

N° 365

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 février 2014

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, tendant à **harmoniser les taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne et sur la proposition de loi de M. David ASSOULINE et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à harmoniser les taux de taxe sur la valeur ajoutée applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne,***

Par M. David ASSOULINE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Marie-Christine Blandin, *présidente* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, David Assouline, Mme Françoise Cartron, M. Ambroise Dupont, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jacques Legendre, Mmes Colette Mélot, Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Plancade, *vice-présidents* ; Mme Maryvonne Blondin, M. Louis Duvernois, Mme Claudine Lepage, M. Pierre Martin, Mme Sophie Primas, *secrétaires* ; MM. Serge Andreoni, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Pierre Bordier, Mme Corinne Bouchoux, MM. Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Claude Domeizel, Mme Marie-Annick Duchêne, MM. Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Vincent Eblé, Mmes Jacqueline Farreyrol, Françoise Férat, MM. Gaston Flosse, Bernard Fournier, André Gattolin, Jean-Claude Gaudin, Mmes Dominique Gillot, Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-François Humbert, Mmes Bariza Khiari, Françoise Laborde, M. Pierre Laurent, Mme Françoise Laurent-Perrigot, MM. Jean-Pierre Leleux, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Philippe Madrelle, Jacques-Bernard Magner, Didier Marie, Mme Danielle Michel, MM. Philippe Nachbar, Daniel Percheron, Marcel Rainaud, Michel Savin, Abdourahamane Soilihi, Alex Türk, Hilarion Vendegou, Maurice Vincent.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1730, 1735 et T.A. 286

Sénat : 313, 332 et 366 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. UN SECTEUR EN CRISE.....	9
A. LA DESCENTE AUX ENFERS DE LA PRESSE PAPIER.....	9
1. Un chiffre d'affaires en diminution constante.....	9
2. Des aides trop peu ciblées.....	12
B. LA DIFFICILE RECHERCHE D'UN NOUVEAU MODÈLE ÉCONOMIQUE	15
1. Une modernisation indispensable à la survie de la presse.....	15
2. Une rentabilité trop faible au regard des coûts.....	19
II. UNE RÉFORME AUSSI ESSENTIELLE QU'ATTENDUE	21
A. UN DÉBAT ANCIEN	21
1. Des initiatives multiples	21
2. La crainte d'un blocage européen.....	24
B. UN ABOUTISSEMENT LÉGISLATIF BIENVENU	25
1. L'alignement consensuel des taux de TVA applicables à la presse	25
2. Les conséquences attendues de la réforme	26
a) D'un point de vue économique et fiscal.....	26
b) Au niveau européen.....	29
EXAMEN DES ARTICLES	33
• Article 1 ^{er} (art. 298 septies du code général des impôts) Harmonisation des taux de TVA applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne	33
• Article 2 Gage.....	38
EXAMEN EN COMMISSION.....	39
ANNEXE - TAUX DE TVA APPLICABLES EN EUROPE	49
TABLEAU COMPARATIF	51

SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 12 février 2014, sous la présidence de Mme Marie-Christine Blandin, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a examiné, sur le rapport de M. David Assouline (Soc - Paris), la proposition de loi n° 332 (2013-2014) tendant à **harmoniser les taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne.**

Votre commission a adopté **sans modification** le texte de la proposition de loi, à laquelle elle avait joint la proposition de loi n° 313 (2013-2014) présentée par M. David Assouline et les membres du groupe socialiste et apparentés, à l'objectif identique.

Mesdames, Messieurs,

Exemptée de la taxe sur le chiffre d'affaires créée par la loi du 31 juillet 1920, la presse quotidienne l'a également été de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dès son instauration par la loi du 10 avril 1954 portant réforme fiscale, sur l'argument du soutien de la diversité des opinions et des moyens de les exprimer.

Elle a ensuite bénéficié d'un **taux super réduit de 2,1 %**, étendu à l'ensemble des publications bénéficiant d'un numéro de commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) par la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989.

A contrario, en application de la législation européenne, les sites de presse en ligne sont soumis, pour leurs abonnements comme pour la vente d'articles à l'unité, au taux normal de 20 %, y compris lorsqu'ils sont reconnus par la commission paritaire.

Cette **inégalité contraire au principe de neutralité technologique et fiscale** promu par la France a été maintes fois dénoncée par les éditeurs comme par les économistes, notamment en ce qu'elle nuit gravement à la modernisation de la presse, qui constitue pourtant sa seule issue dans un contexte de dépression profonde.

En effet, si la presse écrite ne disparaîtra pas tout à fait comme d'aucuns l'envisagent, son existence en tant que support unique ne représente déjà plus une réalité. Désormais, **la presse est mixte - imprimée et digitale - quand elle n'est pas intégralement numérique**. L'égalité des taux de TVA ne constitue donc pas tant une mesure en faveur de cette dernière qu'une **aide globale à la presse**, secteur économique sinistré s'il en est.

Signe du soutien général de la profession en faveur de cette mesure, la Déclaration de Berlin, publiée en mars 2011, a réuni les signatures de plus de 200 associations professionnelles et groupes de presse européens autour de l'objectif de « taux de TVA réduits pour le numérique au même titre que la presse écrite ». En France, l'« Appel pour l'égalité fiscale » lancé par le site *Mediapart* en décembre dernier a recueilli plus de 30 000 signatures.

Votre rapporteur estime qu'**une presse en ligne rentable et de qualité représente l'indispensable vecteur de croissance du secteur et la garantie du maintien du pluralisme** à l'heure où la concurrence fait rage. Dès lors, soit les pouvoirs publics font le choix d'accompagner par un environnement fiscal favorable l'installation et la croissance d'un nouveau modèle économique, soit ils laissent perdurer des distorsions qui conduiront la presse « papier » à l'agonie sans aider pour autant la presse numérique.

L'alignement du taux de TVA applicable à la presse digitale sur celui dont bénéficie la presse imprimée constitue **un engagement de campagne du Président François Hollande**, réitéré le 16 décembre dernier à l'occasion d'une rencontre avec les éditeurs de presse, et défendu à plusieurs reprises par Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication, comme par de nombreux parlementaires.

Annoncé le 17 janvier par le Premier ministre, la réforme, sous la forme d'une proposition de loi, instaure l'égalité fiscale au 1^{er} février 2014 pour tous les titres d'information quel que soit leur support de diffusion.

Votre rapporteur se réjouit donc de la présente initiative, qui, par une proposition de loi visant à appliquer un taux de TVA de 2,1 % à l'ensemble des catégories de presse, tous supports confondus, fait le choix **d'accompagner la mutation de l'industrie de l'information**. Il s'agit d'un enjeu **tout à la fois démocratique, économique et écologique**, ainsi que l'a reconnu le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre dernier.

Votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a souhaité joindre à l'examen de la proposition de loi issue de l'Assemblée nationale celle déposée sur le Bureau du Sénat, le 27 janvier dernier, par votre rapporteur et les membres du groupe socialiste et apparentés, à l'objectif identique.

I. UN SECTEUR EN CRISE

A. LA DESCENTE AUX ENFERS DE LA PRESSE PAPIER

1. Un chiffre d'affaires en diminution constante

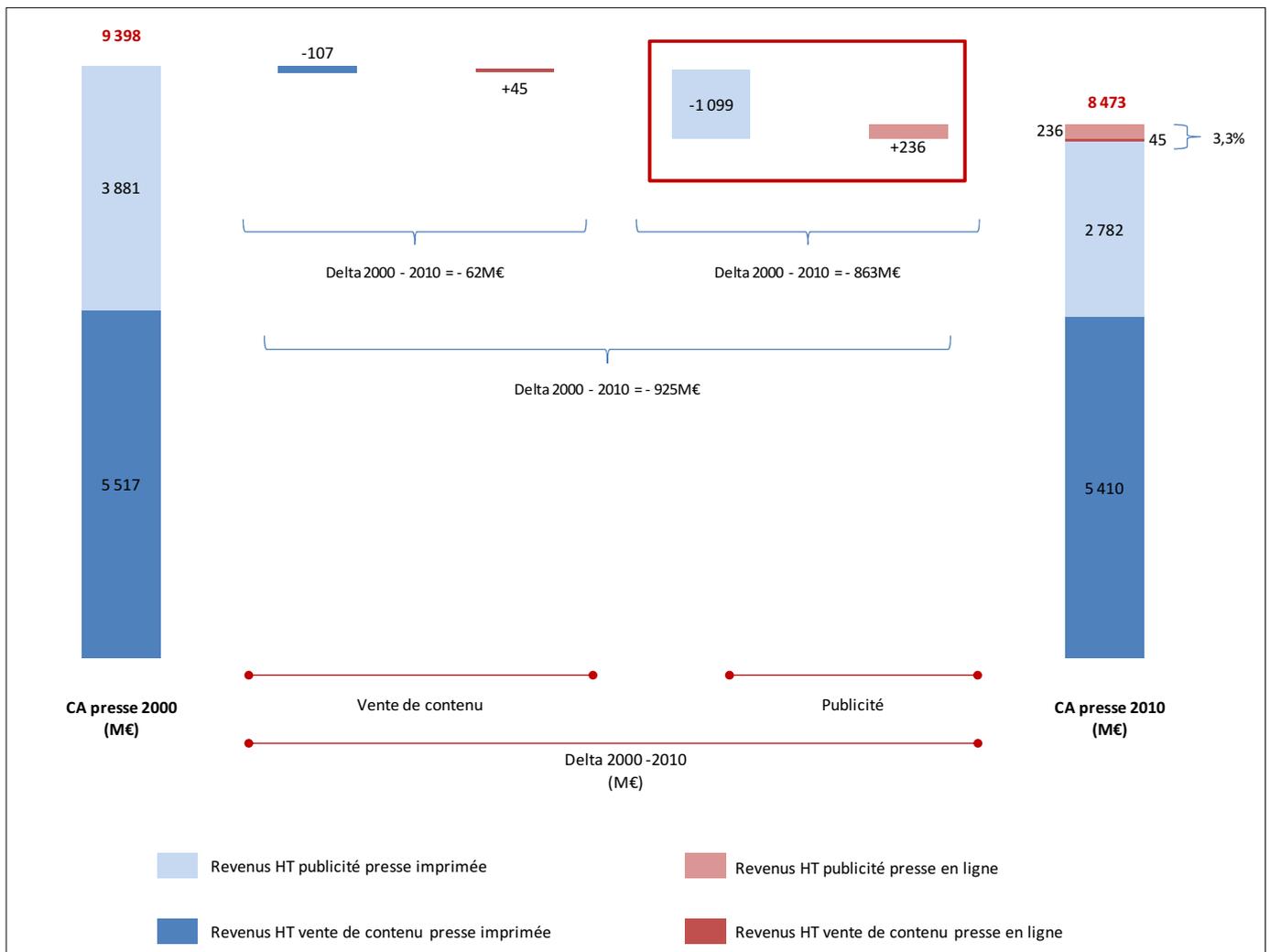
La crise de la presse imprimée est la conséquence d'**évolutions technologiques, économiques et sociales** concomitantes.

D'abord, le développement des supports connectés et des services en ligne obligent les éditeurs à repenser leur offre en profondeur, ce qui induit des **investissements considérables dans un marché à la rentabilité capricieuse**.

En outre, **l'atonie économique actuelle a des conséquences négatives sur les recettes publicitaires** des éditeurs de presse. Si les ressources publicitaires ont diminué de près de la moitié en un peu plus de vingt ans, cette dégradation s'est accélérée ces cinq dernières années, avec une perte de 2 milliards d'euros de recettes sur la période, notamment s'agissant de la publicité d'annonces, désormais quasi exclusivement numérique.

En 2012, les ressources publicitaires de la presse écrite (3,2 milliards d'euros) ont accusé une baisse de 8,2 %, tandis que la croissance des recettes publicitaires de la presse digitale, qui représentent 8,8 % du marché, était divisée par deux (+6,2 % par rapport à 2011).

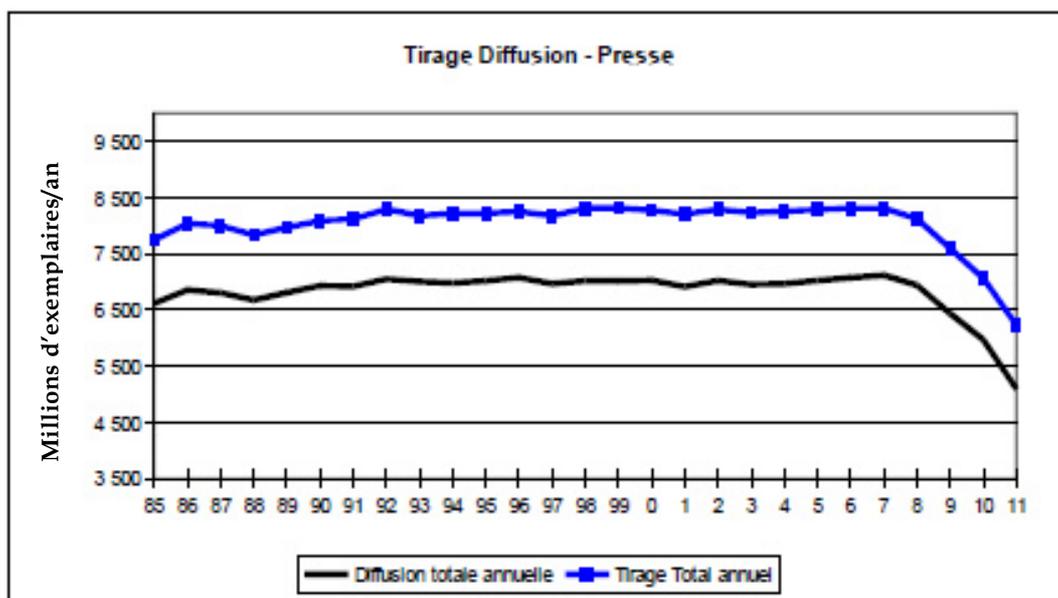
**Structure de la perte de chiffre d'affaires des acteurs de presse 2000-2010
euros constants (M€, HT)**



Source : Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)
Données acteurs, hors presse gratuite et presse hebdomadaire régionale
Analyse Kurt Salmon Novembre 2011

La presse écrite est enfin **victime d'une mutation générationnelle et sociologique**. La dernière étude sur le lectorat de la presse réalisée par l'INSEE remonte à 2006. Selon cette étude, les lecteurs les plus fidèles et les plus réguliers des journaux régionaux sont les agriculteurs, les artisans, les commerçants et les ouvriers, catégories socio-professionnelles à l'évolution fort peu dynamique au cours de ces dernières années.

L'ensemble de ces raisons conduit la presse écrite à afficher des **résultats on ne peut plus inquiétants** : la diffusion des quelques 4 500 titres de la presse française, stabilisée autour de sept milliards d'exemplaires depuis près de vingt ans, accuse, depuis 2008, une forte érosion pour s'établir à environ cinq milliards d'exemplaires diffusés en 2011.

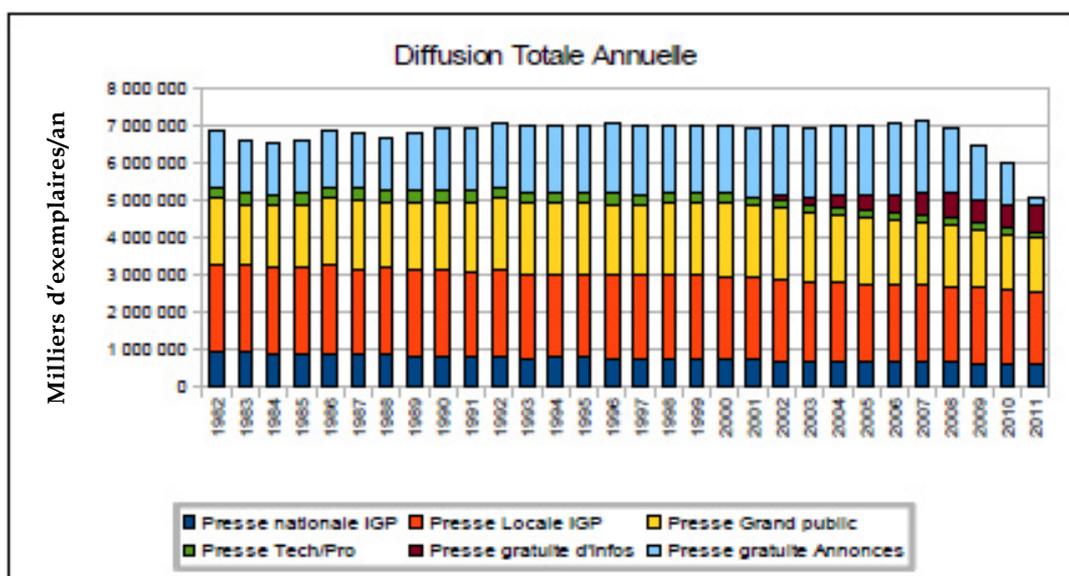


Source : DGMIC - Enquête presse

Aucun secteur de la presse n'est épargné par cette dégradation. De fait, si la presse d'information politique et générale accuse une baisse bien moins sensible que l'ensemble, elle ne doit ce résultat qu'au développement, depuis 2002, d'une presse d'information gratuite.

La répartition de la diffusion par catégorie

Diffusion totale annuelle 1982-2011. Ensemble de la presse



Source : DGMIC - Enquête presse

2013 n'a pas fait exception à la dépression de la presse imprimée avec une **diminution de 8 % du chiffres d'affaires**, toutes catégories de presse confondues. La majorité des quotidiens nationaux ont ainsi vu leurs ventes diminuer, selon le rapport annuel de l'Office de justification de la diffusion (OJD) paru le 3 février dernier : -14,9 % pour *Libération*, -11,44 %

pour *L'Équipe*, -10,28 % pour *Aujourd'hui en France*, -8,82 % pour *Le Parisien*. Certains titres ont mieux résisté, comme *Le Monde* (-4,44 %) et *Le Figaro* (-1,88 %), mais seuls *Les Échos* (+0,74 %) et *La Croix* (+0,81 %) affichent une relative bonne santé. La presse quotidienne régionale ne se porte guère mieux (-4 % en 2013) et de nombreux titres sont en situation précaire.

2. Des aides trop peu ciblées

L'État, pour des raisons tant économiques que philosophiques, est traditionnellement garant du maintien d'**une presse suffisamment puissante et diversifiée pour être indépendante.**

Les aides à la presse, aussi nombreuses qu'hétéroclites, répondent à une multitude d'objectifs, du maintien du pluralisme leur objectif historique, au soutien à la diffusion physique et numérique et à l'accompagnement de la modernisation de l'offre.

Comme l'indiquait notre collègue Pierre Laurent dans son avis budgétaire sur le programme 180 « Presse » au sein du projet de loi de finances pour 2014 : « *Un plan d'aide se juxtaposant à un autre, le système français d'aides à la presse constitue un ensemble hétérogène d'une grande complexité, dont les montants comme les modalités d'attribution ne semblent pas toujours répondre à un souci d'efficacité et dont les objectifs premiers sont souvent dévoyés.* »

Dans le foisonnement d'aides dont bénéficient les éditeurs de presse, il convient de distinguer :

- **les aides indirectes généralistes de nature fiscale**

- **un taux de TVA « super réduit » à 2,1 %** sur les ventes, réservé depuis 1977 aux quotidiens et assimilés puis étendu à tous les périodiques à partir du 1^{er} janvier 1989, mais dont la presse numérique demeure exclue.

En 2012, 1 700 entreprises ont bénéficié de ce dispositif, dont le coût (imposition des publications de presse au taux de TVA de 2,1 % comparée à l'assujettissement au taux réduit de 5,5 %) est évalué 175 millions d'euros pour 2014 ;

- **l'exonération de contribution économique territoriale (CET)**, qui a succédé à la taxe professionnelle. Elle bénéficie à l'ensemble des titres (payants ou gratuits, papier ou numériques), aux messageries, aux agences de presse, ainsi qu'aux correspondants locaux de la presse régionale ou départementale ;

- **divers dispositifs fiscaux** (régime de provision pour investissement, déductions d'impôts pour souscription au capital d'une entreprise de presse) destinés à favoriser les investissements dans les entreprises de presse.

Par ailleurs, la Cour des comptes, dans son rapport sur les aides de l'État à la presse écrite réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat et publié en juillet dernier, inclut dans les aides directes à la presse **l'abattement fiscal au bénéfice des journalistes et des entreprises de presse.**

- **les aides directes aux logiques variées et aux périmètres inégaux**

Les aides directes à la presse, qui s'élèvent à 135,1 millions d'euros en 2014, auxquels il convient d'ajouter 150,5 millions d'euros destinés au transport postal, peuvent être divisées en trois catégories en fonction des objectifs poursuivis :

- le **soutien à la diffusion**, qui comprend l'aide au transport postal de la presse, l'aide au portage accessible à l'ensemble des titres nationaux, régionaux et départementaux d'information politique et générale, ainsi qu'aux publications relatives à l'actualité sportive, l'exonération de charges patronales pour les vendeurs colporteurs et les porteurs de presse et l'aide à la distribution de la presse quotidienne, versée aux éditeurs aux fins de contribuer à la restructuration de la société Presstalis ;

- l'**incitation à la modernisation** des éditeurs et des diffuseurs de presse, soit l'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale, qui regroupe des mesures d'accompagnement des salariés concernés par la restructuration des imprimeries de presse, les crédits du fonds stratégique pour le développement de la presse en ligne (FSDP), qui rassemble les moyens destinés à la modernisation des entreprises et de l'offre de presse, et l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse ;

- enfin, la **préservation du pluralisme** (seulement 3 % du montant des aides directes) au travers du fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires.

Si le secteur de la presse bénéficie d'un soutien incontestable des pouvoirs publics, il convient de constater que **cette protection ne bénéficie guère à la presse numérique.** Ainsi, sur le quasi milliard d'euros d'aides à la presse, seuls 20 millions d'euros sont consacrés à la presse numérique. Il s'agit essentiellement des dispositifs de soutien à la modernisation et de quelques aides fiscales à la marge.

Les récentes réformes d'envergure du système d'aides à la presse, le plan triennal (2009-2011) issu des États généraux de la presse écrite (EGPE) de l'automne 2008 comme les modifications annoncées par Aurélie Filippetti en juillet dernier, n'ont **pas modifié cet équilibre sous-optimal**, ce que regrette votre rapporteur au regard de l'importance du numérique pour l'avenir de la presse.

Ainsi, les EGPE ont-ils majoritairement orienté le doublement des aides à la presse vers les aides à la distribution et singulièrement au profit du portage. Les crédits supplémentaires et mesures en faveur de la modernisation de l'offre (reconnaissance d'un statut d'éditeur en ligne, création du FSDP), pour intéressant qu'en ait été le principe, ne se sont pas révélées à la hauteur des enjeux.

Pour mémoire, le FSDP a pour vocation d'accompagner les éditeurs dans leurs projets de développement et d'innovations technologiques. Les dossiers sont instruits par les services de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture et de la communication, puis soumis à l'appréciation d'un comité d'orientation paritaire, qui formule des avis. Les traductions numériques de versions imprimées, qui ne constituent pas une innovation technologique en tant que telle, ne sont pas concernées.

La réforme des aides à la presse annoncée le 10 juillet 2013 poursuit, pour sa part, le double objectif d'aider à la mutation des outils et à la monétisation des contenus d'information pour accélérer l'émergence de modèles économiquement viables sur Internet et de garantir l'accès de tous les citoyens à une information diversifiée. Elle porte sur :

- **le maintien du taux « super réduit » de TVA** à l'ensemble des catégories de presse écrite en contrepartie de la participation de tous au financement du système de distribution de la presse ;

- **le ciblage des aides directes en faveur de la modernisation** : la gouvernance du FSDP est ouverte à des personnalités extérieures, spécialistes de la transition numérique et la priorité est accordée aux projets mutualisés et technologiquement innovants ;

- **la poursuite de la réforme de la diffusion de la presse**, avec le lancement d'une réflexion sur la complémentarité entre modes de diffusion ;

- **l'amélioration de la situation sociale des vendeurs colporteurs de presse et des photojournalistes.**

Si votre rapporteur soutient absolument les axes de la réforme, il regrette que, dès le premier exercice budgétaire de sa mise en œuvre et contrairement aux objectifs annoncés, **les aides à la modernisation accusent une diminution de 13 %**. En 2014, les crédits du FSDP sont ainsi passés de 33,5 millions d'euros à 30,9 millions d'euros, ce qui ne correspond en rien aux besoins de financement des éditeurs en matière de développement numérique.

Certes, l'accord signé le 1^{er} février 2013 entre l'État et Google a créé un **fonds doté de 60 millions d'euros destinés à faciliter la transition de la presse d'information politique et générale vers le numérique**, mais sa durée de vie de trois ans ne sera pas suffisante pour permettre à l'ensemble des titres de gérer cette transition.

B. LA DIFFICILE RECHERCHE D'UN NOUVEAU MODÈLE ÉCONOMIQUE

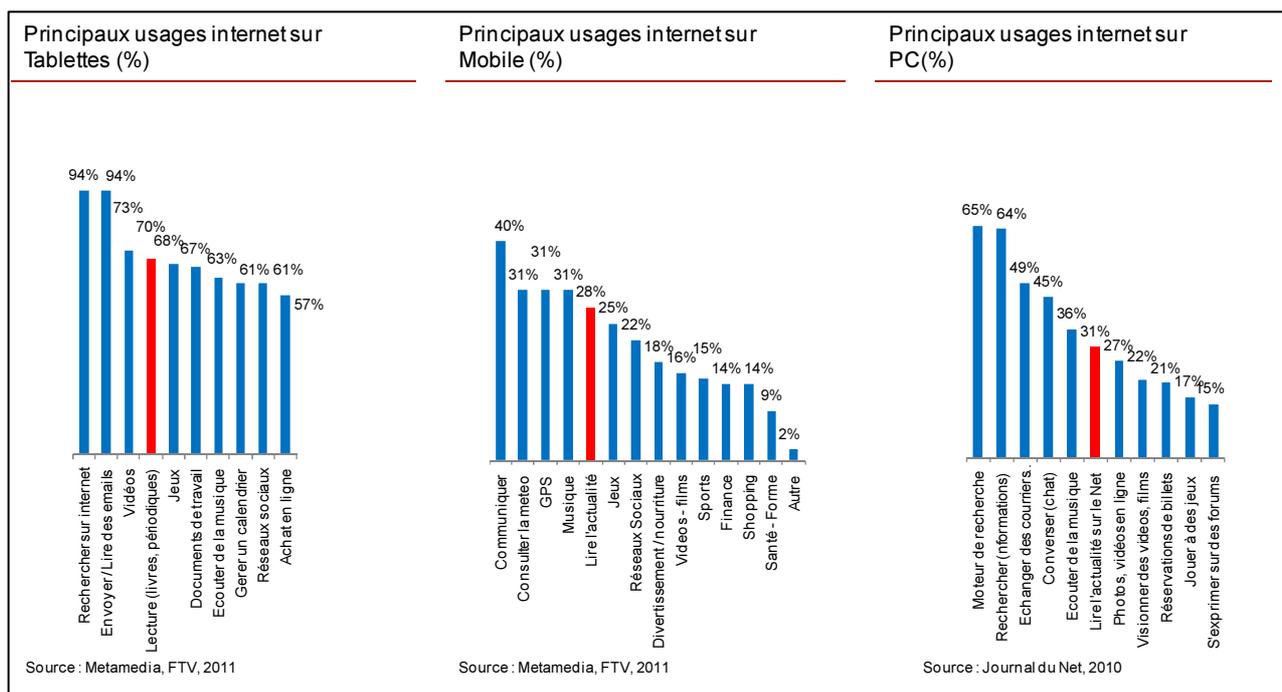
1. Une modernisation indispensable à la survie de la presse

Dans le contexte de crise exacerbée de la presse écrite, la **modernisation du secteur, via le développement de la presse numérique, constitue un enjeu majeur pour les éditeurs.**

La mutation qui se fait progressivement jour s'appuie sur **un taux d'équipement informatique élevé des ménages français** et sur une appétence certaine, notamment pour ce qui concerne les jeunes générations, pour la **recherche de contenus informatifs en ligne**. Ainsi, les Français passent en moyenne une heure par jour sur Internet, dont près de trente-sept minutes consacrées à la recherche d'informations.

L'étude sur l'impact économique de l'application du taux de TVA de la presse imprimée de la presse en ligne, réalisée par le cabinet Kurt Salmon en décembre 2011 à la demande des syndicats de presse, estimait à 65 % la proportion de ménages français ayant accès à Internet, soit 38 millions d'internautes au 1^{er} semestre 2011. Avec un taux de croissance annuel des abonnements haut débit évalué à près de 60 %, ce chiffre n'a cessé de croître depuis lors.

Dans ce domaine, il apparaît que **les tablettes constituent le support naturel de la consommation de presse en ligne** de par leur ergonomie et leurs fonctionnalités, qui offrent un appréciable confort de lecture. Le cabinet Kurt Salmon évaluait ainsi, en 2011, à 76 % la proportion de propriétaires de tablettes lecteurs de presse digitale.

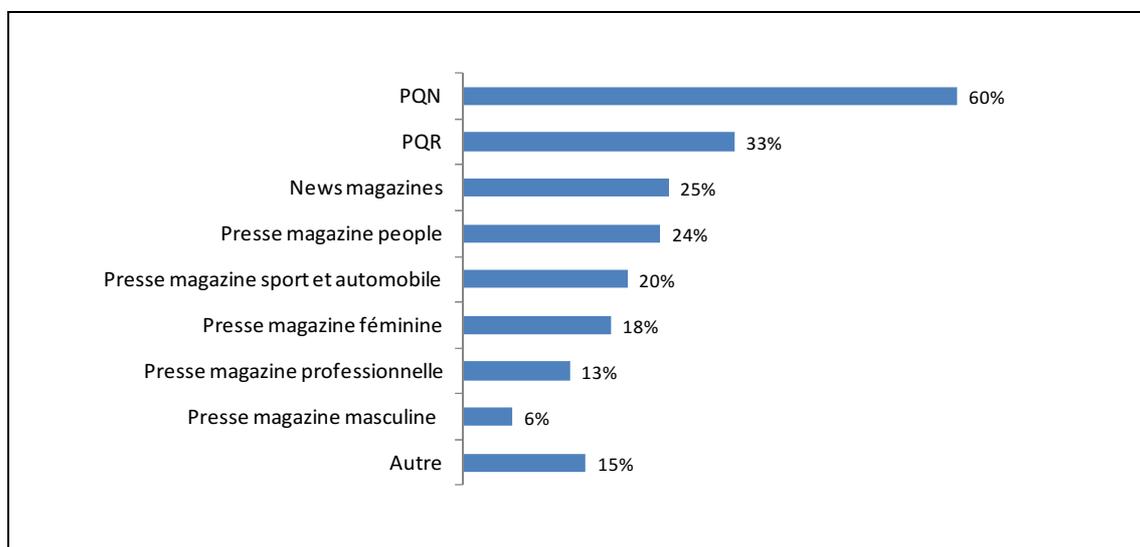


En 2011, 1,3 million de tablettes avaient été vendues sur le territoire national. Ce chiffre devrait s'établir à 21 millions d'unités à l'horizon 2017, soit un taux de croissance annuel moyen supérieur à 75 % sur la période, grâce à l'arrivée sur le marché de tablettes à bas prix comme la « Kindle » d'Amazon ou la « Kobo » distribuée par la Fnac.

Parmi les lecteurs de presse en ligne, tous supports confondus, 60 % achètent des articles de la presse quotidienne nationale et 33 % des articles de la presse quotidienne régionale. 11 % des lecteurs de presse s'informent exclusivement sur des supports digitaux.

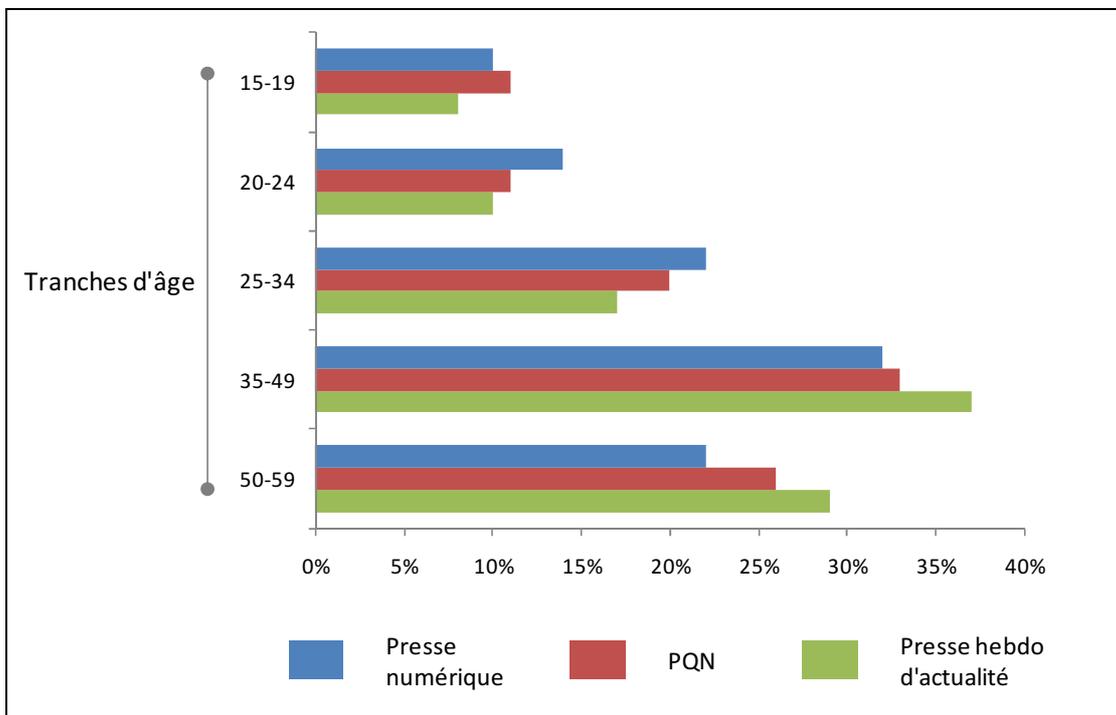
La presse numérique **attire un nouveau lectorat mais modifie également les habitudes des lecteurs de presse traditionnels** : les principaux titres de presse d'information politique et générale, qui proposent un abonnement mixte, c'est-à-dire comprenant l'exemplaire papier et la version en ligne, systématique, constatent que le numérique est d'usage fréquent en semaine, alors que la presse papier réalise de meilleurs résultats le week-end et pendant les périodes de congés.

Les types de presse consommés - téléchargement et consultation (% des sondés)



Source : Étude GFK-REC - 2011

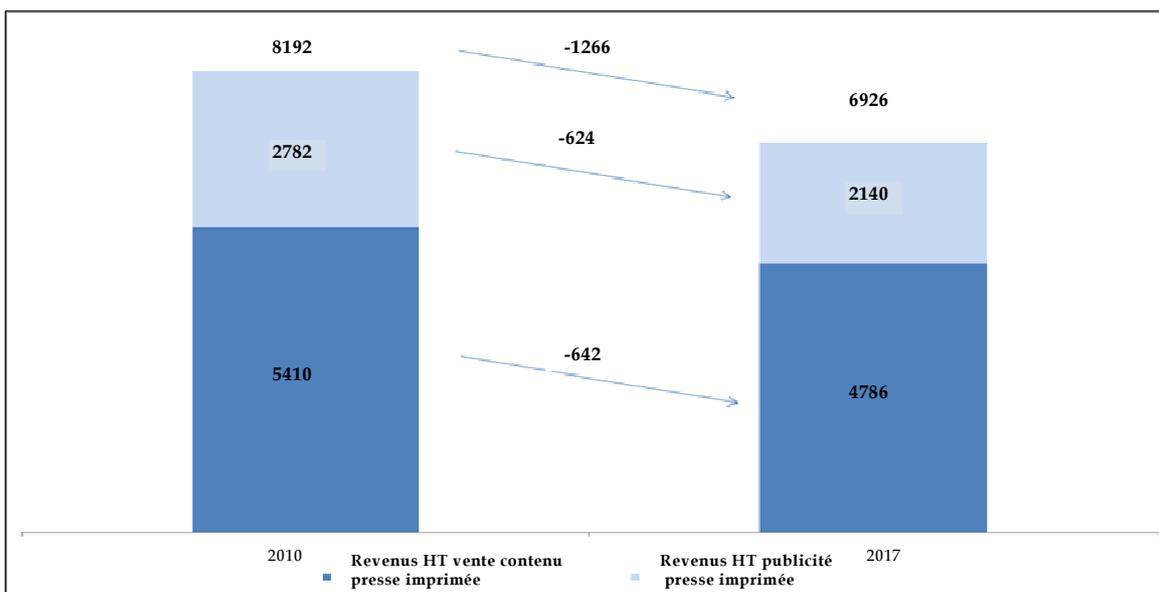
Répartition du lectorat par tranche d'âge et par catégorie de presse (en %)



Source : Étude Havas Media/e-presse - 2011

La croissance attendue du marché de la presse en ligne est estimée à 45 % par an, à l'heure où les perspectives les plus optimistes relatives à la presse imprimée font état d'une diminution du chiffre d'affaires d'environ 8 % par an.

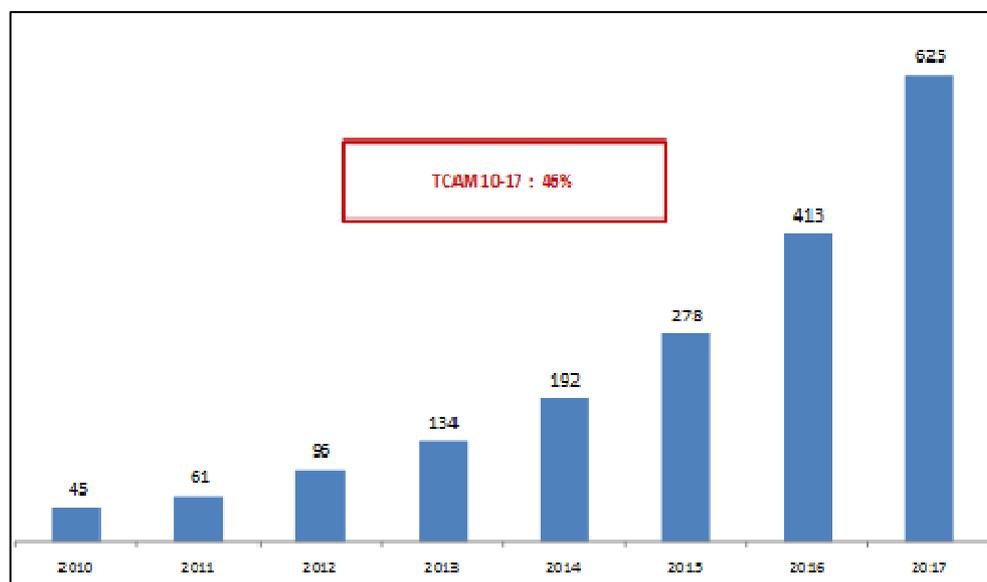
Estimation 2010-2017 des revenus de la presse imprimée (en M€)



Source : Analyse Kurt Salmon - 2011

In fine, les estimations du chiffre d'affaires lié à la vente de contenus informatifs en ligne, fournies par l'étude du cabinet Kurt Salmon, s'établissent à **625 millions d'euros en 2017**, avec une dépense moyenne comprise entre 4,50 euros et 7 euros par consommateur. Cette étude montre également qu'à la différence des autres biens culturels **l'usage de la presse en ligne s'accompagne d'une appétence à payer** pour le contenu, par abonnement ou achat ponctuel, ce qui constitue, hors publicité, le fondement du modèle économique de presse en ligne.

Évolution des revenus liés à la vente de contenu numérique 2010-2017 (M€)



Source : Analyse Kurt Salmon – 2011

Le modèle économique de la presse digitale n'est cependant pas unique. Aux côtés des « pure players », médias à diffusion strictement numérique, on trouve aussi des traductions numériques d'articles « papier » (les PDF), mais également des contenus informatifs strictement conçus pour la version numérique d'un titre de presse imprimé vendus à l'unité ou par voie d'abonnement, qui peut lui-même être mixte ou uniquement digital.

À la différence de la presse quotidienne nationale ou régionale, la presse magazine ne propose guère de contenus payants sur un site dédié au titre, même si certains magazines d'information politique et générale, comme *L'Express* ou *Le Nouvel Observateur*, commencent à adopter ce modèle. En revanche, les magazines sont fort présents dans les kiosques numériques et disposent d'applications téléchargeables sur *smartphones* et tablettes.

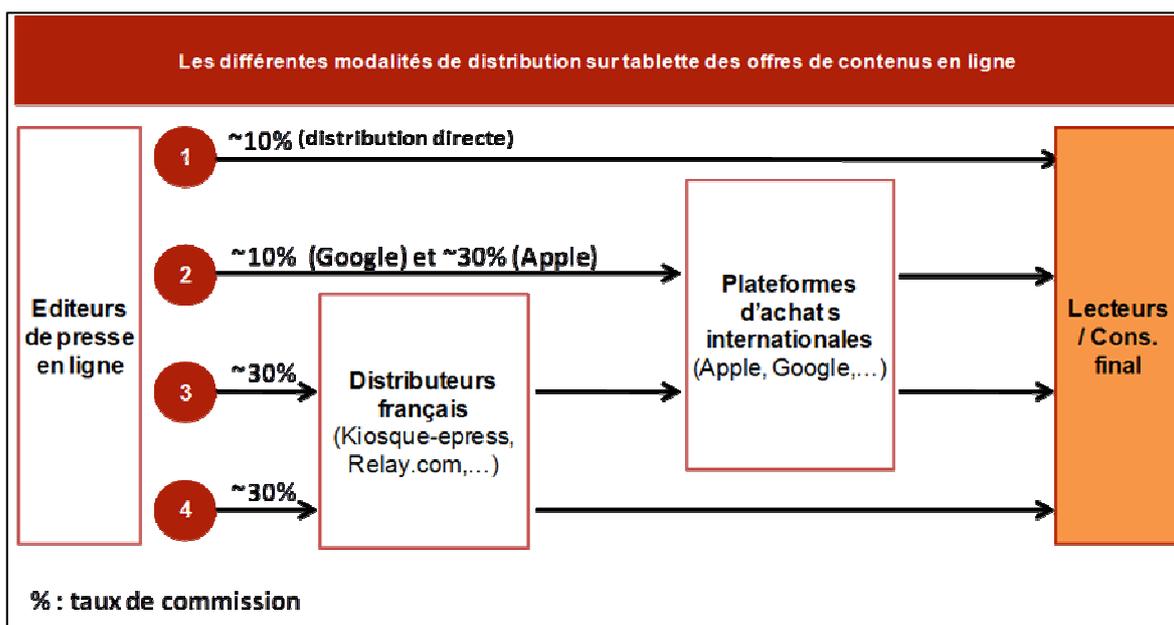
Outre l'argument économique, naturellement crucial, votre rapporteur estime que **le développement de la presse numérique est essentiel au maintien d'une presse d'information pluraliste.** De fait, les

« pure players », à l’instar de *Mediapart* ou de *Rue89*, jouent un rôle majeur en la matière, dans un contexte où la presse d’opinion imprimée rencontre de considérables difficultés.

2. Une rentabilité trop faible au regard des coûts

Une information numérique de qualité suppose des investissements coûteux en recherche et développement, en production, en marketing et partenariats, d’un point de vue tant technique que rédactionnel.

De fait, si la presse en ligne ne supporte pas de coûts d’impression, les coûts d’infrastructures techniques et d’hébergement sont élevés. Les commissions liées à sa distribution *via* les plateformes représentent environ 30 % du prix du support numérique ainsi acquis (entre 0,79 et 1,49 euros par titre), soit une proportion identique à la prestation facturée par le réseau de distribution de la presse imprimée.



Source : Analyse Kurt Salmon – 2011

Entre marché publicitaire atone, développement insuffisant des offres payantes et aides publiques trop peu ciblées sur le digital, les éditeurs de presse numérique peinent aujourd’hui à trouver un modèle économique rentable, d’autant plus que les faibles gains tirés de cette activité sont largement ponctionnés par l’application d’un **taux de TVA à 20 %** en lieu et place du taux super réduit de 2,1 % applicable à la presse écrite.

Le différentiel de taux de TVA représente à la fois un **handicap économique** - il fragilise la croissance des titres et met en danger tant leur indépendance que leur survie - et un **frein à la migration des abonnés « papier » vers les offres numériques**, alors même qu’un certain nombre

d'entre eux, pour des raisons de commodité comme par souci du développement durable, le souhaiteraient.

Ainsi, pour un titre comme *Le Monde*, dont 50 800 abonnés en ligne constituent une réussite, le numérique ne représente encore que 12 % du chiffre d'affaires. Il devra doubler chaque année pour compenser la diminution de la diffusion papier. S'agissant de *L'Humanité*, dont le coût de production du quotidien sous forme numérique est inférieur de 65 % à celui d'un exemplaire papier, la version numérique rapporte près de 90 % de recettes en moins. Même le site du quotidien de référence à l'échelle mondiale, le *New York Times*, ne parvient pas à l'équilibre économique.

Pour ce qui concerne les titres de la presse quotidienne régionale, la vente de contenu en ligne a représenté, en 2013, un chiffre d'affaires de 5 millions d'euros, soit le double de l'année précédente. Les investissements destinés à monétiser leurs contenus numériques (Paywall, sites freemium, développement de nouvelles offres d'abonnements) se sont avérés coûteux et, malgré 17 millions de visiteurs uniques par mois sur leurs sites, les titres de la presse quotidienne régionale font état de difficultés à atteindre un équilibre économique satisfaisant, d'autant que les recettes publicitaires, très atomisées dans l'espace numérique, ne sont pas proportionnelles ni comparables à celles de l'écrit.

Les perspectives affichées par l'étude de Kurt Salmon, si elles demeurent exactes s'agissant de la nécessité absolue, pour les éditeurs, de s'engager sur les supports numériques, n'ont **pas anticipé combien la chute des ventes de la presse imprimée au numéro serait brutale et rapide ni que les abonnements numériques n'auraient pas immédiatement le succès escompté.**

En revanche, avait été annoncé avec justesse, au regard de la situation qui prévalait en 2011, **que la presse numérique ne pourrait**, dans ces conditions (coûts de diffusion, taux de TVA et marché publicitaire en berne), **compenser la contraction du chiffre d'affaires du « papier »**. Il y est ainsi indiqué que « *le développement du chiffre d'affaires de la presse en ligne, qui représentait 281 millions d'euros en 2010, soit 3,3 % du chiffre d'affaires total de la presse (8,5 milliards d'euros), n'a pas permis de compenser la baisse de 1,2 milliard d'euros du chiffre d'affaires de la presse imprimée* ». De même, « *le développement du chiffre d'affaires publicitaire de la presse en ligne, qui représentait 236 millions d'euros en 2010, soit 7,8 % du chiffre d'affaires publicitaire total de la presse, n'a pas permis de compenser la baisse du chiffre d'affaires de la presse imprimée* ».

Dans un contexte où le numérique représente l'avenir de la presse, il est donc urgent de **rétablir, autant que faire se peut, les conditions d'une rentabilité convenable du modèle**. Si les commissions perçues par des plateformes majoritairement étrangères et les difficultés du marché publicitaire ne peuvent guère constituer un levier d'action, le Gouvernement dispose en revanche de la capacité à **influer sur le taux de TVA** dès lors qu'il assume sa divergence avec la législation communautaire.

II. UNE RÉFORME AUSSI ESSENTIELLE QU'ATTENDUE

A. UN DÉBAT ANCIEN

1. Des initiatives multiples

L'application d'un taux super réduit de TVA à 2,1 % à la presse en ligne représente une demande récurrente des éditeurs depuis l'émergence de ce mode de diffusion au milieu des années 1990.

La réforme fiscale envisagée a, dès lors, fait l'objet de nombreuses études, qu'il s'agisse de celle menée par Bruno Patino dans la perspective des États généraux de la presse, mais également des missions confiées à Roch-Olivier Maistre sur les aides à la presse et à Pierre Lescure sur l'adaptation des industries culturelles au numérique. Toutes, ont conclu au caractère essentiel de son application, qu'elles ont recommandée la plus rapide possible, afin de **donner à la presse les moyens de sa modernisation et, partant, de son avenir.**

Ainsi, le rapport remis par Pierre Lescure au Président de la République le 13 mai 2013 sur l'« Acte II de l'exception culturelle » s'appuie-t-il sur le **principe de neutralité technologique**, selon lequel un bien ou service doit être assujéti au même taux de TVA, qu'il soit distribué physiquement ou en ligne, pour plaider l'harmonisation des différents taux de TVA applicables à la presse.

Ce principe rejoint celui de **neutralité fiscale**, qui, selon une **jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne**, s'oppose à ce que des marchandises ou des prestations de services semblables, qui se trouvent par conséquent en concurrence les unes avec les autres, soient traitées différemment en matière de TVA. Il en découle que lesdites marchandises ou lesdites prestations doivent être soumises à un taux uniforme¹. Deux marchandises ou deux prestations de services sont réputées semblables lorsqu'elles présentent des propriétés analogues et répondent aux mêmes besoins auprès du consommateur, en fonction d'un critère de comparabilité dans l'utilisation, et lorsque les différences existantes n'influent pas de manière considérable sur la décision du consommateur moyen de recourir à l'une ou à l'autre desdites marchandises ou desdites prestations².

Pour sa part, la mission relative aux aides à la presse confiée à Roch-Olivier Maistre, dont les conclusions ont été rendues publiques au mois d'avril dernier, indique qu'« à l'instar de la situation observée dans de nombreux pays occidentaux, le régime fiscal favorable (taux de TVA « super réduit » de 2,1 %) dont bénéficie la presse imprimée dans son ensemble constitue un

¹Arrêt du 3 mai 2001, *Commission/France et du 10 avril 2008, Marks & Spencer.*

² Arrêt du 10 novembre 2011, *The Rank Group.*

soutien global et indifférencié au secteur. La discrimination que subissent à cet égard les sites de presse en ligne constitue **une anomalie, une distorsion de concurrence**, à laquelle il faut à l'évidence mettre fin dans la mesure où elle est inéquitable et où **elle contrarie l'émergence d'un modèle économique assurant la rentabilité de la presse digitale** ». En conséquence, le rapport « recommande avec insistance que le régime de TVA applicable à la presse en ligne soit révisé sans délai, à l'instar des initiatives prises en 2012 en faveur du livre numérique, pour être harmonisé avec celui de la presse imprimée, afin de favoriser la transition numérique et d'assurer aussi bien la neutralité fiscale que la neutralité des supports. »

La France défend de longue date le principe de neutralité technologique et fiscale auprès de ses partenaires européens comme des institutions communautaires. Les démarches entreprises visent à **obtenir une modification de la directive 2006/112/CE** du Conseil du 28 novembre 2006 en vue de permettre explicitement **l'application de taux de TVA réduits aux biens et services culturels** (livre, presse, vidéo, musique), y compris ceux prestés en ligne.

Récemment, le Président de la République, par lettre du 9 août 2012, a ainsi prolongé la mission confiée à Jacques Toubon en mars 2010, sur « *défis de la révolution numérique et la modernisation de notre fiscalité culturelle* », au titre de laquelle il rencontre, pour les convaincre du bien-fondé de la position française, ministres des États membres et commissaires européens compétents.

Au niveau national, les **initiatives parlementaires** visant à l'application d'un taux super réduit de TVA à la presse digitale ont également fleuri ces dernières années. Celles menées par Patrick Bloche, Patrice Martin-Lalande ou Michel Françaix à l'Assemblée nationale, ainsi que les combats successifs de votre rapporteur au Sénat, qui ont déposé sans succès des amendements en ce sens lors des débats sur les derniers projets de loi de finances, se sont heurtés à **l'opposition systématique du Gouvernement** au motif de **l'incompatibilité du dispositif avec la législation européenne**.

Ainsi, au cours de la séance publique du 23 novembre 2013, votre rapporteur, présentant son amendement au projet de loi de finances pour 2014 relatif à l'instauration d'un taux de TVA à 2,1 % pour la presse numérique, indiquait : « *L'égalité de traitement fiscal (entre presse numérique et presse imprimée) est la condition de la réussite de la migration de la presse vers le support numérique, non seulement au regard du principe de neutralité du moyen de diffusion – les contenus éditoriaux diffusés par les entreprises de presse ne changent pas de nature ou de qualité selon le support utilisé – mais aussi compte tenu de l'urgence de la situation, la crise profonde traversée par ce secteur exigeant que la presse se voit conférer les moyens de réussir sa transition numérique.*

« La perte de recettes fiscales serait extrêmement limitée aujourd'hui, dans la mesure où la presse en ligne n'est pas encore très développée. Mais gageons qu'elle le sera demain et que la question du soutien à la presse indépendamment du support sera alors posée avec une acuité nouvelle.

« Aujourd'hui, la presse papier bénéficie du taux à 2,1 %, alors que la presse numérique est soumise à un taux de 19,6 %. Le taux réduit avait été adopté pour soutenir la presse, indépendamment du support utilisé. Il ne s'agissait pas d'une aide au papier ! En tout cas, ce n'était pas du tout l'esprit de la loi.

« Au contraire, en favorisant l'essor d'un modèle économique pérenne payant pour la presse en ligne, cet amendement permettra d'asseoir sur des bases solides les recettes fiscales de demain, avec la multiplication attendue des services de presse en ligne.

« Dans l'immédiat, la mesure n'aurait pas d'impact négatif sur les recettes de l'État, puisque le développement des offres numériques payantes de la presse, qu'il s'agisse de la vente au numéro, de la vente par abonnement ou de la vente forfaitaire au travers de kiosques numériques, se situe dans une phase de démarrage. Parallèlement, les recettes fiscales tirées de la presse papier connaissent un déclin irréversible, compte tenu de la baisse structurelle des ventes. Ces offres numériques ont ainsi vocation à renverser la tendance à la décroissance inéluctable des lecteurs traditionnels de presse et à leur migration vers les contenus gratuits, synonymes de déperdition fiscale pour l'État.

« La combinaison d'un taux à 2,1 % et de politiques commerciales attractives de la part des éditeurs contribuera au développement rapide de ce nouveau marché et à l'apparition de recettes fiscales supplémentaires. »

Au cours de la séance publique du 23 janvier dernier, votre rapporteur a réitéré son argumentation devant Bernard Cazeneuve, ministre du budget, sous la forme d'une question d'actualité au Gouvernement.

En réaction à des initiatives qui ont, à tout le moins, pu être envisagées comme des encouragements et sans attendre une modification législative en ce sens, certains « pure players » d'information, à l'instar de *Mediapart*, *Arrêt sur images*, *Terra Eco* ou *La lettre A*, ont **unilatéralement appliqué un taux de TVA à 2,1 %** aux prestations qu'ils délivrent.

En 2013, nombre de ces éditeurs se sont malheureusement vus imposer **un contrôle fiscal**. À titre d'exemple, *Mediapart*, qui a, en 2012, réalisé un résultat net d'environ 703 000 euros pour un chiffre d'affaires légèrement inférieur à 6 millions d'euros, est redevable d'un million d'euros de redressement à l'administration fiscale au titre de pénalités sur le règlement de la TVA à son taux légal sur les exercices 2008, 2009 et 2010. Il fait, en outre, l'objet d'un contrôle en cours pour les années 2011 à 2013, qui pourrait porter sa dette fiscale à près de 6 millions d'euros. Le site *Dijonscope*, lui aussi visé par un contrôle fiscal, a dû pour sa part cesser son activité.

2. La crainte d'un blocage européen

L'argument gouvernemental relatif à l'incompatibilité du dispositif avec le droit communautaire, pour exact qu'il soit d'un point de vue technique, mérite d'être explicité pour pouvoir être *in fine* dépassé.

Selon la directive 2006/112/CE précitée, chaque État peut fixer au maximum trois taux de TVA différents : un taux normal, qui ne doit pas être inférieur à 15 % et deux taux réduits, qui ne peuvent être inférieurs à 5 %.

Un taux super réduit est toléré par dérogation lorsque les États membres appliquaient, au 1^{er} janvier 1991, des taux réduits inférieurs au seuil prévu par la directive. Mais **aucun taux super réduit ne peut depuis lors être appliqué à une nouvelle catégorie de biens ou de services**, conformément à la clause dite « de gel » de l'article 110 de la directive, qui dispose que *« les États membres qui, au 1^{er} janvier 1991, (...) appliquaient des taux réduits inférieurs au minimum fixé à l'article 99 [5 %] peuvent continuer à les appliquer. Les (...) taux réduits visés au premier alinéa doivent être en conformité avec la législation communautaire et avoir été adoptés pour des raisons d'intérêt social bien définies et en faveur de consommateurs finaux. »*

La presse imprimée, considérée, au regard du droit européen, comme **une livraison de bien** bénéficie de cette clause puisqu'un taux super réduit de TVA lui était appliqué, en France, dès avant 1991.

En matière culturelle, aux termes de l'article 98 de la directive, un taux réduit peut être appliqué, aux termes de son annexe III qui fixe la liste des biens et services éligibles, aux livres, **journaux et périodiques**, à la réception de services de radiodiffusion et de télévision, aux prestations de service fournies par les écrivains, compositeurs et interprètes et aux droits d'auteur qui leur sont dus.

En revanche, la vente ou la location de biens culturels en format numérique (**presse en ligne**, vidéo à la demande, livre numérique, musique en ligne) est considérée par la législation européenne **comme la prestation d'un service fourni par voie électronique** et, à ce titre, inéligible au taux réduit, et encore moins super réduit, de TVA.

En application du principe de neutralité qu'elle défend et en soutien à une industrie culturelle particulière, **la France a cependant fait fi des règles communautaires et décidé unilatéralement d'harmoniser les taux de TVA applicable au livre numérique.**

Ce **parallélisme fiscal** a été instauré par la loi n° 2011-1778 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, à compter du 1^{er} avril 2012. De 5,5 % au 1^{er} janvier 2012, le taux de TVA applicable au livre, papier comme numérique, est passé à 7 % à cette date, puis, à nouveau à 5,5 % au 1^{er} janvier 2013.

Comme le rappelait notre collègue Bariza Khiari dans son rapport sur la proposition de loi tendant à encadrer les conditions de la vente à distance des livres, *« l'application au livre homothétique du taux de TVA réduit jusqu'alors réservé au livre imprimé a conduit la France, comme le Luxembourg qui dispose d'une législation identique, au contentieux avec la Commission européenne, sous la forme d'une procédure de manquement lancée le 3 juillet 2012 et dont les conclusions devraient être connues en 2015 »*.

La France a fait valoir, pour sa défense devant le juge européen, que l'harmonisation du taux de TVA sur l'ensemble des livres est **favorable à la diffusion de la culture et aux consommateurs et respecte le principe de neutralité fiscale**, jugeant que le livre est avant tout une œuvre de l'esprit, quel que soit son support. À la suite de la Journée de Berlin du 9 septembre 2013 « Avenir du Livre, avenir de l'Europe », l'Allemagne, qui était l'un des principaux opposants à l'application du taux réduit de TVA sur le livre numérique, s'est ralliée à la position de la France.

Ainsi que l'indiquait notre collègue Jacques Legendre dans son avis sur le programme 334 « Livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2014, *« l'avenir du taux réduit de TVA sur le livre numérique dépend d'une course de vitesse entre, d'une part, un processus judiciaire, qui suit son cours, certes lent mais inexorable, et, d'autre part, un processus législatif, qui évolue positivement mais nécessitera l'unanimité des États membres pour aboutir »*.

Votre rapporteur estime que le précédent du livre numérique prouve qu'il est possible de **faire évoluer la législation européenne en « montrant l'exemple »** avec détermination. Si le risque de contentieux est avéré, il n'en demeure pas moins que le droit de réponse constitue une occasion, pour l'État concerné, de plaider ses arguments et de convaincre.

B. UN ABOUTISSEMENT LÉGISLATIF BIENVENU

1. L'alignement consensuel des taux de TVA applicables à la presse

Dans le contexte de crise de la presse et de revendication ancienne des éditeurs comme des experts en faveur de l'harmonisation des taux de TVA applicables aux différents types de presse, le Parlement a pris l'initiative, les échanges se poursuivant entre le Gouvernement et les autorités européennes, de **modifier le taux applicable à la presse digitale** sans attendre la nécessaire modification de la directive européenne concernée.

Le coup de force français avait fait l'objet d'annonces récurrentes, notamment de la part de la ministre de la culture et de la communication lors de la présentation de sa réforme des aides à la presse le 13 juillet dernier puis de son audition par votre commission de la culture, de l'éducation et de la

communication sur le projet de budget de son département ministériel pour 2014 le 14 novembre dernier.

Estimant que la différence entre les deux types de presse tient au seul support de consommation, ce qui ne suffit pas à justifier une différence de traitement fiscal, les députés Bruno Le Roux, Patrick Bloche, Michel Françaix et plusieurs de leurs collègues ont déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, le 24 janvier dernier, **une proposition de loi tendant à harmoniser les taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne.**

Une proposition de loi identique a été déposée sur le Bureau du Sénat le 27 janvier à l'initiative de votre rapporteur et des membres du groupe socialiste et apparentés.

Il s'agit dans les deux cas de **modifier l'article 298 septies du code général des impôts** afin de rendre applicable le taux super réduit de 2,1 % aux services de presse en ligne à compter du 1^{er} février 2014. Votre rapporteur explicite ci-après le mécanisme prévu par la proposition de loi dans le cadre de son analyse de l'article 1^{er}.

Dans l'attente de la promulgation de la loi, **une instruction fiscale**, sous la forme d'une directive du ministre du budget à son administration, **permettra l'application effective de ce taux à la presse digitale à la date prévue.**

2. Les conséquences attendues de la réforme

a) D'un point de vue économique et fiscal

La mission Lescure a étudié avec précision les avantages et les inconvénients induits par un alignement des taux de TVA applicables aux services culturels en ligne sur ceux de leurs équivalents « physiques ». Il ressort de ces travaux que **l'impact d'une réduction du TVA sur la consommation de ces biens dépend de la répercussion plus ou moins importante de cette diminution sur les prix fixés par les éditeurs.**

En tout état de cause, la diminution de près de dix-huit points du taux de TVA sur la presse digitale dégagera rapidement, pour les éditeurs, **une marge de manœuvre financière pour poursuivre leurs investissements** destinés à l'innovation technologique (« rich media », plateforme interne ou distribution directe, référencement, etc.) et au renforcement de la qualité éditoriale.

Pour les éditeurs « mixtes » qui souhaiteraient le rester, une partie des pertes de la presse imprimée pourra, en outre, être plus justement compensée, notamment les coûts d'adaptation du modèle industriel de la presse papier.

L'étude susmentionnée du cabinet Kurt Salmon estime, pour sa part, que le passage de la presse en ligne à un taux de TVA de 2,1 % aura trois types d'impacts :

- le développement de l'offre payante de la presse en ligne

Actuellement, le non alignement de la TVA incite les acteurs de la presse imprimée qui proposent des éditions numériques de leurs titres à le faire de façon conditionnée à un abonnement au titre de la presse imprimée. Cette approche leur permet de limiter les coûts de la version en ligne grâce à une TVA plus avantageuse sur le « papier ». Cette forme de coercition commerciale présente certains inconvénients : elle fait porter la valeur faciale du contenu sur la presse imprimée et altère ainsi sérieusement la perception par le lecteur des offres numériques, présentées comme un « bonus ». Elle freine en outre la transition vers la presse en ligne ;

- l'adaptation accélérée du modèle industriel des éditeurs de la presse imprimée vers la presse en ligne ;

- le développement de canaux de distribution moins coûteux et/ou offrant plus de maîtrise aux acteurs de presse.

On peut également imaginer que **de nouveaux acteurs pourront faire leur apparition sur le marché**, alors que leur capacité à y demeurer de façon pérenne est aujourd'hui compromise par la fiscalité qui pèse sur le secteur. À titre d'exemple, *Mediapart*, qui n'a présenté une situation excédentaire qu'en 2010, soit trois ans après sa création, malgré un nombre élevé d'abonnements, aurait été rentable dès 2008 si la TVA sur la presse en ligne avait été fixée à 2,1 %.

Sur ce point, il convient de rappeler que le débat à l'Assemblée nationale a soulevé la question des **suites à donner aux redressements et contrôles fiscaux** en cours concernant certains « pure players », à l'instar de *Mediapart*, *Arrêt sur images*, *Terra Eco* ou *La lettre A*, qui ont unilatéralement appliqué un taux de TVA à 2,1 % aux prestations qu'ils délivrent avant la mise en œuvre de la mesure. Patrick Bloche, président de la commission des affaires culturelles et rapporteur de la proposition de loi, a rappelé **la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel s'agissant de la non-rétroactivité de la loi fiscale** : « *il n'existe pas de précédent où la loi fiscale aurait été modifiée rétroactivement dans le but d'éteindre des contrôles en cours. Tout indique, par ailleurs, que le Conseil constitutionnel ferait jouer sa jurisprudence traditionnelle sur ce qu'il appelle la recherche d'un intérêt général suffisant pour justifier une telle rétroactivité. En l'espèce, avouons-le, chers collègues, un intérêt général serait difficile à démontrer dès lors que la loi s'appuie jusqu'à présent sur des dispositions communautaires parfaitement explicites.* »

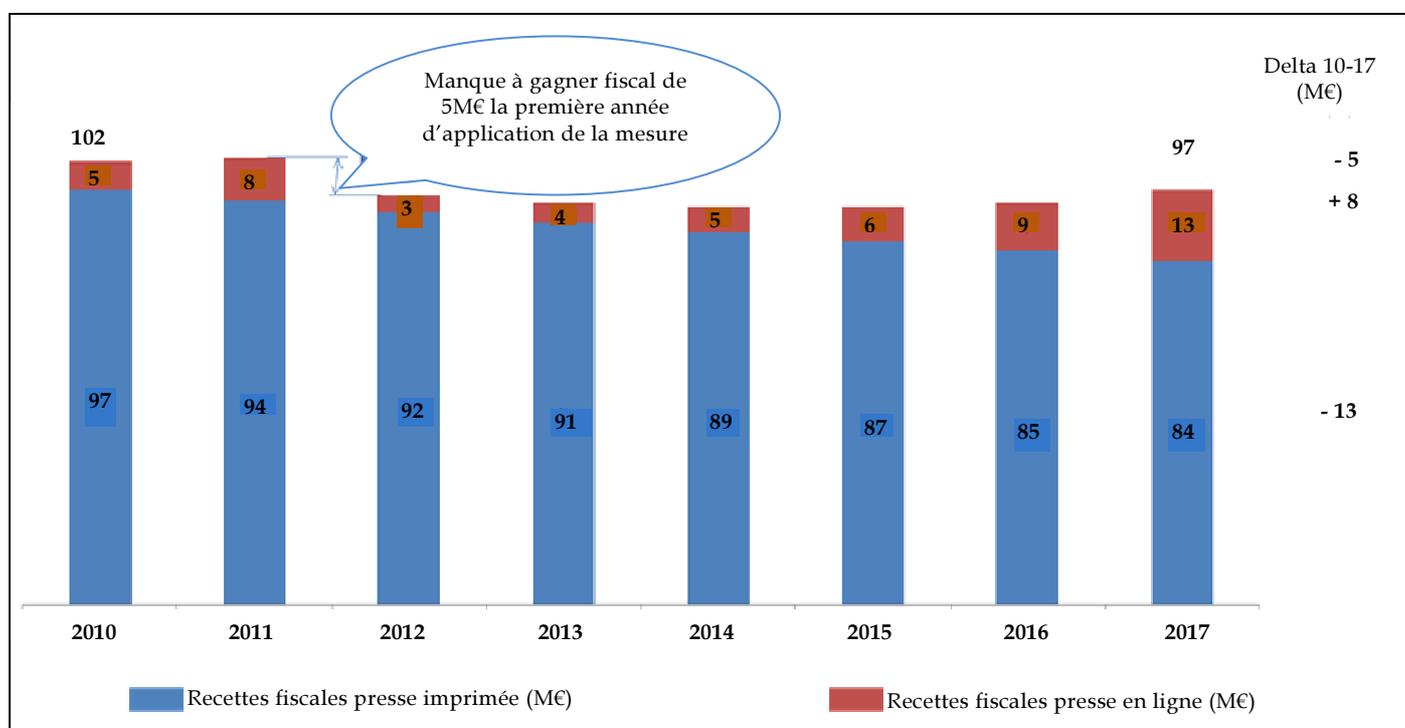
En outre, une modification du texte par le Sénat, faisant abstraction des considérations juridiques, aurait pour conséquence de retarder son vote effectif par les deux chambres et donc l'application de la mesure, ce qui pénaliserait d'autant les médias concernés en ne leur permettant pas d'intégrer le taux super réduit de TVA à leur versement du 1^{er} mars.

Cela étant, votre rapporteur regrette que, malgré les nombreuses initiatives parlementaires votées, la présente réforme ait tant tardé. Il serait aujourd’hui dommage que le délai pris par les pouvoirs publics pour appliquer un taux super réduit de TVA à l’ensemble de la presse conduise à **mettre en danger l’existence de certains titres**.

En termes de manque à gagner fiscal, la mesure ne devrait guère être coûteuse en raison du chiffre d’affaires limité de la presse numérique. L’étude de Kurt Salmon précitée l’avait ainsi estimé à 5 millions d’euros en année pleine. Cette perte de recettes pourrait, en outre, rapidement disparaître dès lors que les ventes numériques seront stimulées par une politique des prix plus favorable au consommateur. Ainsi, *« L’État toucherait (...) près de trois fois plus de TVA sur la presse en ligne en 2017 qu’en 2010. Au final, l’extension de la TVA à 2,1 % à la presse en ligne est une mesure qui serait bénéfique à la fois pour les éditeurs et pour l’État »*.

La mission Lescure tire la même conclusion lorsqu’elle indique : *« si la baisse de la TVA est répercutée sur les prix et que cette baisse des prix pousse les consommateurs à accroître leurs achats, l’effet-volume peut compenser l’effet-taux, et limiter (et même, en théorie, annuler voire inverser) la perte de recettes pour l’État. »*

Estimation à 2017 des recettes fiscales de l’État liées à la TVA sur la vente de contenu intégrant la mise en place dès 2012 de la TVA à 2,1 % pour la presse en ligne (M€)



Source : Analyse Kurt Salmon – 2011

b) Au niveau européen

Si l'initiative française a été unanimement applaudie par les représentants des éditeurs de presse, à l'échelle européenne par la voie de l'association européenne des journaux (ENPA) et de l'association européenne des éditeurs de magazines (EMMA), comme au niveau national, il n'en demeure pas moins certain que **la France s'expose à un recours en manquement de la Commission européenne devant la Cour de justice de l'Union européenne** avec un risque élevé de condamnation.

La Commission invoquera inévitablement le manquement aux obligations qui incombent à la France en vertu des articles 96 et 98 et des annexes II et III de la directive, qui font obstacle sans ambiguïté à l'application d'un taux super réduit de TVA à la presse en ligne. En effet, la presse digitale ne relève pas du champ d'application de la catégorie 6 de l'annexe III de la directive TVA. Elle se référera donc, comme dans le contentieux sur le livre numérique, à une jurisprudence constante selon **laquelle les dispositions qui ont le caractère d'une dérogation à un principe doivent être interprétées de manière stricte** (arrêt du 8 mars 2012, Commission contre France).

En appliquant unilatéralement un taux de TVA de 2,1 % aux activités de presse en ligne, la France se met *de facto* en contravention avec le droit européen, qui stipule que les services en ligne sont exclus du taux réduit de TVA.

Une modification de législation communautaire relative à la TVA n'est pas explicitement à l'ordre du jour, même si les instances européennes montrent **des signes d'évolution encourageants**.

La Commission s'est ainsi exprimée à plusieurs reprises **en faveur d'un alignement des taux de TVA sur les biens physiques et leurs équivalents numériques**, notamment dans sa communication sur la stratégie numérique européenne publiée en mai 2010, dans le livre vert sur l'avenir de la TVA adopté le 1^{er} décembre 2010 puis dans sa communication sur le même thème le 6 décembre 2011, mais également le 11 janvier 2012 dans sa communication relative au commerce électronique.

Le Parlement européen s'est également rangé à cet avis à de nombreuses reprises¹.

Par ailleurs, à l'instigation de la France, les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 octobre 2013 mentionnent que « *dans le contexte du réexamen de la législation en matière de TVA auquel elle procède actuellement, la Commission se penchera également sur des questions propres à l'économie*

¹ Rapport d'initiative sur l'avenir de la TVA de David Casa en 2011, résolution du Parlement européen sur la modernisation de la législation sur la TVA dans le but de stimuler le marché unique du numérique de Marielle Gallo et Jean-Paul Gauzes en 2011, résolution du Parlement européen du 11 décembre 2012 sur l'achèvement du marché unique numérique.

numérique telles que la différenciation des taux d'imposition applicables aux produits numériques et aux produits physiques ».

D'aucuns pourraient également considérer comme un élément positif **le lancement, le 8 octobre 2012, d'une consultation publique par la Commission européenne** relative au réexamen de la structure existante des taux réduits de TVA qui a abordé explicitement les questions du livre, de la presse, de la télévision et de la radiodiffusion.

Dans sa réponse, la France a logiquement fait part de son souhait que cet exercice permette des progrès en termes de sécurité juridique, pour que les règles d'application des taux réduits soient aussi claires et compréhensibles que possible. Elle a appelé à ce que la rédaction actuelle de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 soit précisée.

Le 22 mai dernier, la Commission a livré la synthèse de la consultation publique : les plus de 300 contributions reçues militent de manière quasi-unanime pour qu'il soit procédé à **une modification de la directive TVA dans le sens, demandé par la France, de la neutralité technologique**. En conséquence, la Commission a annoncé qu'elle produirait une étude d'impact sur la question des taux de TVA et de leur possible évolution au début de l'année 2014.

Ces évolutions expliquent probablement le fait qu'à ce jour, le commissaire à la fiscalité, Algirdas Semeta, ne se soit pas officiellement exprimé sur la décision française. Par ailleurs, les intentions des instances communautaires dans ce domaine, à l'heure où le mandat de la Commission touche à sa fin, demeurent incertaines.

La France mise, en conséquence, sur **une modification de la directive relative à la TVA après les élections européennes du printemps prochain**. À cet effet, le Gouvernement s'est engagé à poursuivre les discussions avec ses partenaires européens en vue d'aboutir à une modification de la directive TVA en faveur des services numériques, notamment le livre et la presse. Une telle modification serait conforme aux objectifs de l'Agenda numérique.

Cela étant, une fois une proposition de révision de la directive adoptée, le cas échéant, par la Commission, cette proposition demandera encore à être adoptée par le Conseil à **l'unanimité** des États membres avant d'entrer en vigueur.

Si aucun n'applique à ce jour un taux super réduit de TVA à la presse en ligne¹, **une dizaine d'États membres serait favorable à un taux réduit, super réduit, voire nul pour la presse papier comme numérique**, notamment l'Allemagne, la Belgique, Chypre, les Pays-Bas, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, la Pologne et la Suède.

¹ Voir tableau en annexe du présent rapport.

En Belgique, les répliques électroniques exactes de journaux ou magazines (les PDF) peuvent bénéficier du même taux de TVA que la presse imprimée, c'est-à-dire 0 %. En revanche, les formules d'accès payant à des journaux numériques, qui constituent la plus grande partie des revenus numériques des éditeurs, continuent à être taxées à 21 %.

Pour sa part, le Parlement suédois a adopté, en mai 2011, une résolution préconisant l'application des même taux de TVA sur les produits et services comparables distribués à la fois sous forme physique et numérique.

Le **revirement de l'Allemagne**, jusque-là opposée au principe de neutralité technologique pour le livre comme pour la presse mais qui a récemment exprimé son soutien à un taux de TVA réduit pour la presse digitale dans son pacte de coalition, constitue également un signal fort. Ce ralliement s'est officiellement traduit dans l'accord de gouvernement conclu entre le SPD et la CDU : *« Les transformations que connaît le monde des supports imprimés est la raison pour laquelle ceux-ci bénéficient d'allégements fiscaux. Les offres de produits culturels et de medias qui répondent à l'intérêt général sont également valables pour le monde numérique. La coalition souhaite maintenir le taux unique de TVA pour les livres, journaux et revues, et l'appliquer aux livres audio. À l'avenir, au niveau européen, la coalition s'attachera à faire en sorte que le taux réduit de TVA soit étendu aux livres ».*

Seuls quatre État membres demeurent farouchement opposés à l'alignement des TVA « papier » et « numérique » : le Royaume-Uni (qui craint la remise en cause du taux zéro qu'il applique sur les livres imprimés), le Danemark, l'Estonie et la Bulgarie.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 298 *septies* du code général des impôts)
**Harmonisation des taux de TVA applicables
à la presse imprimée et à la presse en ligne**

I. Le texte initial de la proposition de loi

A. Le droit en vigueur

Aux termes du premier alinéa de l'article 298 *septies* du code général des impôts, depuis le 1^{er} janvier 1989 **les ventes, commissions et courtages sur les publications de presse imprimée** bénéficient, dès lors que ces publications répondent aux critères définis par les articles 72 et 73 de l'annexe III du même code pris en application de la loi de finances du 28 février 1934, d'un **taux de TVA de 2,1 %**.

Les ventes sont entendues par voie d'abonnement ou au numéro, tandis que les termes « *commissions et courtages* » désignent les rémunérations que perçoivent les intermédiaires de commerce ou les mandataires, fixées en pourcentage du prix de vente ou d'achat des biens objets de la transaction ou du chiffre d'affaires ainsi réalisé par l'entreprise de presse. Pour les éditeurs, les commissions et courtages portant sur les publications concernent principalement les opérations réalisées par des intermédiaires négociant ou collectant des abonnements pour leur compte.

Les critères définis par l'article 72 de l'annexe III pour appliquer aux publications éligibles le régime fiscal particulièrement favorable de la presse sont **précis et sévères**. Les publications candidates doivent présenter un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée, répondre aux obligations de la loi sur la liberté de la presse, paraître régulièrement au moins une fois par trimestre, faire l'objet d'une vente effective, ne pas consacrer plus de deux tiers de leur surface à des annonces, ne pas être assimilables à des prospectus ou catalogues, enfin, ne pas être susceptibles de choquer le lecteur par une représentation dégradante de la personne humaine.

Des assouplissements sont toutefois prévus par l'article 73 de la même annexe pour certaines publications (anciens combattants, syndicats, mutuelles ou organisations à but non lucratif, journaux scolaires).

Les publications bénéficiaires doivent également avoir obtenu **un numéro d'inscription à la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) et une décision favorable du directeur des services fiscaux** prise sur demande des éditeurs intéressés. L'agrément de la CPPAP¹ dépend du lien entre l'objet de la publication et l'actualité, mais également de son contenu, qui doit présenter un apport éditorial significatif.

La **presse digitale**, en application de la législation communautaire qui l'assimile à un service fourni par voie électronique, ne bénéficie en revanche aucunement de ce régime et se voit appliquer **un taux normal de TVA (20 % au 1^{er} janvier 2014)**.

Toutefois, le développement des **offres mixtes** incluant un titre imprimé et l'accès à un contenu numérique lié à ce titre (lettre électronique ou accès à la partie payante du site) a rendu nécessaire la fixation de règles destinées à « ventiler » les recettes liées à ces offres entre régime fiscal de la presse et taux de TVA normal.

À cet effet, l'article 77 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a prévu, en introduisant un second alinéa à l'article 298 *septies* du code général des impôts, que **le taux super réduit de TVA s'applique en partie aux offres composites**.

Le décret d'application devait initialement fixer la répartition entre les deux régimes de TVA selon un système forfaitaire (90 % à 2,1 % et 10 % à 19,6 %). Mais, en mars 2010, la Commission européenne a enjoint la France de mettre fin à la ventilation forfaitaire simplifiée applicable aux offres « *triple play* » (téléphone, Internet, télévision), en raison de sa non-conformité avec la directive TVA du 28 novembre 2006.

Cette mise en demeure a eu pour conséquence la suppression du taux de 5,5 % sur la moitié du montant des abonnements à des offres « *triple play* », mais aussi la modification de la rédaction finale du décret n° 2011-115 du 27 janvier 2011 s'agissant de la fixation envisagée d'une répartition forfaitaire des taux de TVA pour les offres composites de presse.

Il a finalement été décidé de n'appliquer le taux super réduit qu'à **hauteur de la part du prix hors taxe de l'offre mixte représentative de la livraison de la publication imprimée**, faisant perdre ainsi une grande partie de son intérêt à la modification introduite en 2009. La détermination de cette part par l'éditeur doit être réalisée selon toute méthode traduisant la réalité économique des opérations sous réserve du droit de contrôle de l'administration fiscale.

¹ En application du décret n° 97-1065 modifié du 20 novembre 1997 qui la régit, la CPPAP, composée de vingt-deux membres, associée à parité des représentants des professionnels concernés, désignés sur proposition des organisations professionnelles représentatives, et de l'administration.

B. Le dispositif proposé

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi procède à l'**alignement du taux de TVA de 20 % applicable à la presse en ligne sur celui de 2,1 % dont bénéficie la presse imprimée.**

À cet effet, le I du présent article se substitue à l'actuel second alinéa de l'article 298 *septies* précité, relatif à la répartition des taux de TVA pour les abonnements à des offres composites (papier et numérique), qui devient sans objet dès lors que les taux sont unifiés.

Les services de presse en ligne reconnus comme tels en application de l'article 1^{er} de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse se voient ainsi **appliquer le taux super réduit sur le produit de leurs ventes, commissions et courtages.** Pour les sites concernés, les ventes correspondent aux recettes d'abonnements ou d'achats d'articles à l'unité vendus au lecteur, mais également aux sommes perçues par l'éditeur en cas de revente de contenus à des tiers en vue de leur publication sur un autre support que le site d'origine.

Pour mémoire, aux termes de l'article 1^{er} précité de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 dans sa rédaction issue de la loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet, « *on entend par service de presse en ligne tout service de communication au public en ligne édité à titre professionnel par une personne physique ou morale qui a la maîtrise éditoriale de son contenu, consistant en la production et la mise à disposition du public d'un contenu original, d'intérêt général, renouvelé régulièrement, composé d'informations présentant un lien avec l'actualité et ayant fait l'objet d'un traitement à caractère journalistique, qui ne constitue pas un outil de promotion ou un accessoire d'une activité industrielle ou commerciale* ».

L'article 1^{er} de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique définit un service de communication au public en ligne comme « *toute transmission, sur demande individuelle, de données numériques n'ayant pas un caractère de correspondance privée, par un procédé de communication électronique permettant un échange réciproque d'informations entre l'émetteur et le récepteur* ». En ce sens, constituent des services de communication au public les sites Internet ainsi que les lettres d'information périodiques adressées par courrier électronique à une liste d'abonnés.

Conformément aux critères prévus par la loi du 1^{er} août 1986 modifiée et précisés par le décret n° 2009-1340 du 29 octobre 2009 qui vise à adapter la définition de publication de presse en fonction de la spécificité du support numérique, la CPPAP fonde son jugement sur :

- la maîtrise éditoriale du site par la personne éditrice

Le contenu éditorial doit être produit sous le contrôle de l'éditeur, propriétaire des droits d'exploitation et des éléments rédactionnels mis à disposition du public. Ce critère, jamais utilisé par la CPPAP pour justifier

un refus, vise à exclure les reprises de contenus édités par un tiers et à garantir l'indépendance éditoriale ;

- la production et la mise à disposition du public d'un contenu original et renouvelé régulièrement

Le service doit utiliser « *essentiellement le mode écrit* », ce qui conduit la CPPAP à écarter les services constitués pour une large part de vidéos ou de photographies, dès lors que l'ensemble n'est pas accompagné d'un traitement journalistique en lien avec l'actualité. Il doit également faire l'objet d'un renouvellement régulier, attesté par la datation des articles.

Le critère d'originalité du contenu, qui rejoint celui du traitement journalistique, vise, pour sa part, à caractériser l'apport éditorial et exclure les copies d'autres sites ou revues de presse en ligne (sites agrégateurs et/ou portails). Sur ce point, la CPPAP a estimé que l'originalité du contenu ne s'appréciait pas au regard de la publication imprimée dont le site constitue la déclinaison. Il est donc admis que les services de presse en ligne peuvent aussi bien mettre à disposition la version imprimée que la version numérique (format pdf) d'un même titre. Cette interprétation laisse toute latitude aux éditeurs d'articuler comme ils le souhaitent la version imprimée et la version en ligne d'un même titre. De même, les rédactions presse papier et presse en ligne peuvent être communes.

Enfin, le critère d'intérêt général a pour objectif d'exclure du dispositif les sites qui inciteraient par leur contenu à des actions contraires à l'intérêt général (promotions de comportements illégaux ou contraires aux recommandations de santé publique par exemple).

- le traitement journalistique des informations et leur lien avec l'actualité

Le traitement journalistique suppose un apport rédactionnel significatif, ce qui se traduit par des commentaires et analyses des faits et événements relatés, à l'exclusion de brèves ou de reprises sans vérification ou apport critique. Le site ne doit pas davantage se présenter sous la forme d'un guide, d'une base de données ou d'une encyclopédie en ligne actualisée, d'un catalogue ou d'un annuaire. Les refus opposés sur ce critère sont les plus fréquents ;

- l'exclusion des outils de promotion d'une activité industrielle ou commerciale

Les articles du site ne doivent pas constituer une présentation commerciale de produits ou activités, ni constituer une forme de publicité rédactionnelle. En outre, les messages publicitaires et les annonces ne doivent revêtir qu'un caractère accessoire à celui du contenu éditorial.

Sur la base de ces critères, proches de ceux qui s'appliquent aux publications de la presse imprimée, **la CPPAP a reconnu à ce jour 650 services de presse en ligne** parmi lesquels seuls ceux revêtant un caractère intégralement ou partiellement payant sont concernés par la mesure.

L'avis favorable de la CPPAP donne lieu à la délivrance d'**un certificat, valable pour une durée qui ne peut excéder cinq ans, renouvelable**. Les sites liés à une publication de presse bénéficient généralement d'un agrément pour cinq ans, tandis que les « pure players » se voient souvent délivrer un premier certificat limité à deux ans.

Aux termes du **II** du présent article 1^{er}, le nouveau dispositif s'applique aux opérations pour lesquelles la TVA est exigible à compter du **1^{er} février 2014**, c'est-à-dire sur les sommes versés au 1^{er} mars, quelle que soit la date de promulgation du texte et conformément aux engagements gouvernementaux de mise en œuvre immédiate.

À cette fin, **une instruction fiscale relative au régime applicable au service de presse en ligne** a été diffusée aux services compétents le 31 janvier dernier. Le texte reprend logiquement la définition des services de presse en ligne figurant à l'article 1^{er} de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 et à l'article 1^{er} du décret n° 2009-1340 du 29 octobre 2009 pris en application du texte susvisé.

Il y est précisé que, pour bénéficier du régime fiscal nouvellement étendu, le service de presse en ligne doit bénéficier d'un agrément de la CPPAP. À la différence de la presse imprimée, **il n'est pas nécessaire d'obtenir une décision favorable de l'administrateur des finances publiques** territorialement compétent statuant sur la demande de l'éditeur.

En revanche, les versions numérisées des éditions papiers bénéficient automatiquement du taux de TVA super réduit sans qu'il leur soit nécessaire d'obtenir un agrément de la CPPAP.

II. La position de votre commission

Votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication s'est maintes fois prononcée en faveur de l'harmonisation des taux de TVA applicables aux différentes catégories de presse sur la base de celui dont bénéficie la presse imprimée.

Il s'agit pour elle d'**un enjeu tant économique** - la presse ne peut survivre à la crise actuelle qu'en se modernisant et en tirant profit de la révolution numérique - que **démocratique** - la pluralité des opinions dans le cadre d'un traitement journalistique de qualité doit pouvoir se développer sur la « toile » - et **juridique**, en application du principe de neutralité technologique et fiscale.

Votre rapporteur lui-même s'est engagé à plusieurs reprises en faveur de cette réforme.

Votre commission se réjouit donc de l'évolution du Gouvernement sur ce sujet et appelle de ses vœux **une modification en ce sens de la législation européenne.**

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 2
Gage

Après un **vote unanime de sa commission des affaires culturelles** lors de sa réunion du 29 janvier dernier, l'Assemblée nationale a adopté, au cours de sa séance publique du 4 février, le texte de la présente proposition de loi dans les mêmes conditions, dès lors que le Gouvernement avait, par voie d'amendement, **levé le gage figurant à l'article 2.**

Pour mémoire, en application de l'article 40 de la Constitution, toute diminution de ressources publique induite par une initiative parlementaire doit être compensée par l'augmentation, à due proportion, d'une autre recette.

L'article 2 supprimé prévoyait en conséquence de compenser le manque à gagner fiscal, pour l'État, ressortant de l'application d'un taux de TVA à 2,1 % à la presse en ligne par la création d'une taxe additionnelle sur les produits à tabac.

Votre commission a maintenu la suppression de cet article.

*

* *

Votre commission a, en conséquence, adopté la présente proposition de loi sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 12 FÉVRIER 2014

EXAMEN DU RAPPORT

M. David Assouline, rapporteur. – En ce début d'année, l'actualité sociale du journal *Libération* illustre une nouvelle fois les difficultés financières considérables auxquelles est confrontée la presse imprimée, en conséquence d'évolutions technologiques, économiques et sociales concomitantes.

Depuis 2008, les résultats sont inquiétants et la dégradation, qui s'est accentuée en 2013 avec une diminution de 8 % du chiffre d'affaires, n'épargne aucune catégorie de presse. La majorité des quotidiens nationaux a vu ses ventes diminuer : de 14,9 % pour *Libération*, 11,44 % pour *L'Équipe*, 8,82 % pour *Le Parisien*. Certains titres ont mieux résisté, comme *Le Monde* (avec une baisse de 4,44 %) et *Le Figaro* (en recul de 1,88 %) ; seuls *Les Échos* et *La Croix* affichent une croissance inférieure à 1 %. La presse quotidienne régionale (PQR) n'est pas moins précaire, avec une baisse des ventes de 4 % en 2013, y compris des groupes légendaires comme *Ouest France*.

L'État, pour des raisons économiques et philosophiques, est traditionnellement garant du maintien d'une presse suffisamment puissante et diversifiée pour être indépendante.

Les éditeurs bénéficient d'un système d'aides aussi complexe qu'hétéroclite : allez voir le site du ministère de la culture et de la communication, qui publie la liste des titres aidés en 2012. Elle comporte le nom de près de 200 publications ! Il convient de distinguer les aides directes ciblées des aides indirectes généralistes de nature fiscale, dont le taux « super réduit » de TVA à 2,1 % constitue le cœur.

La presse quotidienne a été exemptée du paiement de la TVA, dès son instauration par la loi du 10 avril 1954, sur l'argument du soutien de la diversité des opinions et des moyens de les exprimer. Elle a ensuite bénéficié, à compter de 1977, d'un taux super réduit de 2,1 %, étendu à l'ensemble des publications bénéficiant d'un numéro de commission paritaire des publications et agences de presse par la loi de finances pour 1989. Environ 1 700 entreprises bénéficient de ce dispositif, dont le coût (imposition au taux de TVA de 2,1 % comparée à l'assujettissement au taux réduit de 5,5 %) est évalué à 175 millions d'euros pour 2014.

A contrario, en application de la législation européenne, les sites de presse en ligne sont soumis, pour leurs abonnements comme pour la vente

d'articles à l'unité, au taux normal de 20 %, y compris lorsqu'ils sont reconnus par la commission paritaire.

Seuls 20 millions d'euros sont consacrés à la presse numérique, sur près d'un milliard d'euros d'aides à la presse. Il s'agit essentiellement des crédits du fonds stratégique pour le développement de la presse en ligne, en diminution de 13 % en 2014, et de quelques aides fiscales marginales.

Les récentes réformes du système d'aides à la presse, le plan triennal (2009-2011) issu des États généraux de la presse écrite comme les modifications annoncées par Aurélie Filippetti en juillet dernier, n'ont pas altéré cet équilibre sous-optimal, ce qui est regrettable au regard de l'importance du numérique pour l'avenir de la presse.

Dans le contexte de crise exacerbée de la presse écrite, la modernisation du secteur, *via* le développement de la presse numérique, constitue un enjeu majeur pour les éditeurs. La croissance attendue du marché de la presse en ligne est estimée à 45 % par an - combien de secteurs atteignent une telle progression ? - soit un chiffre d'affaires de 625 millions d'euros en 2017, à l'heure où les perspectives les plus optimistes relatives à la presse imprimée font état d'une diminution du chiffre d'affaires d'environ 8 % par an.

Le modèle économique de la presse digitale n'est pas unique. Aux côtés des *pure players*, comme *Mediapart* ou *Rue89*, médias à diffusion strictement numérique dont le rôle en matière de pluralisme n'est plus à démontrer, on trouve aussi des traductions numériques d'articles « papier », mais également des contenus informatifs conçus pour la version numérique d'un titre de presse imprimé, vendus à l'unité ou par abonnement.

Une information numérique de qualité suppose des investissements coûteux en recherche et développement, en production, en marketing et partenariats. Ainsi, les commissions liées à la distribution *via* les plateformes représentent environ 30 % du prix du support numérique, soit une proportion identique à la prestation facturée par le réseau de distribution de la presse imprimée.

Privés de recettes publicitaires dynamiques, les éditeurs de presse numérique peinent à trouver un modèle économique rentable, d'autant plus que les faibles gains tirés de cette activité sont ponctionnés par le taux de TVA à 20 %.

Ainsi, pour *Le Monde*, le chiffre d'affaires de la version numérique doit doubler chaque année pour compenser la diminution de la diffusion papier. S'agissant de *L'Humanité*, dont le coût de production du quotidien sous forme numérique est inférieur de 65 % à celui d'un exemplaire papier, la version numérique rapporte près de 90 % de recettes en moins. Même le site du quotidien de référence à l'échelle mondiale, le *New York Times*, ne parvient pas à l'équilibre économique.

Le différentiel de taux de TVA représente donc à la fois un handicap économique et un frein à la migration des abonnés « papier » vers les offres numériques, alors qu'un certain nombre d'entre eux, pour des raisons de commodité comme par souci du développement durable, le souhaiteraient.

Il est donc urgent de rétablir les conditions d'une rentabilité convenable du modèle, en harmonisant les taux de TVA applicables à la presse.

L'application d'un taux super réduit de TVA à 2,1 % à la presse en ligne représente une demande récurrente des éditeurs. En mars 2011, la déclaration de Berlin, signée par plus de 200 associations professionnelles et groupes de presse européens, souhaite des « taux de TVA réduits pour le numérique au même titre que la presse écrite ». En France, l'« Appel pour l'égalité fiscale » lancé par le site *Mediapart* en décembre dernier, a recueilli plus de 30 000 signatures.

L'alignement constitue un engagement de campagne du président François Hollande, réitéré le 16 décembre dernier à l'occasion d'une rencontre avec les éditeurs de presse, et défendu à plusieurs reprises par Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication, par de nombreux parlementaires, dont je fais partie avec Marie-Christine Blandin, à l'occasion des débats budgétaires successifs. Notre amendement a été voté à deux reprises au Sénat, sous la précédente majorité sénatoriale et sous l'actuelle.

La réforme envisagée a fait l'objet de nombreuses études : celle de Bruno Patino dans la perspective des états généraux de la presse, mais également des missions confiées à Roch-Olivier Maistre sur les aides à la presse et à Pierre Lescure sur l'adaptation des industries culturelles au numérique. Toutes ont conclu à la nécessité de son application, qu'elles ont recommandée la plus rapide possible, afin de donner à la presse les moyens de sa modernisation, partant, de son avenir.

La réforme, sous la forme d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale, instaure l'égalité fiscale au 1^{er} février 2014 pour tous les titres quel que soit leur support de diffusion.

J'ai déposé au Sénat, le 27 janvier, avec les membres du groupe socialiste et apparentés une proposition de loi identique, jointe par notre commission à l'examen du présent texte.

L'article 1^{er} de la proposition de loi de l'Assemblée nationale aligne le taux de TVA applicable à la presse en ligne sur celui dont bénéficie la presse imprimée. Son paragraphe I se substitue au second alinéa de l'article 298 *septies* du code général des impôts, relatif à la répartition des taux de TVA pour les abonnements à des offres composites (papier et numérique), qui devient sans objet.

Les sites de presse doivent au préalable avoir fait l'objet d'un agrément de la commission paritaire, qui fonde son jugement sur la maîtrise éditoriale du site par la personne éditrice, la production et la mise à disposition du public d'un contenu original et renouvelé régulièrement, le traitement journalistique des informations et leur lien avec l'actualité ; les outils de promotion d'une activité industrielle ou commerciale sont exclus.

Sur la base de ces critères, proches de ceux qui s'appliquent aux publications de la presse imprimée, 650 services de presse en ligne ont été reconnus. Seuls ceux qui sont intégralement ou partiellement payants sont concernés par la mesure.

Aux termes du paragraphe II de l'article 1^{er} de la proposition de loi, le nouveau dispositif s'applique aux opérations pour lesquelles la TVA est exigible à compter du 1^{er} février 2014, c'est-à-dire sur les sommes versés au 1^{er} mars, quelle que soit la date de promulgation du texte et conformément aux engagements gouvernementaux de mise en œuvre immédiate. À cette fin, une instruction fiscale relative au régime applicable aux services de presse en ligne a été diffusée aux services compétents le 31 janvier dernier.

Après un vote unanime de sa commission des affaires culturelles lors de sa réunion du 29 janvier dernier, l'Assemblée nationale a adopté, au cours de sa séance publique du 4 février, cette proposition de loi dans les mêmes conditions, le Gouvernement ayant, par amendement, levé le gage figurant à l'article 2.

La suppression de la distorsion de concurrence établit le principe de neutralité technologique et fiscale, qui, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, s'oppose à ce que des marchandises ou des prestations de services semblables soient traitées différemment au regard de la TVA.

La France défend de longue date ce principe auprès de ses partenaires européens comme des institutions communautaires. Les démarches entreprises visent à modifier la directive du 28 novembre 2006, afin de permettre explicitement l'application de taux de TVA réduits aux biens et services culturels (livre, presse, vidéo, musique), y compris lorsqu'ils sont prestés en ligne.

Le droit communautaire n'a encore fait l'objet d'aucune révision dans ce sens. Ainsi, selon la directive précitée, chaque État peut fixer au maximum trois taux de TVA différents : un taux normal, qui ne doit pas être inférieur à 15 % et deux taux réduits, qui ne peuvent être inférieurs à 5 %.

Un taux super réduit était toléré par dérogation, lorsque les États membres appliquaient, au 1^{er} janvier 1991, des taux réduits inférieurs au seuil prévu par la directive. Mais aucun taux super réduit ne peut être appliqué à une nouvelle catégorie de biens ou de services, conformément au « gel », dont bénéficie la presse imprimée, considérée comme une livraison de bien.

En revanche, la vente ou la location de biens culturels en format numérique est considérée comme la prestation d'un service fourni par voie électronique et, à ce titre, inéligible au taux réduit et encore moins super réduit.

En application du principe de neutralité et en soutien à une industrie culturelle particulière, la France a fait fi des règles communautaires et décidé unilatéralement d'harmoniser les taux de TVA applicables au livre numérique à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2011.

Cette initiative a conduit la France, comme le Luxembourg qui dispose d'une législation identique, au contentieux avec la Commission européenne, sous la forme d'une procédure de manquement. En appliquant un taux super réduit aux activités de presse en ligne, la France se met *de facto* en contravention avec le droit européen, mais sciemment, en vertu d'une volonté politique clairement assumée. Elle s'expose donc à la même procédure, même si les instances européennes montrent des signes d'évolution encourageants. Il est vrai que l'Allemagne défendra la même position auprès de la commission, ce qui change la donne.

La Commission s'est exprimée à plusieurs reprises en faveur d'un alignement des taux de TVA sur les biens physiques et leurs équivalents numériques, dans sa communication sur la stratégie numérique européenne publiée en mai 2010, dans le livre vert sur l'avenir de la TVA adopté le 1^{er} décembre 2010, puis dans sa communication du 6 décembre 2011, mais également le 11 janvier 2012 dans sa communication relative au commerce électronique et dans les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 octobre dernier. Le Parlement européen s'est rangé à cet avis à de nombreuses reprises.

D'aucuns pourraient considérer comme un élément positif le lancement, le 8 octobre 2012, d'une consultation publique relative au réexamen de la structure existante des taux réduits de TVA, qui a abordé explicitement les questions du livre, de la presse, de la télévision et de la radiodiffusion. Les quelques 300 contributions reçues militent de manière quasi-unanime pour qu'il soit procédé à une modification de la directive dans le sens de la neutralité technologique. La Commission a annoncé une étude d'impact sur les taux de TVA et leur possible évolution au début de l'année 2014.

Ces évolutions expliquent probablement le fait qu'à ce jour le commissaire à la fiscalité ne se soit pas officiellement exprimé sur la décision française ; nous attendons donc avec optimisme. Une fois une proposition de révision de la directive adoptée, le cas échéant, par la Commission, elle devra être adoptée par le Conseil à l'unanimité des États membres avant d'entrer en vigueur.

L'impact économique et fiscal d'une réduction du TVA sur la consommation de ces biens dépend de la répercussion plus ou moins importante de cette diminution sur les prix fixés par les éditeurs.

La diminution de près de dix-huit points du taux de TVA sur la presse digitale dégagera rapidement, pour les éditeurs, une marge de manœuvre financière pour poursuivre leurs investissements destinés à l'innovation technologique et au renforcement de la qualité éditoriale. Pour les éditeurs « mixtes » qui souhaiteraient le rester, une partie des pertes de la presse imprimée pourra être plus justement compensée, notamment les coûts d'adaptation du modèle industriel de la presse papier.

On peut imaginer que de nouveaux acteurs apparaîtront sur le marché, alors que leur capacité à y demeurer de façon pérenne est compromise par la fiscalité qui pèse sur le secteur.

En termes de manque à gagner fiscal, la mesure ne devrait guère être coûteuse, de l'ordre de 5 millions d'euros en année pleine, en raison du chiffre d'affaires limité de la presse numérique. Selon des études sérieuses, le nouveau taux de TVA pourrait même, dès 2017, bénéficier à l'État, en raison du développement des activités qu'il entraînera.

Le débat à l'Assemblée nationale a évoqué les suites à donner aux redressements et contrôles fiscaux en cours concernant certains *pure players*, comme *Mediapart*, *Arrêt sur images*, *Terra Eco* ou *La lettre A*, qui ont unilatéralement appliqué un taux de TVA à 2,1 % avant la mise en œuvre de la mesure. Patrick Bloche, président de la commission des affaires culturelles et rapporteur de la proposition de loi, a rappelé la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel sur la non-rétroactivité de la loi fiscale : « il n'existe pas de précédent où la loi fiscale aurait été modifiée rétroactivement dans le but d'éteindre des contrôles en cours. Tout indique, par ailleurs, que le Conseil constitutionnel ferait jouer sa jurisprudence traditionnelle sur ce qu'il appelle la recherche d'un intérêt général suffisant pour justifier une telle rétroactivité. En l'espèce, avouons-le, chers collègues, un intérêt général serait difficile à démontrer dès lors que la loi s'appuie jusqu'à présent sur des dispositions communautaires parfaitement explicites, sans aucune ambiguïté. » Dont acte.

De plus, une modification du texte en ce sens, ici au Sénat, faisant abstraction de ces considérations, aurait pour conséquence de retarder son vote définitif par les deux chambres et donc l'application de la mesure, ce qui pénaliserait d'autant les médias concernés. C'est un argument en faveur d'un vote conforme.

Je regrette cependant que, malgré les nombreuses initiatives parlementaires en ce sens, la présente réforme ait tant tardé. Il serait aujourd'hui dommage que le délai pris par les pouvoirs publics pour appliquer un taux super réduit de TVA à l'ensemble de la presse conduise à mettre en danger l'existence de certains titres.

Notre commission s'est maintes fois prononcée en faveur de l'harmonisation des taux de TVA applicables aux différentes catégories de presse sur la base de celui dont bénéficie la presse imprimée. Il s'agit d'un enjeu tant économique - la presse ne peut survivre à la crise actuelle qu'en se modernisant et en tirant profit de la révolution numérique - que démocratique - la pluralité des opinions dans le cadre d'un traitement journalistique de qualité doit pouvoir se développer sur la « toile » - et juridique, en application du principe de neutralité technologique et fiscale.

Je vous propose donc d'adopter la présente proposition de loi sans modification.

M. Jacques Legendre. - Mon propos sera simple et clair : il est souhaitable d'adopter ce texte sans amendement.

M. Didier Marie. - Cette mesure est attendue par l'ensemble de la presse. Elle a été unanimement adoptée par l'Assemblée nationale et mérite l'approbation unanime du Sénat. Nous soutenons le rapport de notre rapporteur et expliquerons pourquoi en séance.

M. Pierre Laurent. - Nous approuvons ce texte, en regrettant qu'il ait fallu tant attendre. Pourquoi ne pas l'avoir adopté il y a deux mois lors de la discussion du projet de loi de finances ? Nous avons perdu un temps précieux ! Il y a peut-être des leçons à en tirer à propos d'autres sujets.

La situation de *Libération* doit nous alerter. Lors du débat budgétaire, nous avons annoncé que si aucune mesure n'était prise en 2014, nous verrions disparaître des titres importants de la presse française. Si rien n'est fait, l'édition papier de *Libération* disparaîtra, ce qui entraînera des effets en chaîne sur la distribution et sur l'ensemble de la presse. Le problème qui est devant nous n'est pas de sauver un titre, mais de sauver la presse. Le cas de *Libération* doit nous alerter sur la situation inquiétante de l'ensemble du secteur. L'alignement du taux de TVA est une mesure nécessaire, mais elle ne suffira pas, à elle seule, à enrayer l'engrenage qui le menace. Nous l'avons dit il y a deux mois. Nous y reviendrons en séance.

Les titres de la presse en ligne qui ont anticipé demeurent confrontés au problème du contrôle fiscal. J'entends l'argument constitutionnel de la non-rétroactivité. Faut-il pour autant donner quitus à l'administration pour procéder à des redressements ? Ce n'est peut-être pas par la loi que le problème se résoudra. N'encourageons pas Bercy à continuer à poursuivre ces titres, ce qui aurait des conséquences dramatiques.

Mme Bariza Khiari. - Merci au rapporteur pour la qualité de son travail. La position constante du Conseil constitutionnel est de ne pas accepter la rétroactivité, mais l'adoption de ce texte serait de nature à faciliter les négociations avec l'administration fiscale. Des redressements fiscaux fragiliseraient ce secteur. Les arguments de notre rapporteur plaident pour un vote conforme.

Mme Sophie Primas. – Merci au rapporteur pour la clarté de son exposé. Le nouveau taux de TVA s’applique dès le 1^{er} février : je m’étonne que l’on n’attende pas le vote de la loi. Ce manque de considération - même s’il n’est pas sans précédent - m’agace !

Je comprends que les dettes fiscales en cours soient de nature à déstabiliser plusieurs titres, mais je m’oppose à leur effacement. D’autres solutions peuvent être trouvées pour en faciliter le paiement ou proposer des aides. Les supprimer enverrait un signal étrange au monde économique, qui pourrait s’estimer fondé à modifier le taux de TVA comme bon lui semble au motif d’une injustice ressentie.

Quels sont au juste les risques encourus au niveau européen ? Certes la France, qui fait pression sur l’Union européenne depuis longtemps, est rejointe par l’Allemagne. Pour autant, tout risque juridique ne peut être écarté. Comment s’en protéger ?

La différence entre les taux de TVA n’est compréhensible ni par les éditeurs ni par les consommateurs. Cependant, n’oublions pas les imprimeurs, les distributeurs et l’ensemble de l’économie intermédiaire entre le numérique et le papier. Les gains entrevus par le rapporteur grâce à l’essor du numérique doivent être relativisés par la baisse prévisible de ces activités, liées à la diffusion de la presse papier. Cela étant, je voterai ce texte.

Mme Corinne Bouchoux. – Nous voterons ce texte conforme ; M. Gattolin, qui connaît particulièrement bien ce secteur, s’en expliquera avec plus de verve en séance au nom de notre groupe.

Un point me tient à cœur : il faut avant tout que ces médias trouvent des lecteurs. D’où l’importance de l’éducation aux médias. Sinon, la biodiversité à laquelle nous tenons tant, au sein de cet écosystème fragile, sera menacée. Le journalisme d’investigation est indispensable à la démocratie, mais qu’ils ne comptent pas sur la « pipolisation » pour assurer leur avenir.

Mme Françoise Férat. – Ce texte est nécessaire. Nous le voterons.

M. David Assouline, rapporteur. – Oui, Pierre Laurent, la crise de la presse, pilier de la démocratie, est gravissime. Elle n’est pas seulement économique et sociale. S’y ajoute une crise de l’information, à laquelle se substitue souvent la rumeur, qui s’insinue en lieu et place du débat démocratique. Nous devons être vigilants. Le problème ne tient pas seulement à l’aide de l’État : comment accompagne-t-il, encourage-t-il la mutation en cours, dont les acteurs principaux doivent être ceux qui la vivent ? Telle est la question. La dépense de l’État en faveur de la presse est déjà considérable. Il ne s’agit pas de dépenser plus, mais de répartir autrement. Mon insatisfaction, quant à la réforme qui est amorcée, tient à ce que l’on continue à financer une presse qui n’en est pas une, au même titre que les autres : la presse de loisirs, la presse *people*... La liste des titres aidés

par l'État, au regard des critères - relatifs à l'information et au débat démocratique - posés lors de la création du taux super réduit de TVA, laisse songeur. Près de 200 titres sont recensés sur le site du ministère de la culture et de la communication. Une meilleure répartition s'impose, mieux ciblée, plus attentive, en faveur de la presse d'information générale, vitale pour la démocratie, de la presse quotidienne nationale et régionale. Ces dernières années, nous avons perdu, parmi les titres nationaux, *La Tribune*, *France Soir*... Nous avons perdu aussi, dans les faits, de nombreux journaux régionaux, dont seuls subsistent les titres, en façade, après les fusions, pour appâter, voire tromper le chaland. Nous connaissons la situation de *Libération*, *Le Monde* ne va pas très bien, *Marianne* est menacée...

La mesure proposée représente le mieux que nous puissions faire pour accompagner cette mutation, pour retrouver un certain équilibre, préserver une presse écrite et vivante.

Je suis complètement d'accord avec Pierre Laurent : il est dommage que nous ayons attendu, non pas deux mois, mais trois ans en vérité, et ce n'est pas faute d'avoir mené le combat ici puisque cela fait trois ans que nous adoptons cette mesure, en séance, lors de la discussion budgétaire.

Il est quasiment sûr que nous entrerons en contentieux avec l'Europe. Nous, législateurs, parions que la procédure de révision de la directive engagée aboutira avant la fin de la procédure contre la France. Nous avons calculé ce risque, pour la presse en ligne comme pour le livre numérique.

S'agissant de la question concrète de la rétroactivité, je voudrais rappeler qu'une instruction fiscale a été prise le 31 janvier, applicable à compter du 1^{er} février : elle n'est donc pas rétroactive. La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui la sécurise et donne la parole au Parlement. Bien sûr, il eût été plus clair de l'adopter, il y a deux mois, dans le cadre du projet de loi de finances.

Je le répète, concernant les redressements fiscaux, je regrette que cette loi vienne si tard et ce serait un comble que soient pénalisés les titres victimes de l'injustice qu'elle constate. Il est souhaitable que leur existence ne soit pas mise en danger.

En tous les cas, je vous demande de vous réjouir avec moi de cette égalité fiscale enfin établie en votant pour cette proposition de loi.

EXAMEN DU TEXTE DE LA COMMISSION

L'article 1^{er} est adopté.

L'article 2 demeure supprimé.

La commission adopte l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

ANNEXE TAUX DE TVA APPLICABLES EN EUROPE

(mis à jour en janvier 2014)

Pays	Journaux (version papier)	Magazines (version papier)	Livres	Taux standard
Allemagne	7 %	7 %	7 %	19 %
Autriche	10 %	10 %	10 %	20 %
Belgique	0 %	0 %	6 %	21 %
Bulgarie	20 %	20 %	20 %	20 %
Chypre	5 %	5 %	5 %	19 %
Croatie	5 % (13 % pour les journaux contenant principalement de la publicité)	5 % (13 % pour les magazines contenant principalement de la publicité)	5 %	25 %
Danemark	0 %	25 %	25 %	25 %
Espagne	4 %	4 %	4 %	21 %
Estonie	10 %	9 %	9 %	20 %
Finlande	10 % pour les souscriptions 24 % pour la vente d'un seul numéro	10 % pour les souscriptions 24 % pour la vente d'un seul numéro	9 %	24 %
France	2,1 %	2,1 %	5,5 %	20 %
Grèce	6,5 %	6,5 %	6,5 %	23 %
Hongrie	5 %	5 %	5 %	27 %
Irlande	9 %	9 %	0 %	23 %
Italie	4 %	4 %	4 %	22 %
Lettonie	12 %	12 %	12 %	21 %
Lituanie	21 %	21 %	9 %	21 %
Luxembourg	3 %	3 %	3 %	15 %
Malte	5 %	5 %	5 %	18 %
Norvège	0 %	25 % (0 % pour les magazines à dominante politique, religieuse ou littéraire)	0 %	25 %
Pays-Bas	6 %	6 %	6 %	21 %

Pays	Journaux (version papier)	Magazines (version papier)	Livres	Taux standard
Pologne	8 % 23 % pour les journaux ayant un ratio pub/rédaction supérieur à 67 %	5 % 23% pour les magazines ayant un ratio pub/rédaction supérieur à 67 %	5 % 23% pour les livres ayant un ratio pub/rédaction supérieur à 67 %	23 %
Portugal	6 %	6 %	6 %	23 %
République Tchèque	15 %	15 %	15 %	21 %
Roumanie	9 %	9 %	9 %	24 %
Royaume-Uni	0 %	0 %	0 %	20 %
Serbie	8 %	8 %	8 %	20 %
Slovaquie	20 %	20 %	10 %	20 %
Slovénie	9,5 %	9,5 %	9,5 %	22 %
Suède	6 %	6 %	6 %	25 %
Suisse	2,5 %	2,5 %	2,5 %	8 %

Source : European Newspaper Publishers' Association (ENPA)

TABLEAU COMPARATIF

Textes de référence	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par la commission
<p>Code général des impôts</p>	<p>Proposition de loi tendant à harmoniser les taux de TVA applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne</p>	<p>Proposition de loi tendant à harmoniser les taux de TVA applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne</p>	<p>Proposition de loi tendant à harmoniser les taux de TVA applicables à la presse imprimée et à la presse en ligne</p>
	<p>Article 1er</p>	<p>Article 1er</p>	<p>Article 1er</p>
<p><i>Art. 298 septies.</i> – À compter du 1^{er} janvier 1989, les ventes, commissions et courtages portant sur les publications qui remplissent les conditions prévues par les articles 72 et 73 de l'annexe III au présent code pris en application de l'article 52 de la loi du 28 février 1934, sont soumis à la taxe sur la valeur ajoutée au taux de 2,1 % dans les départements de la France métropolitaine et de 1,05 % dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.</p>	<p>I. Le second alinéa de l'article 298 <i>septies</i> du code général des impôts est ainsi rédigé :</p>	<p>Sans modification</p>	<p>Sans modification</p>
<p>Lorsqu'une publication remplissant les conditions mentionnées au premier alinéa est comprise dans une offre composite pour un prix forfaitaire comprenant l'accès à un contenu numérique ayant une cohérence éditoriale avec cette publication, les taux réduits mentionnés au premier alinéa s'appliquent à hauteur fixée par voie réglementaire.</p>	<p>« Sont également soumis aux mêmes taux de la taxe sur la valeur ajoutée les ventes, commissions et courtages portant sur les services de presse en ligne reconnus comme tels en application de l'article 1^{er} de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse. »</p>		

Textes de référence

Texte de la proposition de loi

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale
en première lecture**

Texte adopté par la commission

II. Le I s'applique aux opérations pour lesquelles la taxe sur la valeur ajoutée est exigible à compter du 1^{er} février 2014.

Article 2

La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 2

Supprimé

Article 2

Suppression maintenue