

N° 406

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juillet 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le fonds d'aide à la modernisation de la presse,

Par M. Paul LORIDANT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

INTRODUCTION

La liberté de la presse, invoquée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, est considérée comme partie prenante de « *la libre communication des pensées et des opinions* » et reconnue comme « *un des droits les plus précieux de l'homme* ».

Dans ce contexte, les aides publiques à la presse visent notamment à garantir le pluralisme des opinions dans une société démocratique, afin d'éviter le retour à la situation de l'entre-deux-guerres où des grands groupes industriels dominaient le secteur de la presse. **Or les aides existantes n'ont permis d'enrayer ni la baisse du lectorat, ni la diminution du nombre de titres et la concentration du secteur, aujourd'hui dominé par deux groupes d'industriels de l'armement.**

Le contrôle de votre rapporteur spécial sur le dispositif du fonds de modernisation et la distribution de la presse s'inscrit dans la perspective de l'adaptation d'un modèle économique battu en brèche par des conditions nouvelles de marché. Si votre rapporteur spécial, qui assure le suivi de 32 comptes spéciaux du Trésor au titre de ses fonctions à la commission des finances du Sénat, ne prétend pas être un spécialiste de la presse, il a pu mettre à profit la lecture des rapports de notre collègue Claude Belot, rapporteur spécial des crédits de la presse, qu'il remercie vivement pour lui avoir fait part de ses témoignages et de son expérience.

Dans ce cadre, il a paru souhaitable à votre rapporteur spécial que le compte d'affectation spéciale 902-32, qui constitue le support budgétaire du fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, fasse l'objet d'un contrôle sur pièces et sur place en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (la « LOLF »).

En effet, d'une part, l'importance des reports incitait à examiner en profondeur le mode de fonctionnement et de gestion du fonds de modernisation.

D'autre part, la grave crise que traverse le secteur de la presse quotidienne invite à « questionner » les instruments de soutien inventés par la puissance publique et à mesurer leur efficacité.

Aux termes de plus de 25 auditions, de plusieurs déplacements en province et à l'étranger, aux Pays-Bas et en Suède, à l'examen des réponses à un questionnaire spécial obtenues auprès de la direction du développement des médias des services du Premier Ministre, à la lecture d'une étude de législation comparée commandée auprès du service des études juridiques du Sénat que votre rapporteur spécial remercie vivement, il a paru souhaitable, au préalable, dans la première partie du présent rapport d'information, de mieux qualifier la nature de la crise que traverse la presse quotidienne et assimilée.

Selon votre rapporteur spécial, la crise de langueur que connaît de longue date la presse française est rendue intenable par le cycle baissier récent. Si les mutations structurelles sont connues, si les causes d'un certain déclin de la presse quotidienne sont fréquemment analysées, c'est à une prise de conscience des nouvelles conditions de marché que le présent rapport d'information invite le lecteur. **Votre rapporteur spécial est frappé de la vitalité de la presse dans d'autres pays européens** et de la concurrence tonique introduite par de nouvelles formes de presse, comme les gratuits, qui apportent la preuve que les Français, à commencer par les plus jeunes, même issus des classes populaires, souhaitent lire chaque jour un titre de la presse quotidienne.

La création du fonds de modernisation participe de cette prise de conscience nécessaire. **Ce fonds, d'un volume financier relativement modeste, ouvre la voie à un redéploiement des crédits publics alloués aux entreprises de presse,** à partir des subventions d'exploitation actuelles, inconditionnelles et permanentes, vers des aides dédiées à des projets, limitées dans le temps. Cinq ans après sa création, l'effet de levier du fonds est décisif face à l'apparition d'un nouveau cycle « schumpeterien » lié aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Néanmoins, le fonctionnement du fonds de modernisation comporte certaines limites. La préférence des entreprises de presse pour des investissements lourds liés au processus de fabrication pose question lorsque l'on connaît les foyers de pertes que constituent les imprimeries de presse. Ceci a conduit votre rapporteur spécial à s'interroger sur les conditions d'analyse des dossiers réalisée par le comité d'orientation. Il lui apparaît souhaitable que ce comité adopte une approche plus économique. Ceci permettrait d'évacuer par ailleurs la tentation du « toujours plus » en matière de subventions publiques.

Si les entreprises de presse ne sont pas totalement des entreprises comme les autres, elles opèrent dans des conditions de marché qui invitent en effet à poser la question suivante :

Jusqu'où aider la presse ?

LES PRINCIPALES RÉFLEXIONS

DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Face à l'apparition de conditions nouvelles de marché, les stratégies d'adaptation des entreprises de la presse quotidienne et assimilée n'ont pas encore pris toute la mesure de la concurrence qui s'annonce ;

- le fonds de modernisation de la presse, d'un volume financier relativement modeste, ouvre la voie à un redéploiement des crédits publics alloués aux entreprises de presse vers des aides dédiées à des projets, limitées dans le temps. Dans ce contexte, la recherche d'un effet de levier apparaît particulièrement pertinente ;

- les investissements réalisés par la presse dans le cadre du fonds de modernisation sont très significatifs ;

- en ce qui concerne le fonctionnement du fonds, « l'application bienveillante de règles rigoureuses » définies par le comité d'orientation n'a pas eu pour effet de détourner l'objet du fonds de celui qui lui a été assigné par le législateur ;

- la cogestion du fonds et l'existence de clés de répartition implicites des crédits comportent toutefois des limites ;

- la taxe sur le hors média paraît peu adaptée pour financer la modernisation de la presse qui est du ressort du budget général ;

- les reports en gestion représentent 34,54 millions d'euros, soit 140 % des crédits inscrits sur le fonds pour l'exercice 2004 ;

- l'introduction du fonds n'a malheureusement pas permis une amélioration substantielle de la rentabilité des entreprises de presse. Il convient de s'interroger sur l'opportunité pour l'Etat d'avoir financé une modernisation technologique alors même qu'une modernisation sociale complète du secteur n'est pas encore intervenue ;

- le financement prioritaire des investissements lourds liés à la chaîne de fabrication au détriment des investissements rédactionnels et commerciaux moins coûteux inquiète votre rapporteur spécial ;

- le retour sur investissement ne paraît pas devoir être pris en compte par le comité d'orientation, où l'approche économique paraît marginalisée ;

- aucune évaluation économique n'a été réalisée faute de réunion de la commission de contrôle du fonds.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS

DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- prévoir la clôture du fonds de modernisation à l'échéance 2010, avec réexamen préalable des investissements réalisés à l'horizon 2007. Toute crise a une fin ;

- mener la budgétisation du fonds de modernisation pour assurer une fongibilité des crédits dédiés aux aides à la presse tout en assurant la participation des professionnels au fonctionnement du fonds ;

- supprimer la clé de répartition implicite entre les grandes familles de presse ;

- relever les taux de cofinancement, de 30 % à 40 % pour les subventions de projets individuels et de 50 % à 60 % pour les subventions de projets collectifs, ainsi que les plafonds des aides, de 1,83 million d'euros à 2,45 millions d'euros ;

- moduler les taux de subvention (50 %) pour les titres à faibles ressources publicitaires et les titres de la presse hebdomadaire régionale ;

- réhabiliter les avances en supprimant les frais de gestion de 2 % et en redéployant les reports au profit de la presse hebdomadaire régionale et de la presse quotidienne départementale ;

- s'interroger sur le financement des rotatives seulement au titre des projets collectifs ;

- sélectionner les projets à financer en fonction du retour sur investissement attendu et du « business plan » de l'entreprise de presse ;

- ouvrir le comité d'orientation à un troisième collègue composé de personnes qualifiées extérieures aux entreprises de presse ;

- mettre en route enfin la commission de contrôle ;

- procéder à une évaluation économique *ex post* des projets financés et assurer la capitalisation des expériences.

CHAPITRE I :

UN SECTEUR ÉCONOMIQUE CONFRONTÉ DE LONGUE DATE À DES MUTATIONS STRUCTURELLES

Huit milliards d'exemplaires de journaux ou de périodiques sont édités chaque année en France. Cette donnée atteste de la vitalité du lectorat, dont la presse quotidienne n'est toutefois plus le principal bénéficiaire. Les ventes de magazines en France sont ainsi parmi les plus élevées au monde, et la part des périodiques non quotidiens est passée de 43 % à 59 % du tirage total de la presse depuis la Libération.

Née d'un besoin démocratique pour garantir l'expression du pluralisme des opinions, la presse d'information politique et générale a connu en France un développement concomitant à l'affermissement du régime républicain. Le modèle économique sur lequel elle est fondée depuis la Libération souffre toutefois d'une crise de langueur, aggravée par le cycle baissier récent. Face à ces difficultés, renforcées par la concurrence de nouveaux médias et des quotidiens gratuits, les quotidiens payants ont adopté des stratégies d'adaptation de leur modèle économique traditionnel.

I. UNE CRISE DE LANGUEUR RENDUE INTENABLE PAR LE CYCLE BAISSIER RÉCENT

A. LA CRISE DE LANGUEUR DU MODÈLE ÉCONOMIQUE FRANÇAIS

Comme secteur économique, la presse française a représenté un **chiffre d'affaires annuel de 10,56 milliards d'euros en 2001**. En termes d'emplois, en 2001 les entreprises éditrices de revues ou de périodiques employaient 52.216 salariés, selon les statistiques du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, auxquels il faut ajouter 136.000 salariés des 15.400 agences de publicité et de communication externe des entreprises. Au total, il peut être estimé que **la presse et ses activités connexes emploient environ 200.000 personnes¹**.

¹ Source : Pierre Albert, « La presse française », *La Documentation française*, 2004.

1. Des symptômes anciens

La diminution du nombre de quotidiens et de leur diffusion en France reflète les difficultés structurelles du secteur.

a) La diminution du nombre de titres et de leurs tirages sur le long terme

Après avoir culminé à la Libération, le nombre de quotidiens d'information générale est passé de 28 à 10 à Paris entre 1946 et 2001, et de 175 à 56 en province. Au cours de la même période, le **tirage des quotidiens** a reculé, de 15 millions en 1946 à **9 millions en 2001**. Entre 1946 et 2001, le nombre d'exemplaires tirés pour 1.000 habitants a diminué de 370 à 150, soit une baisse de 60 %.

Une analyse plus fine (*cf. tableaux ci-dessous*) montre toutefois que la situation à la Libération ne constitue pas un point de départ significatif : après un pic de 15 millions d'exemplaires en 1946, les tirages en 1952 (9,6 millions d'exemplaires) correspondent à un retour aux niveaux de la première moitié du siècle (9,5 millions en 1914, 11 millions en 1939). Les tirages en 1972 ont à nouveau dépassé 11 millions d'exemplaires, avant un nouveau cycle de recul qui coïncide avec la fin des « Trente glorieuses » et de lourds investissements de renouvellement des capacités de production, à partir du dernier tiers du vingtième siècle.

b) Des évolutions contrastées selon les catégories de presse d'information politique et générale

De surcroît, le cycle actuel d'érosion traduit des **évolutions contrastées** : si les tirages de la presse quotidienne nationale (PQN) ont diminué de 3,9 à 2,3 millions entre 1972 et 2001 (soit une baisse de 40 %), ceux de la presse quotidienne régionale (PQR) se sont maintenus jusqu'en 1980, et le recul depuis cette date (de 7,5 à 6,7 millions d'exemplaires en 2001) est nettement moins marqué (10 %) que pour la presse quotidienne nationale.

La France se caractérise enfin par le dynamisme des hebdomadaires locaux, regroupés au sein du Syndicat de la presse hebdomadaire régionale (PHR). Si le nombre de titres de la PHR a diminué – de plusieurs milliers au début du siècle, la direction du développement des médias n'en recensait plus que 260 en 2001 – la PHR a retrouvé un certain dynamisme depuis le début des années 1990 et est particulièrement bien implantée dans la Normandie, le Centre et la grande banlieue parisienne. Les titres les plus vendus sont *La Manche Libre* de Saint-Lô (diffusion : 67.900 exemplaires) et *Le Courrier cauchois* d'Yvetot (41.800 exemplaires).

Les périodiques d'information générale ont en revanche disparu dans les grandes villes, sauf dans leur banlieue. Plus récemment, les magazines mensuels de ville tentent de s'implanter, tel *Lyon Mag* (22.000 exemplaires).

**Evolution du marché de la presse nationale des quotidiens et des magazines
(1963-2001)**

(en millions de francs)

	Tirage annuel total	(dont quotidiens nationaux)	Recettes	(dont publicité)
	(en millions d'exemplaires)	(en millions d'exemplaires)	(en millions de francs)	(en %)
1965	7089	3946	4034	44
1970	7249	3954	6040	42
1975	6939	3515	10017	37
1978	7248	3630	14449	38,7
1981	7651	3387	27339	40
1985	7799	3556	40861	41
1986	8046	3591	43823	40,1
1990	8083	3443	57160	47,6
1991	8117	3411	56810	44,2
1992	8278	3423	56890	42,1
1993	8175	3346	55630	39,5
1994	8212	3376	56670	39,8
1995	8218	3361	59070	40,5
1996	8249	3055	60962	40,5
1997	8174	3077	61972	40,1
1998	8306	3041	63449	42,1
1999	8313	3059	67955	43,5
2000	8270	3464	70365	44,8
2001	8203	3381	69280	43,7

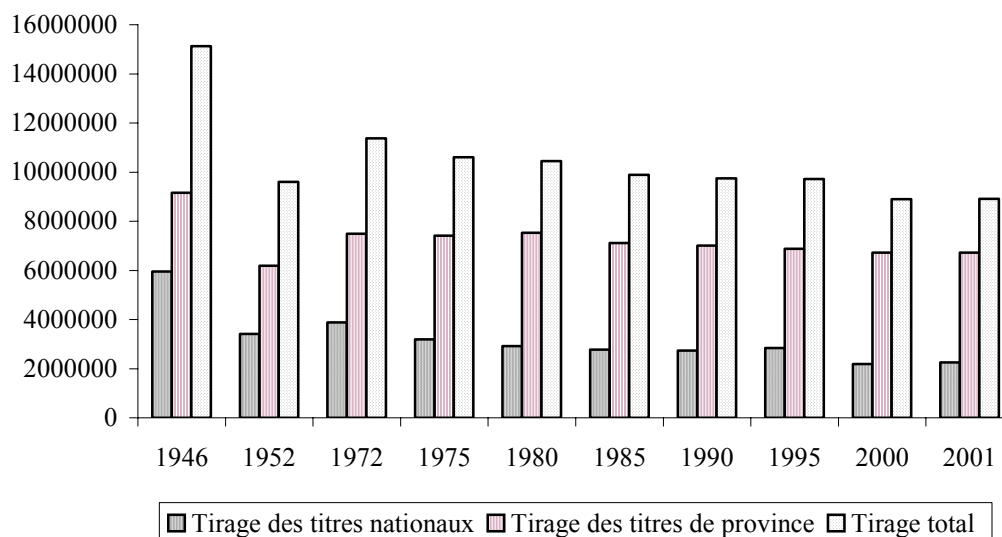
Source : direction du développement des médias

Evolution du marché de la presse quotidienne (1946-2001)

	Nombre de titres parisiens	Tirage des titres parisiens	Nombre de titres de province	Tirage des titres de province	Tirage total	Exemplaires pour 1000 habitants
1946	28	5959000	175	9165000	15124000	370
1952	14	3412000	117	6188000	9600000	218
1972	11	3877000	78	7498000	11375000	221
1975	12	3195000	71	7411000	10606000	200
1980	12	2913000	73	7535000	10448000	195
1985	12	2777000	70	7109000	9886000	178
1990	11	2741000	62	7010000	9751000	169
1995	12	2844000	58	6881000	9725000	156
2000	10	2186000	56	6719000	8905000	150
2001	10	2254000	56	6717000	8910000	149,5

Source : direction du développement des médias

Evolution du tirage des quotidiens nationaux et régionaux (1946-2001)



Source : direction du développement des médias

2. Des facteurs identifiés

Les facteurs structurels du faible dynamisme économique de la presse quotidienne d'information politique et générale en France sont bien identifiés : des prix de vente relativement élevés ; un poids important de la vente au numéro qui introduit un facteur d'incertitude concernant la régularité des recettes ; des règles sectorielles pour l'impression et la distribution des titres qui se répercutent sur la structure des coûts. Votre rapporteur spécial a également mis l'accent sur la diminution du lectorat par tranche d'âge, ce qui pose la question de l'adaptation du contenu de la presse quotidienne aux attentes du lectorat, la presse magazine française étant *a contrario* l'une des plus dynamiques d'Europe.

a) Un prix de vente relativement élevé

Le prix de vente moyen des quotidiens français se situe parmi les plus élevés des pays industrialisés. Il est égal ou supérieur à 1 euro, alors qu'il s'établit à 0,65 euro en Italie, 0,52 euro en Allemagne, 0,44 euro au Japon, 0,39 euro au Royaume-Uni et 0,36 euro aux Etats-Unis. Parmi les grands pays occidentaux, seule l'Espagne affiche un prix supérieur. Il convient toutefois d'observer que certains pays, comme la Suisse, la Suède et les Pays-Bas, affichent des prix équivalents à ceux de la France, sans que cette situation ne soit corrélée à un faible lectorat de la presse quotidienne.

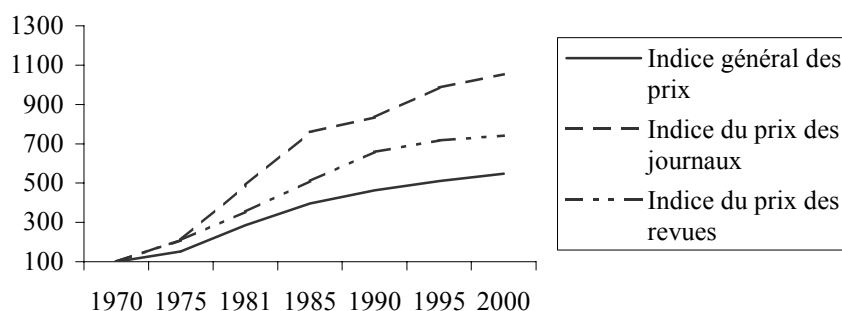
L'érosion du lectorat des journaux peut également s'expliquer par un renchérissement relatif : **depuis 1970, l'indice du prix des journaux a augmenté deux fois plus vite que l'indice général des prix.** Sur le même secteur économique, le prix des revues a certes augmenté plus rapidement que l'indice général des prix, mais moins rapidement que celui des journaux.

Evolution de l'indice des prix des journaux (1970-2002)

	Indice général des prix	Indice du prix des journaux	Indice du prix des revues
1970	100	100	100
1975	152,8	211,1	208,5
1981	285	488,7	353,3
1985	397	759,4	510,9
1990	462,4	835	659
1995	511	985,3	717,6
2000	548,4	1054,6	741,4
2001	558,4	1078,7	748,6
2002	572,9	1108,8	767,1

Source : INSEE

Evolution de l'indice des prix des journaux (1970-2000)



Source : INSEE

En outre, la valeur faciale des journaux ne reflète pas en France la réalité des coûts de production. Les aides publiques abaissent en effet la charge de distribution, permettant d'établir le niveau de prix en deçà de son point d'équilibre dans une situation purement concurrentielle.

b) La part prépondérante des ventes au numéro

S'agissant des modes de distribution, la France se caractérise par le poids prépondérant de la vente au numéro : 73 % des exemplaires de journaux français sont diffusés par la vente au numéro, alors que cette proportion s'établit à 76 % aux Etats-Unis, 87 % au Royaume Uni, 92 % en Espagne, mais seulement 6 % au Japon, 32 % en Allemagne et entre 10 % et 25 % dans les pays scandinaves.

c) L'impact des systèmes d'impression et de distribution sur la structure des coûts

Le monopole d'embauche du comité intersyndical du livre parisien (CILP) induit des niveaux de salaires avantageux. Le coût d'impression, pour un travail identique, en offset, sur papier journal, provient à 80 % des salaires dans l'imprimerie de presse (dédiée à l'impression des quotidiens), contre 35 % dans l'imprimerie de labeur (impression des magazines). En outre, de nombreux employés des Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP) bénéficient de la convention collective des ouvriers des entreprises de presse de la région parisienne.

Le fonctionnement coopératif du système de distribution, hérité de la loi Bichet de 1947, introduit également des éléments de rigidité, dans un contexte de diminution du nombre de points de vente dont la localisation n'est plus toujours adaptée aux flux actuels de circulation.

Le système de distribution de la presse française au numéro régi par la loi Bichet du 2 avril 1947

La France est le seul pays où la liberté de distribution de la presse est inscrite dans la loi ; ce cadre juridique sans équivalent que représente la loi du 2 avril 1947, dite "loi Bichet" du nom de son rapporteur, permet à chaque éditeur, quelles que soient sa taille et son influence, d'avoir l'assurance d'être distribué (sauf dans les cas d'interdiction édictées par le ministère de l'intérieur).

Dans les autres pays, même si des recommandations existent comme c'est le cas dans la Constitution allemande, la distribution est de l'ordre du contrat commercial. Un refus est possible et cela explique comment des groupes étrangers ont pu acquérir en France des positions importantes tandis que des éditeurs français voulant s'implanter à l'étranger ont été contraints de négocier des accords localement pour avoir accès à une distribution efficace.

En 21 articles, la loi du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques organise le système de distribution de la presse autour de trois principes fondamentaux et d'une instance de contrôle.

La liberté de choix de l'éditeur

L'article premier de la loi proclame le principe de la liberté de distribution de la presse (« *la diffusion de la presse imprimée est libre* ») et confie à toute entreprise de presse le droit « *d'assurer elle-même la distribution de ses propres journaux et publications périodiques par les moyens qu'elle jugera les plus convenables à cet effet* ».

Le choix d'une distribution autonome a ainsi été effectué par la presse quotidienne régionale, pour des raisons évidentes de proximité qui rend inutile le principe même de groupage.

En contrepoint, l'article 2 fait obligation aux entreprises de presse qui souhaitent regrouper leur distribution d'avoir accès à des sociétés coopératives de messageries de presse.

L'élément essentiel du dispositif réside dans le pouvoir de contrôle des éditeurs sur leur système de distribution ; y compris lorsque, pour des raisons pratiques (d'ordre logistique et financier), les coopératives décident de ne pas assurer directement les opérations matérielles de distribution, elles peuvent en confier l'exécution à des entreprises commerciales, à la condition expresse que les coopératives « *assurent une participation majoritaire dans la direction de ces entreprises* ». C'est notamment le cas de la SARL des Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP) détenue à 51 % par les cinq coopératives associées à sa constitution, aux côtés de la société Hachette qui en détient 49 %.

L'égalité des éditeurs face au système de distribution

Cette égalité se traduit d'abord par la liberté d'accès des éditeurs à la coopérative de leur choix, l'admission s'imposant aux coopératives, à la condition que la société éditrice remplisse les conditions objectives prévues par la loi et par les statuts et qu'elle accepte les barèmes votés en Assemblée générale. On retrouve donc là, appliqué à la distribution de la presse, le principe coopératif dit de la « *porte ouverte* ».

Une fois admis au sein d'une coopérative, l'éditeur se voit également garanti l'égalité de traitement avec les autres associés, que ce soit tant en termes de coûts de distribution (les barèmes étant votés par la collectivité) que d'impartialité de traitement (aucun titre n'étant favorisé par rapport aux autres).

La solidarité entre éditeurs-coopérateurs

Cette solidarité s'exprime par le fait même du groupage et de la mise en commun des moyens nécessaires à la distribution des titres adhérents.

Elle trouve aussi une traduction économique dans le principe de barèmes adoptés par la collectivité des coopérateurs et s'imposant à chacun d'entre eux, et dont une part essentielle met en œuvre une péréquation des coûts et des tarifs.

Après avoir posé les principes de liberté, d'égalité et de solidarité, la loi du 2 avril 1947 a jugé utile de créer une instance de contrôle, destinée notamment à « *faciliter l'application de la présente loi* » et à en assurer le respect.

Le Conseil Supérieur des Messageries de Presse (CSMP) dont la composition est fixée par la loi Bichet, a élargi au fil des ans sa mission pour remplir en fait le rôle d'un organe de régulation sur l'ensemble des sujets se rattachant à la distribution de la presse. C'est ainsi que les principaux accords inter-professionnels (qualification du produit presse, mesures techniques et financières afférentes aux conditions de travail des dépositaires et des diffuseurs) ont été avalisés par le CSMP qui a également organisé en 2003 une table ronde sur l'avenir de la distribution de la presse.

Source : direction du développement des médias

d) L'attractivité de la presse quotidienne pour les générations les plus jeunes

Les enquêtes « Pratiques culturelles » du ministère de la culture entre 1973 et 1997 montrent certes une diminution du temps consacré à la lecture, et en particulier à celle de la presse quotidienne, au profit des autres loisirs, mais aussi une relative stabilité des pratiques de lecture d'un quotidien au cours d'une vie. **La chute de la diffusion et du lectorat correspond à une baisse de la pratique de lecture d'un quotidien à chaque génération** : le taux de lecture régulière dépasse 50 % chez les générations nées avant 1940 ; elle chute à 30 % chez les générations nées entre 1940 et 1960 ; pour les générations les plus jeunes nées après cette date, moins de 20 % d'une classe d'âge lisent régulièrement un quotidien en 1997, cette proportion étant inférieure à 15 % chez les jeunes adultes.

Cette observation contredit une opinion longtemps dominante parmi les professionnels de la presse, selon laquelle les générations les plus jeunes commenceraient de lire un quotidien après leur entrée dans la vie active. Ce constat montre la capacité de la presse quotidienne à fidéliser un lectorat néanmoins vieillissant, mais aussi sa difficulté à s'adapter aux attentes des générations les plus jeunes.

3. Une érosion des ventes non enrayée par les aides à la presse

a) Des aides diverses en France

Pour faire face à l'érosion continue du lectorat et du nombre de titres, la presse quotidienne dispose de nombreuses aides aux objets multiples. Hormis les dotations du fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse qui font l'objet du présent rapport, les aides directes peuvent être distinguées des aides indirectes. Même si l'impact de ces aides est difficile à mesurer, force est de constater que **les différentes aides n'ont pas permis d'inverser une tendance longue à la détérioration des résultats économiques du secteur.**

D'une part, **les aides directes** du budget de l'Etat, inscrites aux chapitres 34-95 et 41-10 du budget des services du Premier ministre, **s'élèvent à 32,3 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004** (hors abonnements de l'Etat à l'AFP, soit 103,2 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004). Ces aides visent deux objectifs principaux :

- soutenir les titres de presse à faibles ressources publicitaires ;

- favoriser la diffusion, tant en ce qui concerne ses modalités (le portage, le transport postal) que l'expansion à l'étranger et certaines catégories de titres, telle que la presse hebdomadaire régionale d'information politique et générale.

Par ailleurs, il convient de relever que **les aides à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale**, financées principalement par le fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse, **sont complétées par une dotation** inscrite à l'article 10 du chapitre 41-10 **des crédits des services du Premier ministre, pour atteindre le montant annuel (contractualisé) de 12,19 millions d'euros au cours de la période 2002-2004**. Compte tenu des montants des aides à la distribution financées par le fonds d'aide à la modernisation, les aides à la distribution de la presse quotidienne nationale relevant du budget de l'Etat ont atteint 4,34 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002 (7,62 millions d'euros en paiements), 0,9 million d'euros en loi de finances initiale pour 2003 et **2,55 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004**.

D'autre part, **les aides indirectes dépassent 1,2 milliard d'euros et représentent ainsi plus de 10 % du chiffre d'affaires du secteur (y compris la presse magazine)**. Elles concernent :

- le transport des titres de presse ;
- l'application d'un taux très réduit de TVA (2,1 %) ;
- un régime spécial de provision pour investissement ;
- à la charge des collectivités locales, des exonérations de taxe professionnelle – au profit des éditeurs de feuilles périodiques, des agences de presse, sous certaines conditions, et des correspondants locaux de presse locale et départementale.

Ces différentes aides sont récapitulées dans les tableaux ci-dessous, extraits du rapport spécial de notre collègue Claude Belot sur les crédits de la presse lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004.

Aides à la presse inscrites au budget des services généraux du Premier ministre

(en euros)

Chap.	Art.	Paragraphe	LFI 2002	Paiements 2002	LFI 2003	PLF 2004
41-10	43	Aides à la diffusion : art.10				
41-10	43	Remboursement des cotisations sociales de portage (sous-article 12)	1 067 143	938 785	0	0
41-10	43	Réduction du tarif SNCF pour le transport de presse (sous-article 13)	13 720 412	11 401 689	13 720 412	8 110 000
41-10	43	Aide à la transmission par fac-similé des quotidiens (sous-article 14)	609 796	536 199	610 000	610 000
41-10	43	Aide à l'expansion de la presse française à l'étranger (sous-article 15)	3 704 511	3 655 991	3 705 000	3 300 000
41-10	43	Aide à la presse hebdomadaire régionale (sous-article 16)	1 419 300	1 328 186	1 420 000	1 420 000
41-10	43	Aide au portage de la presse (sous-article 17)	8 099 616	7 985 439	8 250 000	8 250 000
41-10	43	Aide à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale (sous-article 18)	4 344 797	7 622 451	900 000	2 550 000
Sous-Total			32 965 575	33 468 740	28 605 412	24 240 000
41-10	44	Aides à la presse à faibles ressources publicitaires : art.20				
41-10	44	Aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires (sous-article 22)	4 628 353	6 655 925	4 628 353	6 655 895
41-10	44	Aides aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces (sous-article 23)	1 388 811	1 388 811	1 440 000	1 400 000
Sous-Total			6 017 164	8 044 736	6 068 353	8 055 895
41-10	45	Aides au développement du multimédia : art.30				
41-10	45	Fonds presse et multimédia	0	0	0	0
Sous-Total			0	0	0	0
Total	chapitre chapitre 41-10		38 982 739	41 513 476	34 673 765	32 295 895
34-95	Abonnements de l'Etat à l'AFP		95 890 432		100 199 406	103 205 400
Total Chapitre 41-10 + 34-95			134 873 171		134 873 171	135 501 295

Source : Sénat, loi de finances pour 2004, rapport spécial « Presse », n° 73, tome III, annexe 8 (2003-2004), p. 8

Tableau récapitulatif des aides indirectes à la presse

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003
I- Dépense fiscale de l'Etat en faveur de la presse			
1- Taux super réduit de TVA ⁽¹⁾ (art. 298 septies du CGI)	193	190	200
2- Régime spécial de provision pour investissement (art. 39 bis A du CGI)	21	10	10
II- Dépense fiscale des collectivités locales exonération de taxe professionnelle (article 1458 du CGI)	180,3	174,5	178
III- Aides indirectes des entreprises publiques			
1- Coût du transport postal supporté par La Poste	481 ⁽²⁾	569 ⁽³⁾	n.c.
2- Contribution de l'État au service obligatoire de transport postal de la presse	290	290	290
TOTAL	1.165,3	1.233,5	n.c.

(1) Dépense fiscale calculée par rapport au taux réduit de TVA de 5,5 %.

(2) Evaluation selon la nouvelle comptabilité analytique de la Poste.

(3) Evaluation provisoire.

n. c. : données non communiquées. La mise en place de la nouvelle comptabilité analytique de la Poste en septembre 2002 ne permet pas de disposer des données sur le coût du transport postal incombant à la SNCF en 2003.

Source : Sénat, loi de finances pour 2004, rapport spécial « Presse », n° 73, tome III, annexe 8 (2003-2004), p. 35

B. UN NIVEAU D'AIDES ÉLEVÉ AU REGARD DE NOS PARTENAIRES EUROPÉENS

1. Des aides comparativement importantes en France

Contrairement à une idée reçue, **les aides à la presse ne sont pas propres à la France**. Le régime français des aides à la presse se caractérise toutefois par le faible poids des subventions accordées à des projets – propres aux aides du fonds d'aide à la modernisation et à la distribution.

Afin d'apprécier concrètement le niveau des aides à la presse en France, votre rapporteur spécial s'est appuyé sur une **étude de législation comparée** du service des études juridiques, dont les études par pays figurent en annexe au présent rapport d'information.

Les principales conclusions de cette étude très complète présentées ci-dessous montrent le caractère divers des aides à la presse en Europe, « en particulier dans les pays où le recul de la presse écrite face aux autres médias est moindre qu'en France » ainsi que le développe cette étude :

« Les mesures en vigueur dans dix pays européens, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse, ont été étudiées. Seuls, les dispositifs juridiques sont exposés, sans aucune appréciation de leurs effets.

« Pour chacun des pays sous revue, après un bref rappel des principaux indicateurs relatifs à la diffusion de la presse quotidienne payante, les aides directes et les principales aides indirectes sont présentées.

« Cette analyse permet de mettre en évidence :

« – l'absence d'aides directes à la presse en Allemagne, en Espagne, au Royaume-Uni et en Suisse ;

« – la similitude des dispositifs d'aides indirectes.

« 1) L'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni et la Suisse sont les seuls pays où la presse ne bénéficie d'aucune aide directe

« a) L'absence d'aides directes à la presse en Allemagne, en Espagne, au Royaume-Uni et en Suisse

« L'introduction d'un système d'aides directes à la presse est cependant envisagée en Suisse, où le Conseil national a adopté en septembre 2003 une proposition de modification de la Constitution fédérale tendant à l'insertion d'un nouvel article sur l'encouragement de la Confédération à la diversité et à l'indépendance des médias. Cet article pourrait constituer le fondement constitutionnel d'un nouveau régime d'aides sélectives à la presse, qui devrait alors être défini par voie législative.

« Par ailleurs, en Espagne, où la loi de finances pour 2001 a supprimé les aides directes accordées par l'État, dans certaines communautés autonomes, la presse bénéficie de financements publics au titre de la promotion des langues régionales.

« b) Les autres pays ont introduit des systèmes d'aides directes à la presse plus ou moins sélectifs

« En Autriche, en Belgique, au Danemark, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suède, la presse bénéficie d'aides directes. En Belgique, comme les aides directes relèvent de la compétence des communautés, il existe trois régimes distincts.

« Les dispositifs d'aide à la presse de ces six pays peuvent être regroupés en quatre catégories selon qu'ils prévoient des subventions non affectées et destinées à l'ensemble de la presse, des aides sélectives réservées aux publications les plus fragiles sur le plan économique, le financement de projets spécifiques, ou qu'ils combinent plusieurs caractéristiques.

« • Au Luxembourg et dans la communauté française de Belgique, c'est l'ensemble de la presse qui bénéficie de fonds publics

« Au Luxembourg, les six quotidiens perçoivent chaque année une subvention identique, à laquelle s'ajoute une subvention par page rédactionnelle. Le nombre des pages rédactionnelles subventionnées n'est plus plafonné depuis 1999, de sorte que les petites publications ont perdu l'avantage relatif dont elles bénéficiaient auparavant.

« Dans la communauté française de Belgique, l'ensemble de la presse bénéficie actuellement de fonds publics, d'une part, au titre de la loi de 1979 tendant à maintenir la diversité dans la presse quotidienne d'opinion et, d'autre part, au titre de la compensation des revenus publicitaires de la télévision. Le système est toutefois en cours de réforme : un décret de la communauté française devrait prochainement préciser les conditions d'octroi des aides à la presse, qui devraient devenir sélectives.

« • La Suède a mis en place un dispositif sélectif d'aide à la presse

« Le système suédois repose principalement sur deux dispositions : une subvention de fonctionnement est attribuée aux titres secondaires et une aide est versée aux journaux distribués par abonnement.

« La subvention de fonctionnement, dont quelque 80 titres bénéficient actuellement, est réservée aux journaux dont le taux de diffusion est limité, c'est-à-dire a priori aux titres secondaires, dont les recettes publicitaires sont faibles. Le montant de la subvention dépend du tirage, mais est plafonné, afin de favoriser les petites publications.

« Par ailleurs, une aide spécifique est réservée aux journaux distribués par abonnement. Versée aux messageries, qui la reversent aux éditeurs, elle dépend du nombre d'exemplaires distribués, selon un barème dégressif.

« • Au Danemark, aux Pays-Bas et dans la communauté flamande de Belgique, l'aide à la presse est liée à la réalisation de projets particuliers

« L'Institut danois pour le financement de la presse quotidienne et le Fonds néerlandais pour le fonctionnement de la presse contribuent au financement de projets spécifiques. L'Institut danois pour le financement de

la presse quotidienne est une fondation créée en 1970 par les organes de presse et financée à la fois par ces derniers et par l'État, tandis que le Fonds néerlandais pour le fonctionnement de la presse, créé en 1974 sous forme de fondation, a été transformé en 1987 en personne morale de droit public.

« Ces deux organismes soutiennent essentiellement des opérations d'investissement, le premier par des cautions apportées aux emprunteurs et des subventions, le second par des prêts et des subventions.

*« De même, dans la communauté flamande de Belgique, où le gouvernement et le secteur de la presse sont liés par un **protocole sur les modalités d'octroi des aides directes**, les fonds publics alloués à la presse permettent le financement de projets particuliers : développement du multimédia dans le cadre du premier protocole, signé en 1998, et amélioration de la qualité rédactionnelle dans le cadre du deuxième, conclu en 2003.*

« • Le régime autrichien d'aide à la presse combine les caractéristiques de tous les dispositifs précédents et la communauté française de Belgique envisage l'introduction d'un tel système

« En Autriche, tous les quotidiens d'information générale bénéficient de la même subvention et des aides sélectives complètent cette subvention générale : les publications dont le tirage est inférieur à 100 000 exemplaires perçoivent des aides supplémentaires, qui correspondent à la moitié des crédits budgétaires en faveur de la presse.

*« De plus, une troisième ligne budgétaire permet aux organes de presse d'obtenir des **subventions pour couvrir diverses dépenses liées à l'amélioration de la qualité de leurs publications** (frais de formation des journalistes, recrutement de correspondants étrangers...).*

« De la même façon, le texte en cours d'élaboration dans la communauté française de Belgique prévoit d'affecter une partie des aides aux publications disposant de faibles ressources publicitaires et une autre à des projets spécifiques (recrutement de journalistes, adaptation aux nouvelles technologies...).

« 2) Les dispositifs d'aides indirectes sont très comparables d'un pays à l'autre

« Ils reposent principalement sur la TVA et les tarifs postaux.

« Dans tous les pays étudiés – y compris au Royaume-Uni, où la presse est considérée comme une activité économique normale –, la presse bénéficie d'un régime de TVA favorable. Partout, le taux applicable à la vente de journaux est réduit, voire nul.

« Les tarifs postaux préférentiels constituent la seconde des principales formes d'aide indirecte à la presse. Toutefois, cette mesure n'est pas générale. De plus, elle apparaît moins importante que dans le passé, car, dans tous les pays membres de l'Union européenne, la libéralisation des services postaux s'est accompagnée d'une augmentation des tarifs appliqués à la presse.

« Il convient de mettre en évidence le cas de la Suisse, où les tarifs postaux favorables constituent la principale forme de soutien à la presse, même si ce régime n'a été reconduit que de façon transitoire, pour les années 2004 à 2007. »

En conclusion de ces observations générales, l'étude de législation comparée conclut que « L'examen des régimes étrangers fait apparaître le cas très particulier de notre pays, où la presse bénéficie de multiples aides publiques ».

Sur la base de cette étude, votre rapporteur spécial a souhaité apporter son propre éclairage sur la presse quotidienne aux Pays-Bas et en Suède, en se fondant sur les observations recueillies lors de ses déplacements dans ces deux pays.

2. Le cas des aides à la presse en Suède et aux Pays-Bas

a) La presse quotidienne en Suède : aides sectorielles et maintien du pluralisme

Contrairement à la France, la lecture d'un quotidien national est généralisée en Suède : 88 % des Suédois âgés de 15 à 79 ans lisent un quotidien. Le tirage total de la presse quotidienne s'est élevé à 4,06 milliards d'exemplaires en 2003, en progression par rapport à 2002.

Après un important mouvement de concentration des titres, la plupart d'entre eux ont été présentés à votre rapporteur spécial lors de son déplacement à Stockholm comme étant « *en bonne santé économique* ». Les ventes s'opèrent principalement par abonnement. La concurrence des journaux gratuits (tirage total de *Metro* en 2003 : 370.000 exemplaires) n'est pas perçue comme mettant en cause la pérennité des titres existants.

S'agissant du régime des aides, la première différence notable entre la France et la Suède tient au mode de régulation du secteur : alors qu'en France le régime d'aides relève de la Direction du développement des médias des services du Premier ministre, la gestion du dispositif en Suède incombe à une agence, la Commission d'aide à la presse écrite. Elle a pour mission de protéger le pluralisme de l'offre sur le marché des journaux quotidiens.

Les aides directes (57 millions d'euros) comportent principalement deux volets, outre des aides temporaires et exceptionnelles aux investissements (2,8 millions d'euros) :

- d'une part, les subventions de fonctionnement (45 millions d'euros par an), versées à 80 titres en position minoritaire sur un secteur géographique donné (situation appréciée par un taux de diffusion inférieur à 30 %) et proportionnelles aux tirages ;

- d'autre part, une aide à la distribution (9,2 millions d'euros par an) pour les journaux distribués par abonnement, proportionnelle aux tirages suivant des tarifs dégressifs afin de privilégier les titres dont le tirage est le plus faible ; les bénéficiaires directs sont les messageries qui procèdent ensuite à un reversement aux éditeurs.

Votre rapporteur spécial a eu connaissance des débats en cours sur l'opportunité de faire évoluer un dispositif peu propice à la modernisation des titres les plus fragiles, dans un contexte d'évolution vers des duopoles de la presse quotidienne dans chacun des secteurs géographiques considérés.

b) La presse quotidienne aux Pays-Bas : accompagner les mutations économiques du secteur

Près des deux tiers des Néerlandais lisent régulièrement un quotidien, soit un tirage de 329 exemplaires pour 1.000 habitants en 2002. Le principal titre, *De Telegraaf*, a un tirage équivalent (767.000 exemplaires) à celui du premier quotidien français, *Ouest France*, ce qui le place au troisième rang européen après les quotidiens allemand *Bild* et britannique *The Sun*.

L'érosion de la diffusion totale au cours de la période 1998-2002 (- 5,1 %) est comparable à celle de la presse française (- 4,7 %). La presse quotidienne néerlandaise dispose cependant de recettes plus stables, du fait d'un mode de diffusion essentiellement par portage (90,2 %, contre 9,7 % pour la vente au numéro et 0,1 % pour la distribution postale). En outre, à la différence de la France, l'audience de la presse quotidienne est presque homogène selon les tranches d'âge (62 à 67 % entre 25 et 64 ans ; 53 % pour les 15-24 ans et 50 % pour les plus de 65 ans).

Le dispositif d'aides directes à la presse est géré non par le ministère en charge de la communication, mais par le fonds pour le fonctionnement de la presse, créé en 1974 sous forme de fondation et devenu une personne morale de droit public en 1987. Les ressources du fonds proviennent d'un prélèvement sur les recettes publicitaires des chaînes publiques de télévision et de radio, dans la limite d'un plafond de 4 %.

Les aides consistent en des prêts et des subventions aux quotidiens d'information politique et générale qui ne doivent pas être la propriété d'une

association ou d'un parti. Les prêts et autres facilités de crédits sont réservés aux organes de presse dont la survie est menacée, qui ne peuvent pas obtenir d'autres financements et dont le projet démontre que l'exploitation redeviendra rentable dans un délai « *raisonnable* ».

Le fonds contribue aux projets suivants :

- le financement de projets (dans le cadre d'une réorganisation si ces opérations ne peuvent pas être financées par un prêt ainsi que, depuis juillet 2002 et pour une période limitée à 3 ans, pour le développement de la presse sur Internet dans le cadre d'un crédit annuel de 2,26 millions d'euros et de 180.000 euros par bénéficiaire) ;

- l'octroi de compensations aux titres à faibles ressources publicitaires ;

- le soutien d'actions mutualisées ;

- le financement d'études, liées à la restructuration d'une entreprise de presse ou aux objectifs généraux du fond.

Même si le soutien du pluralisme constitue l'un des objectifs du fonds, celui-ci vise prioritairement à accompagner les mutations économiques du secteur.

C. UNE SITUATION RENDUE INTENABLE EN FRANCE PAR LE CYCLE BAISSIER RÉCENT

1. Un marché de la presse quotidienne relativement peu développé en France

a) Une situation conjoncturelle tendue en France par le faible lectorat de la presse

Dans une conjoncture économique difficile pour la presse quotidienne propre à la plupart des pays développés, **la presse française souffre d'un lectorat peu développé (150 exemplaires pour 1.000 habitants)**, alors qu'historiquement la France a été un des premiers foyers de diffusion de la presse : en 1914, le taux de pénétration de la presse en France (244 exemplaires pour 1.000 habitants) était le plus élevé du monde, avec les Etats-Unis, et se situait à un niveau supérieur à celui actuel.

Cette spécificité française témoigne, outre des phénomènes structurels (essor des autres médias, développement du transport automobile qui a favorisé les titres de la PQR au détriment de ceux de la PQN...), d'une **quasi-saturation précoce du marché français de la presse quotidienne, dès l'entre-deux-guerres**, alors qu'un phénomène comparable n'a été observé

dans les autres pays développés que dans le dernier tiers du vingtième siècle – et seulement après 1990 au Japon et en Amérique du Nord.

Parmi les sept pays les plus industrialisés, seule l'Italie compte moins de lecteurs de la presse quotidienne que la France, eu égard à sa population. Plus généralement, seuls les pays d'Europe du Sud (Italie, Espagne, Portugal, Grèce) enregistrent des taux de lectorat inférieurs à ceux de la France.

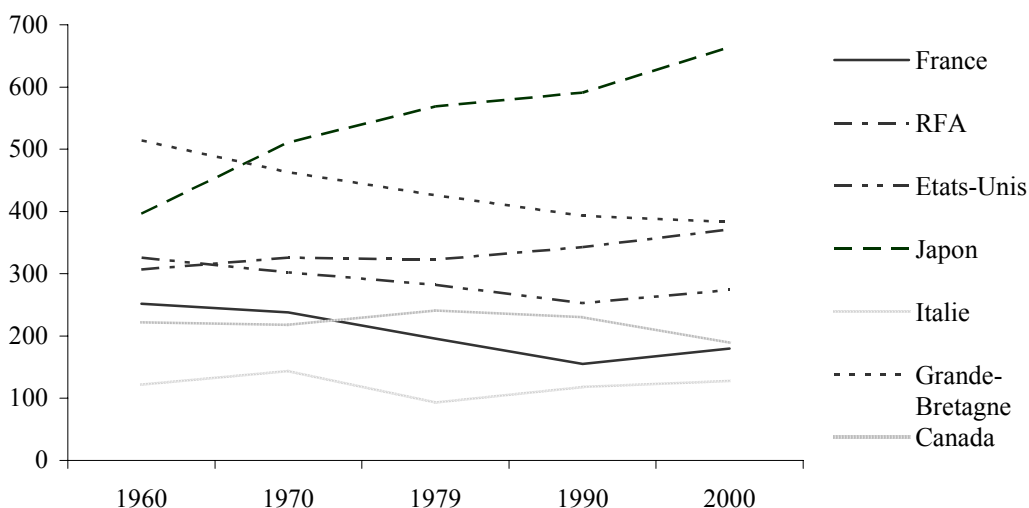
Nombre de quotidiens pour 1.000 habitants : évolution comparée dans les économies des sept pays les plus industrialisés (1960-2000)

	1960	1970	1979	1990	2000
France	252	238	196	155	180
RFA	307	326	323	343	371
Etats-Unis	326	302	282	253	274
Japon	396	511	569	591	664
Italie	122	144	93	118	128
Grande-Bretagne	514	463	426	393	383
Canada	222	218	241	230	189

Sources : UNESCO et association mondiale des journaux

Attention : les données 2000 sont basées sur la seule population âgée de 15 ans et plus et masquent la baisse continue des tirages ; pour établir des comparaisons avec les années antérieures, il convient d'appliquer un coefficient multiplicateur moyen de 0,8.

Nombre de quotidiens pour 1.000 habitants : évolution comparée dans les économies des sept pays les plus industrialisés (1960-2000)



Sources : UNESCO et Association mondiale des journaux

Attention : les données 2000 sont basées sur la seule population âgée de 15 ans et plus et masquent la baisse continue des tirages ; pour établir des comparaisons avec les années antérieures, il convient d'appliquer un coefficient multiplicateur moyen de 0,8.

b) Les spécificités du marché français

Au sein de l'Union européenne, **le marché français se caractérise par sa forte concentration** qui a marqué le déclin du modèle antérieur des groupes familiaux de presse, particulièrement présents dans la PQR : le chiffre d'affaires des quatre premiers groupes de presse français a atteint 5,6 milliards d'euros en 2000, soit 52 % du chiffre d'affaires total du marché (estimé à 10,8 milliards d'euros à la même date).

Votre rapporteur spécial relève le rachat en 2004 du groupe Socpresse et Figaro par l'industriel de l'aviation M. Serge Dassault.

Les principaux groupes français de presse

(en millions d'euros)

Groupe	Chiffre d'affaires 1999	Chiffre d'affaires 2000
Hachette Filipacchi Médias	2.270,0	2.439,0
Vivendi Universal Publishing	(e) 1.350,0	(e) 1.400,0
Socpresse et Figaro	(e) 1.000,0	(e) 1.100,0
Editions Philippe Amaury	nc	(e) 646,0
Prisma Presse	499,3	518,3
Emap France	400,0	392,0
Groupe Bayard	365,9	390,7
Groupe Le Monde	235,6	334,2
Groupe France-Antilles	nc	(e) 300,0
Groupe Les Echos	140,1	169,8
Ouest France	274,2	nc
Publications de la Vie Catholique	271,7	nc
Groupe Sud-Ouest	245,0	nc
La Voix du Nord	144,8	nc

Source : Eurostaf

Les caractéristiques sectorielles de la presse en font une **industrie lourde** aux investissements matériels importants et **aux coûts fixes élevés** :

- les trois phases de la production (fabrication et impression, rédaction, distribution) pèsent chacune pour 15 % à 25 % des coûts, la fabrication et l'impression constituant généralement le premier poste de dépenses ;

- les matières premières représentent environ 10 % des coûts, l'actuelle stabilisation du papier journal à un prix relativement bas étant un

facteur conjoncturel favorable sur un marché caractérisé par une forte demande et la concentration des principaux producteurs¹ ;

- les frais liés à la vente de l'espace publicitaire, les frais de régie et de promotion s'élèvent à 10 % ;

- le solde (entre 12 % et 20 %) est constitué des frais généraux et d'administration.

Au total, **les coûts fixes** (rédaction, structure, amortissement de l'outil industriel) **peuvent être évalués à 60 %**. Malgré leur faible rentabilité, les groupes de presse disposent d'actifs importants. A titre d'exemple, le bilan consolidé du *Monde* en 2003 fait apparaître un actif d'une valeur de 748 millions d'euros, supérieur au chiffre d'affaires annuel (581 millions d'euros).

La part importante de la vente au numéro en France et le cadre de distribution des NMPP impactent les coûts de distribution de la PQN en France, estimés à 33,4 % contre seulement 14 % pour la PQR qui a développé ses propres réseaux de distribution. L'essor du portage (qui ne représente toutefois que le quart des ventes de quotidiens en France) et le développement par certains groupes, comme Amaury, de leurs propres réseaux de distribution, s'inscrivent dans la recherche d'un abaissement de la structure des coûts, alors que **les coûts de distribution en France sont les plus élevés d'Europe, après la Suisse**.

La part des coûts de distribution en Europe dans le prix moyen de vente au numéro

Pays	Part (en %)
Suisse	40-45
France	36-40
Suède	21
Espagne	20-25
Italie	20-23,5
Allemagne	19,1
Pays-Bas	17-32,5

Source : association mondiale des journaux (1998)

¹ Le chiffre d'affaires du premier producteur occidental, *International Paper*, s'est élevé à 33 milliards d'euros en 2000, soit davantage que le chiffre d'affaires cumulé de ses trois concurrents immédiats.

Compte tenu de ces structures de coûts relativement rigides, les recettes constituent le principal déterminant des résultats des groupes. Ces recettes se décomposent entre les ressources publicitaires et les ventes.

2. Le cercle vicieux engendré par la baisse du lectorat sur l'ensemble des ressources

a) La faible part des ressources publicitaires en France

La France se caractérise par la **faible part (44 %) des ressources des quotidiens d'origine publicitaire**, alors que la majeure partie des ressources des quotidiens provient de la publicité dans les autres pays industrialisés – y compris l'Italie, malgré un taux de pénétration plus faible des quotidiens.

Part des ventes et de la publicité en pourcentage des recettes totales de la presse d'information politique et générale (2000-2001)

	Vente	Publicité
France	56	44
Allemagne	36	64
Royaume Uni	35	65
Italie	42	58
Espagne	41	59
Etats-Unis	14	86
Japon	59	41

Source : association mondiale des journaux

En ce qui concerne plus particulièrement la France, **l'ouverture progressive – à partir de 2004 – à la publicité télévisée pour les enseignes de la grande distribution** est perçue par les professionnels du secteur comme comportant de nouvelles menaces, dans la mesure où la presse quotidienne occupe de fortes parts de marché sur ces segments du marché publicitaire.

b) La corrélation entre l'évolution du lectorat et les ressources publicitaires

Dans la mesure où les recettes publicitaires dépendent de la diffusion, **le recul des ventes entraîne une diminution des ressources publicitaires et engendre un cercle vicieux de réduction des ressources à moyen terme.**

A court terme, la forte cyclicité d'un marché publicitaire propre à la presse se traduit par de fortes variations annuelles. **En 2002**, à un point bas du

cycle, les recettes de publicité de la PQN ont atteint 455 millions d'euros et celles de la PQR 1,01 milliard d'euros. A la même date, la PQN a capté 9,7 % des recettes publicitaires du secteur de la presse (contre 13,1 % en 1990, mais 13,2 % en 2000, en point haut de cycle) et la PQR 21,4 % (contre 19,8 % en 1990).

Evolution des recettes de publicité par catégorie de presse (1990-2002)

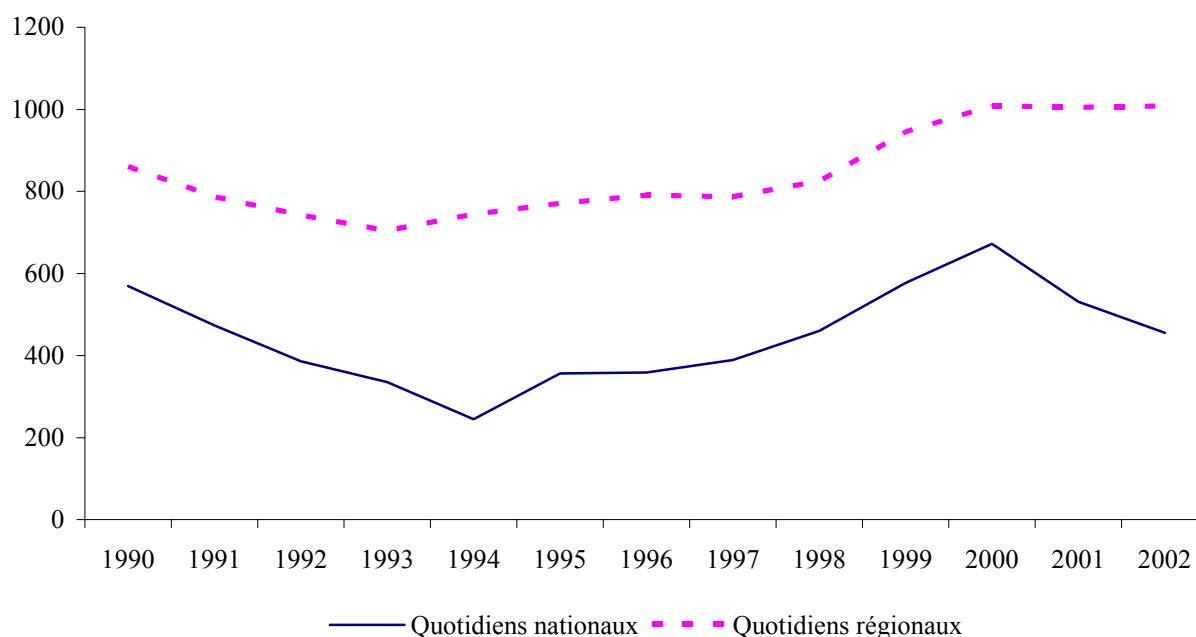
(en millions d'euros)

	Quotidiens nationaux	Quotidiens régionaux	Magazines	Titres spécialisés	Gratuits	Hebdomadaires régionaux
1990	569	860	1355	775	784	nc
1991	473	787	1274	721	761	nc
1992	386	742	1263	680	723	nc
1993	335	704	1086	573	720	nc
1994	245	745	1151	564	757	nc
1995	356	770	1191	566	772	nc
1996	359	791	1231	583	790	nc
1997	389	787	1301	602	798	nc
1998	460	825	1393	638	830	100
1999	577	945	1502	693	899	105
2000	672	1008	1689	748	861	116
2001	531	1005	1655	702	886	119
2002	455	1008	1613	620	892	120

Source : Institut de recherches et d'études publicitaires

Evolution des recettes de publicité de la presse quotidienne (1990-2002)

(en millions d'euros)



Source : Institut de recherches et d'études publicitaires

3. Des situations différenciées selon les titres

En l'absence de données consolidées sur le bilan des entreprises du secteur, votre rapporteur spécial a souhaité préciser les différences de situation entre les titres, puis étudier plus particulièrement trois cas : le groupe Amaury (propriétaire notamment de *L'Equipe*, *Le Parisien* et *Aujourd'hui en France*), le groupe *Le Monde* et le quotidien *L'Humanité*.

a) Panorama d'ensemble du secteur : certains titres menacés de disparition

La situation financière et économique des différents titres peut être appréciée à l'aune de trois critères : les chiffres de ventes, les ressources publicitaires et la composition de l'actionnariat.

Certains titres apparaissent particulièrement solides : les quotidiens économiques *Les Echos* (diffusion 2002 : 166.000 exemplaires, + 148 % depuis 1981¹) et *La Tribune* (diffusion 2002 : 92.000 exemplaires, contre 40.000 exemplaires lors du rachat du journal en 1988) et le journal sportif *L'Equipe* (diffusion 2002 : 335.000 exemplaires, + 50 % depuis 1981). Ces titres disposent à la fois d'une stabilité capitalistique et d'un lectorat important et peu affecté par le phénomène général d'érosion des titres de la presse quotidienne. *Les Echos* occupent de surcroît la quatrième place sur le marché publicitaire de la presse (investissements bruts des annonceurs en 2002 : 127 millions d'euros²), à quasi-égalité avec *Le Monde* et *Le Figaro* dont les tirages sont deux à trois fois plus élevés. Les investissements des annonceurs recueillis par *L'Equipe* ont atteint 43 millions d'euros en 2002, et ceux de *La Tribune* 25 millions d'euros à la même date.

Toujours au sein du groupe Amaury, **le quotidien *Le Parisien* et son édition nationale *Aujourd'hui en France*** disposent d'une diffusion en hausse sur la période 1981-2002 (+ 50 %), essentiellement du fait de la création d'*Aujourd'hui en France*. En 2002, la diffusion du *Parisien* s'est élevée à 367.000 exemplaires (+ 7 % par rapport à 1981), et celle d'*Aujourd'hui en France* à 149.000 exemplaires (+ 15 % sur la période 2000-2002). Les deux titres n'ont toutefois reçu que 46 millions d'euros d'investissements des annonceurs en 2002, ce qui les situe en deçà de leur influence en termes de diffusion au sein de l'ensemble de la presse quotidienne.

¹ Les chiffres de diffusion utilisés sont ceux de Diffusion contrôle (Association pour le contrôle de la diffusion des médias) – OJD (Office de Justification de la Diffusion).

² S'agissant des supports presse de publicité, ont été utilisées les données brutes des investissements des annonceurs, recueillies par la Société d'études de la consommation, distribution et publicité (SECODIP).

Les **quotidiens régionaux du groupe Socpresse** et *Le Figaro* disposent également d'un fort appui capitalistique. Ils constituent les principaux supports de publicité du secteur de la presse, toutes catégories confondues : en 2002, les investissements bruts des annonceurs dans PQR-66 province et *Le Figaro* ont atteint 160,4 et 160,2 millions d'euros, les plaçant respectivement aux premier et second rangs nationaux. La principale faiblesse de ces titres réside dans l'érosion de leur lectorat. La situation des quotidiens régionaux du groupe Socpresse est analogue à celle de l'ensemble de la PQR, marquée par une érosion des tirages moins forte que la PQN depuis 1980 (- 10 % pour la PQR, - 40 % pour la PQN). La diffusion du *Figaro* (345.000 exemplaires en 2002) a légèrement progressé sur l'ensemble de la période 1981-2002 (+ 3 %), mais cette évolution globale masque une progression entre 1981 et 1986, suivie d'un recul important depuis cette date (- 22 %). Il faut également prendre en compte la disparition du journal *L'Aurore* (diffusion : 125.000 exemplaires en 1981), devenu une édition du *Figaro* depuis 1985.

Premier quotidien national d'information politique et générale en termes de diffusion (417.000 exemplaires en 2002) si l'on distingue les chiffres de diffusion du *Parisien* et d'*Aujourd'hui en France*, **Le Monde** a enregistré une érosion globale de sa diffusion de 5 % entre 1981 et 2002. Le quotidien constitue le troisième support de publicité au sein des groupes de presse (149 millions d'euros en 2002). Afin de conforter son indépendance, *Le Monde* dispose d'un actionnariat diversifié, mais cet éclatement peut aussi être interprété comme un signe de fragilité financière.

Ne faisant pas partie d'un groupe de presse diversifié, **Libération** est actuellement dans une situation critique. La diffusion en 2002 (146.000 exemplaires) traduit une forte érosion depuis 1990 (- 20 %). Comme pour *Le Monde*, la composition du capital est diversifiée et fait ressortir la part importante du personnel (36 % en mars 2002) et de la société des amis du journal (13 %). Les investissements publicitaires des annonceurs ont atteint 58 millions d'euros en 2002.

Diffusée à 90 % par abonnement, **La Croix** a enrayé récemment la chute de sa diffusion (- 24 % entre 1981 et 2000 ; + 8 % entre 2000 et 2002, date à laquelle la diffusion a atteint 97.000 exemplaires). Seulement 9 % des ressources de *La Croix* proviennent de la publicité (contre 21 % à 43 % pour *Le Monde* suivant les années).

Alors que la diffusion de **France Soir** a dépassé le million d'exemplaires jusqu'à la fin des années 1960, date à laquelle il constituait le n° 1 de la presse quotidienne nationale, la diffusion avait chuté à 81.000 exemplaires en 2002, en baisse de 80 % depuis 1981.

L'Humanité a connu une dégradation de sa diffusion comparable à celle de *France Soir* : après le pic atteint à la Libération

(400.000 exemplaires), la diffusion est restée quasi-stable entre 1960 et 1980 autour de 150.000 exemplaires avant de chuter à 50.000 exemplaires en 2002 (- 65 % depuis 1981). L'ancien quotidien du Parti communiste français a dû ouvrir son capital et est éligible, à l'instar de *La Croix* et *France Soir*, à l'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires.

Parmi les **autres titres de la PQN** d'information politique et générale figurent l'*International Herald Tribune* (diffusion 2002 : 245.000 exemplaires), créé comme édition européenne du *New York Herald*, le journal hippique *Paris Turf* (diffusion 2002 : 96.000 exemplaires) et le quotidien catholique intégriste *Présent*, dont le tirage est limité à quelques milliers d'exemplaires. Parmi les titres ayant disparu depuis 1981, *Le Quotidien de Paris* a cessé toute parution régulière après 1994 et *Le Matin* n'a pas atteint le seuil de rentabilité financière de 70.000 exemplaires après avoir paru pendant deux ans, de 1984 à 1986.

Au sein de la **PQR**, la diffusion des principaux titres est équivalente, voire supérieure, à celle de la PQN : quotidien le plus diffusé en France (785.000 exemplaires en 2002, + 11,8 % depuis 1981), comptant 42 éditions, le titre indépendant *Ouest France* subit une légère érosion de ses ventes depuis 1991 (- 1,1 %). Il a recueilli 32 millions d'euros d'investissements des annonceurs en 2002. Au sein de la PQR, après *Ouest-France*, les titres les plus diffusés en 2002 étaient *Sud-Ouest*, localisé à Bordeaux (329.000 exemplaires, - 9,4 % sur la période 1981-2002), *La Voix du Nord* à Lille (318.000 exemplaires, - 14,9 %), *Le Progrès* de Lyon (263.000 exemplaires, - 18,1 %) et *Le Dauphiné Libéré* à Grenoble (261.000 exemplaires, - 29,0 %). La diminution du nombre de titres a entraîné un mouvement de concentration, la plupart des titres de la PQR étant désormais en situation locale de monopole.

Votre rapporteur spécial a étudié à part le cas particulier des quotidiens gratuits d'information politique et générale¹, dont le modèle économique n'est pas celui de la presse payante.

b) *Trois études de cas : les titres du groupe Amaury, Le Monde et L'Humanité*

(1) Le groupe Amaury

Comme l'a indiqué M. Philippe Amaury lors de son audition par votre rapporteur spécial, le groupe Amaury a choisi de se structurer autour de trois pôles d'activité, l'information générale, l'information sportive et l'organisation d'événements sportifs relevant d'Amaury Sport Organisation. S'agissant de l'activité presse, le résultat opérationnel, nettement positif en

¹ Cf. *infra*, paragraphe II A 2 de la présente partie.

1999 et en 2000 (respectivement, + 23 et + 36 millions d'euros) a été quasi équilibré en 2001 et en 2002, puis déficitaire en 2003 (- 9 millions d'euros), année où une actualité sportive moins importante a pesé sur les ventes du journal *L'Equipe*. Le groupe a par ailleurs décidé de se doter de ses propres imprimeries, pour un investissement total de 121,7 millions d'euros, afin de maîtriser l'ensemble de sa chaîne de production.

Le groupe Amaury s'est en effet engagé dans une stratégie de développement de son activité presse, marquée par le lancement d'*Aujourd'hui en France* en 1998. Le chiffre d'affaires du pôle presse (435,9 millions d'euros en 2003) a progressé de 8,5 % entre 1999 et 2003. Les effectifs du groupe (3.129 salariés en 2003, dont 2.838 pour la presse) ont progressé de 35 % depuis 1999. Les frais de personnel ont atteint 174,7 millions d'euros en 2003 (soit 65,6 % de la valeur ajoutée du groupe).

(2) Le groupe Le Monde

Concernant *Le Monde*, votre rapporteur spécial a auditionné Mme Dominique Alduy, directrice générale, et s'est également appuyé sur les informations publiées dans le supplément au numéro du 5 juin 2004, intitulé « *Le Monde. Les Comptes du groupe 2003. Construire dans la crise* ».

Le groupe est né le 31 décembre 2003 de la fusion de la société éditrice du Monde et des Publications de La Vie Catholique. Son actionnariat est composé d'actionnaires internes (53 %, dont près de 30 % pour la société des rédacteurs du Monde) et d'actionnaires partenaires (parmi lesquels la Société des Lecteurs), dont aucun ne dispose de plus de 10,5 % du capital.

Le chiffre d'affaires de l'exercice 2003 a atteint 581,4 millions d'euros, en forte progression (+ 33,4 % par rapport à 2002). L'ensemble des soldes intermédiaires de gestion étaient négatifs en 2003 : le solde des résultats d'exploitation (- 4,5 millions d'euros), financier (- 7,8 millions d'euros), exceptionnel (- 0,9 million d'euros) et de l'impôt sur les résultats (- 3 millions d'euros) a porté le résultat net des sociétés intégrées à un déficit de 16,2 millions d'euros et le résultat net de l'ensemble consolidé à - 18,7 millions d'euros, compte tenu des dotations aux amortissements. Concernant le quotidien, la diffusion a diminué de 4,4 % en 2003 et le chiffre d'affaires publicitaires de 9,5 %.

Les résultats déficitaires d'un groupe constitué autour d'un des quotidiens de référence en France illustrent la faible rentabilité des entreprises de presse quotidienne, lesquelles ont fait le choix de la diversification pour contrer la concurrence d'autres médias. A cet égard, le cours de l'action du groupe Le Monde a diminué de plus de 70 % depuis 1988 : pour inciter à acheter des titres, la société des lecteurs présente cet acte comme citoyen – favoriser le pluralisme de la presse – sans occulter ces contre-performances financières.

(3) L'Humanité

La situation financière de *L'Humanité* a été exposée par M. Patrick Le Hyaric, président du journal, lors de son audition par votre rapporteur spécial.

Les ressources annuelles du quotidien s'élevaient en 2002 à 25,5 millions d'euros, dont 79 % de ventes, 12 % de ressources publicitaires et 9 % de subventions publiques. Les charges atteignaient 27,7 millions d'euros, soit un résultat déficitaire de 2,2 millions d'euros, et se caractérisaient par une part élevée des coûts fixes : les salaires et cotisations sociales représentaient 43 % des dépenses, la fabrication 23 %, les frais généraux de fabrication 15 %.

Alors que le prix de vente unitaire du quotidien s'élève à 1,20 euro, le coût de fabrication atteint 2,02 euros. Un objectif de ventes de 53.000 exemplaires en 2006 (contre 48.000 exemplaires en 2003, en légère progression) permettrait d'atteindre le point mort.

Compte tenu de ces structures de coûts très contraintes, votre rapporteur spécial observe que la remise en cause des régimes d'aides existants pour les quotidiens à faibles ressources publicitaires ferait peser un risque important sur le pluralisme de la presse.

*

* *

Qu'il s'agisse de diminuer les coûts fixes ou de diversifier l'activité, les choix opérés par des titres aux situations financières aussi contrastées que *L'Equipe*, *Le Monde* et *L'Humanité* montrent l'émergence de stratégies d'adaptation d'un modèle économique traditionnel, remis en cause par l'essor des autres médias.

II. UNE NÉCESSAIRE REMISE EN CAUSE FACE À L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX MODÈLES ÉCONOMIQUES

A. UNE ADAPTATION ENCORE INSUFFISANTE AUX NOUVELLES CONDITIONS DE MARCHÉ

1. De nouvelles formes de concurrence

La concurrence des autres médias vis-à-vis de la presse écrite n'est pas nouvelle : la radio, puis surtout la télévision, ont capté l'essentiel du marché publicitaire et développé leurs propres circuits d'informations, en prenant toutefois largement appui sur les analyses de la presse quotidienne. Internet et les journaux gratuits constituent cependant une concurrence d'un type nouveau, car fondée sur une information écrite et dont le modèle économique (la gratuité) rompt avec les équilibres traditionnels de la presse quotidienne d'information politique et générale.

Ayant auditionné successivement les dirigeants de *Metro* et *20 minutes*, votre rapporteur spécial a pu constater la viabilité de quotidiens gratuits d'information politique et générale, dont les seules ressources sont publicitaires. Leur diffusion conduit à une augmentation sensible de la pratique régulière de lecture d'un quotidien parmi les générations les plus jeunes et les classes populaires¹. Il s'agit d'un nouveau lectorat – à 60 % dans le cas de *20 minutes*. Avec **1,6 million d'exemplaires diffusés², la presse gratuite d'information politique et générale** – à distinguer de la presse gratuite traditionnelle, de petites annonces – **représente 15 % de la diffusion de l'ensemble de la presse quotidienne qui retrouve ainsi son niveau du début des années 1980**. Les dirigeants des quotidiens gratuits effectuent un parallèle avec la presse populaire bon marché, très développée en France jusqu'à la Seconde guerre mondiale.

Metro et *20 minutes* ont été lancés en France en début d'année 2002, le premier ayant d'abord été distribué sur le réseau métropolitain et le second sur celui du réseau express régional (RER).

S'agissant de *Metro*, le chiffre d'affaires 2003 (11 millions d'euros) correspond à une équipe de 65 salariés, qui tend actuellement à s'étoffer dans un contexte d'extension de la diffusion en dehors de la région francilienne. La structure envisagée consiste en une équipe de 40 % de journalistes et 40 % de commerciaux. Du fait de l'origine exclusivement publicitaire des ressources, il convient d'observer, d'une part, qu'il s'agit d'équipes réduites par rapport à celles quotidiens payants et, d'autre part, que les dépenses de promotion et de

¹ La moyenne d'âge du lectorat de *20 minutes* est 33 ans (38 ans pour *Metro*, 53 ans pour *Le Figaro*).

² 675.000 exemplaires pour *20 minutes* ; 555.000 exemplaires pour *Metro* et environ 250.000 exemplaires pour les gratuits de la PQR.

recherches d'annonceurs occupent une place quatre fois importante que dans les groupes de quotidiens payants.

La perte annuelle s'est élevée à 7,3 millions d'euros en 2003 (contre 15 millions d'euros en 2002). L'augmentation de la pagination (de 16 à 24 pages) traduit selon *Metro* sa capacité à augmenter et diversifier la cible des annonceurs. **Compte tenu du retour sur expériences des autres Etats européens, l'équilibre financier est prévu trois ans après le lancement.** Les objectifs de ventes, conformes aux prévisions, permettent donc d'envisager l'atteinte de cet objectif en France au cours de l'année 2005. **Dans son rapport d'activité pour l'année 2003, le groupe suédois Metro précise qu'il a dégagé un profit net de 15,5 millions de dollars au dernier trimestre** pour l'ensemble du groupe.

Les quotidiens payants ont redouté cette concurrence nouvelle sur un marché tendu par l'actuel cycle baissier, bien qu'il s'agisse pour l'essentiel d'un nouveau lectorat. Après des réactions initiales de rejet, parfois violentes, les groupes de presse ont choisi d'intégrer en partie les nouveaux entrants (par l'impression partielle des exemplaires dans les imprimeries de presse), puis de procéder à des participations capitalistiques¹ et surtout de **lancer leurs propres gratuits dans une logique essentiellement défensive** – afin de garder le contrôle du marché publicitaire, notamment de petites annonces. Plusieurs titres de la PQR ont ainsi lancé le réseau « + » (Marseille +, Lille +, Lyon +, Bordeaux 7). En tout état de cause, la presse quotidienne se trouve confrontée à une nécessaire adaptation de son modèle économique traditionnel.

2. Des stratégies tous azimuts de concentration et de diversification

La concentration des titres de presse a conduit à privilégier des logiques de groupe : **les autres catégories de titres compensent les pertes des quotidiens nationaux au sein des groupes de presse.** S'agissant par exemple du *Monde*, la diminution des ventes du quotidien en 2003 (- 4,4 %) et du groupe des Journaux du Midi (- 1,7 %) a contrasté avec les progressions de *Courrier International* (+ 13,6 %), du *Monde diplomatique* (+ 5,7 %) et la stabilité de *Télérama* (+ 0,2 %).

Les regroupements permettent également de **mutualiser certaines dépenses** – qu'il s'agisse des régies publicitaires, de l'utilisation des imprimeries sur des plages horaires plus étendues que pour la seule impression

¹ *Le groupe Ouest France possède 50 % du capital de 20 minutes.*

des quotidiens ou des dépenses de rédaction pour les pages nationales, largement identiques, des titres de la PQR appartenant à un même groupe.

Face au succès de la presse magazine, les titres de la PQN et de la PQR ont adapté leur **offre rédactionnelle**. Des suppléments aux éditions dominicales proposent un contenu différencié, parfois plus proche de la presse magazine que des articles traditionnels de la presse quotidienne d'information politique et générale. A cet égard, il convient d'observer que le supplément télévision aux éditions du dimanche des titres de la PQR constitue le magazine télévision le plus diffusé en France. S'agissant de la Socpresse, les magazines du groupe *Le Figaro Madame* et *Le Figaro Magazine* contribuent à l'équilibre économique, alors que les quotidiens sont déficitaires : les investissements cumulés des annonceurs en 2002 dont ont bénéficié *Le Figaro Madame* et *Le Figaro Magazine* (respectivement, 69 et 61 millions d'euros) étaient quasi-équivalents à celui du quotidien titre (160 millions d'euros).

La constitution de groupes permet également une **diversification des activités** qui peut prendre appui sur les quotidiens du groupe. L'exemple du groupe Amaury est ici emblématique : l'organisation d'événements sportifs (le Tour de France cycliste, le Paris-Dakar, le Marathon de Paris, l'Open de France de Golf...), dont le quotidien *L'Equipe* assure la couverture, représente le principal poste bénéficiaire du groupe. Ces activités permettent notamment de lisser les variations de ventes de *L'Equipe*, liées à l'actualité sportive.

Dans un domaine moins spécialisé, plus proche de l'activité première de rédaction, de fabrication et de distribution de journaux, la maison d'édition de *Ouest France* représente également une diversification des activités traditionnelles.

3. Des réponses cependant insuffisantes

Votre rapporteur spécial s'interroge toutefois sur la portée de ces stratégies de différenciation tous azimuts, d'autant plus qu'elles ne répondent pas directement à la question de l'équilibre économique de l'activité des quotidiens *stricto sensu*.

a) Les difficultés économiques et juridiques posées par les stratégies de diversification

Sous l'angle juridique, le développement des produits hors-médias, proposés en complément des journaux, **peut soulever des difficultés liées au régime spécifique de la presse**, en termes de diffusion et compte tenu des aides directes ou indirectes qu'elle reçoit. Il existe un risque d'interprétation en termes de distorsion de concurrence.

D'un point de vue économique, **votre rapporteur spécial est dubitatif sur la viabilité économique de certaines stratégies de diversification.** S'agissant des gratuits d'information de la PQR, à vocation défensive, ce choix comporte le risque d'être plus dommageable aux titres de la PQR qu'aux quotidiens gratuits d'information politique et générale déjà présents, puisqu'ils se positionnent sur le même marché publicitaire local que les titres mères de la PQR. Ce choix peut également conduire à une saturation du nouveau marché des gratuits d'information politique et générale, comme cela a déjà pu être constaté sur le marché de la presse quotidienne payante, même spécialisée – ainsi de l'éphémère quotidien *Le Sport*, paru de septembre 1987 à juillet 1988, sans être parvenu à concurrencer durablement *L'Equipe*.

Concernant les suppléments aux quotidiens, ceux-ci impliquent notamment d'étoffer l'équipe rédactionnelle et de relever le prix de vente pour compenser ces charges nouvelles. L'atteinte de l'équilibre économique suppose une augmentation significative des ventes et une fidélisation des nouveaux lecteurs, pour qu'ils deviennent des acheteurs réguliers du quotidien.

b) Le cas des sites Internet des journaux

La **rentabilité économique des sites Internet** des journaux constitue un problème spécifique, compte tenu des frais liés à la création, à l'actualisation et à la maintenance de ces sites.

A l'instar des gratuits d'information de la PQR, les sites constituent une réponse directe des quotidiens à l'émergence d'une nouvelle forme de concurrence. Compte tenu du développement actuel d'Internet, un autofinancement des sites des journaux sur la base des seules ressources publicitaires ne peut pas encore être envisagé.

Les sites peuvent toutefois devenir un produit d'appel pour l'achat du journal papier, ou s'affirmer comme un support pour un abonnement moins coûteux pour l'entreprise de presse (pouvant défalquer les coûts d'impression et de distribution) et qui apporte une lecteur une information en temps réel, non soumise aux aléas éventuels de l'impression et de la distribution. Site français de presse le plus fréquenté en juin 2001 avec 3,2 millions de visites mensuelles selon Cybermétrie, *Le Monde* a clairement défini les abonnements par Internet comme l'une de ses priorités.

Il convient cependant d'observer que **la presse française n'a pas été pionnière sur Internet.** En 1999, selon l'association mondiale des journaux, seuls 28 quotidiens français étaient en ligne, ce qui plaçait la France après l'Allemagne (179 quotidiens), le Royaume-Uni (82 quotidiens), l'Italie (62 quotidiens) et l'Espagne (29 quotidiens). En outre, face à des difficultés économiques conjoncturelles, la plupart des titres ont choisi de réduire leur offre de services électroniques en 2001.

Compte tenu de certaines stratégies économiques risquées des entreprises de presse, et d'une adaptation souvent lente à de nouvelles formes de concurrence (les gratuits d'information, Internet), votre rapporteur spécial nourrit un sentiment ambivalent sur l'avenir de la presse française.

B. UN SENTIMENT AMBIVALENT : VITALITÉ OU DISPARITION ?

1. Une source privilégiée pour l'analyse de l'information et le débat démocratique

Malgré ses difficultés économiques, la presse quotidienne écrite représente un élément essentiel dans une société démocratique pour la formation des citoyens, le débat et l'expression des différents courants d'opinion.

A cet égard, il est significatif que les articles à la une des quotidiens soient largement repris dans les journaux des télévisions et des radios : les personnalités auditionnées par votre rapporteur spécial ont souvent souligné cette richesse, non mesurable en termes de valorisation financière, que constituent les informations et les analyses développées par la presse quotidienne.

Dans cette perspective, la presse quotidienne constitue un vecteur privilégié du débat démocratique. Outre le rôle indispensable de la presse d'opinion, les quotidiens d'information politique et générale offrent à la discussion politique un espace nettement plus important que les médias concurrents de la télévision et de la radio. Les campagnes d'information gouvernementale et les déclarations des hommes politiques ciblent ainsi la presse quotidienne pour développer une information substantielle.

2. Quelle place pour les quotidiens dans les recompositions du paysage médiatique ?

Les quotidiens peuvent ainsi prendre place dans les recompositions en cours du paysage médiatique : en particulier, les titres de la PQR sont sollicités pour la création des télévisions régionales, en raison de leur connaissance fine des acteurs et des enjeux locaux.

L'association des titres de la PQR à l'essor des télévisions régionales suppose néanmoins qu'ils disposent des moyens financiers nécessaires, face à la concurrence des chaînes nationales de télévision qui cherchent également à se positionner sur ce marché émergent.

Les quotidiens d'information politique et générale se trouvent confrontés à la nécessaire adaptation d'un modèle économique mis en place à la Libération, pour enrayer un cycle d'érosion qui a déjà conduit à la disparition des deux tiers des titres existants en 1945 et à une situation monopolistique de la plupart des quotidiens régionaux. Cette évolution est d'autant plus impérieuse que la diffusion d'informations et d'analyses sur Internet et dans les journaux gratuits atteste de modèles alternatifs de développement.

CHAPITRE II :

LE FONDS DE MODERNISATION : UNE RÉPONSE APPROPRIÉE À LA CRISE DE LA PRESSE ?

L'article 62 de la loi de finances initiale pour 1998¹ crée un nouveau compte d'affectation spéciale, le compte 902-32, intitulé « fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale ». Ce fonds est financé par une taxe sur certaines dépenses de publicité, dite « taxe sur le hors média », créée également en loi de finances pour 1998, par l'article 23. Cet article a été introduit par amendement de notre collègue député Jean-Marie Le Guen, le gouvernement s'en remettant à la sagesse de l'Assemblée Nationale. Il est codifié à l'article 302 *bis* MA du code général des impôts. Ces dispositions avaient été adoptées par le Sénat dans les mêmes termes.

Le fonds de modernisation constitue **une aide budgétaire supplémentaire** à la presse dans un panel de subventions déjà particulièrement fourni.

Il présente néanmoins **des novations qui constituent un tournant important pour les aides à la presse.**

Cinq ans après sa création, le **bilan de son fonctionnement apparaît contrasté.**

I. LE PARI DE LA MODERNISATION ET DE L'AIDE PROJET

En loi de finances initiale pour 2004², ont été inscrits sur le compte d'affectation spéciale 902-32 29 millions d'euros destinés à la modernisation de la presse, hors prise en compte des reports. Sur ces 29 millions d'euros, seuls 24,43 millions d'euros correspondent à l'objet initial du fonds.

¹ Loi n° 97-1269 du 30 décembre 1998.

² Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

A. UNE PERSPECTIVE NOUVELLE POUR LES AIDES À LA PRESSE ?

1. La recherche d'un effet de levier en faveur de l'investissement des entreprises de presse

Le fonds de modernisation de la presse s'appuie sur un double constat :

- la **nécessité pour les entreprises de presse de s'adapter aux mutations profondes du secteur de la communication** : émergence des technologies numériques, qui amène à repenser les modes de fabrication en même temps qu'elle suscite l'apparition de nouveaux modes de distribution de l'information, internationalisation et tendance à la concentration des opérateurs, multiplication des offres à destination des annonceurs et concurrence accrue sur le marché publicitaire ;

- la **capacité limitée des entreprises de presse à financer**, dans ce nouveau contexte, **les investissements techniques ou rédactionnels** en raison de l'insuffisance de fonds propres et de la faible rentabilité qui les caractérisent.

Le fonds de modernisation de la presse est conçu comme une réponse à ce double constat. Il est porteur d'une rénovation profonde, mais encore inaboutie, du système des aides d'Etat à la presse. Traditionnellement les aides à la presse contribuent à une réduction des charges d'exploitation, qu'elles soient fiscales ou de transport. Il s'agit ainsi d'un soutien structurel et permanent au secteur de la presse.

Dans ses objectifs, la création du fonds de modernisation s'inscrit, elle, dans une logique plus incitative, en finançant le changement dans les entreprises de presse, soit en accompagnant l'adaptation de leurs effectifs et de leurs qualifications, soit en aidant des projets d'investissement ou de diversification.

Le fonds de modernisation finance, non une stratégie économique de modernisation et de développement dans son ensemble, faisant l'objet d'un « business plan », mais des projets, de plus ou moins grande envergure, dont les composantes sont, le plus souvent, technologiques et organisationnelles, et, moins fréquemment, rédactionnelles ou commerciales. L'article 3 du décret n° 99-79 du 5 février 1999 définit les actions de modernisation éligibles au financement du compte d'affectation spéciale comme celles destinées à :

- augmenter la **productivité des entreprises et des agences de presse**, notamment par la réduction des coûts de production, l'adaptation des moyens et la recherche de la qualité ;

- **améliorer et diversifier la forme rédactionnelle des publications**, notamment par le recours aux nouvelles technologies d'acquisition, d'enregistrement et de diffusion de l'information ;

- assurer, par des moyens modernes, la **diffusion des publications auprès des nouvelles catégories de lecteurs**.

Cette aide à la modernisation est allouée uniquement à la **presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale**, qui s'entend des journaux de périodicité au maximum hebdomadaire répondant aux conditions prévues par l'article D.19-2¹ du code des postes et des télécommunications.

Suivant cet article, pour être considérées comme présentant le caractère d'information politique et générale, les publications doivent réunir les caractéristiques suivantes :

- apporter de façon permanente sur l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale, des **informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens** ;

- consacrer la **majorité de leur surface rédactionnelle** à cet objet ;

- présenter un intérêt dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs.

Concrètement, les dépenses entrant dans l'assiette de l'aide, en vertu de l'article 10 du décret n° 99-79 du 5 février 1999, sont **celles qui sont strictement liées au projet de modernisation**. Il peut s'agir :

- d'investissements corporels ou, le cas échéant, achats en crédit-bail et dépenses de location au titre des cinq premières années de mise en œuvre du projet ;

- de travaux immobiliers directement liés au projet de modernisation ;

- d'investissements incorporels ;

- d'investissements immatériels et notamment dépenses de logiciels ;

¹ *L'article D.19-2 du code des postes et des télécommunications prévoit que les journaux et publications de périodicité au maximum hebdomadaire remplissant les conditions prévues à l'article D. 18 et présentant un caractère d'information politique et générale bénéficient, sur leur demande, d'un abattement sur le tarif de presse urgent, non urgent ou contact. L'article D 18 définit les journaux pouvant bénéficier du tarif de presse comme ceux ayant un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée : instruction, éducation, information, récréation du public, satisfaisant aux obligations de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse paraissent régulièrement au moins une fois par trimestre sans qu'il puisse y avoir un intervalle supérieur à quatre mois entre deux parutions et faisant l'objet d'une vente effective au public, au numéro ou par abonnement, à un prix marqué ayant un lien réel avec les coûts.*

- d'études, d'actions de recherche et développement et de conseil, d'actions de formation professionnelle et d'autres dépenses externes directement liées au lancement, à la mise en place ou à la réalisation du projet ;

- d'études ou de sondages réalisés en vue de préparer un investissement de modernisation destiné notamment à diversifier le contenu rédactionnel, développer le lectorat, rechercher de nouveaux marchés ;

- d'actions de promotion directement liées au projet de modernisation ou présentant un caractère particulièrement innovant, et ne relevant pas d'opérations promotionnelles récurrentes ;

- de création ou de développement de sites Internet s'appuyant sur le potentiel rédactionnel et archivistique du titre et conservant un lien substantiel avec la mission d'information politique et générale.

Le fonds de modernisation a vocation à susciter un **effet de levier** en faveur des investissements des entreprises de presse. Il y a là, du moins dans les intentions, un principe vertueux qui permet, avec à un volume limité d'argent public, d'enclencher le cycle d'investissement des entreprises de presse grâce à l'apport de « quasi fonds propres » et d'améliorer de manière significative la rentabilité des projets engagés. La participation financière de l'Etat aux projets des entreprises de presse présente dès lors les caractéristiques suivantes :

- elle est composée pour une part d'**avances remboursables** et pas seulement de subventions ;

- elle est **limitée à un pourcentage des dépenses comprises** dans l'assiette de l'aide. La contribution de l'entreprise reste majoritaire ;

- elle est **plafonnée** à un certain montant.

**Tableau synthétique des plafonds et des taux maxima de financement
au titre du fonds de modernisation de la presse**

(en euros et en %)

	Plafond de la subvention	% des dépenses éligibles	Plafond de l'avance	% des dépenses éligibles
Presse quotidienne et assimilée	1.830.000	30 %	2.745.000	30 %
Agences de presse	305.000	30 %	458.000	30 %
Projet collectif	1.830.000	50 %	2.745.000	50 %

Source : direction du développement des médias

En ce qui concerne les avances¹, leur part a continuellement baissé depuis la répartition initiale de la ressource en 1999. La clé de répartition entre avances et subventions était fixée en 1999 à 55 % pour les premières et 45 % pour les secondes. Du fait d'une faible consommation des avances, la clé de répartition a été abaissée à 30 % pour les avances en 2001, puis à 20 % en 2002 et 10 % en 2003. Pour 2004, sur les 24,43 millions d'euros prévus, seuls 2,45 millions d'euros seraient consacrés à des avances. Les interlocuteurs du secteur de la presse ont fait part à votre rapporteur spécial de leur peu d'intérêt pour ce mécanisme de financement, alors qu'il occupait une part centrale dans le dispositif initial.

Leur utilité apparaît réduite en raison des faibles taux d'intérêt actuels. Le différentiel de coût entre emprunt et avance est aujourd'hui peu significatif. L'article 7 de l'arrêté du 5 février 1999 pris pour l'application de l'article 11² du décret n° 99-79 du 5 février 1999 relatif au fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale prévoit en effet l'application d'un taux de 2 % sur les avances au titre des frais de gestion.

Il est vrai par ailleurs que les entreprises de presse ont le choix entre avances et subventions. Il est compréhensible dans ce cas que les avances soient délaissées. Dans une perspective économique néanmoins, l'abandon des avances, dont la gestion est certes complexe, au profit d'une logique « d'argent gratuit » paraît à votre rapporteur spécial quelque peu regrettable : peuvent être financés des investissements qui se révèlent au final peu rentables pour l'entreprise de presse.

En ce qui concerne la part cofinancée par l'Etat, celle-ci varie selon le type de projet financé. Le montant total de l'aide de l'Etat (subventions et avances) accordée à un projet ne peut dépasser 40 % de ce montant.

Les projets ne peuvent être subventionnés qu'à hauteur maximum de 30 %. Le taux de subvention peut être porté à 50 % pour les projets collectifs présentés par plusieurs entreprises n'entretenant pas de liens capitalistiques entre elles.

Par ailleurs, le total des subventions et avances susceptible d'être versées à des sociétés constituant un même groupe ne peut être supérieur à 15 % des recettes du fonds.

En pratique, **le taux de 30 % fait l'objet, pour certaines dépenses, d'une modulation selon une « doctrine » élaborée au fil du temps par le comité d'orientation.**

¹ Chaque avance doit être entièrement remboursée dans les dix ans suivant son versement.

² Fixation des taux maxima et des plafonds retenus pour l'octroi des subventions et des avances au titre du fonds.

Les dépenses de promotion, lorsqu'elles sont considérées comme éligibles, font l'objet d'une modulation variable. Les dépenses de promotion engagées pour la nouvelle formule de samedi de *Libération* ont été financées par le fonds à hauteur de 25 % en 2000. Par la suite, le comité d'orientation est devenu encore plus restrictif, le taux retenu étant aujourd'hui de 10 %. Les dépenses de promotion de la nouvelle formule de la *Semaine des Pyrénées* ont par exemple été financées en 2002 à hauteur de 10 %.

Les dépenses d'étude et de formation ne peuvent par ailleurs être financées qu'à hauteur de 20 %.

Selon le rapport d'activité du comité d'orientation¹, « *cette modulation s'avère utile pour minorer le poids de certaines dépenses, par nature moins indispensables ou moins directement liées que d'autres à une action de modernisation. Abattement des dépenses éligibles et modulation ont aussi pour but de gérer au mieux le fonds en fonction de la contrainte des ressources disponibles* ». Ce raisonnement n'emporte pas la conviction de votre rapporteur spécial.

Soit les projets sont éligibles, et ils doivent alors être financés conformément aux textes, qui ne prévoient aucune modulation a priori, soit ils ne le sont pas et doivent ainsi faire l'objet d'un avis négatif. Surtout, et votre rapporteur spécial aborde ce point dans un autre chapitre, « la contrainte des ressources disponibles » apparaît bien faible au regard des reports enregistrés par le fonds de modernisation.

En ce qui concerne enfin le plafond des aides de l'Etat, celui-ci varie selon les entreprises de presse. L'arrêté du 3 mai 2002 fixe le plafond des subventions pouvant être accordées à un projet de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et de la presse hebdomadaire régionale à 1,83 millions d'euros². Le plafond d'avances s'établit à 2,475 millions d'euros.

Pour les projets de modernisation des agences de presse, le plafond est de 305.000 euros pour les subventions et de 458.000 euros pour les avances.

Dans la réalité, la question du plafond n'a été posée dans la courte histoire du fonds que pour les titres de la presse quotidienne nationale ou régionale. Le comité d'orientation du fonds applique ce plafond **non seulement par projet** comme le prévoit l'arrêté du 5 février 1999 mais également pour chaque entreprise sur une **période de douze mois glissants**. Un faible nombre d'entreprises a été concerné par le plafond depuis la création du fonds.

¹ Rapport pour les exercices 1999 et 2000.

² Avant 2002, contrairement aux titres de la presse quotidienne, les titres de la presse hebdomadaire régionale étaient assujettis au même plafond que les agences de presse.

Titres de la presse quotidienne dont l'aide a été plafonnée à 1,83 million d'euros

1999-2000	2001	2002	2003
Sud-Ouest	Le Monde ³	Le Monde ⁴	Ouest France ⁵
La Dépêche du Midi			
L'Alsace			
La Montagne ¹			
Le Progrès			
Le Monde ²			

Source : rapports annuels du comité d'orientation du fonds de modernisation

2. L'ajout plus contestable du financement de la réforme des NMPP

L'article 62 de la loi de finances initiale⁶ pour 2002 a élargi l'objet du fonds pour permettre le financement de la nouvelle aide à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale par les ressources du fonds.

Instituée pour trois ans (2002-2004) et d'un montant total annuel de 12,19 millions d'euros, cette aide a été mise en œuvre grâce à la publication de deux décrets :

- le décret du 25 avril 2002 fixant les principes et modalités d'attribution de l'aide à la distribution ;

- le décret du 3 mai 2002 modifiant le décret du 5 février 1999 relatif au fonds de modernisation de la presse, qui a permis l'usage partiel de ce fonds pour contribuer au financement de l'aide à la distribution des quotidiens nationaux.

¹ Prise en compte de la période des 12 mois écoulés contre l'avis des représentants de la presse le 21 décembre 2000.

² Deux projets au plafond, l'un en 1999, l'autre en 2000.

³ Application de la période des 12 mois écoulés qui amène le Monde à présenter son dossier deux mois plus tard, avec cette fois avis favorable du comité d'orientation.

⁴ Application du plafond mais non prise en compte de la période des 12 mois écoulés « à titre tout à fait exceptionnel moyennant un engagement de l'éditeur à ne pas solliciter une nouvelle aide avant la date à laquelle la règle du plafond ne trouverais plus à s'écouler ».

⁵ Une subvention de 3,66 millions d'euros est accordée, soit deux fois le montant du plafond, après avoir obtenu l'engagement de la société de ne pas solliciter de nouvelle aide avant mars 2005, soit pendant 2 ans.

⁶ Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001.

Cet ajout avait été, au moment de l'examen de la loi de finances initiale pour 2002, l'objet de réticences de la part de notre collègue député Jean-Marie le Guen, rapporteur spécial des crédits de la communication à l'Assemblée nationale. Celui-ci écrivait dans son rapport spécial¹ : « *votre rapporteur spécial a exprimé sa gêne vis-à-vis de cet article. Si les objectifs sont louables, puisqu'il s'agit de contribuer à atténuer les coûts de la distribution de la presse quotidienne nationale, dans la fidélité aux grands principes de la loi Bichet, les modalités concrètes du dispositif proposé restent à définir. Il convient d'apporter des garanties sur l'efficacité de l'aide et sur sa destination, ce qui passe par un engagement formel des différents acteurs de la filière. Il y a, par exemple, un paradoxe à voir l'État s'engager massivement en faveur des Nouvelles messageries de la presse parisienne, alors que son opérateur, le groupe Lagardère, est susceptible de percevoir une redevance dont le montant annuel est de l'ordre de 80 millions de francs (12,19 millions d'euros) »*. La disposition avait été adoptée par les deux assemblées dans les mêmes termes.

Pour votre rapporteur spécial, la disposition proposée peut s'apparenter à une mesure d'opportunisme budgétaire, consistant à faire financer par un fonds dont les reliquats étaient notoires une mesure destinée, non à la modernisation de la presse, mais au soutien des Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP).

Concrètement, l'aide de 12,19 millions d'euros sur trois ans est octroyée aux seuls quotidiens nationaux d'information politique et générale, de langue française, paraissant au moins cinq fois par semaine et bénéficiant du certificat d'inscription délivré par la commission paritaire des publications et agences de presse. L'aide est intégralement reversée aux NMPP par les titres concernés.

L'aide fournie par la puissance publique avait pour contrepartie le respect des engagements des différentes parties. Ces engagements ont fait l'objet d'échanges de correspondances avec la ministre de la culture et de la communication de l'époque, Mme Catherine Tasca, en fin d'année 2001.

Interrogée sur le respect par chacun de ses engagements, la direction du développement des médias a fourni les éléments suivants :

La société Hachette a, en tant qu'opérateur des NMPP, renoncé à percevoir la redevance qui lui était normalement due. Elle a toutefois annoncé la reprise de l'application de cette redevance à partir de 2004.

Les éditeurs de quotidiens auraient dû contribuer à la réforme des NMPP à deux niveaux :

¹ *Rapport spécial n° 3320 Assemblée nationale (XIème législature).*

- d'une part, par l'application aux titres aidés d'une majoration de barème, permettant le reversement intégral de l'aide. Ce point a été respecté ;

- d'autre part, par la mise en place d'une contribution spécifique des titres non aidés. Cette contribution, dont le niveau attendu était de 4,2 millions d'euros en 2002 et de 6,1 millions d'euros en 2003, n'a pas été versée. Elle n'avait d'ailleurs pas fait l'objet d'un engagement formel. Les coopératives de presse n'ont pas souhaité soumettre à des majorations de barème certains titres fortement contributeurs en termes de chiffre d'affaires, tels que *l'Equipe*, *Paris Turf* ou le *Journal du Dimanche*.

Les engagements les plus importants reposaient évidemment sur **les NMPP qui constituent la clé de la modernisation de la distribution**.

L'effectif des NMPP est passé de 2.425 personnes au 31 décembre 1999 à 1.685 fin 2003, soit 740 suppressions de poste obtenues en majeure partie par des préretraites (454).

Le réseau des dépositaires a été restructuré avec la suppression de près de 150 dépôts entre 2000 et 2003.

Malgré ces efforts, **le déficit de la branche « quotidiens » compte non tenu des charges indirectes et de l'aide publique est passé de 24,6 millions d'euros en 1999 à 34,5 millions d'euros en 2003, soit un creusement de 40,2 %**. Les économies structurelles permises par les réformes mises en œuvre sont restées en deçà de l'objectif initialement fixé. Le taux de réalisation des économies était estimé fin juin 2003 à 57 %. La baisse des charges directes et semi-directes, qui a atteint 11,9 % entre 1999 et 2003, s'est avérée insuffisante. La résistance à la baisse des charges d'exploitation s'explique en partie par la progression des coûts de transport et par le retard pris dans la réforme de Paris Diffusion Presse.

La contribution de l'Etat aura juste permis de maintenir le déficit de la branche « quotidiens » des NMPP (22,3 millions d'euros après aide publique) à un niveau comparable à celui de 1999. Le plan de modernisation n'a pas eu l'effet escompté. Pour cette raison, les NMPP préparent un nouveau plan, à l'horizon 2007, pour lequel elles sollicitent de nouveau l'aide de l'Etat.

Tendanciellement en effet, le résultat d'exploitation de la branche « quotidiens » s'établirait à plus de 30 millions d'euros à l'horizon 2007. Une nouvelle réduction d'effectifs serait engagée, à hauteur de 450 unités. Le coût du dispositif d'accompagnement que les NMPP voudraient voir à la charge de l'Etat s'élève à 80,4 millions d'euros.

Ce dispositif doit-il réellement être financé par le fonds de modernisation de la presse ? A la lumière du plan 1999-2003, les NMPP seront-elles en mesure de tenir leurs engagements et de revenir à l'équilibre d'exploitation pour la branche « quotidiens » ? Ne faut-il pas

opter pour un redimensionnement de l'entreprise plus adapté aux besoins du secteur économique de la presse ? Toutes ces questions méritent d'être posées.

3. Une participation du hors média au financement du fonds de modernisation

Le financement du fonds par une taxe de 1 % sur le hors média correspond à la problématique exprimée par notre collègue Jean-Marie Le Guen, à l'occasion de la défense de l'amendement tendant à créer cette taxe : *« l'une des difficultés, non la seule, certes, que rencontre la presse quotidienne, est due au transfert massif des publicités, recettes traditionnelles des médias, vers un autre secteur, le hors média, qui consiste notamment en la distribution de ces imprimés publicitaires que nous trouvons plus souvent qu'il ne faudrait dans nos boîtes aux lettres »*. **La taxe sur le hors média répond donc à un objectif de redistribution** d'un secteur économique à un autre.

La taxe sur le hors média est due par toute personne physique ou morale assujettie à la TVA dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente est supérieur à 0,762 millions d'euros hors TVA. Elle est assise sur les dépenses engagées au cours de l'année civile précédente et ayant pour objet la réalisation ou la distribution d'imprimés publicitaires, et les annonces et insertions publicitaires dans les journaux mis gratuitement à la disposition du public.

L'introduction de cette taxe avait suscité de grandes espérances du secteur de la presse. Notre collègue Jean-Marie Le Guen avait estimé son rendement annuel à 60 millions d'euros. D'autres évaluations, dont une étude réalisée par la direction du développement des médias, avaient conclu à un rendement théorique de l'ordre de 45 millions d'euros. Ce chiffre avait été retenu pour mesurer l'impact la nouvelle disposition sur l'article d'équilibre.

En réalité, le produit effectif de cette taxe n'a jamais été supérieur à 27 millions d'euros. En 2002 et 2003, les recettes réellement perçues au titre de cette taxe ont même été inférieures de près de 10 % aux montants prévus en loi de finances initiale.

Rendement de la taxe sur le hors média

(en millions d'euros)

Exercice	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Recettes	21,46	23,96	24,82	27,02	26,817	26,69

Source : agence comptable centrale du trésor (ACCT)

Par lettre en date du 18 novembre 2002, le ministre de la culture et de la communication avait saisi le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire afin que soit diligentée une mission de l'Inspection générale des Finances « *pour analyser les raisons du décalage important entre les ressources attendues au regard de la base taxable et le produit effectif de cette taxe et proposer les modalités susceptibles d'être mises en œuvre pour améliorer le recouvrement de cette taxe ou le contrôle de son recouvrement* ». Aucune suite n'a pour l'instant été donnée à cette demande, malgré un nouveau courrier en ce sens envoyé par le ministre de la culture et de la communication en mars 2004.

Votre rapporteur spécial, au regard des analyses fournies par la direction générale des impôts, doute que le moindre produit perçu par rapport à ce qui avait été envisagé par la direction du développement des médias tienne aux défauts du recouvrement opéré par les services fiscaux. Il considère que cette taxe porte en elle ses propres complications. Au regard de la théorie fiscale, elle cumule deux inconvénients majeurs : assiette « pointue » et nombre de redevables potentiels très élevé.

Le nombre de déclarants s'élevait à 19.419 en 2003. Pour 2002, ce chiffre était de 18.196. Beaucoup de redevables¹ ignorent toutefois, pour les plus petits, qu'ils doivent cette taxe : l'assiette est en effet particulièrement complexe. Elle suppose pour les redevables d'entrer dans le détail de leurs comptes.

Extrait de l'instruction fiscale 3-P-8-98 du 18 juin 1998

« Les dépenses à prendre en compte s'entendent de l'ensemble des dépenses concourant à la réalisation (dépenses liées à la conception de la campagne et à la recherche de l'argumentation, réalisation de maquettes finalisées ou non, travaux de composition et d'impression...) et à la distribution (frais d'expédition, d'affranchissement...) des imprimés publicitaires et à la publication des annonces et insertions,

- qu'elles soient effectuées par l'annonceur avec ses propres moyens d'exploitation (dépenses internes telles que l'achat de papier, de logiciel ...) ou que ce dernier ait recours à un ou plusieurs prestataires extérieurs (agences, imprimeurs, éditeurs, routeurs ...) ;

- et quel que soit le mode de facturation, global ou séparé ».

« La taxe est assise sur la valeur hors TVA des dépenses de publicité concernées, engagées au titre de l'année civile précédente, diminuée des réductions de prix obtenues des fournisseurs qui se rapportent expressément à ces dépenses. Il s'agit des dépenses admises en déduction du résultat imposable, quelle que soit la date de clôture de l'exercice.

« Par ailleurs, il est précisé que :

- la base d'imposition des annonceurs qui effectuent tout ou partie des opérations de réalisation et de distribution des imprimés publicitaires et de publication des annonces et insertions avec leurs propres moyens d'exploitation, est constituée par le prix de revient hors

¹ La direction générale des impôts relève qu'on ne peut définir a priori les redevables de la taxe.

TVA de ces opérations, c'est-à-dire la valeur hors TVA de toutes les dépenses qui ont concouru à la réalisation desdites opérations ;

- à l'occasion d'une campagne publicitaire comportant des supports distincts (imprimés, publicité radiophonique ou télévisuelle), seules les dépenses afférentes aux imprimés publicitaires et aux annonces et insertions dans les journaux mis gratuitement à la disposition du public sont taxables.

« Dans cette hypothèse il appartient aux redevables concernés de procéder à la ventilation de leurs dépenses sous leur propre responsabilité et d'être en mesure de la justifier sur demande de l'administration fiscale ».

Il résulte de toutes ces caractéristiques, ainsi que des exonérations bien compréhensibles des collectivités territoriales et des associations, un produit fiscal peu dynamique. Certes, la taxe sur le hors média n'a pas un coût de gestion élevée (pour l'administration fiscale, elle s'apparente de ce point de vue à la TVA). Mais, en raison de sa complexité et de son produit modeste, elle ne peut justifier pour l'administration fiscale, au moment où celle-ci se préoccupe enfin de sa productivité, une action ciblée en matière de contrôle fiscal.

Néanmoins, dès lors qu'un contrôle fiscal a lieu en matière de TVA, une vérification est opérée automatiquement en ce qui concerne la taxe sur le hors média. Dans la phase de transaction, il est possible en revanche que cette taxe soit mise de côté : entre TVA et taxe sur le hors média, les enjeux ne sont pas les mêmes. Quoi qu'il en soit, les droits rappelés au terme de contrôle fiscal au titre de la taxe sur le hors média ne sont pas totalement négligeables.

Contrôle fiscal en matière de taxe sur le hors média

(droits rappelés en euros)

	2001	2002	2003
Nombre d'opérations de contrôle	139	128	114
Droits rappelés	230.000	325.000	337.000

Source : direction générale des impôts

Plus fondamentalement, et votre rapporteur spécial y reviendra, on peut douter de l'opportunité de faire financer par le hors média la modernisation d'un secteur dont la fragilité économique tient à des facteurs bien plus profonds que la seule concurrence du hors média dans l'investissement publicitaire.

Répartition des redevables de la taxe hors médias par secteur et par chiffre d'affaires

ACTIVITE	nombre d'entreprises dont le chiffre d'affaires en 2002 est :		ENSEMBLE
	inférieur à 30 000 000 d'euros	supérieur ou égal à 30 000 000 d'euros	
-01 AGRICULTURE, CHASSE, SERVICES ANNEXES	104	6	110
-02 SYLVICULTURE, EXPLOIT. FORESTIERE, PECHE, AQUACULTURE	5	0	5
-10 EXTRACTION DE PRODUITS ENERGETIQUES	3	3	6
-14 AUTRES INDUSTRIES EXTRACTIVES	24	0	24
-15 INDUSTRIES AGRICOLES ET ALIMENTAIRES	185	99	284
-17 INDUSTRIE TEXTILE	60	11	71
-18 INDUSTRIE DE L'HABILLEMENT ET DES FOURRURES	53	20	73
-19 INDUSTRIE DU CUIR ET DE LA CHAUSSURE	11	6	17
-20 TRAVAIL DU BOIS ET FABRICAT. ARTICLES EN BOIS	61	14	75
-21 INDUSTRIE DU PAPIER ET DU CARTON	18	15	33
-22 EDITION, IMPRIMERIE, REPRODUCTION	97	31	128
-23 COKEFACTION, RAFFINAGE, INDUSTRIES NUCLEAIRES	4	6	10
-24 INDUSTRIE CHIMIQUE	67	77	144
-25 INDUSTRIE DU CAOUTCHOUC ET DES PLASTIQUES	83	29	112
-26 FAB. AUTRES PRODUITS MINERAUX NON METALLIQUES	97	28	125
-27 METALLURGIE	9	12	21
-28 TRAVAIL DES METAUX	178	32	210
-29 FABRICATION DE MACHINES ET EQUIPEMENTS	167	64	231
-30 FAB. MACHINES BUREAU, MATERIELS INFORMATIQUES	3	4	7
-31 FAB. DE MACHINES ET APPAREILS ELECTRIQUES	33	16	49
-32 FAB. EQUIP. DE RADIO, TELEVISION, COMMUNICATION	21	4	25
-33 FAB. INSTR. MEDICAUX, PRECISION, OPTIQUE, HORLOG.	74	16	90
-34 INDUSTRIE AUTOMOBILE	28	21	49
-35 FABRICATION AUTRES MATERIELS DE TRANSPORT	18	17	35
-36 FABRICATION DE MEUBLES - INDUSTRIES DIVERSES	146	27	173
-37 RECUPERATION	17	3	20
-40 PRODUCT. DISTRIBUTION ELECTRICITE, GAZ, CHALEUR	4	14	18
-41 CAPTAGE, TRAITEMENT, ET DISTRIBUTION D'EAU	11	4	15
-45 CONSTRUCTION	585	25	610
-50 COMMERCE ET REPARATION AUTOMOBILE	1 687	232	1 919
-51 COMMERCE DE GROS ET INTERMEDIAIRES DU COMMERCE	1 737	386	2 123
-52 COMMERCE DETAIL, REPARAT. ARTICLES DOMESTIQUES	6 475	553	7 028
-55 HOTELS ET RESTAURANTS	685	26	711
-60 TRANSPORTS	160	29	189
-63 SERVICES AUXILIAIRES DES TRANSPORTS	142	28	170
-64 POSTES ET TELECOMMUNICATION	12	15	27
-65 INTERMEDIATION FINANCIERE	947	143	1 090
-66 ASSURANCE	96	12	108
-67 AUXILIAIRES FINANCIERS ET D'ASSURANCE	50	11	61
-70 ACTIVITES IMMOBILIERES	540	45	585
-71 LOCATION SANS OPERATEUR	34	18	52
-72 ACTIVITES INFORMATIQUES	88	21	109
-73 RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT	7	3	10
-74 SERVICES FOURNIS PRINCIPAL. AUX ENTREPRISES	623	149	772
-75 ADMINISTRATION PUBLIQUE, EDUCATION, ACTIVITES EXTRA TERRITORIALES	69	3	72
-85 SANTE ET ACTION SOCIALE	43	0	43
-90 ASSAINISSEMENT, VOIERIE, ET GESTION DES DECHETS	13	5	18
-91 ACTIVITES ASSOCIATIVES	38	6	44
-92 ACTIVITES RECREATIVES, CULTURELLES, SPORTIVES ET SERVICES PERSONNELS	220	26	246
TOTAL	15 879	2 317	18 196

Source : direction générale des impôts

B. UNE CONTRIBUTION AMBIGUË À LA MODERNISATION DU SECTEUR

547 projets de modernisation se sont vus attribuer une aide entre 1999 et 2003 pour un montant global de 111,4 millions d'euros¹, soit une aide moyenne par projet de 203.490 euros. Le montant médian des aides versés est en revanche inférieur à 75.000 euros.

Si le nombre de titres aidés est bien sûr inférieur au nombre de projets financés, leur nombre reste très important. On peut supposer que la quasi-totalité de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale a bénéficié entre 1999 et 2003 d'une aide du fonds. En termes de volume financier en revanche, les aides restent concentrées sur les titres qui peuvent supporter les investissements les plus importants.

1. Un effet de levier important

En retenant l'hypothèse d'un taux maximal de subvention et d'avances de 30 %, on parviendrait à un total de 371 millions d'euros investis dans les entreprises de presse grâce à l'intervention du fonds de modernisation. Le chiffre réel, qui, si elle est connu de la direction du développement des médias, n'a pas été communiqué à votre rapporteur spécial, est très probablement supérieur, en raison de l'intervention du plafonnement et d'une base éligible réduite par rapport à la dimension réelle des projets d'investissement. De ce point de vue, l'apport du fonds de modernisation peut être perçu comme décisif au moment de l'apparition d'un nouveau cycle « schumpeterien » lié aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Aides attribuées par le comité d'orientation du fonds de modernisation entre 1999 et 2003

(en euros)

Familles de de presse	Subventions	Avances
Presse quotidienne régionale	53.897.397	4.504.009
Presse quotidienne nationale	28.136.592	52.441
Presse quotidienne départementale	9.156.896	1.485.170
Presse hebdomadaire régionale	8.863.871	2.451.465
Agences	2.614.748	146.869
Total	102.669.604	8.639.954
<i>Subventions+ avances</i>		<i>111.309.558</i>

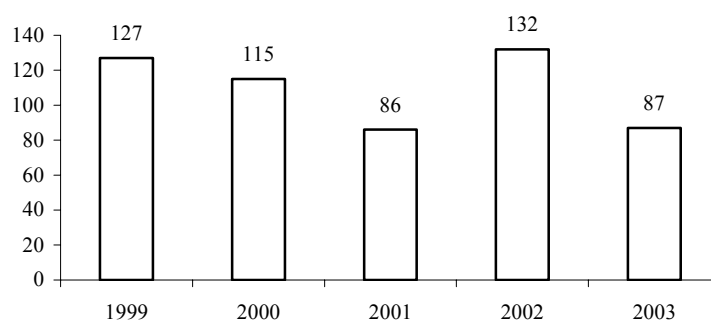
Source : rapport du comité d'orientation du fonds de modernisation 2003

¹ Sur ces 111,4 millions d'euros, 7,7 millions d'euros correspondent toutefois à des projets abandonnés.

Face à l'offre du fonds de modernisation, les réactions des différents secteurs de la presse ont été contrastées. Si la presse quotidienne nationale et régionale, ainsi que les agences, ont eu une appétence très limitée en ce qui concerne les avances, il n'en a pas été de même pour la presse quotidienne départementale et la presse hebdomadaire régionale. Les entreprises de ce secteur sont en effet de petites PME qui ont sans doute vu dans les avances un moyen de compenser les difficultés d'accéder au crédit via le réseau bancaire. Elles ont sans doute conçu également ces avances comme un supplément bienvenu aux subventions.

Le nombre de projets aidés a varié selon les années sans qu'il soit possible d'en rendre responsable la conjoncture économique ou tout autre événement objectif.

Nombre de dossiers aidés par année



Source : rapport du comité d'orientation du fonds de modernisation 2003

Votre rapporteur spécial n'a pas davantage d'éléments pour expliquer la variation du volume financier des aides distribuées. Leur chute très forte (- 50 %) depuis 2001 peut être analysée de plusieurs façons.

Sous l'angle conjoncturel tout d'abord, cette chute coïnciderait avec le ralentissement de la croissance, et la baisse du lectorat et du marché publicitaire qui en résultent.

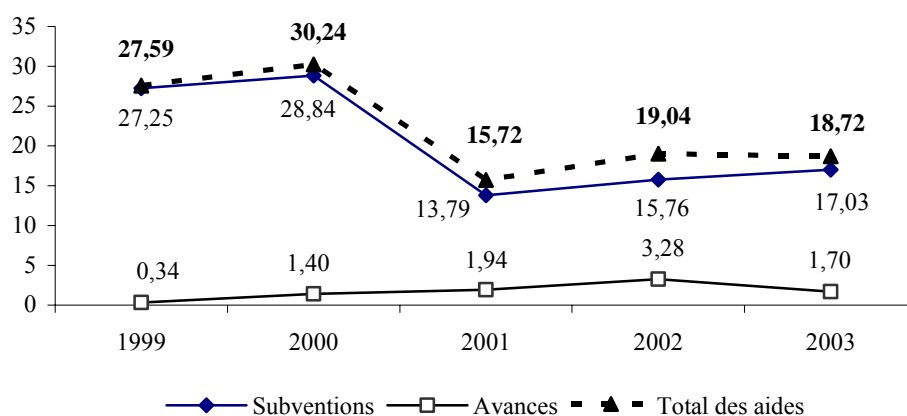
Sous l'angle financier, l'explication tient peut-être au fait que les deux premières années de fonctionnement du fonds ont permis de financer un important « stock » d'investissements en attente et que les exercices suivants sont revenus à un « rythme de croisière » plus conforme au rythme d'investissement tendanciel du secteur.

Sous l'angle pratique enfin, on peut se demander si la préemption chaque année de 4 millions d'euros en moyenne par les NMPP¹ pour financer leur modernisation ne conduit pas à des restrictions dans les demandes des entreprises de presse.

Sans doute ces trois facteurs peuvent-ils se cumuler pour expliquer la rupture constatée depuis 2001 et la stagnation du volume des aides distribuées depuis lors.

Aides octroyées chaque année par le fonds de modernisation

(en millions d'euros)



Source : rapport du comité d'orientation du fonds de modernisation 2003

Sur le plan financier, les aides octroyées sont très concentrées. Sur les deux dernières années 2002 et 2003, votre rapporteur spécial a tenté, en fonction des éléments disponibles, d'établir la liste des titres ayant reçu les aides les plus importantes. Il aurait été intéressant de prendre également en compte les années antérieures mais votre rapporteur spécial ne disposait pas pour ces années de données comparables.

¹ 4,57 millions d'euros en paiements en 2002.

Aides cumulées sur la période 2002-2003 supérieures à 1 millions d'euros

Titre aidé	Aides reçues en 2002 et 2003 (avances+subventions)
Ouest France	3.687.610
Le Progrès	2.817.117
Aujourd'hui en France	2.648.584
Midi Libre	1.918.262
Le Dauphiné Libéré	1.913.519
Le Monde	1.829.000
Le Parisien	1.652.020
Le Tarn Libre	1.554.748
Les Échos	1.494.831
Le Figaro	1.026.372
Paris Normandie	1.024.362
La Dépêche du Midi	1.019.385
<i>Total pour information</i>	<i>22.585.810</i>

Source : d'après éléments fournis par la direction du développement des médias

Sans surprise, et à quelques exceptions près, qui mériteront d'ailleurs un approfondissement ultérieurement, les investissements les plus importants concernent les titres et les groupes de presse ayant une surface financière significative. Ceci ne signifie pas en revanche que ces gros investissements soient réalisés par des entreprises de presse en bonne santé financière. Le fonds de modernisation permet ainsi à des titres déficitaires de continuer à investir et espérer ainsi revenir à l'équilibre.

Les douze titres ci-dessus ont représenté, en investissements financés, 22,6 des 37,8 millions d'euros alloués au secteur de la presse en 2002 et 2003 par le fonds de modernisation, soit 60 %.

Sur l'ensemble de la période 1999-2003, Le Monde a indiqué avoir reçu 7,65 millions d'euros. Ouest France a perçu du fonds, sur la même période, des aides à hauteur de 7,1 millions d'euros. Ces deux seuls titres ont ainsi reçu plus de 13 % des aides sur la période.

Il n'y pas lieu de remettre en cause la concentration des aides sur le plan financier dans la mesure où elle ne pénalise pas les petits titres. Votre rapporteur spécial n'est pas revenu convaincu de ces voyages en Suède ou aux Pays-Bas où les systèmes d'aide directe sont réservés, soit au second du marché, le « challenger », soit aux plus petites entreprises. Votre rapporteur spécial juge que le système français est à ce titre plus juste sur le plan des règles de la concurrence et plus sain dans une perspective économique puisqu'il est de nature à susciter une émulation entre entreprises du secteur.

Tout au plus convient-il de prendre en compte la situation des entreprises de presse qui ne sont pas en situation de mobiliser les 70 % de ressources complémentaires à l'aide de l'Etat. Des investissements doivent-ils être réalisés dans ce cas, alors que l'entreprise de presse dispose de peu de marges de manœuvre en autofinancement ? Interdire à des titres d'investir ne risque-t-il pas de les condamner définitivement ? La voie est étroite entre réalisme économique et pluralisme de la presse.

2. Une priorité accordée à la presse régionale

En 2003, la presse quotidienne régionale a obtenu 54,16 % des aides du fonds de modernisation, la presse quotidienne nationale 25,47 %, la presse quotidienne départementale 5,80 %, la presse hebdomadaire régionale 13,33 % et les agences de presse 1,24 %.

Le fonds de modernisation doit donc être considéré avant tout comme un fonds consacré aux investissements de la presse locale. Ceux-ci représentent 73 % des dépenses du compte d'affectation spéciale.

Ceci est évidemment dû au très grand nombre de titres de la presse locale rapporté au nombre d'éditeurs de presse quotidienne nationale. Une particularité doit être mise également en avant : la possibilité de financer les hebdomadaires n'est ouverte que pour les journaux locaux. Un titre comme « *le Journal du Dimanche* » est exclu du financement du fonds de modernisation.

Bilan de l'activité du fonds de modernisation en 2003

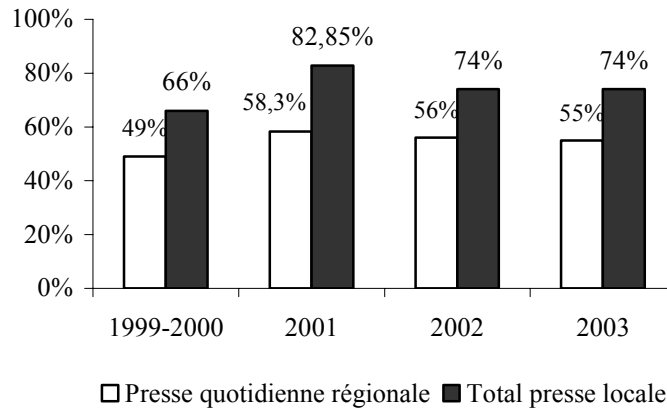
(montants en euros)

	Dossiers présentés	Rejets	Reports	Décisions positives	Subventions	Avances	Total des aides	Montant moyen
Presse quotidienne nationale	8	1	0	7	4.769.084	0	4.769.084	681.297,7
Presse quotidienne régionale	47	1	3	43	9.236.389	903.789	10.140.178	235.818,1
Presse quotidienne départementale	12	0	0	12	915.261	169.637	1.084.898	90.408,2
Presse hebdomadaire	22	0	0	22	1.877.161	619.501	2.496.662	113.484,6
Agences de presse	3	0	0	3	227.155	4.879	232.034	77.344,7

Source : rapport du comité d'orientation du fonds de modernisation 2003

**Part du fonds de modernisation consacrée
à la presse quotidienne régionale et à la presse locale**

(en %)



Source : rapports du comité d'orientation du fonds de modernisation

La **priorité accordée de facto aux titres locaux** peut être interprétée de multiples façons. Elle peut étonner, alors que beaucoup de ces titres se trouvent depuis plusieurs années en situation de monopole et qu'ils ont été, pour la plupart, et jusqu'il y a peu, considérés comme les titres les plus rentables du secteur de la presse quotidienne et assimilée. Les excédents enregistrés sur parfois des décennies par certains titres n'auraient-ils pas été consacrés à la modernisation du journal ? Votre rapporteur spécial ne peut en juger. Il sait en revanche que la situation de beaucoup de ces titres est aujourd'hui fragile. Confrontée à la fois à l'effritement d'un lectorat vieillissant, et dans certaines grandes villes, à la concurrence tonique des gratuits, certains quotidiens régionaux devront s'adapter ou disparaître. Dans cette perspective, dès lors que les investissements proposés peuvent venir renforcer le dynamisme économique des éditeurs, l'aide du fonds de modernisation s'avère essentielle.

La problématique des hebdomadaires locaux est, elle, légèrement différente. S'il s'agit d'un secteur en expansion¹, dont la rentabilité est faible (moins de 5 %) mais positive, les entreprises de presse qui le composent sont de toutes petites entreprises qui, malgré leur rentabilité, ne dégagent pas, en volume, les marges de manœuvre nécessaires pour investir. L'accès au crédit bancaire est également difficile. Le soutien du fonds, et le recours en particulier aux avances, se justifient pleinement.

¹ De 1995 à 2003, 36 hebdomadaires locaux ont été lancés avec succès.

En ce qui concerne les agences de presse, leur financement occupe une place marginale dans les actions du fonds de modernisation. Cela n'est pas étonnant lorsque l'on sait que **l'Agence France Presse (AFP) se trouve tacitement exclue du fonds.** L'Etat juge ainsi que la convention établie avec l'agence, qui prévoit notamment un financement public par le biais d'abonnements, est exclusive de toute autre source de financement. Cet argument n'est pas pleinement convaincant : les entreprises de presse ne bénéficient-elles pas de subventions publiques par de multiples canaux ? L'accès de l'AFP aux aides du fonds permettrait la mise en place de projets collectifs, portant par exemple, sur la réalisation de pages ou d'infographies « prêtes à cliquer » ou sur la circulation intégrée de l'information, et constituant à terme un vecteur d'économies pour les titres de la presse quotidienne régionale.

3. Une préférence contestable pour des investissements lourds

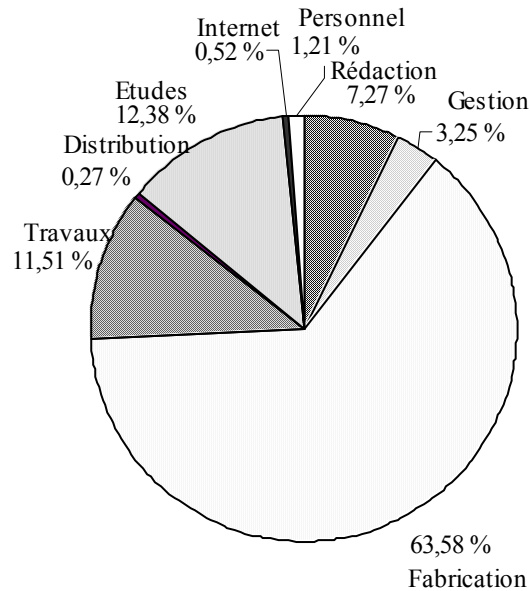
Votre rapporteur spécial a pris conscience au cours de sa mission d'un fait majeur : **le secteur de la presse constitue une industrie lourde.** Ceci explique peut-être la lenteur des ajustements techniques et sociaux que connaissent les entreprises de presse. En conséquence, le fonds de modernisation a tendance à financer des investissements lourds, consacrés en priorité à la chaîne de fabrication.

Pour 2003, les investissements relatifs à la chaîne de fabrication ont représenté la plus grande part des investissements (64 %). Encore faudrait-il y ajouter les dépenses de travaux qui constituent le plus souvent la conséquence des investissements réalisés dans les imprimeries (11,5 % en 2003).

Pourtant, le compte d'affectation spéciale ne peut être considéré seulement comme le fonds de modernisation industrielle de la presse. La perspective doit être plus globale.

Répartition des investissements financés en 2003¹

(en %)



Source : rapport du comité d'orientation du fonds de modernisation pour 2003

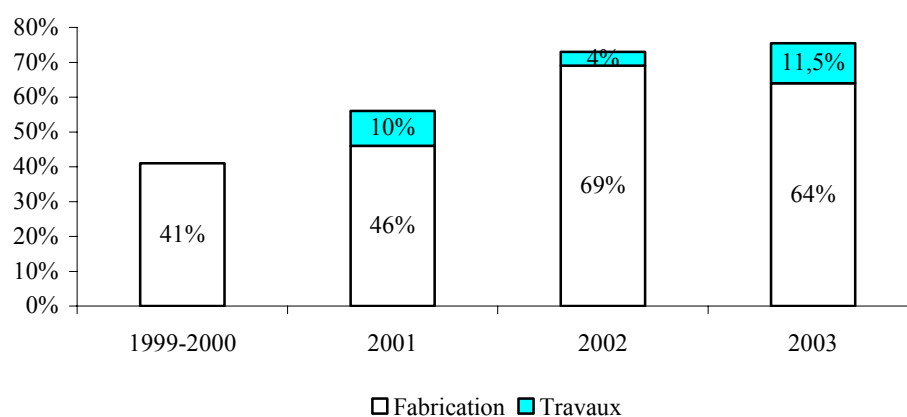
Cette part prépondérante des financements consacrés au processus de fabrication est logique lorsque l'on connaît le coût des investissements dans les imprimeries, en particulier des rotatives.

¹ Sous la rubrique **Rédaction**, ont été regroupées les aides destinées à l'informatisation de la rédaction (matériel informatique, logiciels), à la numérisation des photos et des archives, aux différents équipements rédactionnels (scanners, imprimantes). La rubrique **Gestion** regroupe les aides versées au titre de l'informatisation de la gestion (matériel informatique, logiciels de gestion commerciale, gestion des inventus, traitement des annonces, etc.). La rubrique **Fabrication** comprend les aides attribuées pour la modernisation de la chaîne de production, l'acquisition et l'extension de rotatives, l'acquisition de matériels et logiciels de production numérisée (C.T.P.), de développeuses, de baies de stockage, d'équipements électriques, de stackers, de mises sous film, etc. La rubrique **Travaux** rassemble les travaux aidés, le plus souvent liés aux investissements précédents, qu'il s'agisse de travaux d'ordre immobilier, de rénovation (atelier d'impression, extension imprimerie) ou de construction de bâtiments pour l'installation de nouvelles rotatives ou pour l'extension de l'atelier d'expédition. La rubrique **Distribution** concerne la mise en place de distributeurs automatiques. La rubrique **Internet** reprend les aides allouées pour la création ou le développement de sites par les entreprises de presse, pour la mise en ligne de leurs publications ainsi que pour l'acquisition de logiciels de connexion (intranet et internet). La rubrique **Études** regroupe les aides permettant la réalisation d'études marketing, de plans de communication, de formation, de promotion ainsi que des travaux préalables au lancement d'une nouvelle formule. La rubrique **Personnel** regroupe les dépenses de personnel dédié à un projet de modernisation (exemples: opération de numérisation, documentalistes, iconographes ou photographes, pour le développement de sites internet ou de numérisation photographique). Ces dépenses sont prises en compte pour une période de 6 mois.

Elle correspond de plus à une tendance profonde du secteur, puisque la part des financements du fonds de modernisation pour des projets liés au processus de fabrication ne cesse de croître.

**Part des investissements financés par le fonds consacrés
au processus de fabrication et aux travaux**

(en %)



Source : rapports du comité d'orientation du fonds de modernisation

Votre rapporteur spécial ne méconnaît nullement l'intérêt d'une modernisation du processus de fabrication. Ceci permet une impression de meilleure qualité, en couleur, et plus rapide. La qualité du « produit papier » constitue désormais un critère d'achat majeur pour les lecteurs. La rapidité d'impression, grâce à l'introduction du « computer to plate » (CTP) permet des gains de temps et une distribution, au plus tôt, du journal.

Le Monde a par exemple indiqué que la modernisation de la chaîne de fabrication du journal, de la production éditoriale au processus d'expédition, subventionnée par le fonds, avait permis d'avancer le bouclage du journal de 11h30-12h00 auparavant à 10h30 aujourd'hui. Ceci autorise une mise en vente des premiers exemplaires sur Paris vers 12h15-12h30, pour un gain journalier de ventes de l'ordre de 15.000 exemplaires.

Néanmoins, **il conviendrait de mettre en rapport le coût des investissements avec leur rentabilité effective**. Votre rapporteur spécial s'interroge ainsi sur la rentabilité d'un investissement dont il a eu connaissance concernant un journal, certes dynamique, de la presse hebdomadaire régionale, dans une rotative et des bâtiments de plusieurs millions d'euros.

Votre rapporteur spécial, nonobstant la nécessité pour chaque journal de préserver son indépendance, se demande si le modèle qui consiste pour chaque journal à disposer de sa propre rotative est encore d'actualité, surtout lorsque l'on connaît les coûts d'exploitation qui lui sont liés. Chaque éditeur de presse est bien évidemment libre de ses choix économiques, mais revient-il à la puissance publique de favoriser le financement des imprimeries de presse aujourd'hui manifestement en surcapacité et en déficit chronique ? Par rapport à l'imprimerie de labeur, les investissements d'un titre sont souvent insuffisants pour suivre les cycles de nouveautés. A tout le moins, il reviendrait aux entreprises de presse de regrouper leurs moyens de production et de s'interroger sur le « dogme de la rotative intégrée ». Cette logique économique n'a plus complètement cours dans les pays que votre rapporteur spécial a visités, Pays-Bas et Suède, et il est logique dès lors que les coûts de production soient plus bas.

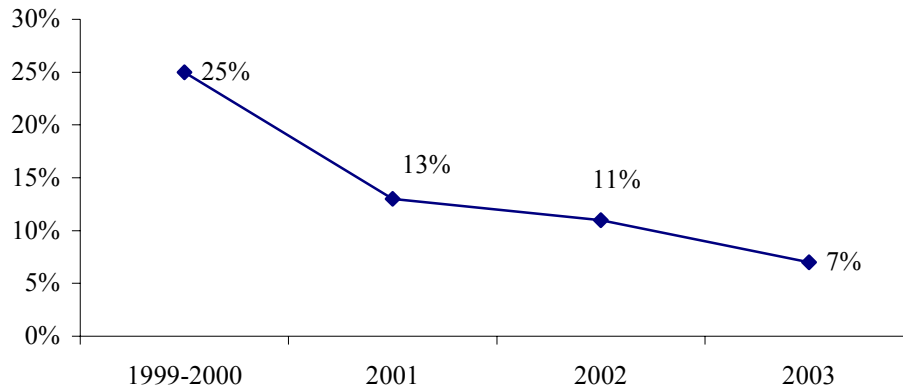
Votre rapporteur spécial a pu constater, lors de ses entretiens avec les dirigeants des quotidiens gratuits, des interrogations quant à la qualité d'impression de certaines imprimeries de presse, pourtant récentes et financées par le fonds. Ces titres sont pourtant des clients potentiels. Les annonceurs publicitaires, qui mettent la presse en concurrence avec les autres médias, radios et télévisions, se montrent de plus en plus sensibles à la qualité d'impression. Ne faut-il pas dès lors encourager, sans prendre en compte les aspects sociaux de la question, le recours croissant à l'imprimerie de labeur ? Ne faut-il pas encourager, de manière volontariste, un regroupement des moyens de production ? Ne faut-il pas du moins cesser d'encourager, par le biais du fonds de modernisation, l'inflation des capacités d'impression des entreprises de presse ?

Il convient en outre de signaler, sur le plan financier, un **effet d'éviction des investissements industriels au détriment d'autres investissements rédactionnels et commerciaux** tout aussi utiles, selon votre rapporteur spécial, au développement de la presse quotidienne et assimilée.

La baisse tendancielle de la part des investissements consacrés à la modernisation des rédactions est à ce titre particulièrement inquiétante pour votre rapporteur spécial. Cette modernisation ne constitue-t-elle pas une des clés de la réussite de la presse quotidienne et assimilée payante ? Il s'agit certes de lancer de nouvelles formules, mais aussi de renouveler profondément le fonctionnement des rédactions et le contenu rédactionnel des titres afin d'attirer de nouveaux lecteurs.

Part des dépenses du fonds consacrées à la modernisation des rédactions

(en %)



Source : rapports du comité d'orientation du fonds de modernisation

Votre rapporteur spécial se montre tout aussi inquiet pour les investissements réalisés sur Internet : 0,5 % du total en 2003. Sans préjuger de la rentabilité de la presse en ligne, il craint un retard des titres français dans le domaine.

Enfin, les investissements dits de gestion, qui pour une partie sont destinés à améliorer les actions marketing des journaux, représentent seulement 3,25 % du total des aides. Ceci paraît préoccupant pour un secteur qui n'a pas encore investi autant qu'il devrait le faire pour améliorer ses ventes, et donc développer le lectorat. Votre rapporteur spécial a pu voir à *La Voix du Nord* les investissements réalisés en matière commerciale. D'autres types peuvent s'inspirer de cette expérience réussie.

Les interrogations de votre rapporteur spécial mènent à une question plus générale. Les investissements financés ont-ils été les bons ? Ont-ils permis une amélioration de la situation économique du secteur ? Garantissent-ils la pérennité des titres de presse ?

Il conviendrait que les réponses à ces questions puissent se trouver, par exemple, dans le rapport du comité d'orientation du fonds de modernisation ou dans les analyses des syndicats d'éditeurs de presse.

II. UN MODE DE GESTION PERFECTIBLE, DES OBJECTIFS À REDÉFINIR

Votre rapporteur spécial se montre tout d'abord **totallement convaincu de l'intérêt et de la pertinence des objectifs affichés par le fonds de modernisation de la presse.**

Il juge que le fonds de modernisation de la presse, d'un volume financier relativement modeste, ouvre la voie à un redéploiement des crédits publics alloués aux entreprises de presse, à partir des subventions d'exploitation actuelles, inconditionnelles et permanentes, vers des aides dédiées à des projets, limitées dans le temps.

Il considère néanmoins que le mode de gestion retenu pour le fonds de modernisation ne lui permet pas de susciter tous les effets nécessaires et souhaite par ailleurs que soient engagées des actions en faveur de la modernisation sociale de la presse, qui lui paraît constituer une priorité trop longtemps négligée.

L'introduction du fonds n'a pas permis en effet une amélioration substantielle de la rentabilité des entreprises de presse et l'on pourrait alors s'interroger sur l'opportunité pour l'Etat d'avoir financé une modernisation technologique alors même **qu'une modernisation sociale complète du secteur n'est pas encore intervenue.**

A. SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE, UNE RÉFORME SOUHAITABLE

1. Redimensionner le fonds de modernisation

Fin 2003, le solde cumulé des ressources par rapport aux paiements supportés par le compte d'affectation spéciale a atteint 84,15 millions d'euros, soit autant de crédits susceptibles d'être reportés sur l'exercice 2004. **Du point de vue comptable, le solde disponible représente 3 fois et demi les ressources disponibles en 2004** (24,43 millions d'euros) pour la modernisation de la presse. L'écart est vertigineux puisque les reports¹ atteignent près de 350 % des crédits inscrits en 2004 sur le compte d'affectation spéciale 902-32. Ceux-ci ont progressé continûment depuis la création du fonds.

A juste titre, la direction du développement des médias, pour mesurer à la fois l'efficacité du fonds et les besoins des entreprises de presse, met

¹ *Au vu des chiffres communiqués par le contrôleur financier, les reports seraient très légèrement inférieurs. Ces chiffres correspondent en effet aux recettes réelles.*

l'accent sur l'écart entre les ressources disponibles et les décisions d'attribution des aides signées par le ministre de la culture, en intégrant les dossiers abandonnés « en cours de route » par les éditeurs de presse. Selon cette analyse en gestion¹, **le solde cumulé par rapport aux ressources disponibles a atteint 34,54 millions d'euros fin 2003.**

Ce chiffre, certes moindre que le précédent, n'est pas négligeable : il permet de mesurer l'écart entre les besoins des entreprises de presse et les ressources disponibles. Sur les 138,2 millions de ressources cumulées entre 1999 et 2003, 34,54 millions d'euros restent ainsi complètement disponibles. En gestion, le taux de consommation des crédits sur la période s'établit à 75 %. Les 34,54 millions d'euros disponibles représentent 140 % des crédits inscrits sur le compte d'affectation spéciale 902-32 au titre de la modernisation de la presse.

Soldes comptables et soldes en gestion du fonds de modernisation de la presse²

(en millions d'euros)

	1998 et 1999	2000	2001	2002	2003
Solde cumulé par rapport aux décisions ministre	A = 31,29 S = 2,72 T = 34,16	A = 29,68 S = -14,24 T = 15,59	A = 13,86 S = 9,4 T = 23,42	A = 15,08 S = 13,56 T = 28,79	A = 0,67 S = 26,03 T = 26,86
Solde cumulé par rapport aux décisions ministre + dossiers abandonnés	A = 31,29 S = 3,46 T = 34,9	A = 29,76 S = -8,79 T = 21,12	A = 14 S = 15,40 T = 29,55	A = 15,29 S = 21,02 T = 36,47	A = 0,88 S = 33,50 T = 34,54
Solde cumulé par rapport aux engagements	A = 31,33 S = 13,72 T = 45,2	A = 30,81 S = 0,54 T = 31,5	A = 14,84 S = 21,22 T = 36,22	A = 17,75 S = 28,62 T = 46,53	A = 3,17 S = 38,47 T = 41,80
Solde cumulé par rapport aux paiements	A = 31,33 S = 13,72 T = 45,2	A = 30,92 S = 28,43 T = 59,87	A = 15,23 S = 49,36 T = 64,74	A = 18,14 S = 60,13 T = 78,42	A = 3,56 S = 80,43 T = 84,15

Source : rapport d'activité du fonds de modernisation pour 2003

Il y a donc un double problème :

- le premier concerne les **délais entre décisions du ministre (et auparavant du conseil d'orientation), engagements et paiements** ;

- le second concerne les **besoins réels du secteur de la presse par rapport aux crédits qui lui sont dévolus.**

¹ En gestion, on pourrait préférer néanmoins raisonner par rapport aux engagements : les lettres du ministre ne constituent pas à proprement parler un engagement de l'Etat qui reste soumis à signature d'une convention (et à accord du contrôleur financier).

² Le calcul des soldes a été effectué en prenant en compte les recettes prévisionnelles inscrites en loi de finance initiale (et non les recettes exécutées).

La procédure d'attribution des aides du fonds d'aide à la modernisation

La procédure d'attribution des aides du fonds de modernisation se décompose en douze étapes :

1. Réception des dossiers de demandes d'aides (en 2 exemplaires) : date limite de dépôt de ces dossiers deux mois avant la réunion du comité d'orientation. A la réception de ces dossiers sont envoyés aux entreprises des accusés de réception.
2. Ces dossiers sont transmis aux experts pour analyse et rédaction de la fiche d'instruction. Les experts les rapportent au secrétariat du fonds de modernisation environ un mois après les avoir reçus. Pendant ce mois consacré à l'instruction, des compléments d'information peuvent être demandés aux entreprises : un courrier est adressé par le secrétariat du fonds aux entreprises, mentionnant les pièces manquantes.
3. Des commissions spécialisées sont organisées avec les différentes familles de presse et agences pour une étude des dossiers instruits, en vue de leur présentation au comité d'orientation. Ces commissions spécialisées se déroulent en général un mois avant la réunion du comité d'orientation, sur une demi-journée, et permettent de recueillir auprès des représentants des familles de presse des informations complémentaires sur des dossiers posant difficulté. Elles réunissent les représentants de l'administration (DDM, Finances, Industrie) et les représentants des familles de presse. Une convocation à ces commissions spécialisées est en général envoyée aux représentants des familles de presse et agences.
4. Après ces commissions spécialisées, les fiches d'instruction sont finalisées en vue du comité d'orientation. Un tirage de ces fiches en une trentaine d'exemplaires est préparé pour constituer des dossiers destinés à chacun des membres du comité d'orientation ainsi qu'aux personnes associées à la préparation du comité, présents en séance. Une convocation à la réunion du comité d'orientation est envoyée aux membres du comité et experts.
5. La réunion du comité d'orientation a lieu généralement au 69, rue de Varenne, la séance occupant une demi-journée. Les membres du comité émettent des avis sur les dossiers présentés par la secrétaire du comité.
6. Après la réunion du comité d'orientation, le compte-rendu du comité est rédigé à la DDM et transmis pour signature au président Lasserre (il est cosigné par la secrétaire du comité).
7. Sur la base de ce compte-rendu, sont préparées les lettres et décisions d'attribution d'aides transmises au cabinet pour signature du ministre chargé de la communication.
8. Après retour de ces lettres et décisions au secrétariat du fonds de modernisation, les lettres ministérielles accompagnées d'une notice sur la suite de la procédure sont envoyées aux entreprises.
9. Les projets de conventions en 3 exemplaires (+ lettres d'envoi) sont préparés par le secrétariat du fonds de modernisation et transmis aux entreprises avec une lettre d'envoi.
10. Les entreprises renvoient les conventions qu'elles ont signées et paraphées au secrétariat du fonds de modernisation. La DDM envoie ces projets de conventions signés par les entreprises au service du contrôle financier pour visa et aux services administratifs et financiers (DSAF) du Premier ministre pour engagement des crédits octroyés (subventions) et, le cas échéant, paiement de l'avance.
11. Un original de la convention signée par l'entreprise et le représentant de l'État (sous-directeur ou directeur à la DDM) est transmis à l'entreprise avec une lettre d'envoi. Un exemplaire original est conservé à la DDM et le dernier est conservé à la DSAF.
12. Les entreprises, une fois qu'elles ont reçu un exemplaire original signé de la convention, peuvent transmettre au secrétariat du fonds de modernisation une demande de paiement, avec les pièces justificatives (factures, bilan d'exécution, preuves de paiement). Ce

paiement de la subvention peut être partiel (deux ou trois tranches, selon le montant du projet) ou total. Après vérification de ces factures par le secrétariat du fonds de modernisation, une demande de paiement est transmise à la DSAF.

Sur le premier point, **le souhait des entreprises de presse que les procédures soient allégées est partagé par votre rapporteur spécial** qui note cependant que la difficulté est générale, pour l'ensemble des subventions de l'Etat quel que soit le secteur d'intervention.

Sur le second point, **votre rapporteur spécial ne peut se contenter de la seule réponse consistant à relever les taux de cofinancement et les plafonds des aides.**

Celle-ci consisterait, pour faire suite aux souhaits de la presse, pour les projets individuels, à porter le plafond de la subvention de 1,83 à 2,745 millions d'euros et de 30 à 40 % des dépenses éligibles, le montant total de l'aide ne pouvant dépasser 50 % du montant des dépenses éligibles. Pour les projets collectifs, elle propose de se conformer au plafond de droit commun que le décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour les projets d'investissement fixe à 80 %.

Dans le même sens, pour les agences de presse, il est proposé de porter le plafond de la subvention de 305.000 euros à 458.000 euros, comme pour les avances, et de le porter de 30 à 40 % des dépenses éligibles, le montant total de l'aide ne pouvant dépasser 50 % du montant des dépenses éligibles.

Votre rapporteur spécial n'y est pas opposé à titre personnel sauf en ce qui concerne l'adoption du taux de 80 % pour les projets collectifs qui lui paraît trop élevé. Il propose de tenir compte par ailleurs de la **situation spécifique de certains titres qui pourraient, à titre exceptionnel et transitoire, bénéficier d'une majoration de 10 points en ce qui concerne la participation de l'Etat, passant ainsi de 40 % à 50 % en ce qui concerne le taux de subvention des dépenses éligibles.** Il pourrait s'agir des **titres à faibles ressources publicitaires**, dont l'un, *L'Humanité*, se trouve dans une situation très difficile, et des titres de la **presse hebdomadaire régionale** pour lesquels, en valeur absolue, tout projet de modernisation représente un montant sans commune mesure avec leur capacité d'autofinancement.

En relevant les taux de cofinancement dans ces proportions, on atteint les limites de ce qu'il est possible de faire dans le respect de l'esprit du fonds de modernisation. A quelques rares exceptions près, citées ci-dessus, **il paraît indispensable que les éditeurs de presse financent la majorité de leurs investissements de presse.** Ceci constitue une des réponses à la question posée par le titre du présent rapport d'information : jusqu'où aider la presse ?

Votre rapporteur spécial s'empresse d'ajouter, dans le même esprit, qu'il convient de s'interroger sur la pertinence d'un élargissement continu du fonds de modernisation de la presse, en ajoutant de nouvelles dépenses éligibles, en incluant de nouvelles aides destinées à d'autres entreprises du secteur de la presse ou toute autre nouvelle mesure qui ne correspond pas pleinement à l'objet initial du fonds.

Afin d'améliorer le taux de consommation des crédits du compte d'affectation spéciale, des actions spécifiques en direction des avances, auxquelles votre rapporteur spécial, reste, dans le principe, attaché, peuvent être imaginées. L'application des frais de gestion de 2 % pourrait être écartée pour rendre le dispositif plus incitatif, dès lors que la mesure est compatible avec les règles communautaires. Votre rapporteur spécial propose en outre de reverser les reliquats au profit des titres qui les utilisent réellement, presse quotidienne départementale et presse hebdomadaire régionale.

Ce point lui permet d'aborder la question des quotas tacites de répartition des aides entre les différentes catégories de la presse quotidienne régionale et assimilée. La clé de répartition des aides à la modernisation de la presse a tendance en effet à compliquer la gestion du fonds de modernisation. Elle s'applique de plus aux reports. Il paraît en conséquence nécessaire à votre rapporteur spécial d'abolir ce système, non prévu par les textes, pour garantir une saine émulation entre les titres et une plus grande fluidité dans le fonctionnement du fonds.

Clé de répartition tacite des aides du fonds de modernisation¹

Presse quotidienne régionale	50 %
Presse quotidienne nationale	30 %
Presse quotidienne départementale	7,5 %
Presse hebdomadaire régionale	7,5 %
Agences	2 %

Cette clé de répartition est à l'origine d'un certain malthusianisme de quelques fédérations d'éditeurs de presse qui ont régulé l'accès au fonds de modernisation et, du moins dans les premiers mois de l'existence du fonds, généré d'absurdes files d'attente alors qu'il reste encore aujourd'hui des crédits disponibles à hauteur de 34,5 millions d'euros. S'il paraît sain que des fédérations professionnelles puissent apporter un appui technique au montage des dossiers, il ne paraît en revanche pas souhaitable que l'accès au fonds de modernisation ne puisse se faire « que » par le filtre des fédérations. Il

¹ Selon ce qu'en a perçu votre rapporteur spécial.

convient donc d'organiser, pour les titres qui le souhaitent, un accès direct au fonds de modernisation.

En conclusion, les gestionnaires du fonds doivent convaincre de leur volonté de réduire les reports. Certes, sur le plan des règles applicables aux reports de crédits, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances prévoit, en son article 24, que « *sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté d'année en année* ». **Ceci ne doit nullement empêcher le législateur de moduler les ressources, en l'espèce en réduisant le taux de la taxe sur le hors média si les soldes de gestion restaient durablement excédentaires.**

En effet, si la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances maintient les dispositions dérogatoires pour les comptes spéciaux, elle limite le taux de report pour les crédits du budget général à 3 % des crédits inscrits en loi de finances. Le compte d'affectation spéciale 902-32 ne peut déroger de manière aussi marquée à cette règle. Ceci doit conduire à une véritable modération du phénomène des reports.

2. S'interroger sur la budgétisation du compte d'affectation spéciale

Considérant que le pluralisme de la presse constitue la garantie d'une société démocratique, votre rapporteur spécial se demande si le fonds ne devrait pas être financé par l'impôt citoyen plutôt que par une taxe affectée. Le pluralisme de la presse constitue sans nul doute un objectif à valeur constitutionnelle puisqu'il répond aux prescriptions de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et est reconnu comme tel par le Conseil constitutionnel dans sa jurisprudence. Dans ce contexte, il paraît douteux que cet objectif doive être financé par la seule taxe sur le hors média. C'est à l'impôt que revient le devoir de financer un tel objectif, et au budget général la nécessité d'accueillir des dotations destinées à assurer le pluralisme de la presse.

Votre rapporteur spécial a de plus déjà observé que la taxe sur le hors média, peu productive en raison de la complexité de sa base imposable, ne permet pas d'assurer une parfaite adéquation financière avec les besoins de la presse, notamment si ceux-ci venaient à s'accroître. **Il n'y a aucun lien automatique entre le niveau des ressources et les besoins exprimés par le secteur de la presse.**

En outre, d'un point de vue budgétaire, comme le souligne chaque année votre rapporteur spécial, un compte d'affectation spéciale, ne peut, en règle générale, constituer un bon support pour effectuer des investissements dès lors que ces derniers constituent la part majoritaire du compte. La combinaison des procédures d'engagement des autorisations de programme,

qui doivent concerner l'ensemble de l'opération d'investissement, et de la règle relative aux comptes d'affectation spéciale, qui dispose que les dépenses engagées ou ordonnancées ne peuvent excéder les ressources constatées, conduit mécaniquement à des reports importants pouvant représenter plus d'une année de dépenses.

Le fonds de modernisation finance pour l'essentiel des investissements. Dans cette perspective, il pourrait être sage de prévoir des mécanismes d'autorisations de programme-crédits de paiement. L'absence d'un tel mécanisme en ce qui concerne un compte d'affectation spéciale conduit nécessairement à un décalage majeur entre le solde comptable et le solde de gestion. D'un point de vue pratique, une budgétisation du fonds de modernisation de la presse paraît donc devoir s'imposer. Ceci n'empêcherait nullement les représentants de la presse de participer à la gestion du fonds et au comité d'orientation de fonctionner, tout en responsabilisant davantage les gestionnaires.

Pour ces raisons, à la fois fondamentales et pragmatiques, votre rapporteur spécial estime nécessaire la budgétisation du fonds de modernisation de la presse qui ne peut rester définitivement en dehors du champ d'examen du Parlement.

3. Assurer la fongibilité des crédits d'aide à la presse

La perspective de la budgétisation du fonds de modernisation de la presse pourrait permettre enfin à une réforme des aides de l'Etat à la presse que beaucoup d'interlocuteurs de votre rapporteur spécial ont appelé de leurs vœux. **Ceci ouvrirait la voie à un redéploiement des crédits publics alloués aux entreprises de presse, à partir des subventions d'exploitation actuelles, inconditionnelles et permanentes, vers des aides dédiées à des projets, limitées dans le temps.**

En application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les gestionnaires de programme pourraient bénéficier de la fongibilité des crédits dont ils ont la charge. En conséquence, si l'objectif du gestionnaire du programme « presse » devait être le maintien du pluralisme de la presse, il pourrait, selon les indicateurs de performance auxquels il est astreint, procéder à des arbitrages entre les différentes aides directes qu'il gère aujourd'hui pour gérer au mieux la ressource publique dont il dispose.

B. SOUS L'ANGLE ÉCONOMIQUE, DES ADAPTATIONS NÉCESSAIRES

Le comité d'orientation, malgré son titre, s'est donné pour unique mission de définir une doctrine relative aux critères d'attribution des aides à la modernisation de la presse. Il s'ensuit une approche juridique qui a permis une

gestion des crédits très scrupuleuse, mais sans analyse économique des investissements réalisés, tant *ex ante* qu'*ex post*. Cette situation paraît devoir changer.

1. Passer d'une approche juridique à une logique économique

Le comité d'orientation du fonds été conduit au cours de ses premières années d'activité du fonds à préciser les conditions d'application des règles prévues par le décret du 5 février 1999. Il a ainsi créé un corps de doctrine que votre rapporteur spécial a détaillé tout au long de son rapport consistant en « l'application bienveillante de règles rigoureuses ». Si l'application de ses règles a pu susciter des débats au sein du comité d'orientation tel qu'il en ressort des comptes-rendus communiqués à votre rapporteur spécial, entre direction du développement des médias, représentants du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et professionnels de la presse, aucune décision n'a paru, à la lecture de ces documents, contestable sur le plan juridique. C'est ainsi que le comité d'orientation a fort heureusement limité le financement des projets immobiliers à ceux directement liés à des projets de modernisation, ainsi que la prise en charge des frais de personnel, à une période maximale de six mois.

De ce point de vue, votre rapporteur spécial conclut à une bonne gestion¹ du fonds de modernisation, qui est ainsi crédité d'un taux de remboursement relativement satisfaisant des avances versées.

Remboursement des avances (au 16 avril 2004) par échéance

	<i>(en euros)</i>			
Année de remboursement	2002	2003	2004	2005
Nombre d'avances à percevoir	7	38	19	25
Nombre d'avances perçues	7	20	2	
Total à percevoir (en euros)	19.791	512.350	484.874	529.640
Total perçu (en euros)	19.791	223.964	12.641	
Pourcentage	100 %	44 %	3 %	
Total comptabilisé ACCT (1) (en euros)	0	287.405		

(1) Agence comptable centrale du Trésor : pour 2002, les remboursements d'avances n'ont été comptabilisés qu'en 2003. En ce qui concerne 2003, 54.556 euros n'ont pu être comptabilisés sur l'exercice (chèques reçus en décembre 2003), soit un montant d'avances comptabilisé de seulement 169.408 euros.

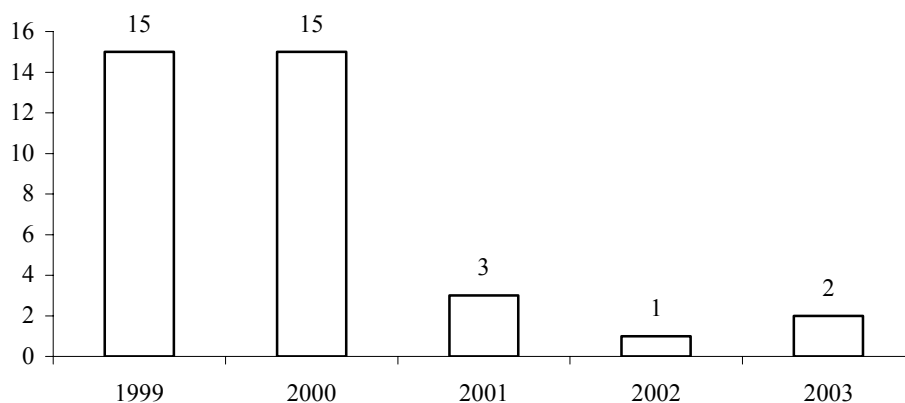
¹ *La seule remarque de votre rapporteur spécial concerne le courrier du ministre de la culture portant décision d'attribution de l'aide. La mention « sous réserve de l'accord du contrôleur financier » n'y figure pas, ce qui paraît juridiquement contestable.*

Source : direction du développement des médias

Les débats au sein du comité d'orientation ont certes conduit à élargir le champ des dépenses éligibles en 2002, mais dans des limites respectueuses de l'objet du fonds.

La bonne préparation des dossiers par les syndicats des éditeurs de presse, une meilleure connaissance au fil du temps des critères d'éligibilité tant des titres que des projets, la grande compréhension des besoins des entreprises conduisant le cas échéant à une certaine souplesse, matérialisée par le report des décisions plutôt que par une position de refus, ont entraîné une diminution très sensible des dossiers rejetés.

Nombre de dossiers refusés par année¹



Source : direction du développement des médias

Certains titres en tirent la conséquence sans doute hâtive qu'ils disposent d'un droit de tirage automatique sur le fonds (au titre des investissements qu'ils réalisent de manière récurrente). Cette tentation ne doit pas être encouragée. Il semble qu'ils y sont quelque peu incités par une lecture trop juridique du fonctionnement du fonds de modernisation qui autorise un certain opportunisme des entreprises de presse.

Certes, les pièces demandées à l'appui sont particulièrement nombreuses et les dossiers remis, dont votre rapporteur spécial a pu obtenir copie dans deux cas, très fournis. Le secrétariat du comité d'orientation doit dès lors se livrer à une **vérification de la régularité juridique** des pièces fournies qui mobilise sans doute fortement les personnels de la direction du développement des médias. **Les argumentaires économiques² sont en**

¹ En 2003, un dossier a de plus fait l'objet d'un report alors qu'il aurait pu justifier un refus.

² Les deux dossiers fournis à votre rapporteur spécial concernaient certes des petits titres.

revanche assez limités dans les dossiers mis à la disposition de votre rapporteur spécial. Le retour sur investissement fait est évoqué de manière marginale. Les réductions de coûts ou l'impact des projets sur les ventes font l'objet d'une évaluation peu approfondie.

Il n'est donc pas étonnant de constater que les rapports sur chaque dossier de modernisation soumis au conseil d'orientation pour avis restent assez formels, se bornant à vérifier si les dépenses sont éligibles au financement du fonds, tels qu'il ressort du décret du 5 février 1999.

Des améliorations seront sans doute procurées par la réalisation, avec l'aide du contrôle d'Etat, d'un nouveau dossier de demande d'aide, en ligne sur le site internet de la direction du développement des médias depuis janvier 2004, visant à mieux quantifier les objectifs économiques et financiers des projets de modernisation.

Ceci exigera sans doute un travail d'expertise plus important du secrétariat du comité d'orientation, ainsi qu'une mue complète de celui-ci. Les critères d'attribution doivent être revus et prendre en compte au premier chef le « business plan » des entreprises. **Votre rapporteur spécial n'a ainsi trouvé dans aucun des comptes-rendus du comité de mention des retours sur investissement attendus. Aucune réflexion n'a de même encore eu lieu sur d'éventuels effets d'aubaine liés au fonctionnement du fonds de modernisation.**

Le président du comité d'orientation considère ainsi que la question des effets d'aubaine doit être relativisée dès lors que les financements publics ont contribué effectivement à la modernisation de la presse, ce qui n'est certes pas contestable dans l'immense majorité des cas.

Le cas de *L'Equipe* : une illustration des ambiguïtés du fonds

Quotidien spécialisé dans l'information sportive, *L'Equipe* n'est pas éligible au fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale, celui-ci ayant été créé en vue de favoriser la modernisation des titres contribuant au pluralisme des opinions nécessaire à une société démocratique.

Le groupe Amaury a mis en place son propre réseau d'imprimeries décentralisées pour un coût total de 121,7 millions d'euros, afin de maîtriser davantage ses horaires de bouclage et, plus généralement, améliorer la qualité d'impression de ses quotidiens *L'Equipe* et *Aujourd'hui en France*. Ce choix était d'autant plus vital pour le quotidien sportif *L'Equipe* que les horaires de plus en plus tardifs auxquels s'achèvent de nombreux événements sportifs créaient une contrainte fortement ressentie.

Compte tenu de la non-éligibilité de *L'Equipe* au fonds d'aide à la modernisation, le groupe Amaury a sollicité une aide calculée sur la base de la part des tirages d'*Aujourd'hui en France* parmi l'ensemble des quotidiens imprimés dans les nouvelles unités, en prenant en compte les plafonds d'aide du fonds pour chacun des projets qu'il subventionne : l'aide a atteint 4,23 millions d'euros en 2003, soit moins de 4 % du coût de l'investissement total.

Cet exemple apparaît significatif à votre rapporteur spécial du faible effet incitatif des aides du fonds pour un groupe de presse en bonne santé financière, dont le résultat opérationnel cumulé sur la période 1999-2003 a atteint 37,4 millions d'euros. Tant la situation financière du groupe que la relative modestie des aides, eu égard à la taille du projet, ne semblent pas avoir permis aux subventions du fonds de constituer un véritable levier pour engager l'investissement de modernisation projeté.

La situation de l'*Equipe* est en outre exemplaire à deux titres.

Elle montre tout d'abord le « protectionnisme » des gestionnaires du fonds qui consiste à « proratiser » le financement des rotatives d'un groupe de presse alors que chacun sait que la rentabilité d'une rotative est liée non plus seulement à l'impression d'un seul titre, mais à la recherche d'autres clients. C'est ainsi que des rotatives financées par le fonds impriment *Paris Turf*.

Elle conduit enfin à s'interroger sur la logique des aides à la presse « à la française » qui conduit l'ensemble d'un secteur, y compris ses éléments les plus dynamiques, les plus imaginatifs et les plus rentables, à réclamer un soutien financier public.

Une analyse économique-financière du fonds s'avère indispensable selon votre rapporteur spécial. **Elle consiste d'abord à s'interroger sur la nature de la crise que traverse la presse.**

Dans cette perspective, celui-ci souhaite, afin que soit évitée la tendance consistant à transformer des aides projets en des aides récurrentes et automatiques, **que soit fixée une date de clôture du fonds de modernisation**, conformément à sa vocation qui est d'aider la presse à surmonter une crise liée à des mutations rédactionnelles, commerciales et technologiques profondes. Toute crise a une fin. Une échéance intermédiaire de réexamen du dispositif pourrait être fixée à l'horizon 2007, pour une clôture du fonds au plus tard en 2010.

Il convient nécessairement de prendre en compte l'indispensable modernisation sociale du secteur. Votre rapporteur spécial a été frappé, lors de sa visite au journal *Le Monde*, de la croissance parfaitement corrélée de la masse salariale avec le chiffre d'affaires du titre. Ceci signifie d'une part que les gains de productivité ont été intégralement absorbés par la progression de la masse salariale. Ceci montre d'autre part que l'amélioration des ventes peine à déboucher sur une meilleure rentabilité du titre. Le lien est donc réel entre modernisation du processus de production et modernisation sociale. Ce lien n'est malheureusement pas fait par le fonds de modernisation aujourd'hui. N'est-ce pas pourtant une priorité trop longtemps repoussée ?

Ainsi, la puissance publique doit s'interroger sur la nature de la réponse à apporter à la crise du secteur de la presse. Elle ne peut consister, de manière structurelle, sans autre analyse, à du « toujours plus ».

Pour ne prendre qu'un exemple, puisque le comité d'orientation a vocation à dessiner des orientations en matière de modernisation de la presse, une réflexion paraît devoir être engagée en ce qui concerne le financement des

rotatives, dont la rentabilité paraît être mise en question. Ne faudrait-il pas financer les rotatives seulement au titre des projets collectifs ? Le comité d'orientation a en effet pour le moins le devoir d'éviter les effets pervers lorsqu'il subventionne le secteur de la presse.

2. Elargir la composition du comité d'orientation

Les constats précédents sont sans doute en partie liés à la composition du fonds de modernisation qui induit une cogestion du fonds entre l'Etat et professionnels sans bénéficier d'autres expertises extérieures.

Le Bedrifsfonds voor de Pers néerlandais associe dispose d'un conseil d'administration composé de personnes qualifiées dont certaines sont extérieures aux entreprises de presse.

Composition du comité d'orientation du fonds de modernisation

Président	Bruno LASSERRE, conseiller d'Etat
Secrétariat	Bureau du régime économique de la presse et des aides publiques - Direction du développement des médias
Représentants du ministre chargé de la culture et de la communication	Direction du développement des médias
Représentants du ministre chargé de l'économie et des finances et de l'industrie	Contrôle d'Etat
Représentants du ministre chargé de l'industrie	Service des industries manufacturières et des activités postales
Représentants des entreprises de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale	Syndicat de la presse parisienne
Représentants des entreprises de la presse quotidienne régionale d'information politique et générale	Syndicat de la presse quotidienne régionale
Représentants des entreprises de la presse quotidienne départementale d'information politique et générale	Syndicat de la presse quotidienne départementale
Représentants des entreprises de la presse hebdomadaire régionale d'information politique et générale	Syndicat de la fédération de la presse périodique régionale
Représentants des agences de presse	Syndicat de la Fédération française des agences de presse

Afin d'engager le fonds de modernisation dans une véritable logique consistant à surmonter la grave crise de la presse actuelle, des renforts paraissent indispensables grâce à la création d'un troisième collège, composé de **personnalités qualifiées indépendantes**, anciens dirigeants du secteur de

la presse, universitaires, représentants du monde économique extérieurs au secteur de la presse...

C'est à cette condition que le fonctionnement du comité d'orientation pourra être amélioré et qu'il sera en mesure de développer des analyses économiques et financières plus nourries sur les dossiers qui lui sont présentées.

3. Mettre en place une évaluation et une capitalisation des expériences

Les subventions du fonds d'aide à la modernisation ne sont certes versées qu'après un examen attentif par les services de la direction du développement des médias (DDM) des justificatifs de paiement adressés par les entreprises après réalisation des investissements aidés. Le secrétariat du fonds de modernisation vérifie ainsi, pour chaque projet et à chaque demande de paiement, que les dépenses justifiées sont bien conformes, en nature et en montant, aux dépenses présentées dans le budget prévisionnel retenu après décision du ministre chargé de la communication et annexé à la convention signée entre l'État et l'entreprise bénéficiaire de l'aide. Le fonds de modernisation fait ainsi l'objet d'un suivi attentif.

En revanche, aucune évaluation *ex post* n'a jamais été réalisée afin de permettre un retour sur expérience ainsi qu'une capitalisation sur les projets les plus réussis. A ce titre, votre rapporteur spécial regrette l'inaction de la commission de contrôle, « en panne » depuis sa création.

Cette commission de contrôle, présidée par un membre de la Cour des comptes, est composée d'un représentant du ministre chargé de la communication et du ministre chargé de l'économie et des finances. Les membres, titulaires et suppléants, de cette commission de contrôle ont été nommés par la ministre de la culture et de la communication par arrêté en date du 19 février 2001.

Sous l'empire du décret initial du 5 février 1999, la commission de contrôle était « *chargée de vérifier la conformité de l'exécution des projets aux engagements pris par les bénéficiaires des aides versées par le fonds* ».

Au moment de l'installation de la commission en 2001, les discussions engagées entre son président, les représentants du contrôle d'Etat au comité d'orientation, le contrôle financier des services du Premier ministre et la direction du développement des médias ont fait apparaître que la mission dévolue à la commission recoupait largement le rôle des services de la direction du développement des médias. Il a alors semblé préférable de préciser leurs rôles respectifs et de confier à la commission une mission consistant certes à vérifier la conformité des arguments avancés par les

entreprises pour satisfaire aux différents critères d'attribution des aides, mais également à **évaluer l'impact économique, industriel, social des différents projets de modernisation. Une telle contribution, consacrée par un rapport annuel, est apparue de nature à alimenter la réflexion des pouvoirs publics sur leur politique d'aides à la presse.**

En définitive, et après concertation entre les présidents du comité d'orientation et de la commission de contrôle qui ont souhaité que la distinction soit précisément faite entre l'évaluation collective de l'impact économique, industriel et social des projets aidés qui relève du comité d'orientation et la vérification individuelle de la conformité de chacun des projets aux objectifs du fonds qui doit être la prérogative de la commission de contrôle, le décret modificatif du 3 mai 2002 a redéfini le rôle de la commission de contrôle de la façon suivante :

« Il est créé une commission de contrôle chargée de vérifier la conformité de la réalisation des projets au regard des éléments fournis par les entreprises et agences de presse pour satisfaire aux objectifs et modalités d'attribution des subventions ou avances. La commission vérifie également le respect des engagements pris, le cas échéant, à cette fin. Elle vérifie, pour chaque dossier qu'elle examine, que le projet réalisé satisfait, notamment au regard des conséquences économiques, industrielles et sociales, aux objectifs fixés par le présent décret. Dans ce but, les entreprises et agences de presse remplissent, à l'issue de leur projet, un questionnaire conformément à un modèle approuvé par la commission de contrôle.

« (...) Pour l'exercice de ses missions, la commission peut effectuer des contrôles sur place et faire appel aux experts prévus à l'article 6 et à des fonctionnaires du service du contrôle d'État.

« Les bilans d'exécution des projets, mentionnés à l'article précédent, sont communiqués à la commission de contrôle, qui peut demander des informations complémentaires.

« La commission de contrôle établit un rapport annuel d'activité adressé au ministre chargé de la communication. »

Suite à cette redéfinition du rôle de la commission de contrôle et pour lui permettre de s'acquitter de ses tâches, le président de la commission de contrôle et le directeur du développement des médias ont demandé, courant 2002, au service du contrôle d'Etat du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie d'apporter son concours pour établir une grille d'indicateurs destinée à permettre le contrôle effectif des engagements des entreprises de presse ainsi que la réalisation des traitements statistiques nécessaires à l'établissement du rapport d'activité annuel. Cette étude du contrôle d'Etat a été remise à la direction du développement des médias et à la commission de contrôle au début de l'année 2003.

Depuis lors, **la commission fait valoir qu'en l'absence de moyens humains mis à sa disposition, elle n'est pas en état de remplir sa mission !**

Se heurtant au refus du chef du service du contrôle d'Etat de mettre à disposition de la commission un rapporteur quelques mois par an, la direction du développement des médias a recherché activement une solution à cette absence de moyens de fonctionnement. Elle a finalement, après plusieurs réunions techniques, proposé d'utiliser les crédits du compte d'affectation spéciale afin de rémunérer le personnel qui serait mis à la disposition de la commission quelques mois par an. Il est cependant apparu que le décret régissant le fonds ne permettait pas ce type de rémunération dans sa rédaction actuelle.

Votre rapporteur spécial constate dès lors que, cinq ans après la création du fonds, la commission de contrôle n'a réalisé aucun travail. Y a-t-il là de la mauvaise volonté ? Cette considération ne peut être complètement rejetée. Il paraît douteux que le fonds, sur des ressources issues d'une taxe affectée, puisse prendre en charge des frais de personnel supportés normalement par le budget général. Faut-il dissoudre la commission actuelle et recruter d'autres compétences ? Cette éventualité ne peut être écartée.

En tout état de cause, une véritable évaluation des actions financées depuis cinq ans est indispensable. Elle n'a jusqu'à présent pas eu lieu.

Elle ne permet dès lors pas au comité d'orientation de bénéficier d'une capitalisation des expériences permettant aux entreprises de la presse, qui ne bénéficient pas toujours d'une vision complète de leur marché, de mieux orienter leurs investissements. En l'absence d'une telle évaluation, il est probable que des erreurs d'orientation aient pu être commises par certaines entreprises, alors même qu'elles ont été financées par l'Etat.

La fixation d'échéances pour le fonds de modernisation, 2007, point d'étape, 2010, clôture, permettra sans doute aux acteurs du secteur de se mobiliser pour disposer enfin d'une véritable évaluation économique des aides à la presse. Dans cette perspective, il paraîtrait utile que les syndicats professionnels participent, dans la limite de leurs moyens financiers et humains, à une telle évaluation qui est, au final, dans leur intérêt.

CONCLUSION

Au final, votre rapporteur spécial émet un jugement contrasté sur le fonctionnement du fonds de modernisation.

Il le croit utile et pertinent dans ses objectifs initiaux. Compte tenu du contexte actuel et de la crise que vit la presse quotidienne, il observe la **tentation d'un élargissement progressif du fonds de modernisation** et d'une certaine **automaticité des aides**. Il croit que ce ne serait pas aider la presse. L'Etat ne peut assurer évidemment le quotidien des entreprises de presse. Il doit en revanche les accompagner de manière exigeante dans un changement décisif pour leur avenir.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 7 juillet 2004**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a, au cours d'une première séance tenue dans la matinée, entendu **une communication de M. Paul Loridant, rapporteur spécial, sur le fonds d'aide à la modernisation de la presse**.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a indiqué au préalable, qu'en tant que rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor, il ne pouvait prétendre à être un spécialiste du secteur de la presse et a rappelé, qu'à l'origine, son contrôle sur le fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, engagé en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, devait être mené avec M. Claude Belot, rapporteur spécial des crédits de la presse, ce qui n'avait pas pu finalement être le cas en raison de contraintes d'emploi du temps. Il a indiqué néanmoins que la lecture des rapports spéciaux de M. Claude Belot lui avait été très profitable.

En introduction à sa communication, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a fait remarquer que la liberté de la presse, invoquée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, était considérée comme partie prenante de « la libre communication des pensées et des opinions » et reconnue comme « un des droits les plus précieux de l'Homme ». Il a expliqué que, dans ce contexte, les aides publiques à la presse visaient à garantir le pluralisme des opinions dans une société démocratique, afin d'éviter notamment le retour à la situation de l'entre-deux-guerres où des grands groupes industriels dominaient le secteur de la presse. Il a observé que les aides existantes n'avaient permis d'enrayer ni la baisse du lectorat, ni la diminution du nombre de titres et la concentration du secteur, aujourd'hui dominé par deux groupes d'industriels de l'armement.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a montré, en ce qui concerne le fonds d'aide à la modernisation de la presse, que ce fonds constituait certes une partie limitée des aides directes à la presse – 24,43 millions d'euros sur les 1,2 milliard d'euros d'aides dont bénéficiait la presse – mais qu'il constituait la seule aide directe destinée à accompagner le changement des entreprises de la presse quotidienne et à leur permettre de surmonter la crise qu'elles subissaient aujourd'hui. Il a jugé un contrôle de ses crédits nécessaire pour deux raisons, considérant d'une part que l'importance des reports incitait à examiner en profondeur le mode de fonctionnement et de gestion du fonds de modernisation, estimant, d'autre part, que la grave crise que traversait le secteur de la presse quotidienne invitait à « questionner » les instruments de soutien inventés par la puissance publique et à mesurer leur efficacité.

Au terme de plus de 25 auditions, de plusieurs déplacements en province et à l'étranger (aux Pays-Bas et en Suède), de l'examen des réponses à un questionnaire spécial obtenues de la direction du développement des médias des services du Premier ministre, des enseignements d'une étude de législation comparée commandée auprès du service des études juridiques du Sénat, il a abouti à la conclusion que la crise de langueur que connaissait de longue date la presse française était rendue insoutenable par le cycle baissier récent. Il a invité les entreprises de presse à une prise de conscience des nouvelles conditions du marché et s'est déclaré avoir été frappé, au cours de son travail, par la vitalité de la presse dans d'autres pays européens et la concurrence tonique introduite par de nouvelles formes de presse, comme les gratuits, qui administraient la preuve que les Français, à commencer par les plus jeunes, même issus des classes populaires, souhaitaient lire chaque jour un titre de la presse quotidienne.

Dans cette perspective, il a indiqué que la création du fonds de modernisation participait de cette prise de conscience nécessaire. Il a expliqué que ce fonds, d'un volume financier relativement modique, ouvrait la voie à un redéploiement des crédits publics alloués aux entreprises de presse, à partir des subventions d'exploitation actuelles, inconditionnelles et permanentes, vers des aides dédiées à des projets, limitées dans le temps, faisant observer que des aides publiques à la presse se justifiaient, en effet, si elles étaient facteur de changement. Il a jugé que, cinq ans après sa création, l'effet de levier du fonds avait été décisif, face à l'apparition d'un nouveau cycle « schumpeterien » lié aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il a évalué les investissements réalisés par la presse dans le cadre du fonds de modernisation à plus de 370 millions d'euros, pour une participation financière de l'Etat inférieure à 30 %.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a néanmoins relevé dans le fonds de modernisation certaines limites, notamment en termes de fonctionnement. Il a montré que la cogestion du fonds par les professionnels de la presse et l'existence de clés de répartition implicites des crédits avaient pu provoquer un certain « filtrage » des dossiers et la constitution de files d'attente, alors qu'il aurait été souhaitable qu'il y ait, au contraire, émulation entre les différents projets de modernisation. Il a noté, par ailleurs, que la taxe sur le hors media, affectée au fonds de modernisation, qui avait une assiette particulièrement pointue et un nombre de redevables potentiels très élevé, était peu adaptée pour financer une modernisation de la presse qui était du ressort de l'impôt et du budget général, faisant valoir qu'il n'y avait aucune raison à ce qu'existe un lien automatique entre les ressources issues de la taxe affectée et les besoins de modernisation des entreprises de presse.

Il a ensuite souligné l'importance des reports, dont le montant atteignait 84,15 millions d'euros, soit 3 fois et demie les ressources disponibles en 2004. Il a évalué les reports en gestion, définis par l'écart entre les ressources disponibles et les décisions d'attribution des aides signées par le

ministre de la culture, déduction faite des dossiers abandonnés « en cours de route » par les éditeurs de presse, à 34,54 millions d'euros fin 2003, soit 140 % des crédits du fonds pour l'exercice 2004.

En termes d'efficacité économique ensuite, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a souligné que l'évaluation des investissements financés n'avait jamais eu lieu, la commission de contrôle normalement compétente ne s'étant jamais réunie. Il s'est par ailleurs montré inquiet de la préférence manifestée par les entreprises de presse pour des investissements lourds liés au processus de fabrication, alors que les imprimeries de presse constituaient d'importants foyers de pertes, constatant un effet d'éviction non négligeable au détriment des investissements réalisés dans les rédactions ou en matière commerciale, sans évoquer les projets sur internet qui ne représentaient que 0,5 % des dossiers financés en 2003. Il s'est dès lors interrogé sur les conditions d'analyse des dossiers réalisée par le comité d'orientation du fonds, jugeant les argumentaires économiques des entreprises fort succincts, le retour sur investissement évalué de manière évasive et les réductions de coûts ou l'impact des projets sur les ventes insuffisamment chiffrés. En conséquence, il lui est apparu souhaitable que le comité d'orientation du fonds adopte une approche plus économique dans l'examen des dossiers afin d'évacuer la tentation du « toujours plus » en matière de subventions publiques, rappelant qu'il n'y avait aucun droit de tirage automatique sur le fonds de modernisation de la presse.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a regretté que, cinq ans après sa création, le fonds de modernisation n'ait malheureusement pas permis une amélioration substantielle de la rentabilité des entreprises de presse, jugeant nécessaire de s'interroger sur l'opportunité, pour l'Etat, d'avoir financé une modernisation technologique, alors même qu'une modernisation sociale complète du secteur n'était pas encore intervenue.

Il a proposé enfin quelques mesures pour améliorer le fonctionnement du fonds. Il a indiqué qu'il fallait, dès à présent, prévoir la clôture du fonds de modernisation à l'échéance 2010, avec réexamen préalable des investissements réalisés à l'horizon 2007, parce que toute crise, toute mutation d'un secteur économique, avaient une fin. Il a appelé par ailleurs à la budgétisation du fonds de modernisation afin d'assurer une fongibilité des crédits dédiés aux aides à la presse. Il a déclaré ne pas être opposé au relèvement des taux de cofinancement, de 30 % à 40 % pour les subventions de projets individuels et de 50 % à 60 % pour les subventions de projets collectifs, ainsi que les plafonds des aides, de 1,83 million d'euros à 2,45 millions d'euros. Pour tenir compte de la situation financière de certains titres, il a proposé de moduler les taux de subvention, à 50 %, pour les titres à faibles ressources publicitaires et les titres de la presse hebdomadaire régionale. Enfin, il a estimé utile de réhabiliter des pratiques financières vertueuses comme les avances, en supprimant les frais de gestion de 2 % et en

redéployant les reports au profit de la presse hebdomadaire régionale et de la presse quotidienne départementale, qui étaient solliciteuses de telles avances.

En ce qui concerne l'efficacité économique des aides, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, s'est interrogé sur l'opportunité de réserver le financement des rotatives aux seuls projets collectifs, reconnaissant qu'il s'agissait d'une mesure drastique, mais a manifesté son inquiétude à l'idée que la puissance publique puisse financer des surcapacités de production dans les imprimeries de presse sans s'assurer, au préalable, de la rentabilité de l'investissement. Il a souhaité que le comité d'orientation du fonds sélectionne les projets à financer non plus selon des critères juridiques, mais en fonction du retour sur investissement attendu et du « business plan » de l'entreprise de presse. Dans cette perspective, pour bénéficier d'expertises nouvelles, il a estimé qu'il fallait ouvrir le comité d'orientation à un troisième collègue composé de personnes qualifiées extérieures aux entreprises de presse et mettre en route enfin la commission de contrôle, afin de procéder à une évaluation économique ex-post des projets financés et assurer la capitalisation des expériences.

M. Paul Loridant, rapporteur spécial, a émis au final un jugement contrasté sur le fonctionnement du fonds de modernisation, le jugeant utile et pertinent dans ses objectifs initiaux. Compte tenu du contexte actuel et de la crise qui frappait la presse quotidienne, il a observé la tentation d'un élargissement progressif du fonds de modernisation et d'une certaine automaticité des aides. Il a estimé que cette option ne pouvait aider la presse, l'Etat n'ayant pas vocation à assurer, évidemment, le quotidien des entreprises, mais devant, en revanche, les accompagner de manière exigeante dans un changement décisif pour leur avenir.

Un débat s'est alors engagé.

M. Jean Arthuis, président, s'est montré inquiet du fait que les gains de productivité réalisés par les entreprises de presse dans leurs imprimeries aient pu être absorbés intégralement par l'augmentation de la masse salariale.

M. Claude Belot faisant état des travaux qu'il avait menés en sa qualité de rapporteur spécial de la presse, a jugé que le secteur de la presse quotidienne souffrait d'un certain nombre d'archaïsmes en matière de distribution, du fait de la loi Bichet, mais aussi en matière sociale, en raison du poids considérable du syndicat du Livre. Il a regretté l'absence de dynamisme des entreprises, montrant notamment que la presse quotidienne régionale n'avait pas « surmonté la géographie de la fin de la guerre ». Il a souligné que le lectorat était en train de fondre et que la réaction des titres, face à l'émergence des hebdomadaires locaux ou des télévisions locales, était par trop défensive. Il a souligné le paradoxe consistant pour la France, à avoir, dans toute l'Europe, la presse la plus aidée et la plus en difficulté. Il a dès lors

considéré comme une fatalité le mouvement de concentration en cours. En ce qui concerne les aides, il s'est montré opposé à la tentation d'utiliser les reliquats du fonds d'aide à la modernisation de la presse pour financer du fonctionnement et a appelé à un certain courage politique pour mettre de l'ordre dans les aides à la presse.

M. Maurice Blin a mis en évidence les concurrences multiples frappant la presse quotidienne aujourd'hui. Il a montré que le mouvement de concentration actuel risquait d'amener à la même situation qu'avant guerre. Il a souligné la différence de situation de la presse entre la France et les pays du Nord, établissant une comparaison entre les « peuples de la Bible » voués à la lecture et les « peuples des Cathédrales » voués à l'image.

M. Jean Arthuis, président, a montré la dépendance de la presse vis-à-vis de ses annonceurs, comme la grande distribution. En ce qui concerne le pluralisme de l'information, il a relevé que les tendances actuelles du secteur de la presse donnaient une légitimité certaine à la Chaîne parlementaire, indépendante des annonceurs et mieux à même de contribuer à l'animation des débats d'opinion.

En réponse, **M. Paul Loridant, rapporteur spécial**, a expliqué que les systèmes d'aide à la presse étaient dans les autres pays plus limités qu'en France, indiquant qu'en Suède, seul, le second titre sur le marché recevait des aides afin de préserver la diversité. Il s'est déclaré impressionné par le dynamisme des gratuits, qui recherchaient, en matière de publicité, une diversification des annonceurs.

La commission a alors, à l'unanimité, donné acte de sa communication à M. Paul Loridant, rapporteur spécial, et décidé que les conclusions de sa mission feraient l'objet d'une publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXES

. I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

AU SEIN DES ADMINISTRATIONS

Services du Premier ministre

M. BACHELLERIE Bernard
Contrôleur financier

M. SEBAN Alain
Directeur de la Direction du développement des médias

M. LOUVIER Jacques
chef de bureau du régime juridique de la presse et des services de la société de l'information, sous-direction de la réglementation des affaires européennes, Direction du développement des médias,

Mme BEN SIMON Emmanuelle
Chef de bureau III A du régime économique de la presse et des aides publiques, – sous-direction des entreprises publiques et des aides économiques, direction du développement des médias

Comité d'orientation du fonds de modernisation de la presse

M. LASSERRE Bruno
Conseiller d'Etat – Président

Cour des comptes

M. PAUL Henri
Conseiller maître à la Cour des comptes, Rapporteur sur les relations Poste et Presse

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Mme BRIGANT Catherine
Chef du bureau D1 à la Direction de la législation fiscale du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

SYNDICATS ET TITRES

LES SYNDICATS, ASSOCIATIONS DE PROFESSIONNELS ET PERSONNES QUALIFIEES

Syndicat de la presse parisienne

M. DUBOIS Laurent
Directeur administratif et juridique

Syndicat de la presse quotidienne régionale

M. PREVOST Jean-Louis
Président

M. HOCQUART de TURTOT Bruno
Directeur général

Syndicat de la presse hebdomadaire régionale

M. GUENERON Hervé
Directeur délégué

M. de KERRAOUL Jean-Pierre
Membre du comité directeur

Syndicat de la presse quotidienne départementale

Mme RICO Agnès
Directeur

Syndicat général du livre et de la communication écrite CGT Paris

M. NORGUEZ Marc
Secrétaire général

Fédération communication et culture du Livre CFDT

M. DEBRUYNE Philippe

Centre de formation des journalistes

M. PIGEAT Henri
Président du Centre de formation des journalistes (CFJ)
Président des éditions de l'ILISSOS
Ancien Président de l'Agence France Presse

Personnes qualifiées

M. de BROISSIA Louis
Sénateur de la Côte d'Or
Rapporteur pour avis des crédits de la presse au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat

M. SABOURET Yves
ancien directeur général des NMPP, groupe Lagardère

LES JOURNAUX ET LES DIFFUSEURS

Groupe Amaury

M. AMAURY Philippe
Président

Le Figaro

M. de CHAISEMARTIN Yves
Président directeur général du Figaro
Président directeur général SOCPRESSE

L'Equipe

M. CHENUT Christophe
Directeur général

Libération

M. Charles COPPEE Evence
Directeur général

M. DREYFUS Louis
Directeur financier

Courrier Picard

M. DELEMOTTE Marc
Directeur général

Agence France Presse

M. de SAINT-JACOB Yves
Directeur multimédia

L'Humanité

M. LE HYARIC Patrick
Président

Groupe Ouest-France (Rennes)

M. TEITGEN
Vice-président

M. de TARLÉ Antoine
Directeur général adjoint

Le Monde

Mme ALDUY Dominique
Directrice générale

Mme LAHUEC Christine
Directrice marketing du groupe Le Monde

METRO

Mme DESCAMP Valérie
Directrice générale

20 minutes

M. BOZO Jean-Pierre
Président

Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP)

M. BRIBARD Stéphane
Responsable des relations presse et des relations publiques

M. Le LEU Ghislain
Directeur général

M. NOCCA Michel
Directeur général adjoint chargé des relations commerciales éditeurs et du réseau

M. PUS Pierre
Directeur général adjoint chargé des affaires administratives et financières

M. RAYMOND Michel
Directeur chargé de mission

**PERSONNALITES AUDITIONNEES
LORS DES DEPLACEMENTS EN FRANCE ET A L'ETRANGER**

1) DEPLACEMENTS EN FRANCE

a) Déplacement à Lille

La Voix du Nord

M. Président directeur général	PREVOST	Jean-Louis
M. Directeur financier	BLONDEL	Marc
M. Secrétaire général	LEDUC	Eric

b) Déplacement à Orléans

République du Centre

M. Président du journal	CAMUS	Jacques
M. Directeur général	CHAMAYOU	Jean
M. Directeur industriel	PEPELIN	Christian

c) Déplacement au journal Le Monde – Paris

Mme Directrice générale	ALDUY	Dominique
Mme Directrice marketing du groupe Le Monde	LAHUEC	Christine
M. Directeur du groupe informatique	BOULUFER	José
M. Directeur de l'imprimerie	CHAMAK	Roland

2) DEPLACEMENTS A L'ETRANGER

a) Déplacement en Suède

M. Ambassadeur de France en Suède	DELBOURG		Denis
Mme Directrice de l'agence chargée des aides à la presse	KARLSSON	Asa	Britt
M. Directeur général de Svenska Dagbladet	STRÖMBLAD		Gunnar
Mme Directrice de l'association des Editeurs de la presse	FICHERSTRÖM		Barbro
Mme Députée, membre de la commission des affaires constitutionnelles	PETTERSON		Hélène
M. Député, membre de la commission des affaires constitutionnelles, démocrate chrétien	SVENSSON		Ingvar
M. Directeur de l'Agence TT	GRUNTHAL		Raoul
M. Directeur général du groupe Bonnier	BRAUN		Bengt
M. Premier secrétaire	GUEROT		Olivier
M. Conseiller commercial	DUBOIS		Jean-Pierre
Melle Attachée de presse	SIGURS		Jenny

b) Déplacement aux Pays-Bas

Mme Ambassadeur de France aux Pays-Bas	GAZEAU-SECRET		Anne
M. Directeur du Fonds professionnel pour la presse	LIGTENBERG		Lou
M. Rédacteur en chef adjoint du NRC-Handelsblatt	EIJSSVOOGEL		Jurrien
Mme DESAGE Michèle Attaché de presse			



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LES AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

LES AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

Sommaire

	Pages
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	103
Autriche.....	105
Belgique	109
Danemark	114
Espagne	118
Luxembourg	120
Pays-Bas.....	122
Royaume-Uni	125
Suède	127
Suisse	132
LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS	135

LES AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

LES AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

ALLEMAGNE

Dans ce pays de 82,5 millions d'habitants, **chaque jour, 22,6 millions de quotidiens sont imprimés**, ce qui correspond à **un exemplaire pour trois personnes de plus de quatorze ans. Il y a actuellement quelque 350 titres et 75 % des ventes se font par abonnement.**

76 % des Allemands âgés de plus de quatorze ans lisent régulièrement un quotidien ⁽¹⁾.

La **prédominance de la presse régionale** explique les tirages relativement modestes des principaux titres. Si l'on excepte *Bild* et la *Westdeutsche Allgemeine Zeitung*, qui ont un tirage moyen respectif de 4 400 000 et 1 100 000 exemplaires, les huit quotidiens les plus importants ont des tirages moyens compris entre 350 000 et 500 000 exemplaires.

La presse ne bénéficie d'**aucune aide publique directe**.

1) Les aides directes

La presse ne bénéficie pas d'aides publiques directes. Celles-ci sont généralement considérées comme une entrave à la liberté de la presse.

Cependant, de telles aides ne seraient pas incompatibles avec la Loi fondamentale. La **Cour constitutionnelle fédérale** s'est prononcée sur la question en **juin 1989**. Elle a alors considéré que les tarifs postaux accordés à l'époque aux seules publications visant l'information de la population (et non aux publications servant des intérêts économiques particuliers) n'étaient pas en contradiction avec l'article 5 de la Loi fondamentale, qui garantit la liberté de la presse. D'après la Cour constitutionnelle fédérale, des aides qui seraient sans influence ni sur le contenu des publications ni sur le fonctionnement du marché des annonces publicitaires seraient admissibles. *A priori*, la Cour

(1) Ces chiffres sont ceux que l'Union fédérale des éditeurs de presse et l'Association mondiale des journaux fournissent pour 2003.

n'exclut pas que des aides publiques soient attribuées de façon sélective, à certains titres seulement.

Les seules aides directes à la presse qui existent actuellement sont fournies par les partis politiques, les syndicats, les églises, etc.

2) Les aides indirectes

Depuis la privatisation de la poste, la TVA à taux réduit constitue la principale aide indirecte à la presse.

a) La TVA à taux réduit

Le taux normal de la TVA est de **16 %**, mais la presse bénéficie du taux réduit de **7 %**.

b) Les tarifs postaux préférentiels

En 1949, la Poste fédérale fut chargée d'acheminer la presse selon des tarifs réduits, mais la privatisation progressive de la poste à partir de 1989 a entraîné d'importantes augmentations des tarifs postaux, qui ont d'ailleurs conduit certains éditeurs de presse à contracter directement avec des transporteurs routiers.

Lors de la transposition de la directive concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté, **l'Union fédérale des éditeurs de presse a obtenu l'inclusion du transport de la presse dans le service postal universel**, ce qui signifie que la presse doit être acheminée, selon les termes de la loi sur la poste, à un tarif « *abordable* ». Ce dernier est défini dans l'ordonnance du 15 décembre 1999 sur le service postal universel comme lié aux coûts d'une prestation efficace. C'est dans ce cadre que les éditeurs de presse négocient leurs contrats de transport avec la poste.

* *

*

Malgré les réticences traditionnelles envers les aides publiques à la presse, certains, comme l'Union fédérale des journalistes, plaident pour la création d'un fonds, qui financerait les publications que leur faible tirage prive de ressources publicitaires.

LES AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

AUTRICHE

Dans ce pays, qui compte un peu plus de huit millions d'habitants, **six des quatorze quotidiens avaient un tirage moyen supérieur à 100 000 exemplaires en 2003** ⁽¹⁾ :

Neue Kronen Zeitung, de Vienne, avec 1 006 000 exemplaires ;

Kleine Zeitung, de Graz, avec 298 000 exemplaires ;

Kurier, de Vienne, avec 251 000 exemplaires ;

Oberösterreichische Nachrichten, de Linz, avec 132 000 exemplaires ;

Die Presse, de Vienne, avec 120 000 exemplaires ;

Der Standard, de Vienne, avec 104 000 exemplaires.

On estime que 74 % des Autrichiens de plus de quatorze ans lisent régulièrement un quotidien et que le tirage moyen de l'ensemble de la presse quotidienne correspond à **365 exemplaires pour 1 000 personnes de plus de quatorze ans**.

La presse bénéficie de financements publics depuis **1975**. Le régime des aides a été modifié à plusieurs reprises, notamment par une loi de 1985, qui a introduit une **aide sélective** visant à garantir la pluralité des publications. Il est actuellement régi par la **loi de 2004 sur la promotion de la presse** (document n° 1). Adoptée à la fin de l'année 2003, cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004.

(1) Ces chiffres sont fournis par l'Association nationale des éditeurs de presse et par l'Association mondiale des journaux.

1) Les aides directes

Auparavant gérées par la chancellerie, elles relèvent, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la promotion de la presse, de KommAustria, l'Agence pour les médias, créée en 2001. Une commission pour la promotion de la presse conseille KommAustria pour l'attribution des aides.

Cette commission réunit six personnes : deux sont désignées par le Chancelier fédéral, deux par l'association nationale des éditeurs de journaux et deux par le syndicat des journalistes de la presse écrite. Ces six personnes choisissent le président de la commission.

KommAustria distribue des subventions à la presse quotidienne et hebdomadaire. Les organes de presse qui souhaitent en bénéficier doivent en faire la demande. Le montant total des crédits pour l'aide à la presse est voté chaque année par le Parlement. Il est stable depuis plusieurs années. Pour 2004, il s'élève à **13,9 millions d'euros**.

Ce crédit correspond à trois mesures :

- la subvention générale, identique pour tous les quotidiens ;
- l'aide spécifique aux petites publications ;
- les aides pour l'amélioration de la qualité de la presse.

a) La subvention générale

Tous les quotidiens (ainsi que les hebdomadaires) **qui remplissent certaines conditions reçoivent la même subvention annuelle**. En 2004, elle est de l'ordre de **200 000 €**.

La subvention générale est réservée aux publications :

- qui ont un objectif d'information générale du public dans les domaines politique, économique et culturel ;
- dont le contenu consiste essentiellement en articles originaux ;
- qui emploient au moins six journalistes professionnels ;
- qui paraissent régulièrement tout au long de l'année (au moins 240 fois par an pour les quotidiens) ;
- qui ont un tirage minimum, de 10 000 exemplaires pour les publications nationales et de 6 000 pour celles qui couvrent seulement un *Land* ;

– dont le prix de vente n'est pas notablement inférieur à celui des journaux comparables ;

– dont l'aire de diffusion correspond au moins à un *Land*.

La règle générale d'égalité a été adaptée au détriment des éditeurs qui publient plusieurs journaux : la subvention versée au deuxième titre le plus important est réduite de 20 %, la subvention versée au troisième titre le plus important est réduite de 40 %, etc.

En 2003, en application de la loi de 1985, environ 5,5 millions d'euros ont été distribués au titre de la subvention générale : deux tiers ont été alloués aux quotidiens et un tiers aux hebdomadaires.

b) L'aide spécifique aux petits quotidiens

À la différence de la subvention générale, cette aide est réservée aux quotidiens. Seuls ceux dont le **tirage est inférieur à 100 000 exemplaires** en bénéficient, **à condition que la publicité n'occupe pas plus de la moitié de leur espace rédactionnel**. La loi de 1985 fixait cette limite à 22 %.

Cette aide supplémentaire se compose de deux éléments : une partie fixe, égale à 500 000 €, et une partie variable, proportionnelle au nombre d'exemplaires vendus, dans la limite de 25 000, multiplié par le nombre annuel de numéros publiés.

Le crédit national correspondant à l'aide spécifique est de **7,21 millions d'euros pour 2004**. Il s'élevait à 7,38 millions d'euros en 2003, année au cours de laquelle il a bénéficié à cinq titres.

c) Les aides pour l'amélioration de la qualité de la presse

La troisième ligne budgétaire, que la loi de 1985 réservait à l'aide à la formation des journalistes, permet aux organes de presse d'obtenir des **subventions pour couvrir diverses dépenses liées à l'amélioration de la qualité de leurs publications**.

Ils peuvent ainsi faire prendre en charge une partie des frais de **formation de leurs journalistes**, dans la limite de 20 000 € par an. Ils peuvent également bénéficier d'aides pour le **recrutement de correspondants étrangers**, pour la réalisation d'études de marché et pour la diffusion des journaux dans les établissements scolaires.

Au titre de cette troisième ligne, des associations pour la formation des journalistes ou pour l'encouragement de la lecture à l'école peuvent également obtenir des crédits.

La somme disponible au titre de ces différentes aides pour l'amélioration de la qualité de la presse s'élève à **1,18 million d'euros pour 2004**.

2) Les aides indirectes

La TVA à taux réduit

Le taux normal de TVA est de **20 %**, mais celui qui s'applique à la presse n'est que de **10 %**.

Depuis la privatisation de la poste, la TVA à taux réduit constitue la principale aide indirecte apportée à la presse.

En effet, la privatisation de la poste a entraîné la suppression des tarifs postaux favorables appliqués à la presse. Ceux-ci étaient approuvés par le ministre des Infrastructures, et la perte qui en résultait pour la poste était compensée par le budget de l'État. Bien que l'acheminement de la presse fasse partie du service postal universel, lequel doit être assuré à des « *prix abordables* », depuis le 1^{er} janvier 2003, de nouveaux tarifs postaux sont en vigueur. Ils sont en moyenne supérieurs de 200 % aux tarifs précédents. L'augmentation a été réalisée en deux étapes : au 1^{er} janvier 2002, puis au 1^{er} janvier 2003.

LES AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

BELGIQUE

Ce pays, qui compte environ dix millions d'habitants, imprime quotidiennement plus de 1 800 000 journaux, dont 1 260 000 pour la presse néerlandophone et 590 000 pour la presse francophone.

En 2002, neuf groupes de quotidiens, cinq néerlandophones et quatre francophones, avaient un tirage supérieur moyen à 100 000 exemplaires ⁽¹⁾ :

Het Laatste Nieuws/De Nieuwe Gazet avec 342 600 exemplaires ;

Het Nieuwsblad/De Gentenaar avec 242 500 exemplaires ;

L'ensemble constitué par *La Meuse, La Lanterne, La Nouvelle Gazette* et *La Province*, avec 157 100 exemplaires ;

Gazet van Antwerpen avec 139 500 exemplaires ;

Le Soir avec 128 900 exemplaires ;

Vers l'Avenir avec 115 900 exemplaires ;

Het Belang van Limburg avec 114 400 exemplaires ;

La dernière heure/Les Sports avec 112 800 exemplaires ;

Het Volk avec 109 100 exemplaires.

La presse germanophone n'est représentée que par un quotidien, le *Grenz Echo*, dont le tirage moyen s'élève à 12 000 exemplaires environ.

45 % des journaux sont distribués par abonnement et un Belge sur deux âgé de plus de douze ans lit un quotidien.

Les aides directes à la presse relèvent de la compétence des communautés, tandis que les aides indirectes relèvent de celle de l'État.

⁽¹⁾ Les chiffres de tirage sont fournis par le Centre d'information pour les médias.

1) Les aides directes

Lors de la transformation de la Belgique en État fédéral, les compétences en matière culturelle ont été transférées aux **communautés, qui attribuent actuellement les aides directes à la presse écrite.**

a) La communauté flamande

En juillet 1998, la communauté flamande a abrogé la loi du 19 juillet 1979 tendant à maintenir la diversité dans la presse quotidienne d'opinion (document n° 2). Cette loi prévoit l'attribution d'une aide financière directe à la presse quotidienne.

En même temps que la loi de 1979 a été abrogée, **le gouvernement de la communauté flamande a signé avec le secteur de la presse écrite un protocole qui définit les modalités d'octroi des aides publiques directes.**

Ce protocole, signé pour trois ans, a été reconduit pour deux périodes d'un an. Visant la modernisation de la presse écrite, il réorientait les aides directes. Pendant les cinq années au cours desquelles il a été appliqué, les aides, d'un **montant annuel de 900 000 €**, ont été attribuées au **financement de projets multimédias.**

En **2003, un nouveau protocole** a été conclu. Comme le précédent, il est valable trois ans et reconductible pour deux périodes d'un an. Le crédit annuel pour l'aide directe à la presse a été porté à **1 400 000 €**. Le nouveau protocole cherche à promouvoir la **qualité rédactionnelle**. Les subventions sont donc accordées aux organes de presse qui présentent des projets portant sur l'échange d'expériences, sur la valorisation des compétences du personnel etc.

De plus, il existe un crédit annuel de 500 000 € pour promouvoir la lecture de la presse dans les écoles.

b) La communauté française

Les difficultés rencontrées ont récemment conduit la communauté française à modifier son régime d'aide à la presse écrite.

Depuis qu'elle avait reçu compétence pour distribuer les aides à la presse, la communauté française octroyait chaque année, au titre de **la loi de 1979**, la même somme aux organes de presse : 900 000 € (auparavant 36,3 millions de BEF). Les modalités d'application de la loi de 1979 étaient précisées par un arrêté royal du 20 juillet 1979 (document n° 3) et, chaque année, un règlement définissait la répartition des aides publiques entre les différents groupes de presse.

Par ailleurs, **la loi de 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision prévoyait qu'une partie des ressources brutes provenant de la publicité commerciale à la télévision devait être attribuée au Fonds de développement de la presse écrite, à titre de compensation.** En application de cette loi, l'arrêté de la communauté française du 24 décembre 1991 déterminait les sommes forfaitaires que chacune des chaînes de télévision devait verser au Fonds de développement de la presse écrite et fixait à 20 % le pourcentage des recettes publicitaires recueillies au-delà d'un plancher qui devait également être versé à ce fonds. Chaque année, un arrêté répartissait ces sommes entre les différents groupes de presse.

Or, **le système fonctionnait mal** : depuis l'origine la répartition du pourcentage perçu sur les sommes dépassant le plancher de recettes publicitaires était contestée, sans que le litige pût être résolu définitivement.

C'est pourquoi, suivant l'exemple de la communauté flamande, **le gouvernement de la communauté française a signé une convention avec les éditeurs de presse et les chaînes de télévision le 16 janvier 2004.**

Aux termes de cette convention, une **dotation forfaitaire indexée est accordée chaque année à la presse écrite.** Son montant pour 2004 s'élève à 6 200 000 € et il doit augmenter de 1,5 % par an jusqu'en 2010.

Cette dotation inclut les 900 000 € correspondant à l'aide directe de la communauté française. Le solde correspond, d'une part, à une autre contribution de la communauté française et, d'autre part, aux contributions des trois chaînes de télévision RTBF, RTL et YTV.

Les contributions des chaînes de télévision sont dégressives et disparaissent à partir de 2008. Leur montant total, 8 905 897 € pour les années 2004 à 2007, correspond aux sommes restées impayées au cours des années passées. En même temps qu'elles disparaissent, les contributions des chaînes de télévision seront remplacées par des crédits de la communauté, qui passent de 1 119 677 € en 2004 à 6 580 454 € en 2008, année à partir de laquelle ils correspondent à la totalité de la dotation annuelle.

Le décret du 31 mars 2004 ⁽¹⁾ relatif aux aides attribuées à la presse quotidienne francophone et au développement d'initiatives de la presse quotidienne écrite francophone en milieu scolaire (document n° 4) précise les conditions d'octroi des aides. Entré en vigueur rétroactivement à la date du 1^{er} janvier 2004, il abroge la loi de 1979, le règlement d'application de celle-ci et la loi de 1987.

(1) Les normes de rang législatif adoptées par les assemblées législatives des communautés portent le nom de « décrets ».

Ce texte réserve l'octroi des aides à la presse écrite quotidienne francophone au Centre de l'aide à la presse écrite de la communauté française, service placé sous l'autorité du ministre en charge de la communication audiovisuelle. Pour 2004, le centre est doté de 6 200 000 €, ce crédit étant indexé dès 2005.

Les aides sont destinées aux journaux édités en langue française, imprimés et publiés « *sur un support papier à l'aide d'une rotative, avec au moins 200 éditions par an diffusées à titre payant et comportant un minimum de seize pages rédactionnelles consacrées à des informations, des analyses et des commentaires sur des matières politiques, économiques, sociales, sportives, scientifiques et culturelles, à caractère national, international, communautaire ou régional.* » Les entreprises de presse doivent en outre respecter les conventions collectives du secteur, en particulier le code de déontologie annexé à celles-ci.

Les aides sont affectées :

- au recrutement de journalistes professionnels à temps plein, à hauteur d'au moins 48 % ;
- au soutien des groupes de presse disposant de recettes publicitaires faibles, à hauteur de 40 % ;
- à la création de nouveaux titres, à hauteur d'au plus 5 % ;
- au développement de programmes d'incitation à la lecture et de formation du lecteur, à hauteur d'au plus 5 % ;
- à l'adaptation aux technologies modernes, à hauteur d'au plus 2 %.

Par ailleurs, pour encourager le développement de la lecture de la presse, un crédit spécifique de 254 000 € est consacré à l'achat de journaux par les établissements scolaires et un autre, de 65 000 €, permet de financer la visite de journalistes dans les établissements scolaires, tandis qu'un troisième, de 100 000 €, couvre les frais entraînés par d'autres opérations de sensibilisation des collégiens et des lycéens à la presse.

c) La communauté germanophone

La communauté germanophone a abrogé la loi de 1979 en adoptant le décret du 7 février 1994 relatif à l'aide accordée à la presse quotidienne. D'après ce texte, les conditions requises pour bénéficier de subventions publiques sont les mêmes que celles énoncées par la loi de 1979.

Le seul quotidien germanophone existant reçoit actuellement 173 525 €, qui lui sont versés par douzième chaque mois.

2) Les aides indirectes

Les aides indirectes relèvent de l'État fédéral.

a) La TVA à taux nul

Alors que le taux normal de TVA est de 21 % et le taux réduit de 6 %, **le taux applicable à la vente de journaux est de 0 %.**

b) Les tarifs postaux préférentiels

Aux termes du troisième **contrat de gestion conclu entre La Poste et l'État**, approuvé par arrêté royal du 4 septembre 2002, la distribution de journaux constitue une mission de service public confiée à La Poste. En conséquence, les tarifs postaux pour la distribution des journaux et périodiques sont maintenus en dessous du prix de revient, « *sur décision de l'État* » et « *pour des motifs d'intérêt général* ».

Le « tarif presse » est réservé aux publications dont la surface est occupée à hauteur d'au moins 30 % par des articles de la rédaction.

c) Les tarifs préférentiels sur les communications téléphoniques

L'article 86ter de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques précise que l'opérateur téléphonique Belgacom « *assure à ses frais la fourniture d'un tarif téléphonique spécial en faveur des quotidiens et hebdomadaires politiques et d'information générale et des agences de presse* ».

LES AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

DANEMARK

Dans ce pays, qui compte à peine 5,5 millions d'habitants, environ 1,5 million de journaux (1) sont imprimés chaque jour, et 74,3 % des Danois de plus de douze ans lisent un quotidien.

En 2002, cinq quotidiens avaient un tirage moyen supérieur à 100 000 exemplaires :

Jyllands-Posten, avec 179 700 exemplaires ;

Berlingske Tidende, avec 148 850 exemplaires ;

Politiken, avec 142 000 exemplaires ;

BT, avec 120 800 exemplaires ;

Ekstra Bladet, avec 119 300 exemplaires.

Pour faciliter la modernisation de leurs installations, **les entreprises de presse ont créé l'Institut pour le financement de la presse quotidienne, auquel l'État apporte son soutien** (document n° 5).

1) Les aides directes

Les aides directes sont administrées par l'Institut pour le financement de la presse quotidienne, fondation créée en 1970 par les organes de presse et financée à la fois par des contributions de ces derniers et par l'État. La participation des membres dépend de leur consommation de papier journal (6 couronnes par tonne, soit environ 0,8 €). Elle s'élevait à 753 000 couronnes (soit environ 100 000 €) en 2001 et à 687 000 couronnes (soit environ 92 000 €) en 2002.

(1) Ces chiffres sont donnés par l'Association danoise des quotidiens.

La quasi-totalité des journaux sont membres de l'Institut pour le financement de la presse quotidienne, l'adhésion ne conditionnant toutefois pas le bénéfice des aides de l'État.

La plupart des aides à la presse bénéficient non seulement aux quotidiens, mais également à d'autres publications, pour autant qu'elles ne soient pas gratuites et paraissent au moins une fois par mois.

L'Institut pour le financement de la presse quotidienne est administré par un comité directeur élu par l'assemblée générale. Comme il redistribue des fonds publics, ses statuts doivent être approuvés par le Premier ministre, chargé depuis 1925 de la politique de la presse, et un conseil de surveillance désigné par le Premier ministre veille à la régularité de la comptabilité. Le conseil de surveillance joue également le rôle d'instance d'appel des décisions du comité directeur. Depuis sa création, l'Institut pour le financement de la presse quotidienne est géré par l'Institut pour le financement de l'industrie et du commerce, banque spécialisée dans le financement des entreprises.

a) Les subventions d'investissement

En vertu de la **loi du 17 novembre 2000 sur l'aide économique apportée à l'Institut pour le financement de la presse quotidienne**, ce dernier peut distribuer chaque année des **subventions dans la limite de 14 millions de couronnes** (soit environ 1,88 million d'euros), provenant du budget de l'État.

La loi de finances de l'année détermine le crédit disponible : 13,8 millions de couronnes (soit environ 1,85 millions d'euros) pour 2001, 9,8 millions de couronnes (soit environ 1,3 million d'euros) pour 2002 et à nouveau 13,8 millions de couronnes pour 2003.

La répartition de ces crédits est encadrée par la loi. La moitié peut être utilisée pour les dépenses suivantes :

- construction, restructuration, agrandissement ou modernisation d'installations destinées à la production ou la distribution de journaux ;
- dans des cas exceptionnels, opérations de développement et études de marché ;
- conception et création de nouveaux journaux.

L'autre moitié peut être utilisée dans le cadre d'un plan d'assainissement. Dans ce cas, elle peut être attribuée pour une période pouvant atteindre quatre années.

La loi précise que les crédits publics non utilisés sont reportables d'une année sur l'autre. Ainsi, en 2002, outre les 9,8 millions de couronnes inscrits au budget, un reliquat de 2,9 millions a été distribué.

Le conseil de surveillance de l'établissement a établi des règles sur l'utilisation des subventions, qui ne peuvent couvrir qu'un pourcentage limité des dépenses. Ce pourcentage varie de 15 à 75 % selon la nature des dépenses envisagées. Cependant, aucun plafond n'est prévu pour les opérations relevant de plans d'assainissement ou d'opérations de développement, l'aide dépendant alors de l'appréciation du projet présenté.

Par ailleurs, depuis 1991, l'Institut pour le financement de la presse quotidienne affecte une partie de ses ressources propres, c'est-à-dire essentiellement ses produits financiers, à l'attribution de subventions. Il l'a fait à hauteur de 10 à 15 millions de couronnes (soit 1,3 à 2 millions d'euros) pendant la première moitié des années 90 et d'environ 20 millions de couronnes en 2001 et 2002. Ces subventions ne peuvent, à la différence de celles de l'État, être attribuées qu'aux organes de presse membres de la fondation.

L'Institut pour le financement de la presse quotidienne tend à apporter son aide au maintien de titres existants plutôt qu'à la création de nouveaux organes de presse.

Ainsi, le très ancien quotidien *Kristeligt Dagblad*, dont le tirage est tombé en dessous de 20 000 exemplaires, a obtenu cinq millions de couronnes par an pour les années 2001 à 2004. De même, le quotidien indépendant *Information*, dont le tirage est légèrement supérieur, bénéficie depuis 1998 d'une aide annuelle de 5,5 millions de couronnes (soit environ 740 000 €).

En 2002 toutefois, l'Institut pour le financement de la presse quotidienne a contribué à la création d'un nouveau quotidien, *Dagen*, auquel une subvention de sept millions de couronnes (soit environ 940 000 €) a été attribuée, mais *Dagen* n'a vécu qu'un peu plus d'un mois.

b) Les garanties

D'après la loi du 17 novembre 2000 sur l'aide économique apportée à l'Institut pour le financement de la presse quotidienne, une ligne budgétaire de **30 millions de couronnes** (soit un peu plus de quatre millions d'euros) correspond à la **garantie de l'État** couvrant la caution que l'Institut pour le financement de la presse quotidienne peut apporter à un organe de presse qui a besoin d'emprunter pour construire, restructurer, agrandir ou moderniser des installations destinées à la production ou la distribution de journaux, pour mener une opération d'assainissement de sa gestion, voire pour créer un nouveau quotidien.

En principe, l'Institut pour le financement de la presse quotidienne ne recourt à la garantie de l'État que si son capital propre n'est pas suffisant pour couvrir ses engagements et si le bénéficiaire de la garantie couvre l'investissement envisagé par un apport personnel d'au moins 20 %, cet apport personnel pouvant consister en une subvention déjà accordée. En règle générale, la garantie est réservée aux organes de presse membres de l'établissement.

2) Les aides indirectes

a) *L'exemption de TVA*

Alors que le taux normal de la TVA est de 25 %, la vente des journaux qui paraissent au moins une fois par mois n'est pas soumise à la TVA. Cette **exemption** ne vaut pas pour les hebdomadaires et les magazines spécialisés.

Cet avantage est évalué à un milliard de couronnes par an (soit environ 135 millions d'euros).

b) *Les tarifs postaux préférentiels*

La loi sur la poste prévoit que le ministre chargé des transports peut imposer à la poste d'acheminer la presse à des tarifs « *particulièrement bas* » et que le budget de l'État compense les pertes qui en résultent pour l'établissement. Un règlement du ministère des Transports définit les publications qui bénéficient de cet avantage, évalué à 290 millions de couronnes (soit environ 39 millions d'euros) pour 2004 au titre de la presse quotidienne.

Le projet de loi sur la poste, déposé au Parlement le 17 décembre 2003 et en cours d'examen, prévoit la reconduction de ce régime.

* *

*

À la fin du mois d'octobre 2003, un groupe de travail réunissant des représentants de plusieurs ministères, de l'association des journalistes, de l'association des éditeurs de presse, ainsi que des personnalités qualifiées, a été désigné pour analyser les décisions prises par l'Institut pour le financement de la presse quotidienne. Cette décision fait suite au désaveu manifesté par le conseil de surveillance envers plusieurs décisions de refus d'aide du comité directeur.

LES AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

ESPAGNE

Dans ce pays, qui compte environ 40 millions d'habitants, un peu plus de quatre millions de journaux, correspondant à quelque 130 titres, sont imprimés chaque jour. **37 % des Espagnols âgés de plus de quatorze ans lisent un quotidien.** 8 % des journaux sont distribués par abonnement.

La multiplication des titres explique la relative faiblesse des tirages : en 2002, treize quotidiens avaient un tirage moyen supérieur à 100 000 exemplaires et quatre d'entre eux un tirage moyen supérieur à 300 000 exemplaires ⁽¹⁾ :

El Pais, avec 553 000 exemplaires ;

Marca, journal sportif, avec 526 000 exemplaires ;

El Mundo, avec 390 000 exemplaires ;

ABC, avec 340 000 exemplaires.

Les aides publiques nationales directes à la presse ont été supprimées en 1991.

1) Les aides directes

La loi de finances pour 1991 a supprimé les aides directes de l'État.

Cependant, **certaines communautés autonomes**, parmi lesquelles la Navarre, le Pays basque et la Catalogne, **accordent des aides à la presse écrite au titre de la promotion des langues régionales**, l'article 148 de la Constitution leur ayant donné la possibilité d'assumer des compétences en matière de « *développement de la langue de la communauté autonome* ».

• Depuis 1990, le gouvernement de **Navarre** attribue une aide destinée à la promotion de la langue basque dans les médias. En 2003, cette

(1) Ces chiffres sont fournis par l'Association espagnole des éditeurs de journaux.

aide s'élevait à 249 541 € pour l'ensemble de la presse, de la radio et de la télévision.

- Le gouvernement du **Pays basque** fait de même depuis 1994. L'aide bénéficie non seulement à la presse diffusée à l'intérieur de la communauté autonome, mais aussi à celle qui est rédigée en basque et distribuée à l'extérieur, ainsi qu'à la presse rédigée principalement en castillan et assurant une « *présence significative* » de la langue basque.

En 2003, l'aide allouée à la presse quotidienne en langue basque s'élevait à 1,7 million d'euros.

- En **Catalogne**, la loi de politique linguistique du 7 janvier 1998 prévoit que le gouvernement de la généralité peut accorder des subventions à la presse écrite utilisant totalement ou majoritairement la langue catalane. Une résolution du Parlement catalan adoptée en février 2002 a étendu à la presse rédigée en langue aranais (langue officielle du Val d'Aran, reconnue en 1990 par le Parlement de Catalogne) le bénéfice de ces subventions.

Les subventions sont octroyées pour l'édition et la commercialisation de périodiques, l'aide aux entreprises de presse, les projets d'expansion de la presse en catalan ou en aranais, et toutes les activités en relation avec la presse. Elles sont calculées en fonction du tirage, de la diffusion, nationale ou locale, et de la langue utilisée, castillan, catalan ou aranais.

En 2002, l'aide à la presse écrite quotidienne s'est élevée à un peu plus de 2,7 millions d'euros.

2) Les aides indirectes

a) La TVA à taux réduit

Alors que le taux normal de TVA est de 16 % et le taux réduit de 7 %, **la presse bénéficie du taux super réduit de 4 %.**

b) Les tarifs postaux préférentiels

La loi de 1998 sur la poste prévoit que **l'acheminement des publications périodiques fait partie du service postal universel** et les charges financières qui en résultent pour l'opérateur sont compensées par un fonds *ad hoc*.

LES AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

LUXEMBOURG

Dans ce pays de 440 000 habitants, il existe **six quotidiens** : quatre sont principalement germanophones et deux principalement francophones. 62 % des Luxembourgeois lisent un quotidien.

En 2002 ⁽¹⁾, deux quotidiens avaient un tirage moyen supérieur à 10 000 : *Luxemburger Wort*, avec 83 700 exemplaires, et *Tageblatt*, avec 27 000 exemplaires, tandis que *La Voix du Luxembourg* et *Le Quotidien* avaient un tirage moyen proche de 10 000 exemplaires.

Un système d'aide directe à la presse a été introduit en 1976. Modifié depuis lors, il est actuellement régi par **la loi du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite** (document n° 6).

1) Les aides directes

La subvention de fonctionnement

La loi du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite prévoit que les journaux et les périodiques qui répondent à certains critères peuvent bénéficier d'une aide financée par le budget de l'État et distribuée par le service des médias et des communications, qui dépend du Premier ministre.

L'aide est attribuée aux publications remplissant certaines **conditions** :

– elles sont dotées d'une équipe d'au moins cinq journalistes à temps plein liés à l'éditeur par un contrat de travail à durée indéterminée ;

– elles offrent une information générale en matière politique, économique, sociale et culturelle ;

(1) Ces chiffres sont donnés par le service d'information du Grand-Duché.

– elles sont essentiellement financées par les ventes, les emplacements publicitaires ne devant pas dépasser 50 % de la surface totale ;

– leur diffusion ne dépend pas de l'adhésion à une association.

Ces différentes conditions correspondent à la recherche d'une presse indépendante et créative. **Les six quotidiens existants bénéficient actuellement de l'aide publique.**

L'aide se compose de **deux éléments** : une partie fixe et une partie proportionnelle au nombre de pages rédactionnelles éditées.

Pour 2004, la **subvention fixe** attribuée à chaque organe de presse, calculée en fonction du coût annuel de cinq journalistes à temps plein et du prix de 120 tonnes de papier journal, s'élève à **120 500 €**. Cette aide est complétée par une **subvention par page rédactionnelle, qui s'élève à 103,66 € en 2004**. Depuis 1999, le nombre des pages rédactionnelles subventionnées n'est plus plafonné, de sorte que les petites publications ont perdu l'avantage relatif dont elles disposaient auparavant et que le dispositif de soutien à la presse a perdu son caractère sélectif.

2) Les aides indirectes

a) La TVA à taux réduit

Le taux normal de la TVA est de **15 %**, mais la presse bénéficie du taux super réduit de **3 %**.

b) Les tarifs postaux préférentiels

Pour 2001, ils étaient évalués à environ 7,5 millions d'euros.

c) Le plafonnement des recettes publicitaires de la radiodiffusion et de la télévision

Pour protéger le marché de la presse, l'État impose à la radiodiffusion et à la télévision un plafonnement de leurs recettes publicitaires.

Pour l'année 2002, ces recettes étaient plafonnées à 5 275 000 € pour les chaînes de télévision (avec un taux de progression annuel prévu de 6 %) et à 20 000 € pour les radios locales.

LES AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

PAYS-BAS

En 2002, dans ce pays d'environ 16 millions d'habitants, on dénombrait 36 quotidiens, dont 25 régionaux ⁽¹⁾.

18 quotidiens avaient un tirage moyen supérieur à 100 000 exemplaires et quatre d'entre eux, tous nationaux, avaient un tirage moyen supérieur à 250 000 exemplaires :

De Telegraaf, avec 767 000 exemplaires ;

De Volkskrant, avec 326 000 exemplaires ;

De Algemeen Daagblad, avec 314 000 exemplaires ;

NRC Handelsblad, avec 265 000 exemplaires.

Chaque jour, environ 4,3 millions de journaux sont publiés, 55 % d'entre eux correspondent à des titres régionaux. On estime que deux tiers des Néerlandais lisent régulièrement un quotidien. Le tirage moyen de l'ensemble de la presse quotidienne correspond à **329 exemplaires pour 1 000 personnes âgées de plus de quatorze ans**.

Environ 90 % des journaux sont vendus par abonnement. La vente au numéro ne représente une fraction significative du chiffre d'affaires (entre 15 et 20 %) que pour les titres les plus importants.

Le **Fonds pour le fonctionnement de la presse**, chargé de la défense et de la promotion de la pluralité de la presse, gère les aides publiques dans le cadre de la **loi de 1987 sur les médias**.

⁽¹⁾ Ces chiffres sont donnés par le Fonds pour le fonctionnement de la presse et par l'Association mondiale des journaux.

1) Les aides directes

Les aides directes sont administrées par le Fonds pour le fonctionnement de la presse. Créé en 1974 sous forme de fondation, ce fonds a été transformé en personne morale de droit public en 1987. Il est placé sous l'autorité du ministre chargé de la culture et, depuis le 1^{er} janvier 1988, son fonctionnement est régi par la loi sur les médias (document n° 7) ainsi que par le principal règlement d'application de cette loi (document n° 8).

Le fonds est administré par un conseil de sept membres, nommés pour cinq ans par le Roi sur proposition du ministre chargé de la culture. Le conseil du fonds se réunit en moyenne deux fois par mois

D'après la loi sur les médias, les ressources du fonds sont constituées par une fraction des recettes publicitaires de la radiodiffusion et de la télévision publiques, un règlement du ministre chargé de la culture devant fixer ce pourcentage, qui ne peut pas excéder 4 %. Comme le fonds a bénéficié de dotations à différentes reprises au cours des années 80, il n'a pas encore besoin des recettes publicitaires pour assurer sa mission.

Le fonds attribue des prêts et des subventions. Ces aides, destinées au **financement de projets particuliers**, sont attribuées sur présentation d'un dossier. En effet, le dispositif de compensation, mis en place dans les années 80 au profit des publications ayant des ressources publicitaires limitées, a été supprimé en 1989.

Ce dispositif permettait aux organes de presse considérés comme désavantagés sur le marché des annonces publicitaires, à cause de leur tirage limité et de leur zone de diffusion importante, de bénéficier de crédits publics. Entre 1981 et 1989, plus de 40 millions d'euros ont ainsi été distribués à 16 titres.

Les publications qui sollicitent une aide du fonds doivent remplir **certaines conditions**. Elles doivent en particulier :

- fournir au public des nouvelles, des analyses, des commentaires et des informations de fond sur différents aspects de l'actualité ;
- disposer d'une rédaction indépendante dotée d'un statut ;
- ne pas être l'organe d'une association, d'un parti, etc.

a) Les prêts et les autres facilités de crédit

Le fonds peut accorder des prêts et d'autres facilités de crédit aux organes de presse dont la survie est menacée, qui ne peuvent pas obtenir d'autres financements et qui présentent un projet démontrant que l'exploitation sera rentable dans un délai « *raisonnable* ».

Il peut également accorder des prêts à de nouvelles publications, pour autant que celles-ci paraissent au moins six fois par semaine et que le prêt du fonds ne représente pas plus de la moitié de la dépense totale.

b) Les subventions

Les subventions générales du fonds sont limitées aux objets suivants :

- opérations uniques de réorganisation, à condition qu'elles ne puissent pas être financées par un prêt ;
- compensations financières à des quotidiens désavantagés sur le marché des annonces publicitaires ;
- projets communs à plusieurs publications ;
- études d'organisation, visant à la restructuration de l'exploitation ;
- études liées aux objectifs généraux du fonds.

Par ailleurs, pendant trois ans à partir de juillet 2002, le fonds peut, au titre d'un règlement spécifique, accorder des **subventions pour le développement de la presse sur Internet**. Le crédit annuel réservé à ce programme est de 2,26 millions d'euros, et, pour chaque bénéficiaire, la subvention, limitée à 40 % du coût total du projet, est plafonnée à 180 000 €.

2) Les aides indirectes

La TVA à taux réduit

Depuis le 1^{er} janvier 2001, le taux normal de la TVA est de 19 %, mais **la presse bénéficie du taux réduit de 6 %**.

Depuis la privatisation de la poste, la TVA à taux réduit constitue donc la principale aide indirecte apportée à la presse.

En effet, la privatisation de la poste a entraîné la suppression des tarifs postaux favorables appliqués à la presse : TPG Post assure désormais la distribution des journaux au prix de revient majoré d'une légère marge.

LES AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

ROYAUME-UNI

Dans ce pays, qui compte environ 60 millions d'habitants, plus de 13 millions de journaux, correspondant à plus de 100 titres, sont imprimés chaque jour et 87 % de ces journaux sont vendus par abonnement. **Sept quotidiens nationaux ont un tirage moyen supérieur à 500 000 exemplaires ⁽¹⁾ :**

The Sun, avec 3 524 000 exemplaires ;

The Daily Mail, avec 2 441 000 exemplaires ;

The Daily Mirror, avec 1 956 000 exemplaires ;

The Daily Express, avec 974 000 exemplaires ;

The Daily Telegraph, avec 926 000 exemplaires ;

The Daily Star, avec 891 000 exemplaires ;

The Times, avec 634 000 exemplaires.

The Daily Record, quotidien régional écossais, a également un tirage moyen légèrement supérieur à 500 000 exemplaires.

Le tirage moyen de l'ensemble de la presse quotidienne correspond à **quatre exemplaires pour dix personnes de plus de quatorze ans.**

La presse ne bénéficie d'**aucune aide publique directe.**

⁽¹⁾ Les chiffres de tirage sont donnés pour la période allant d'avril à septembre 2003 par ABC (Audit Bureau of Circulations), l'organisme professionnel qui contrôle les tirages. Les autres données sont celles de l'Association internationale des journaux.

1) Les aides directes

La presse est considérée comme une activité économique normale, qui ne bénéficie donc d'**aucune mesure particulière**.

2) Les aides indirectes

La TVA à taux nul

L'ensemble de la presse bénéficie du **taux 0**, alors que le taux normal est de 17,5 %.

LES AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

SUÈDE

Dans ce pays, qui compte environ neuf millions d'habitants, **plus de quatre millions de journaux correspondant à quelque 170 titres sont imprimés chaque jour, et 93 % de ces journaux sont distribués à des abonnés.** 88 % des Suédois âgés de 15 à 79 ans lisent un quotidien, 82 % d'entre eux lisant un journal du matin.

En 2002, sept quotidiens avaient un tirage moyen supérieur à 100 000 exemplaires ⁽¹⁾ :

Aftonbladet, de Stockholm, avec 435 900 exemplaires ;

Dagens Nyheter, de Stockholm, avec 364 200 exemplaires ;

Expressen, de Stockholm, avec 321 800 exemplaires ;

Göteborgs-Posten, de Göteborg, avec 249 100 exemplaires ;

Svenska Dagbladet, de Stockholm, avec 183 600 exemplaires ;

Sydsvenska Dagbladet, de Malmö, avec 138 800 exemplaires ;

Dagens Industri, de Stockholm, avec 116 000 exemplaires.

La presse quotidienne est le principal support de la publicité : elle attire 53,4 % des investissements publicitaires.

Le **Conseil pour l'aide à la presse**, placé sous l'autorité du ministre de la Culture, a été institué en 1970 pour garantir la pluralité de la presse. C'est lui qui répartit les **deux principales aides directes : la subvention de fonctionnement, attribuée aux titres secondaires, et l'aide à la distribution, applicable aux seuls abonnements.** Ces mesures sont financées par le **budget de l'État.**

(1) Ces chiffres sont donnés par l'Association suédoise des éditeurs de journaux.

1) Les aides directes

Les deux aides directes traditionnelles, la subvention de fonctionnement et l'aide à la distribution, sont régies par le **règlement de 1990 sur l'aide à la presse** (document n° 9), qui s'applique non seulement aux journaux quotidiens, mais aussi aux hebdomadaires. Les dispositions de ce règlement ont été complétées en novembre 1997 par des **directives du Conseil pour l'aide à la presse** (document n° 10).

En 2002, une aide exceptionnelle aux investissements a été instituée pour une durée de trois ans. Elle est régie par un texte *ad hoc*.

Les aides ne sont pas attribuées automatiquement, mais doivent être sollicitées chaque année auprès du Conseil pour l'aide à la presse. Pour bénéficier d'une aide directe, il faut remplir les **conditions** suivantes :

– être un journal d'information ou d'opinion paraissant au moins une fois par semaine, ce qui exclut les revues spécialisées, par exemple dans les seules questions économiques, culturelles ou sportives ;

– être rédigé pour l'essentiel en langue suédoise ;

– avoir un contenu rédactionnel propre d'au moins 51 %, ce qui exclut les titres où la publicité occupe une place trop importante.

a) La subvention de fonctionnement

Son montant total annuel est actuellement de l'ordre de 410 millions de couronnes (soit presque 45 millions d'euros) et quelque 80 titres en bénéficient.

La subvention de fonctionnement est attribuée de façon sélective, aux journaux secondaires, dont les recettes publicitaires sont *a priori* plus faibles que celles des titres principaux. Du reste, en 2002, parmi les sept quotidiens dont le tirage moyen est supérieur à 100 000 exemplaires, seul *Svenska Dagbladet* en a bénéficié.

• La subvention de fonctionnement est réservée aux publications qui répondent à certains **critères** :

– elles ont au moins 2 000 abonnés ;

– le tirage correspond « *principalement* » aux abonnements ;

– le tarif d'abonnement n'est pas inférieur de plus de 25 % à celui des publications comparables ;

– le taux de diffusion, mesuré par le pourcentage des foyers qui, dans la zone de distribution, lisaient le titre au cours des trois dernières années, est inférieur à 30 %.

En 2002, *Svenska Dagbladet* et *Skånska Dagbladet*, qui ont reçu chacun 65 millions de couronnes (soit environ 7,1 millions d'euros), ont été les principaux bénéficiaires de cette aide.

• **Le montant de l'aide attribuée à un titre dépend du tirage hebdomadaire**, défini comme le tirage quotidien moyen multiplié par le nombre de numéros dans une semaine.

Seules, les principales règles applicables aux quotidiens sont présentées ci-dessous, des dispositions particulières étant prévues pour les périodiques, les publications des régions isolées, etc.

Pour les quotidiens paraissant dans l'une des trois plus grandes villes (Stockholm, Göteborg, Malmö) et dont le contenu rédactionnel annuel équivaut à une colonne de journal d'au moins 30 000 mètres, l'aide est égale à 297 000 couronnes (soit environ 32 500 €) pour 1 000 exemplaires hebdomadaires. Pour chaque titre, elle est plafonnée à 65 408 000 couronnes (soit un peu plus de 7 millions d'euros).

Pour les autres quotidiens, elle est égale à 214 000 couronnes (soit environ 24 000 €) pour 1 000 exemplaires hebdomadaires. Elle est plafonnée à 15 328 000 couronnes par titre (soit environ 1,68 million d'euros).

L'aide annuelle est calculée en fonction des critères de l'année précédente. Elle est versée par douzième.

Les titres qui ne remplissent plus les conditions leur permettant de bénéficier de la subvention de fonctionnement continuent à la percevoir pendant deux ans, la suppression s'effectuant progressivement à raison d'un tiers par an.

b) L'aide à la distribution

Son montant est actuellement de 73 millions de couronnes (soit presque 8 millions d'euros) et quelque 140 titres en bénéficient. Elle est réservée aux journaux distribués par **abonnement**.

• L'aide à la distribution est attribuée aux publications qui répondent aux **critères** suivants :

- les exemplaires payants représentent l'essentiel du tirage ;
- le prix de l'abonnement ne s'écarte pas de façon manifeste de celui des titres de la même catégorie ;

– elles utilisent la même messagerie de presse qu'une autre entreprise de presse.

• **L'aide est versée chaque mois aux messageries, qui la reversent aux éditeurs. Elle est calculée pour chaque exemplaire distribué aux abonnés et s'élève à :**

– 10,30 öre ⁽¹⁾ (soit un peu plus d'un centime d'euro) pour chacun des premiers sept millions d'exemplaires ;

– 8,23 öre (soit un peu moins d'un centime d'euro) pour chacun des sept millions qui suivent ;

– 6,17 öre (soit 0,66 centime d'euro) pour chacun des sept millions au-delà de 14 millions ;

– 5,16 öre (soit environ 0,60 centime d'euro) ensuite.

• Pour les **années 2002 à 2004**, une **aide supplémentaire**, destinée à la **distribution du samedi** dans les zones peu densément peuplées a été créée. Elle peut atteindre 4 couronnes (soit 0,44 €) par exemplaire distribué, mais ne peut compenser que la partie du coût de distribution excédant 6 couronnes (soit 0,65 €), pour autant que le coût hebdomadaire de distribution dépasse 16 couronnes (soit 1,75 €). Le budget total de cette aide exceptionnelle est de l'ordre de 15 millions de couronnes.

• Avant la mise en place de ce système d'aide à la distribution, les journaux des abonnés étaient livrés par la poste. La plupart le sont maintenant par une entreprise de messagerie et l'on estime que, sur les quelque trois millions de journaux du matin ⁽²⁾, plus de 90 % sont livrés au domicile des lecteurs avant 6 heures du matin.

c) L'aide exceptionnelle aux investissements

Les titres qui paraissent depuis au moins trois ans et qui bénéficient de la subvention d'exploitation peuvent, **pour les années 2002 à 2004**, recevoir une subvention destinée à couvrir une partie des investissements à long terme faits dans le but d'assurer la survie de la publication (équipements techniques, dépenses informatiques...).

L'aide est attribuée par Conseil pour l'aide à la presse, après examen d'un dossier écrit de demande. Les fonds sont versés après que les investissements ont été réalisés.

⁽¹⁾ L'öre est la centième partie de la couronne.

⁽²⁾ Les journaux du soir sont surtout vendus au numéro. En règle générale, ils ont d'importants tirages.

2) Les aides indirectes

a) La TVA à taux réduit

Alors que le taux normal de la TVA est de **25 %**, la presse est assujettie à la TVA au taux de **6 %**. Cette mesure date de 1996. Auparavant, la presse était exclue du champ de la TVA.

b) La réduction de l'impôt sur les annonces publicitaires imprimées

Les diffuseurs d'annonces publicitaires imprimées, et notamment les éditeurs de journaux, doivent payer un **impôt assis sur leurs recettes publicitaires** lorsque celles-ci dépassent un certain montant annuel. Cet impôt a été institué au début des années 70, pour financer les aides directes à la presse.

La loi qui régit cet impôt comporte **plusieurs mesures favorables à la presse** :

– le plancher de recettes publicitaires à partir duquel cet impôt est dû est de 60 000 couronnes, au lieu de 20 000 en règle générale ;

– le taux d'imposition est de 4 %, au lieu de 11 % ;

– l'administration fiscale rembourse le montant de l'impôt dû sur les 12 premiers millions de couronnes de recettes publicitaires.

* *

*

Le système d'aide à la presse, mis en place au début des années 70, est de plus en plus critiqué par les parlementaires libéraux et conservateurs, qui estiment qu'il entrave le libre fonctionnement de la concurrence et favorise de façon démesurée les anciens titres, notamment les titres de tendance social-démocrate et centriste. Du reste, le montant global des aides directes a baissé au cours des dernières années. Ainsi, les crédits affectés à la subvention de fonctionnement s'élevaient à 460 millions de couronnes en 2000 et sont passés à 406 millions en 2003. Cependant, cette baisse a été compensée par la modification du régime de la TVA.

LES AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

SUISSE

Dans ce pays, qui compte environ 7,5 millions d'habitants, chaque jour, 2,6 millions de quotidiens sont publiés ⁽¹⁾, ce qui correspond à **432 exemplaires pour 1 000 personnes de plus de quatorze ans.**

Huit quotidiens ont un tirage moyen supérieur à 100 000 exemplaires. Tous sont de langue allemande :

Blick, avec 309 300 exemplaires ;

Tages Anzeiger, avec 268 200 exemplaires ;

Neue Zürcher Zeitung, avec 169 600 exemplaires ;

Berner Zeitung, avec 136 600 exemplaires ;

Neue Luzerner Zeitung, avec 133 600 exemplaires ;

Aargauer Zeitung, avec 118 100 exemplaires ;

Basler Zeitung, avec 114 500 exemplaires ;

St. Galler Tagblatt, avec 109 600 exemplaires.

Le principal quotidien francophone, 24 Heures, a un tirage moyen de 88 500 exemplaires. Trois autres quotidiens francophones (la Tribune de Genève, Le Matin et Le Temps) ont un tirage supérieur à 50 000 exemplaires.

L'aide à la presse repose principalement sur les tarifs postaux préférentiels, mais l'introduction d'un régime d'aides directes sélectives est envisagé. En effet, le système actuel est considéré comme peu efficace : il n'a pas empêché la disparition de nombreux titres : entre 1980 et 1999, un quart des quotidiens ont disparu, et cette évolution, qui s'est accélérée dans la deuxième moitié des années 90, s'est essentiellement effectuée au détriment des journaux ayant des tirages inférieurs à 10 000 exemplaires.

(1) Ces chiffres sont fournis par l'Office fédéral de la statistique pour l'année 2000.

1) Les aides directes

Actuellement, la presse ne bénéficie pas d'aides publiques directes, mais l'introduction d'un tel système est envisagée.

Le 23 septembre 2003, le Conseil national a en effet adopté une proposition de sa commission des institutions politiques tendant à insérer dans la **Constitution fédérale un nouvel article 93a sur l'encouragement de la Confédération à la diversité et à l'indépendance des médias.**

Pour devenir définitive, cette disposition doit être adoptée par le Conseil des États, puis soumise à référendum. Elle **pourrait constituer la base constitutionnelle d'un nouveau régime d'aides sélectives à la presse**, qui devrait être défini par voie législative. Des subventions pourraient alors être réservées aux publications répondant à certains critères que la commission a esquissés (abonnements correspondant à un pourcentage minimal du tirage, parution régulière, partie rédactionnelle supérieure à un certain seuil, personnel qualifié, dépenses de formation minimales, existence d'une charte rédactionnelle, transparence des comptes, tirage compris dans une fourchette donnée...).

2) Les aides indirectes

a) La TVA à taux réduit

Le taux normal de TVA est de **7,6 %**, mais la presse bénéficie du taux réduit de **2,4 %**.

b) Les tarifs postaux préférentiels

L'article 15 de la loi sur la poste intitulé « Prix préférentiels pour le transport de journaux et de périodiques en abonnement » énonce :

« Afin de maintenir une presse diversifiée, la Poste applique des prix préférentiels aux journaux, en particulier à ceux de la presse régionale et locale, et périodiques en abonnement. Elle fixe ces prix en fonction notamment de la fréquence de parution, du poids, du tirage, du format et de l'importance de la partie rédactionnelle. Elle tient compte en outre de la proportion du tirage dont le transport lui est confié. Les prix préférentiels sont soumis à l'approbation du département. »

L'article 38 de l'ordonnance sur la poste précise les conditions d'application de cette mesure : elle concerne les publications paraissant au moins une fois par trimestre, qui ont au moins 1 000 abonnés, dont l'objet n'est pas principalement commercial ou publicitaire, et dont la partie rédactionnelle représente au moins 15 % du contenu total.

En contrepartie de cette obligation, la poste reçoit une indemnisation de la Confédération. Celle-ci s'élève actuellement à **80 millions de francs suisses** (soit environ 55 millions d'euros). Cette somme résulte d'une **modification à la loi sur la poste adoptée à la fin de l'année 2002 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004.** Auparavant, la Confédération indemnisait en effet la poste à hauteur de 100 millions de francs suisses chaque année (soit environ 70 millions d'euros). Lorsque la modification a été débattue, il avait été envisagé, pour favoriser la presse locale, d'exclure du bénéfice de cette aide les publications ayant un tirage supérieur à 300 000 exemplaires, ainsi que celles dont la partie rédactionnelle représente moins de la moitié du total.

On estime que les tarifs postaux favorables profitent à plus de 3 000 titres, parmi lesquelles de nombreuses revues spécialisées, les organes des syndicats et des associations, ainsi que des publications purement commerciales, comme celles des coopératives Migros et Coop.

Lors de la réforme de 2002, le Parlement a décidé le maintien de l'article 15 de la loi sur la poste jusqu'au 31 décembre 2007. Pendant la période transitoire, qui correspond aux années 2004 à 2007, un nouveau système d'aide à la presse devra être mis au point.

* *

*

Presse suisse, l'association des éditeurs de presse alémaniques, propose de remplacer le système des aides indirectes par des aides directes qui seraient distribuées par une fondation, la **Fondation pour la promotion de la presse suisse**, dont elle-même serait membre, tout comme Presse romande (l'association des éditeurs de presse francophones) et l'Association tessinoise des éditeurs de journaux. La Fondation utiliserait les subsides de la Confédération – Presse suisse demande 150 millions de francs suisses par an (soit environ 100 millions d'euros) – pour soutenir la distribution des journaux ainsi que la formation des journalistes. Presse romande préférerait le *statu quo*, c'est-à-dire le maintien des subventions versées à la poste pour couvrir une partie du déficit des journaux.

LES AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS

- Document n° 1** Autriche – Loi de 2004 sur la promotion de la presse (langue originale)
- Document n° 2** Belgique – Loi du 19 juillet 1979 tendant à maintenir la diversité dans la presse quotidienne d’opinion
- Document n° 3** Belgique – Arrêté royal du 20 juillet 1979 portant fixation des critères et des modalités pour l’exécution de la loi du 19 juillet 1979 tendant à maintenir la diversité dans la presse quotidienne d’opinion
- Document n° 4** Belgique – Décret de la communauté française du 31 mars 2004 relatif aux aides attribuées à la presse quotidienne écrite francophone et au développement d’initiatives de la presse quotidienne écrite francophone en milieu scolaire
- Document n° 5** Danemark – Loi du 17 novembre 2000 sur l’aide économique apportée à l’Institut pour le financement de la presse quotidienne (langue originale)
- Document n° 6** Luxembourg – Loi du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite
- Document n° 7** Pays-Bas – Articles 123 à 132 de la loi du 21 avril 1987 sur les médias, relatifs aux mesures d’aide à la presse (langue originale)
- Document n° 8** Pays-Bas – Articles 54 à 67 du règlement d’application de la loi susmentionnée, relatifs au fonds pour l’aide à la presse (langue originale)
- Document n° 9** Suède – Règlement 1990 : 524 sur l’aide à la presse (langue originale)
- Document n° 10** Suède – Directives du Conseil pour l’aide à la presse, émises le 12 novembre 1997 (langue originale)

