mes chers collègues, les résultats exceptionnels obtenus en 2017 par France Culture, tant en audience cumulée qu'en téléchargement de *podcasts* : plus de 20 millions de podcasts téléchargés par mois, soit une hausse de 29 %. Ces émissions téléchargeables sur Internet participent aussi du rayonnement de notre pays et de la diffusion de nos valeurs. Dans un pays qui interdit l'athéisme, écouter une émission de France Culture sur la laïcité est comparable à l'écoute de Radio Londres pendant l'Occupation. Or, quand les agents fournissent un travail de qualité, qui se traduit par une telle diffusion, on pourrait attendre d'un budget qu'il soutienne leurs efforts. Ce budget ne le fait pas et nourrit une certaine incompréhension.

Un budget est l'affirmation comptable d'une volonté politique. Nous avons longuement débattu des fausses nouvelles et des moyens de les combattre : comme à cette occasion, je ne peux dire qu'il y a des limites à la duplicité. On ne peut pas affirmer qu'il faut lutter contre les fausses nouvelles et, concomitamment, réduire les moyens des institutions qui font ce travail.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - En l'absence de notre rapporteur, je ne peux répondre à vos questions. Permettez-moi toutefois de rebondir sur la question de l'arrêt de la diffusion de France 4 sur la TNT. J'avais proposé un moratoire sur la fin de sa diffusion, car j'estimais que cette annonce isolée et désordonnée contrariait la réflexion globale qu'il convient de mener sur l'avenir de l'audiovisuel public. Le sondage que nous avons commandé à l'occasion de notre colloque sur l'avenir de l'audiovisuel public indiquait que 70 % des Français y étaient opposés. Au-delà de la chaîne, c'est l'avenir de toute une filière de production qui est en jeu.

J'ai senti que le ministre n'était pas très à l'aise sur ce sujet, s'agissant d'une décision intervenue avant sa prise de fonctions. Nous devons réfléchir aux modalités de notre action.

Je rappelle que notre commission doit donner un avis global sur les crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » ainsi qu'au compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » et à l'article 35 du projet de loi de finances.

Mme Sonia de la Provôté. - Si je comprends bien, l'avis favorable que nous souhaitons émettre dépend de l'adoption d'un amendement en séance publique. Je m'abstiendrai donc s'agissant des crédits de la mission.

M. David Assouline. - Nous refusons la logique de prendre à l'un pour donner à l'autre, à laquelle obéit l'amendement de notre collègue Roger Karoutchi ; prendre à Radio France et à France Télévisions ne nous convient pas.

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public ».

La commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 35 du projet de loi de finances pour 2019.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 3 octobre 2018

- *AFP* : M. Fabrice FRIES, Président.
- *Alliance (presse quotidienne nationale et régionale)* : M. Jean-Michel BAYLET, Président, M. Jean-Pierre DE KERRAOUL, vice-président, M. Marc FEUILLEE, vice-président, Mme Haude d'HARCOURT, M. Denis BOUCHEZ, Mme Maud GRILLARD.

Jeudi 4 octobre 2018

- *La Quadrature du Net* : M. Philippe AIGRAIN, Co-fondateur.
- *Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne* : M. Jean-Christophe BOULANGER, Président, M. Loïc LEBRUN, vice-président en charge des affaires institutionnelles, M. François MERESSE, Directeur général.

Jeudi 11 octobre 2018

- *Table ronde kiosques numériques* : M. Damien BERNET, M. Anthony COLOMBANI, M. Jean-Frédéric LAMBERT, M. Antoine DUVIGNAC, M. Ari ASSUIED, M. Guillaume MONTEUX, M. Arthur DREYFUSS, M. Aurélien POZZANA, Mme Christine CAYLA.
- *Presstalis* : Mme Michèle BENBUNAN, Présidente-directrice générale.

Mercredi 17 octobre

- *Rencontre avec l'ensemble des représentants de la Fédération nationale de la presse spécialisée*, présidée par M. Laurent BERARD-QUELIN.

Mercredi 14 novembre 2018

- *Intersyndicale de l'AFP* : M. Philippe FAYE, M. Dominique SCHROEDER, M. Benoit FAUCHET, M. Richard LEIN, M. Paul DEFOSSEUX, M. Joëlle GARRUS, M. Marc DEFONTAINE, Mme Stéphanie LEROUGE, M. Jean Paul GIRARDEAU.

ANNEXE

Audition de M. Franck Riester, ministre de la culture

MERCREDI 14 NOVEMBRE 2018

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Nous accueillons M. Franck Riester, ministre de la culture. Comme vous le savez, nous sommes extrêmement attentifs au devenir de la culture et à l'attention qui lui sera apportée. Nous comptons sur vous pour redonner à ce ministère l'influence qu'il a quelque peu perdue ces dernières années. Sans plus attendre, je vous laisse la parole.

M. Franck Riester, ministre de la culture. - Merci madame la présidente. J'ai été onze ans et quelques mois membre de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale. Dans ce cadre, j'ai l'occasion de participer à des travaux communs avec les membres de votre commission. La culture implique un travail collectif : j'ai besoin de vos compétences, savoir-faire et idées. Ce ministère a de nombreux sujets à traiter. L'ensemble des acteurs concernés par la culture doivent être mobilisés et fédérés, y compris les députés européens, tant ces enjeux dépassent le cadre national.

Je viens aujourd'hui vous présenter le budget pour 2019 du ministère de la culture. Il s'agit d'un budget conforté, à hauteur de 3,65 milliards d'euros, soit 17 millions d'euros de plus qu'en 2018. Au total, en prenant en compte les ressources publiques affectées à l'audiovisuel public, les taxes affectées à nos opérateurs et les dépenses fiscales, plus de 9,7 milliards d'euros seront consacrés à la culture en 2019. Si une augmentation de budget n'est jamais une fin en soi, c'est tout de même, dans le contexte budgétaire actuel, un signe fort. Lorsqu'on cherche à faire des économies, le budget de la culture est généralement la variable d'ajustement. Tel n'est pas le projet de ce gouvernement. Le projet de transformation que nous portons, ensemble, pour le pays, appelle une politique culturelle ambitieuse. Le budget qui nous réunit aujourd'hui nous permettra de la mener à bien.

Notre politique culturelle sera centrée autour de trois grandes priorités. La première, c'est d'assurer à tous les Français les conditions d'un égal accès à la culture. Cette démarche nécessite d'inscrire notre politique culturelle dans nos territoires. J'ai été, pendant vingt-trois ans, élu local puis maire. Je sais combien l'action des collectivités territoriales est complémentaire de celle de l'État et combien leur partenariat est indispensable. De mon expérience, je tire une conviction : pour que notre

politique bénéficie aux territoires, il faut que les moyens soient gérés par les territoires ou au plus près de ceux-ci. C'est pourquoi le ministère de la culture augmentera la part de ses crédits déconcentrés, qui atteindront 849 millions d'euros. Ils augmenteront de 30 millions, après avoir déjà augmenté de 30 millions cette année. En deux ans, les directions régionales de l'action culturelle (DRAC) auront vu leurs moyens progresser de 8 % et leurs effectifs seront sanctuarisés.

Cet ancrage territorial trouve sa meilleure incarnation dans notre politique pour le patrimoine.

Plus de 85 % des crédits d'entretien et de restauration pour les monuments historiques - hors grands projets - vont aux monuments en régions. C'est une raison suffisante de les sanctuariser, à 326 millions d'euros. Ils permettront de financer plus de 6 000 opérations, partout en France et en Outre-mer. Il faut y ajouter le loto du patrimoine, porté par Stéphane Bern, qui a suscité une mobilisation exceptionnelle : 15 millions d'euros de recettes sont d'ores et déjà assurées au profit de la Fondation du Patrimoine, afin de sauver nos monuments en péril. Elles devraient à terme avoisiner les 20 millions d'euros. Pour accompagner cet élan populaire, nous avons annoncé, avec le ministre de l'action et des comptes publics Gérard Darmanin, un déblocage de 21 millions d'euros supplémentaires dès la fin de gestion 2018.

Cette action territoriale ne saurait servir de variable d'ajustement pour les grands projets patrimoniaux, notamment parisiens. La rénovation du Grand Palais ou les divers projets immobiliers de nos établissements nationaux doivent faire l'objet de plans de financement dédiés, étalés dans la durée, avec le souci constant de parvenir à un équilibre économique de long terme et de pallier tout risque de dérive budgétaire.

Par ailleurs, les exemples récents d'opérations patrimoniales alliant crédits de l'État, emprunt privé, ressources propres et mécénat se sont imposés comme un levier de responsabilisation de l'ensemble des acteurs. Ils nous rappellent, si besoin était, toute l'importance du mécénat. Sur les 2 milliards d'euros de dons déclarés en France en 2017, 500 millions d'euros bénéficient à ce secteur. Ne brisons pas cet outil devenu indispensable !

Nous devons garantir partout les conditions d'un égal accès à la culture dans tous les territoires, en particulier les plus délaissés : tel est le sens de la circulation des oeuvres et des artistes, prévue par le plan « Culture près de chez vous », auquel le ministère consacrera 6,5 millions d'euros en 2019. C'est également le sens de notre soutien aux bibliothèques, qui sera poursuivi et amplifié. Elles seront davantage ouvertes : 265 bibliothèques sont d'ores et déjà accompagnées dans l'aménagement de leurs horaires, avec une extension moyenne de six heures par semaine. Elles seront également mieux ouvertes : deux millions d'euros additionnels seront mobilisés, en plus des 88 millions d'euros déjà prévus.

L'accès à la culture ne peut être une réalité que si on y est sensibilisé dès le plus jeune âge. 145 millions d'euros seront consacrés à l'éducation artistique et culturelle l'année prochaine, afin de donner à chaque enfant une éducation artistique et culturelle à l'école, d'ici 2022 et que les plus jeunes puissent fréquenter des œuvres, des artistes et s'initier à la pratique artistique. C'est deux fois plus qu'en 2017. Cet objectif suppose également un partenariat fort avec l'éducation nationale que j'aurai à cœur de poursuivre.

Le pass culture participe de cette même ambition d'ouverture à la diversité culturelle : une enveloppe de 34 millions d'euros lui est réservée en 2019. Nous lancerons prochainement son expérimentation auprès de 10 000 jeunes dans les cinq départements test que sont la Guyane, le Finistère, la Seine Saint Denis, le Bas Rhin et l'Hérault.

Mais pour permettre un égal accès à la culture, il faut d'abord de la culture. Il nous revient de soutenir celles et ceux qui la font vivre : nos artistes, nos créateurs, nos lieux de diffusion.

C'est notre deuxième priorité : il n'est pas de culture sans création. C'est pourquoi les crédits qui lui sont dédiés seront sanctuarisés. Ces crédits favoriseront l'émergence de nouveaux talents, l'accompagnement des artistes dans leurs projets et la meilleure diffusion des œuvres en milieu rural et dans les quartiers prioritaires. 706 millions d'euros iront notamment au spectacle vivant, tandis que le soutien aux arts visuels sera accru, pour atteindre 76 millions d'euros.

Parce qu'il n'est pas de création sans créateurs, nous continuerons également à soutenir leur emploi. C'est le rôle par exemple du fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle vivant (FONPEPS). Il sera évidemment prolongé au-delà de 2018. Les crédits de 2019 ont été ajustés à la réalité de l'exécution budgétaire, sans aucune remise en cause de principe. D'ici la fin de l'année et en 2019, nous poursuivrons également le travail avec les représentants des artistes auteurs. Ils méritent une protection sociale digne de ce nom, comme le rappelle un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 que vous avez été nombreux à présenter et qui sera bientôt débattu en séance. La hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) sera compensée par 18 millions d'euros de crédits nouveaux. Les cotisations seront recouvrées par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) à compter de 2019. Certains aménagements ont été rendus possibles dans le cadre du prélèvement à la source. Enfin, les inspections générales des affaires sociales et des affaires culturelles travaillent actuellement sur le régime de protection sociale des artistes auteurs. Elles me feront des propositions d'ici la fin de l'année.

Il n'est pas de création, non plus, sans industries culturelles. Sur le sujet du livre, d'abord : le budget 2019 marque la budgétisation des moyens du Centre national du livre. Celle-ci sécurisera des ressources dont le rendement était fragilisé depuis plusieurs années. Elle s'opérera au niveau

du budget 2018 et sera accompagnée de la suppression des deux taxes qui étaient affectées au Centre, dont celle sur le chiffre d'affaires des entreprises d'édition. Concernant la musique, ensuite : le Centre national de la musique (CNM) est un projet auquel je crois et auquel j'ai consacré, comme député, un rapport dont Roch-Olivier Maistre a repris les réflexions. Il soutiendra notre production et son rayonnement à l'international, dans un contexte de concurrence exacerbée. Il est sur le point de se concrétiser, et je me battraï pour qu'il voie enfin le jour. Dès 2019, cinq millions d'euros seront mobilisés pour en amorcer le financement en année pleine. Ces moyens viendront également renforcer les dispositifs en faveur de l'exportation.

Les industries culturelles ne peuvent vivre sans crédits d'impôt. Ces dispositifs jouent un rôle essentiel notamment à la structuration des filières du cinéma, de l'audiovisuel, de la musique enregistrée ou de la production de spectacles. Ils pérennisent ou créent de l'activité et de l'emploi dans notre pays, contribuent au renouvellement des talents et à la promotion de la diversité culturelle. Je les défendrai avec la plus grande vigueur. Comme toute dépense fiscale, ces dispositifs nécessitent d'être évalués et, éventuellement, mieux pilotés. C'est indispensable pour optimiser leur effet.

Enfin, la troisième priorité de notre politique culturelle - et donc de ce budget -, c'est de permettre à nos médias de se renouveler, de se moderniser.

Je pense à la presse, qui doit faire face à de considérables mutations. Nous l'aiderons à engager les transformations nécessaires. Nous accompagnerons l'Agence France-Presse, avec 2 millions d'euros supplémentaires. Au total, le soutien de l'État aura été de près de 8 millions d'euros supérieur aux engagements pris dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens qui s'achève. Nous continuerons à soutenir le pluralisme de la presse, avec des aides qui seront sanctuarisées à hauteur de 16 millions d'euros. Nous accompagnerons également la transformation de la distribution de la presse, comme nous accompagnons déjà Presstalis. C'est tout l'enjeu de la réforme de la loi Bichet, que nous préparons pour le début de l'année prochaine. Je sais que votre commission, et notamment votre collègue Michel Laugier, sont mobilisés sur ce sujet.

En 2019, une autre grande transformation s'invitera dans le secteur des médias : celle de notre paysage audiovisuel. D'une part, nous entamerons la mise en oeuvre de la transformation de l'audiovisuel public. J'ai entendu, madame la Présidente, MM. David Assouline, Jean-Pierre Leleux et André Gattolin, vos appels à la nécessaire refondation de ce secteur. Je vous associerai à nos travaux sur la gouvernance de l'audiovisuel public, pour que nous confortions nos ambitions pour l'audiovisuel public et réformions la loi de 1986. Je vous préciserai ultérieurement ma vision de notre co-construction, en amont de la discussion au Parlement, de cette nouvelle régulation de l'audiovisuel. Il nous faudra, pour ce faire, intégrer notamment la transposition de la directive sur les « services de médias audiovisuels ». J'ai rencontré, à ce sujet, le vice-président de la Commission

européenne et je dois rencontrer cette semaine mes homologues allemandes de la justice et de la culture, afin de conforter l'axe franco-allemand sur la question des droits d'auteur. *A priori*, je souhaite que la transposition de cette directive et la loi sur l'audiovisuel public soient votées concomitamment.

L'année 2019 marquera le 60^e anniversaire du ministère de la culture. Cet anniversaire nous oblige à être plus que jamais fidèles aux ambitions de ses fondateurs, tout en assumant les ruptures et les transformations nécessaires. Ce budget nous aidera à faire de l'action de ce ministère une fierté collective.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir présenté les différents aspects de votre mission plurisectorielle et passe la parole, pour débiter notre débat, aux différents rapporteurs de notre commission sur la mission Médias, livre et industries culturelles.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel. - Lors du débat à l'Assemblée nationale, vous avez semblé indiquer qu'il n'y aurait pas de réforme de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) avant 2021. Pouvez-vous nous le confirmer ? Cette mesure n'est-elle pourtant pas indispensable pour boucler le financement de la réforme à venir et renforcer sa spécificité en supprimant, par exemple, la publicité ?

M. Franck Riester, ministre. - La réforme sera conduite d'ici 2021 au plus tard, suite à la suppression de la taxe d'habitation. Elle tiendra compte de l'évolution des usages, en termes d'accès aux médias, de nos compatriotes. La modernisation du financement de l'audiovisuel public sera ainsi adossée sur une réflexion globale afin qu'elle soit juste et pérenne.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel. - Selon la présidente de France Télévisions, que nous avons pu auditionner, la suppression de France 4 ne devrait quasiment pas permettre de réaliser des économies, sinon à travers la baisse des coûts de diffusion. Par contre, les effets néfastes de cette décision devraient être réels, en livrant les enfants aux griffes de YouTube et de ses annonceurs, ainsi qu'en affaiblissant le secteur français de l'animation. Le président de la BBC, qui intervenait au Sénat dans le cadre du colloque sur l'avenir de l'audiovisuel public en juillet dernier, a dit que cela ne faisait pas de sens de se priver d'une chaîne dédiée aux enfants si l'on souhaitait fidéliser les jeunes publics. Accepteriez-vous, dans ces conditions, de réétudier la suppression de la diffusion hertzienne de France 4 ou, tout du moins, d'en repousser de plusieurs années la mise en œuvre ?

M. Franck Riester, ministre. - Je partage votre point de vue sur l'importance du secteur de l'animation, qui est dynamique et exporte des contenus vers le monde entier. Notre offre pour la jeunesse doit répondre aux besoins d'information, de divertissement, d'éducation et d'accès à la

culture. France Télévisions doit mettre en œuvre un plan ambitieux tourné vers la jeunesse passant à la fois par le numérique et l'offre linéaire.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel. - Le rapprochement entre France 3 et France Bleu devait se concrétiser en septembre 2018 par le lancement de matinales communes. Il apparaît aujourd'hui très difficile de créer des rendez-vous communs, faute de maillage commun du territoire et compte tenu de la difficulté à illustrer en images toutes les actualités locales. Que pouvez-vous nous dire des deux expérimentations en cours sur la Côte d'Azur et en Occitanie ? Cette expérimentation pourrait-elle aboutir à une remise en cause du projet si les difficultés se confirment, afin de privilégier d'autres types de coopération ?

M. Franck Riester, ministre. - Mon point de vue sur cette question est connu. Il y a une convergence des contenus et l'audiovisuel public doit être plus présent encore en régions. Il faut à la fois être volontariste et privilégier la différenciation pour adapter nos dispositifs. Je suis très attentif aux résultats des expérimentations : France Bleu et France 3 doivent travailler de concert pour étoffer leur gamme de contenus régionaux, dans les secteurs de la télévision, de la radio et du numérique.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel. - Le chantier de Radio France a connu, en 2017, de nouvelles déconvenues avec l'émergence d'une « crise juridique », suite à des dépassements de marchés et de nombreuses malfaçons qui ont occasionné des retards. Cette crise semble aujourd'hui terminée et un nouveau scénario a été établi pour terminer le chantier. Pouvez-vous nous confirmer que le chantier sera bien terminé à la fin de 2022, soit avec cinq ans de retard ? Quel en est aujourd'hui le coût global estimé pour ce chantier en distinguant l'investissement du fonctionnement ?

M. Franck Riester, ministre. - Ce coût est estimé à 430 millions d'euros, soit plus de 20 % que les estimations de départ. Les travaux doivent repartir. Ce budget sera néanmoins *ad hoc*.

Mme Françoise Laborde, rapporteure pour avis des crédits du livre et des industries culturelles. - Le statut des auteurs constitue une source de préoccupation pour notre commission. Avec Sylvie Robert, nous avons reçu récemment les organisations représentatives, qui nous ont fait part de leur désarroi sur plusieurs réformes, toutes au détriment de la situation des auteurs : hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) prélevement à la source et réforme du statut social. Avec la présidente de la commission et de nombreux collègues, nous avons déposé un amendement pour rappeler au gouvernement sa promesse, pas encore tenue, d'une simple compensation de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG). Alors que 18 millions d'euros ont été prévus en 2018 et 2019, rien n'a encore été versé. Ma question est donc double : sur la CSG, quand allez-vous enfin trouver une solution, et sur les problèmes que rencontrent les auteurs, quand allez-vous réfléchir à un vrai statut adapté ?

M. Franck Riester, ministre. - Cette question du statut des artistes auteurs est fondamentale et complexe. La compensation de la CSG a été budgétée en 2018 et son versement a été confié à la maison des artistes et à l'AGESSA ; la campagne de versement et d'information étant d'ores et déjà lancée. Ce sujet n'est donc pas d'ordre budgétaire. Il faudra réinscrire cette compensation, pour 2019, afin qu'elle soit versée intégralement. À partir de 2020, le Gouvernement prévoit de mettre en place une mesure pérenne de prise en charge des cotisations de l'impôt sur les sociétés à cette même hauteur. Un décret en ce sens est d'ailleurs en cours d'élaboration.

Mme Françoise Laborde, rapporteure pour avis des crédits du livre et des industries culturelles. - Nous sommes bien dans notre rôle de contrôle parlementaire et ne manquerons pas de vérifier le bon versement de cette compensation. J'en viens à ma seconde question : je me réjouis de l'annonce de l'accord entre Canal Plus et les sociétés de production du cinéma arraché la semaine dernière. Cette signature rend maintenant enfin envisageable la conclusion d'un accord sur la chronologie des médias, indispensable pour la pérennité du financement du cinéma et que nous attendons depuis plusieurs années. Où en sommes-nous sur ce sujet, et sur quelles bases l'accord se fera-t-il ?

M. Franck Riester, ministre. - On ne peut que se réjouir du déblocage de la situation et de la conclusion de cet accord. Je tiens, d'ailleurs, à saluer le travail de ma prédécesseur sur ce dossier. Canal Plus assumera son rôle, pour les quatre années qui viennent, de financeur du cinéma français et maintiendra son modèle généraliste sur le cinéma et sur le sport, avec une présence sur la Télévision numérique terrestre (TNT). Le groupe s'est aussi engagé à demander l'agrément au Conseil supérieur de l'audiovisuel. En contrepartie, la signature de l'accord sur la modernisation de la chronologie des médias doit intervenir dans les prochains jours. Cet accord implique l'élargissement de la dérogation de la sortie des films en DVD et VAD trois mois après leur sortie en salles, la fin du gel des droits de vidéos à la demande pendant la fenêtre Canal Plus, ainsi que l'avancée de toutes les autres fenêtres, VOD par abonnement comprise. Sa signature devrait intervenir dans les tout-prochains jours.

Mme Françoise Laborde, rapporteure pour avis des crédits du livre et des industries culturelles. - Les secteurs de la musique et du jeu vidéo sont peu consommateurs de crédits publics, mais bénéficient de deux crédits d'impôt très utiles. Ils ont certes été renouvelés, mais pour des périodes limitées. Or, en cette matière la stabilité et la visibilité sont primordiaux. Pouvez-vous nous en dire plus sur votre position à propos de leur prorogation ?

M. Franck Riester, ministre. - Ce sujet est récurrent. Certains parlementaires proposent de remettre en question ces crédits d'impôt, qui semblent pourtant des outils vertueux. Ces crédits d'impôt permettent aux acteurs du secteur de soutenir et d'accompagner la diversité des créations. Ils ont également permis de ramener en France certaines productions

cinématographiques et ainsi de contribuer au développement économique local. Comme toute dépense fiscale, ces dispositifs doivent être évalués et, éventuellement, mieux pilotés, lorsqu'ils bénéficient notamment au spectacle vivant.

Mme Françoise Laborde, rapporteure pour avis des crédits du livre et des industries culturelles. - Où sont passés les deux millions d'euros de crédits additionnels, qui permettent au concours particulier bibliothèques de la dotation générale de décentralisation (DGD) de passer de 88 à 90 millions d'euros ?

M. Franck Riester, ministre. - Ces deux millions d'euros relèvent de crédits de gestion. Dans le cadre de votre mission de contrôle de l'action du Gouvernement, vous aurez tout le loisir d'examiner la réalité de cette augmentation.

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis des crédits des programmes « Création et Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». - La ligne ministère de l'intérieur - DGD, reste fixée à 88 millions d'euros.

M. Franck Riester, ministre. - On retrouve une situation analogue pour le Centre national de la musique (CNM) où l'engagement du Gouvernement est en gestion.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis des crédits de la presse. - Le budget de l'Agence France-Presse (AFP) est annoncé en augmentation de deux millions d'euros. Une telle augmentation ne règlera pas le problème de fond de l'agence. Avec un chiffre d'affaires commercial en diminution, l'AFP assume difficilement ses charges, sans parler de son endettement conséquent. Comment voyez-vous l'avenir de l'Agence France-Presse dans un contexte concurrentiel où les autres agences internationales sont dotées de très importants budgets ?

M. Franck Riester, ministre. - Le budget octroie des moyens supplémentaires pour que l'AFP réussisse sa transformation qui s'avère complexe. Il s'agit là d'un signe fort de l'accompagnement du Gouvernement de cette agence, qui est à la fois une force pour la presse dans notre pays et un atout pour le rayonnement de la France dans le monde. Nous aurons sans doute l'occasion d'évoquer ensemble le plan de transformation de l'AFP de manière spécifique.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis des crédits de la presse. - Ma seconde question portera sur Presstalis qui constitue un autre sujet récurrent. Votre réflexion sur l'évolution de la loi Bichet, que vous souhaitez rapide, se fonde-t-elle sur le rapport de Marc Schwartz ?

M. Franck Riester, ministre. - Ma réflexion se fonde sur la diversité des contributions des personnes qui ont été impliquées sur cette question. Mes prédécesseurs se sont d'ailleurs penchés sur l'évolution de la loi Bichet. Le dispositif Presstalis doit être modernisé. Je crois que le processus coopératif exclusif arrive à son terme.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis des crédits de la presse. - L'aide au portage connaît une diminution de 5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019, très au-dessus de la baisse de la diffusion. Dans le même temps, il n'est actuellement pas prévu que les entreprises de portage bénéficient de la compensation prévue pour la fin du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), soit 4 millions d'euros. En l'état actuel donc, ce secteur, primordial pour la presse locale, subirait une perte de 9 millions d'euros en une seule année. Je viens de déposer un amendement sur le PLFSS 2019 sur la question de la compensation des entreprises de portage, suite à la fin du CICE. Il vient d'ailleurs d'être adopté en séance contre l'avis de votre collègue en charge des solidarités et de la santé. Monsieur le ministre, quelle est votre position sur cette question ?

M. Franck Riester, ministre. - Les budgets mobilisés pour l'aide au portage doivent être adaptés aux volumes. Le budget de l'aide au portage a triplé depuis 2008 ! Comme toute intervention publique, il faut évaluer son efficacité réelle. Les 5 millions d'euros de baisse s'inscrivent dans cette logique, mais permettent de maintenir une ambition pour l'aide au portage, avec un montant trois fois supérieur, en 2019, à son niveau de 2008.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis des crédits de la presse. - Sachant que 800 millions de journaux sont distribués chaque année grâce au portage ! Où en sont les négociations européennes sur les droits voisins évoqués lors de l'examen de la proposition de loi sur la manipulation de l'information.

M. Franck Riester, ministre. - Deux trilogues se tiendront le 26 novembre et le 13 décembre prochains. Je viens de rencontrer le vice-président de la Commission européenne et je dois, comme je l'évoquais à l'instant, dialoguer avec mes collègues allemandes. La France doit demeurer très mobilisée sur cette question. Dans le contexte de la révolution numérique, les droits voisins des éditeurs de presse doivent être reconnus, mais je ne dispose pas, pour l'heure, des éléments pris en compte par la négociation.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Je donne à présent la parole aux représentants des groupes, en commençant par David Assouline, qui représente également le Sénat au centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

M. David Assouline. - Je suis heureux que le nouveau ministre de la culture connaisse bien le secteur des médias. Entre l'année dernière jusqu'à l'année 2022, l'audiovisuel va connaître d'importantes coupes budgétaires, dans un contexte où les coûts des programmes sont de plus en plus élevés. Des économies sont conduites, alors que le nouveau cadre de l'audiovisuel public n'est pas encore défini. Pour tenir notre rang dans la compétition mondiale, face à l'internet et au secteur privé, il nous faut pourtant plus de moyens. En outre, la sanctuarisation de l'investissement de l'audiovisuel public dans la création et le maintien d'une information de qualité et d'un

accès aux compétitions sportives sont nécessaires. Une telle baisse budgétaire est un très mauvais signe ! Pourquoi, alors que nous étions parvenus à un consensus, avec l'indexation de la contribution à l'audiovisuel public sur l'inflation, retirer le fruit de cette augmentation de deux euros aux dotations de l'audiovisuel public ? L'évolution de l'affectation de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) s'inscrit à l'encontre de son principe fondateur. Enfin, comment les parlementaires pourront-ils être associés, en amont, à la préparation du projet de loi qui doit être finalisé en janvier prochain ?

M. Pierre Ouzoulias. - Le groupe Mondadori France risque d'être racheté par un groupe dont le modèle économique ne concourt guère au développement du pluralisme dans la presse. Conformément aux dispositions de l'article 72 du code général des impôts (CGI), les industries de presse doivent participer à la diffusion de la pensée, de l'information, de l'éducation, de la récréation du public. On s'éloigne ainsi de cette exigence. Le Gouvernement devrait porter un regard plus attentif sur la qualité de l'information en encourageant la presse à respecter la déontologie des journalistes. Comment conditionner les aides publiques à la presse et aboutir au respect d'une charte de qualité permettant de lutter contre les fausses informations et de renforcer le respect du pluralisme de l'information ? Cette démarche s'inscrit dans la continuité de la réforme de la loi Bichet qui vise à conforter la liberté de conscience via la liberté de la presse.

M. André Gattolin. - Ma question portera sur le financement et l'économie de l'audiovisuel public. 4,2 millions de foyers, bientôt 4,5 millions, vont être dégrévés de la CAP. L'État devra compenser ce manque à gagner. Le niveau et la nature des dégrèvements ne sont-ils pas trop élevés ? La redevance universelle n'existera pas, puisqu'elle sera compensée par le budget de l'État et, donc, par les contribuables. Par ailleurs, le rapport déposé par Aurore Bergé et Pierre-Yves Bournazel préconise la suppression de la publicité sur Radio France et son maintien sur France Télévisions. Or, à la radio, le volume de recettes tiré de la publicité est déjà plafonné. A l'inverse de la télévision, la radio ne dispose pas non plus de droits sur ses productions, faute d'un marché de revente. Le contingentement en volume ou en temps de publicité doit-il être plutôt privilégié pour garantir à Radio France plus de revenus ? Quel est votre point de vue sur les propositions de ce rapport ?

M. Jean-Raymond Hugonet. - Nous avons auditionné Sybille Veil sur les travaux engagés sur le site de Radio France. Personne n'est en capacité de donner un chiffre réel, à l'exception du chiffre du contrat d'objectifs et de moyens (COM) qui n'est, au final, qu'indicatif.

M. Franck Riester, ministre. - Le chiffre que je vous ai donné excède déjà de 20 % celui du COM.

M. Jean-Raymond Hugonet. - Il faut faire preuve de prudence. Je souhaitais obtenir la confirmation que ces dépassements seront financièrement assumés par l'État.

Mme Claudine Lepage. - Je ne peux que déplorer la baisse des crédits de France Médias Monde et de TV5 Monde en contradiction avec la volonté exprimée par le Président de la République de développer la francophonie. Pouvez-vous d'ores et déjà nous indiquer les conséquences de la réforme du financement de l'audiovisuel public sur l'audiovisuel extérieur ?

M. Jean-Pierre Leleux. - La commission de la culture soutient, tout comme vous, le crédit d'impôt spectacle vivant. Néanmoins, un amendement à l'Assemblée nationale modifie les critères d'éligibilité des artistes du spectacle vivant, sans qu'aucune évaluation n'ait été, au préalable, conduite. Quelle est votre position sur cette démarche qui semble faire fi de l'évaluation de ce dispositif que vous appelez de vos vœux ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Nous avons ensemble vécu la naissance de CFII, devenu par la suite France 24. Alors que les autres grands pays consacrent davantage de moyens à leur audiovisuel extérieur, la France est le seul pays du monde à diminuer les moyens de son opérateur international, France Médias monde, qui devra faire face à déficit prévisionnel de trois millions d'euros susceptible d'atteindre, en 2022, 11 millions d'euros. Nous devons accompagner France Médias Monde dans son développement en Afrique et en Amérique latine. Accepteriez-vous que cet opérateur bénéficie de l'aide publique au développement, à l'instar de la BBC au Royaume-Uni ?

M. Franck Riester, ministre. - La prochaine loi devrait être finalisée au début de l'année prochaine. Je veux qu'on avance. Alors que nous en sommes aux travaux préparatoires, je veux associer, en amont, les parlementaires à la rédaction de la loi. La méthode en sera précisée ultérieurement.

Mon ambition pour l'audiovisuel public est réelle. La réforme proposée par mon prédécesseur visait à accroître la place du numérique, les contenus pour la jeunesse ainsi qu'une sanctuarisation des financements de la création. Cet audiovisuel doit s'adapter aux nouveaux usages issus la révolution numérique, à l'instar des autres groupes européens. De réels progrès ont d'ores et déjà été réalisés. Nous aurons à conduire, ensemble, la réforme du financement de l'audiovisuel public : à terme, sans perturber les équilibres économiques de ses entreprises, il faudra sanctuariser également les financements des opérateurs privés, qui soutiennent la création et doivent proposer au public des programmes de qualité. La fiscalité, notamment la taxe d'habitation sur laquelle est adossé le financement de l'audiovisuel public et la Taxe dite Copé, devra être remise à plat dans les trois années qui viennent. Ces entreprises doivent être transformées en profondeur pour leur permettre de répondre aux enjeux de l'audiovisuel à l'ère numérique.

La liberté et le pluralisme de la presse sont essentiels, tout comme la liberté des journalistes. La réponse est multiple : la création d'un conseil de déontologie, sur laquelle Emmanuel Hoog réfléchit actuellement, l'évaluation de la « loi relative à l'indépendance des rédactions, dite Bloche », ainsi que les propositions d'organismes comme Reporters sans frontières. L'auto-régulation et les dispositifs innovants doivent être pris en compte. Les aides à la presse ne seront versées sur le temps long qu'à la condition que les entreprises bénéficiaires respectent les bonnes pratiques. Il nous faut arrêter une vision commune de l'audiovisuel, en s'appuyant sur les efforts importants déjà réalisés et en confortant les équilibres actuels. La nouvelle législation sur l'audiovisuel public doit s'inscrire sur le temps long, en travaillant sur des financements pluriannuels.

Le financement des travaux de Radio France se fera hors-budget 2019.

J'étais à Abu Dhabi pour soutenir le travail de l'Agence France-Muséum qui a œuvré pour la création du nouveau Louvre. Cependant, hormis TV5 Monde, la présence audiovisuelle de la France y est limitée. Les Pouvoirs publics, parlementaires compris, doivent forger une nouvelle ambition et préciser de nouveaux objectifs à l'audiovisuel extérieur de la France, en partenariat, le cas échéant, avec l'Agence française de développement. Une telle démarche relève des arbitrages interministériels, mais il faut envisager toutes les pistes pour assurer le financement de cet outil essentiel au rayonnement de la France.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - France Médias Monde, tout comme Arte, a conduit une réelle réforme de son fonctionnement, alors que sa dotation est en baisse. Le ministère de la culture a toute sa part à jouer dans l'évolution de ses missions. D'ailleurs, France 24 conduit un travail excellent depuis un an à Bogota, véritable tête de pont pour un rayonnement sur le continent américain.

Nous passons aux questions relatives à la mission culture et je salue notre collègue Vincent Eblé, président de la Commission des finances et rapporteur spécial de la mission.

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis des crédits des programmes « Création et Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». - Grande est notre difficulté, comme parlementaires, à retracer les financements que nous avons votés ! Les documents budgétaires ne favorisent pas notre contrôle de l'action du Gouvernement et l'argument des crédits de gestion me semble peu convaincant. Avec une dotation prévue de 5 millions d'euros, le Centre national de la musique (CNM) ne verra jamais le jour, puisque sa création est estimée à 20 millions d'euros ! 10 millions d'euros me paraît plutôt une base réaliste pour amorcer un tel projet et permettre de mettre enfin sur pied l'observatoire qui nous fait défaut.

M. Franck Riester, ministre. - 5 millions d'euros représentent les besoins évalués pour le démarrage du CNM, et non son budget en année pleine.

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis. - Dont acte. Nos réserves sur le pass culture sont connues : quelle sera la ventilation des 34 millions d'euros inscrits au budget à ce titre ? Quelle instance fera l'évaluation de l'expérimentation ? À combien s'élève la généralisation du pass culture, une fois passée son évaluation ?

M. Franck Riester, ministre. - Il n'est pas question de généraliser le pass culture sans être transparent sur les résultats de son expérimentation qui n'est pas encore lancée. Cette démarche est innovante et permet d'offrir, sur une application, des informations géolocalisées sur les offres et les pratiques culturelles de proximité. L'idée est d'associer des partenaires qui valoriseraient un service, sans le facturer à l'État. Ce pass permettra d'assurer l'accès à la culture pour les jeunes, voire d'autres personnes à l'avenir. Cette offre culturelle viendra au terme d'un parcours éducatif ambitieux dans ce pays.

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis. - Comptez-vous réformer le statut des enseignants des écoles d'art territoriales en vous inspirant de celui des enseignants des écoles d'art nationales ? Comment les 800 000 euros annoncés seront-ils répartis entre les différentes écoles d'art territoriales ? Cette réforme doit débiter dès à présent !

M. Franck Riester, ministre. - Il faut en effet traiter ces enseignants de la manière la plus équitable possible. Cette réforme doit intervenir au terme d'une réelle concertation.

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis. - Des amendements ont été déposés lors de l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, qui tendaient à restreindre les crédits d'impôt dont le spectacle vivant, les productions phonographiques et audiovisuelles sont bénéficiaires. Nous espérons, au Sénat, que ces amendements ne seront pas adoptés !

M. Franck Riester, ministre. - Nous travaillons à la pérennisation du dispositif du crédit d'impôt phonographique bien au-delà de 2019 et allons proposer des sous-amendements en ce sens. Quant au dispositif concernant le spectacle vivant, il doit être mieux piloté. Pour autant, il s'agit d'une bonne dépense fiscale.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis des crédits du programme « Patrimoines ». - J'ai peu connu de budget pour le programme 175 aussi satisfaisant ! Avez-vous la garantie que ce budget ne subira pas de régulation budgétaire, incluant les 21 millions d'euros en compensation de la TVA sur le loto du patrimoine qui vont abonder le budget ? Comment s'assurer que les crédits soient bel et bien consommés ? Le loto du patrimoine est-il voué à être pérennisé ? Où en est la restauration du château de Villers-Cotterêts et son projet d'accueil du laboratoire international de la francophonie, estimés à 250 millions d'euros ?

M. Vincent Éblé, président de la commission des finances. - J'interviens ici comme rapporteur spécial des crédits de la mission culture au sein de la commission des finances. Si le loto du patrimoine n'impacte que marginalement les capacités publiques à accompagner les rénovations, il contribue à la mobilisation de la population en faveur de la rénovation du patrimoine. Nous souhaitons que l'accord entre Stéphane Bern et le ministre des comptes publics soit pérennisé, en raison de la modicité de son coût pour les finances publiques. Il serait dommage de perdre cette clientèle nouvelle motivée par la rénovation du patrimoine !

La rénovation du Grand Palais a fait débat ; les sommes en jeu étant considérées comme importantes, sans être pour autant mirobolantes. Elle est nécessaire, tant ce monument parisien est emblématique. Pour autant, le modèle économique et culturel de cette opération doit être interrogé : il ne faudrait pas que ces crédits, et plus largement ceux consacrés à la restauration de monuments emblématiques appartenant à l'État, conduisent à la consommation de disponibilités budgétaires destinées à accompagner d'autres propriétaires, comme les collectivités territoriales de taille modeste et les propriétaires privés. Même si l'on constate un retrait des collectivités ces dernières années, les régions se sont remises à contribuer au financement des travaux réalisés sur les monuments historiques.

Si les porteurs du projet de rénovation proposé par la Réunion des musées nationaux-Grand Palais nous ont fait part d'une contribution du programme des investissements d'avenir à hauteur de 160 millions d'euros, celle-ci n'a pas été identifiée par notre collègue Christine Lavarde, rapporteur spécial de la commission des finances. Pouvez-vous nous rassurer sur ce point ?

M. Franck Riester, ministre. - La sincérisation du budget de la culture, dont je vous remercie de saluer l'augmentation, est manifeste. L'accompagnement du patrimoine dans les petites communes est très important ; le fonds pour les petites communes, instauré par mon prédécesseur et doté de 15 millions d'euros, est conforté cette année. À travers la Fondation du patrimoine, les 21 millions d'euros complémentaires de fin de gestion seront utilisés au profit de ces collectivités. 50 % du patrimoine protégé se trouve dans les petites communes de moins de 2 000 habitants. L'État doit jouer son rôle aux côtés des départements et des régions. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les DRAC se voient confier de nouveaux moyens. Le loto du patrimoine représente un bel outil de sensibilisation des Français à la restauration du patrimoine. Il a permis, au total, de dégager 41 millions d'euros pour le financement d'opérations de proximité. Il faut néanmoins s'assurer de la bonne consommation de ces crédits : faute de la finalisation de l'ensemble de leurs aspects financiers, certaines opérations doivent parfois être abandonnées. Les DRAC, en lien notamment avec la Fondation du patrimoine, travaillent sur la réorientation des crédits afin d'éviter, à terme, la régulation budgétaire. Ces dispositifs de financement doivent ainsi être rendus plus fluides.

Avant de pérenniser le loto du patrimoine, nous allons l'évaluer. Les règles qui régissent déjà la loterie nationale s'y appliquent.

Tout récemment, plusieurs personnalités du ministère de la culture ont été nommées : Sylviane Tarsot-Gillery, comme directrice générale de la création artistique, Philippe Barbat, comme directeur général du patrimoine, Paul de Sinety comme délégué général à la langue française et aux langues de France, ainsi que Chris Dercon, comme président de la Réunion des musées nationaux. Les 466 millions d'euros consacrés à la rénovation du Grand Palais comprennent 123 millions directement financés par le ministère de la culture, 150 millions par la RMN-Grand Palais à travers un emprunt, 160 millions d'euros de subventions exceptionnelles de l'État à travers le programme d'investissement d'avenir, 8 millions d'euros apporté par Universcience et 25 millions d'euros par le mécénat. Ce site est emblématique et permet de rendre des services autant culturels que sportifs ; son utilisation lors des Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024 nous obligeant à respecter les délais de sa rénovation. Nous pourrions peut-être vous présenter, au cours d'une prochaine audition, les modifications du projet initial de rénovation du Grand Palais et sa mise en œuvre par l'équipe de Chris Dercon.

Je me rendrai prochainement au Château de Villers-Cotterêts dont la restauration est divisée en deux parties distinctes : d'une part, la restauration pour 110 millions d'euros, assurée par le centre des monuments nationaux (CMN), du petit quadrilatère, qui accueillera le laboratoire de la langue française, dont le projet n'est pas encore finalisé, et, d'autre part, l'aménagement du grand quadrilatère qui est encore à l'état de réflexion. Le plan de financement de cette restauration doit être précisé.

Mme Sonia de la Provôté. - Un projet de réforme des conservatoires a été annoncé. Une grande partie des crédits a été fléchée vers le plan « chorales ». On ne peut diversifier les missions des conservatoires et demander sans cesse aux collectivités territoriales d'en assurer le financement, alors que l'aide de l'État enregistre une baisse drastique. Les arts visuels sont souvent cités, mais peu développés. Certaines structures oeuvrent pour cette filière, pourtant très présente dans les territoires avec le développement de tiers lieux et de collectifs artistiques, ne sont pas même évoquées dans le budget. Quelle est l'ambition de l'État dans ce domaine ? En outre, avez-vous une stratégie concernant les maisons d'éducation à l'architecture et au patrimoine qui représentent un élément important de l'éducation artistique des enfants. Enfin, le patrimoine vernaculaire des petites communes n'a toujours pas été recensé. En l'absence de réserve parlementaire, qui accompagnait ces petits patrimoines, ce recensement relève désormais de l'urgence.

Mme Françoise Laborde, rapporteure pour avis des crédits du livre et des industries culturelles. - En ma qualité de présidente du groupe d'études sur les arts de la scène, de la rue et des festivals en région, je dois

vous alerter sur la situation des cirques traditionnels : Gruss, Bouglione et Médrano. Trois ans après, ils n'ont toujours pas réussi à absorber les pertes liées aux baisses de fréquentation intervenues dans les semaines qui ont suivi les attentats et se trouvent encore dans une situation financière difficile. Le ministère entend-il les accompagner pour faire face à cette situation difficile ? Ces cirques s'étaient vus promettre une compensation, à chacun, de 300 000 euros qui n'a jamais été accordée. Ne serait-il pas opportun de les rendre éligibles au crédit d'impôt pour le spectacle vivant ?

M. Claude Malhuret. - Vous avez évoqué les territoires dans votre intervention. Or, ces dernières années, Paris a concentré 30 des 35 des principaux projets d'investissement culturels français. L'annonce de porter à 849 millions d'euros les crédits déconcentrés est une bonne nouvelle pour la décentralisation. Quels seront les moyens apportés à la mobilité des œuvres et des collections des musées nationaux ? Envisagez-vous de renforcer la coopération internationale en matière de circulation des œuvres d'art ? Disposez-vous d'informations sur les fractions de produits des taxes existantes - TOCE et taxe sur les GAFA - qui pourraient abonder le financement du futur CNM ? Par ailleurs, quels sont les partenaires identifiés qui doivent abonder jusqu'à 80 % du pass culture ? L'expérience italienne, qui a inspiré ce projet, affiche un bilan assez mitigé, avec des fraudes conséquentes. Quelles sont les garanties mises en œuvre pour ne pas reproduire une telle situation ? Nous sommes tous attentifs à l'évolution de la loi Aillagon et au développement du mécénat d'entreprise. Les États-Unis comptent plus de 12 000 fondations, lorsque la France n'en a que six cent. Les marges de progression sont importantes : seuls 9 % des entreprises, surtout les plus grandes, ont mené des activités de mécénat en 2017. Pour les entreprises de taille intermédiaire, le plafond annuel, fixé à 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxe, est considéré comme trop limitatif. Envisagez-vous de nouvelles mesures pour développer le mécénat culturel dans son ensemble ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Nous venons de rendre les conclusions d'une mission d'information sur le mécénat, présidée par Maryvonne Blondin et dont le rapporteur était Alain Schmitz. Je vous ai également adressé les conclusions d'un groupe de travail *ad hoc*, animé par notre collègue Jean-Raymond Hugonet, sur le pass culture.

M. Alain Schmitz. - Vous nous avez rassurés lors des questions d'actualité du 25 octobre dernier sur la pérennité du mécénat. La sanctuarisation était une priorité. En revanche, les dons aux associations par les particuliers se sont effondrés, après la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune et compte tenu de la mise en place prochaine du prélèvement à la source. La Fondation du patrimoine, spécialisée dans le sauvetage du patrimoine vernaculaire et de proximité, a constaté, pour la seule Île-de-France, une baisse très importante des dons. Si elle était anticipée, l'ampleur de cette chute a été, en revanche, une surprise. Quelles mesures pourriez-vous prendre pour limiter ce phénomène ?

M. Jean-Raymond Hugonet. - Il est louable de nous associer à la réflexion. La gestion du comité d'orientation du pass culture, où je représente le Sénat, s'est avérée surréaliste. Lors de la seconde réunion, le 25 juin dernier, nous appris la création d'une association de préfiguration dont le président n'a pu être auditionné par notre commission, en raison d'une annulation de dernière minute imposée par votre prédécesseur. Personne n'est capable de donner une indication précise sur l'affectation et l'origine des 34 millions d'euros ! Ce projet paraît, à ce stade, conduit dans une réelle opacité financière, alors qu'il est présenté comme un projet majeur du quinquennat. À l'inverse, l'irrigation culturelle du territoire et des pratiques amateurs est en recul de trois millions d'euros sur le budget 2019. Il y a là péril en la demeure !

M. Pierre Ouzoulias. - Nous avons travaillé de concert sur le loto du patrimoine. Si celui-ci venait à être pérennisé, les critères de sélection des sites devront être plus transparents. Par ailleurs, le budget des archives a été amputé à hauteur de 17,8 % environ. La philosophie de l'archivage a-t-elle évolué ? Si tel n'était pas le cas, cette économie sur le fonctionnement me paraît infondée. Enfin, le budget montre la volonté de conforter le travail des DRAC avec lesquelles les élus ont proposé l'intensification du dialogue. En revanche, la suppression de 50 ETP en administration centrale risque d'obérer la capacité de vos directions à influencer la définition des politiques publiques.

M. Laurent Lafon. - Les DRAC sont voués à être les interlocuteurs quotidiens des collectivités locales. Par ailleurs, votre prédécesseur avait missionné Philippe Bélaval sur la réorganisation des différentes instances en charge du patrimoine. Qu'advient-il des préconisations de son rapport ? En outre, le loto du patrimoine ne saurait répondre seul aux enjeux de la rénovation du patrimoine. D'autres mesures, comme l'entrée payante des églises fréquentées, permettrait de procurer de nouvelles ressources à l'entretien du patrimoine.

Mme Maryvonne Blondin. - À la suite des attentats en 2015, un fonds d'urgence destiné à accompagner les établissements dans la prise en charge des surcoûts de sécurité, a été créé. Ce fonds devrait être remplacé par une dotation de deux millions d'euros supplémentaires en 2019. Mais, une circulaire du ministre de l'intérieur, dite « circulaire Collomb », en mai dernier, laisse désormais à la discrétion des préfets les critères de définition du périmètre missionnel facturable. Une telle décision pèse sur les budgets d'organisation des événements et spectacles culturels, qui sont déjà dans une grande fragilité financière.

Le FONPEPS représente une aide continue à l'emploi votée en 2016 : parmi les mesures qu'il comprend, la mesure 6, relative aux groupements d'entreprises de la culture, ne me semble pas avoir été mise en œuvre. Ce fonds devrait recevoir 22,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,59 millions d'euros en crédits de paiement en 2019. Pourrait-on en assouplir les critères d'emploi et l'ouvrir aux arts visuels ?

La loi Aillagon représente un outil exceptionnel susceptible d'être ajusté.

Quelles sont les actions et les moyens déployés en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le secteur culturel ? Enfin, quelle est votre action vis-à-vis des langues de France qui représentent un patrimoine immatériel important ?

Mme Colette Mélot. - La lecture est délaissée et la fréquentation des médiathèques est en baisse. Quel est le bilan de la mise en oeuvre du plan bibliothèque, qui avait notamment proposé une amplitude horaire plus large ? Pour atténuer les inégalités entre collectivités, ne faudrait-il pas augmenter les crédits dédiés aux médiathèques ?

M. Jean-Pierre Leleux. - Lors de l'examen de la loi portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), nous avons eu un débat difficile à propos du rôle et des missions des architectes des bâtiments de France. Notre commission était acquise au maintien de l'avis conforme des architectes des bâtiments de France sur les projets d'urbanisme portant sur le patrimoine ancien. L'amendement en ce sens que nous avons déposé n'a pas été adopté. Ces architectes sont actuellement surchargés et ne peuvent répondre aux demandes qui leur sont adressées.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Les délégués régionaux de la Fondation du patrimoine m'ont alerté sur le manque de transparence quant aux critères de sélection des bâtiments retenus lors de la première édition du loto du patrimoine.

M. Franck Riester, ministre. - Vos questions illustrent la richesse du travail des parlementaires et leur connaissance des dossiers. Les conservatoires me tiennent à coeur. Mon expérience d' élu local sur ce sujet comme sur d'autres, m'a donné une sensibilité sur les politiques territoriales et les partenariats avec les élus, dont je connais les contraintes.

La décentralisation d'un certain nombre de décisions budgétaires et l'accompagnement du travail des DRAC, en lien avec les directions centrales qui ont un savoir-faire, me semblent prioritaires. Les partenariats avec les conservatoires sont importants. La redéfinition des critères de classement des conservatoires et des schémas d'orientation pédagogique nationaux et régionaux est en cours. L'amélioration de la situation des conservatoires passe aussi par une meilleure articulation des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Il faut innover au sujet des institutions d'art contemporain en région. Je crois, dans ce domaine, aux vertus de la différenciation et préconise la création de centres d'action culturelle modernisés, consacrés à la diversité des pratiques et des arts, répondant aux besoins exprimés sur les territoires. De tels lieux, qui reposent sur une multiplicité de financements, permettront de mieux irriguer la création artistique dans les territoires. L'État, dans le cadre de ses schémas d'organisation, essaiera d'accompagner ces bonnes pratiques.

L'architecture doit monter en puissance. Elle dépend bien du ministère de la culture, comme je l'ai rappelé lors de la remise du grand prix national d'architecture. Le patrimoine vernaculaire est très important et pourrait être associé aux bénéficiaires du loto du patrimoine.

Le versement exceptionnel aux trois cirques que vous avez mentionnés, Madame Laborde, interviendra, fin 2018, sur des crédits spécifiques en fin de gestion.

La circulation des œuvres peut s'avérer critique. Lorsque certains musées, municipaux ou locaux, n'ont pas les moyens de sécurité nécessaires pour s'assurer, des expositions temporaires, sur une journée, peuvent être organisées. Il faut améliorer ce dispositif au niveau national. À l'échelle internationale, l'Agence France-Museums dispose d'un plan d'exposition temporaire, sur quinze ans, en partenariat avec les grands musées français, auxquels s'ajoute le prêt d'œuvres contre rétribution. Ce dispositif permet de faire connaître et financer la qualité exceptionnelle de notre ingénierie culturelle, tout en faisant circuler ces œuvres dans des pays qui partagent avec nous ce souci de l'universalité de l'art.

Les GAFA doivent davantage contribuer au financement de la création et à l'exposition des contenus audiovisuels européens et français. Bruno Le Maire se bat pour obtenir, au niveau européen, la mise en place d'une fiscalité européenne sur le chiffre d'affaires des GAFA ; l'Allemagne s'y est engagée mais quelques États membres restent encore à convaincre. Il faudra réfléchir, dans l'avenir, à une participation accrue des GAFA à la diffusion de nos créations.

Le financement, le modèle économique, ainsi que la structure juridique du pass culture doivent être précisés. Son cadre doit être innovant et je veillerai à ce que ce dispositif soit conduit dans les règles.

J'assume nos choix politiques. À un moment donné, un budget s'oriente vers le soutien de certaines mesures au détriment d'autres.

Je souhaite que le mécénat soit pérennisé, ce qui n'empêche pas d'en revoir le pilotage et d'en assouplir les règles pour permettre aux petites et moyennes entreprises dans les territoires d'y participer davantage. Une envie de patrimoine est palpable en France depuis plusieurs années. Il faut trouver les dispositifs pour que sa restauration continue à avoir un sens.

Philippe Barbat, nouveau directeur général des patrimoines, est issu de l'administration des archives. Le chef du service des archives de France devrait prochainement être désigné. La fin de l'opération de Pierrefitte-sur-Seine explique, pour partie, cette baisse faciale du financement des archives dont les activités sont loin d'être considérées comme secondaires. Pour preuve, le grand mémorial des poilus, qui démontre l'ampleur de la grande collecte et de la numérisation des matricules conduits par les services des archives, dont celui des archives numériques en lien avec les archives départementales, pendant plus de quatre ans.

Il faudra optimiser l'organisation des services centraux de mon ministère afin de rendre encore plus efficace le travail de ses équipes. Je rencontre actuellement l'ensemble des organisations syndicales pour assurer un fonctionnement plus fluide de son administration.

Le rapport de Philippe Bélaval est en ligne et réaffirme le rôle du ministère de la culture dans la rénovation du patrimoine. Je reviendrai vers vous pour vous présenter les modalités de la réorganisation de la direction du patrimoine et de ses mesures.

Il faut d'abord évaluer le loto du patrimoine avant de le pérenniser. La gouvernance entre le clergé et l'État pour l'ouverture des cathédrales au public doit être reconsidérée. Il en va de l'avenir de ces bâtiments, autant culturels que culturels.

La sécurisation des festivals et des spectacles vivants représente, depuis 2015, un surcoût pour les organisateurs de spectacle vivant et leurs différents partenaires. Le principe d'un accompagnement de l'État sera maintenu même si le fonds d'urgence disparaît.

Le FONPEPS, qui vise la pérennisation des emplois précaires, doit être davantage utilisé. Nous trouverons les voies et moyens, si besoin, d'augmenter la dotation de ce fonds, que l'État a abondé à hauteur de 10 millions d'euros au cours des quatre dernières années.

Je veux m'impliquer sur la francophonie et répondre aux besoins de langue française. Je reviendrai vous faire un point global sur cette thématique, une fois installé Paul de Sinéty et lancé le programme de Villers-Cotterêts.

Le plan bibliothèque ne peut passer que par un accompagnement des collectivités territoriales, au cas par cas. Les médiathèques et les bibliothèques, qui sont des lieux exceptionnels de travail, de sociabilité et de convivialité, sont incitées à s'ouvrir davantage, sans dogmatisme aucun.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - La réforme en profondeur de l'audiovisuel public, que nous attendons, a été abordée par le biais du budget. Or, des décisions antérieures à votre arrivée ont été prises. Lors du colloque que nous avons organisé le 12 juillet dernier, nous avons accueilli cinq présidents d'entreprises publiques audiovisuelles européennes et confronté notre vision de l'audiovisuel extérieur à la réalité internationale.

Comme vous, nous sommes attachés à un système pérenne. Nous avons été amèrement déçus par la loi Elan qui a annihilé tout le travail effectué, en bonne intelligence avec l'Assemblée nationale - comme en témoigne le vote de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) - depuis ces trois dernières années sur la culture et le patrimoine. Nous aborderons à nouveau la situation des architectes des bâtiments de France et plus largement celle de l'architecture. Nous sommes tous des élus locaux, comme vous l'êtes encore. La règle des 1,2 % rend difficile, pour les collectivités territoriales le maintien d'un effort soutenu en faveur du patrimoine et de la

culture. Cette réalité doit être prise en compte. Nous sommes, en revanche, rassurés par votre souhait d'associer les parlementaires, avides de dialoguer avec vous pour améliorer le dispositif législatif.

M. Franck Riester, ministre. - Je vous remercie de la qualité de votre accueil. J'ai demandé à mes collaborateurs de recenser l'ensemble des différents rapports parlementaires de ces cinq dernières années, sur les thématiques relevant de ma compétence, afin de m'en inspirer.