

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1997-1998

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1997.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1998, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI

PRESSE ÉCRITE

Par M. Alain GÉRARD,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Adrien Gouteyron, président ; Pierre Laffitte, Albert Vecten, James Bordas, Jean-Louis Carrère, Jean-Paul Hugot, Ivan Renar, vice-présidents ; André Egu, Alain Dufaut, André Maman, Mme Danièle Pourtaud, secrétaires ; MM. Philippe Arnaud, Honoré Bailet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, Jean-Pierre Camoin, Jean-Claude Carle, Robert Castaing, Marcel Daunay, Jean Delaneau, André Diligent, Ambroise Dupont, Daniel Eckenspieller, Gérard Fayolle, Alain Gérard, Roger Hesling, Pierre Jeambrun, Alain Joyandet, Philippe Labeyrie, Serge Lagauche, Henri Le Breton, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Pierre Martin, Philippe Nachbar, Michel Pelchat, Louis Philibert, Jean-Marie Poirier, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Jack Ralite, Victor Reux, Philippe Richert, Claude Saunier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Jacques Valade, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 230, 305 à 310 et T.A. 24.

Sénat : 84 et 85 (annexe n° 34) (1997-1998).

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

Les crédits d'aide à la presse pour 1998 sont en légère diminution par rapport à 1997. Cette évolution traduit sans doute un souci de bonne gestion financière de l'État, que votre rapporteur ne peut qu'approuver.

Elle provoquerait cependant essentiellement sa perplexité et son inquiétude (on sait l'importance des aides budgétaires pour des entreprises souvent d'autant plus fragile économiquement qu'elles sont plus utiles au bon fonctionnement de la démocratie) si n'était poursuivi avec un certain dynamisme un recentrage sur la presse d'information générale et politique inauguré les années passées.

Il est vrai que le dynamisme se dégrade parfois en hardiesse. Votre rapporteur exprime en particulier les plus vives réserves à l'égard de la brutale diminution des crédits de remboursements des charges téléphoniques de correspondants de presse. Cette diminution, justifiée par des hypothèses très optimistes sur la diminution des tarifs téléphoniques, apparaît susceptible de porter atteinte aux conditions d'exploitation d'une presse quotidienne régionale et locale qui traverse une conjoncture délicate.

Au-delà du projet de budget soumis par le gouvernement, plusieurs initiatives de l'Assemblée nationale auront des conséquences, dont il convient de tenir compte, sur l'économie de la presse. C'est le cas de l'abandon du rétablissement de la déduction supplémentaire de 30 % sur le revenu imposable des journalistes, qui tend à rendre inextricable le débat confus mené depuis l'année dernière sur la gestion de ce dossier.

Il faut en revanche se féliciter de la création d'une taxe sur les dépenses publicitaires effectuées dans le hors média imprimé. Son produit facilitera le financement de la modernisation de la presse quotidienne et de la presse hebdomadaire régionale.

*

* *

I. LA SITUATION DE LA PRESSE ÉCRITE

A. TENDANCES

1. Les recettes de la presse en 1996 : atonie globale, nuances catégorielles

• **Le chiffre d'affaires de la presse a progressé de 1 % en 1996**, ce résultat d'ensemble traduit un ralentissement après deux années successives de croissance ; rapproché de la variation des prix de la presse (environ 1 %) pour la même période, cette croissance modeste des recettes en valeur correspond à une stagnation en volume. Les deux composantes principales du chiffre d'affaires connaissent de faibles variations : les recettes des ventes progressent de 1,5 %, et les recettes de publicité de 0,3 % seulement, au lieu de respectivement 3,6 % et 4,9 % en 1995.

A la différence des deux années précédentes, deux catégories de presse ont une évolution négative, la presse nationale d'information générale et politique (- 2,9 %) et la presse gratuite (- 1,4 %). Deux autres catégories connaissent une légère croissance avec + 1,9 % pour la presse locale d'information générale et politique et + 2 % pour la presse spécialisée grand public ; la presse spécialisée technique et professionnelle a le résultat le plus favorable avec + 3,1 %.

• **Les recettes des abonnements ont progressé en 1996 de 3,7 %, celles des ventes au numéro de 1,4 %.**

Ventes par abonnement et ventes au numéro représentent les deux tiers du chiffre d'affaires presse. Ces recettes progressent de 1,5 % en 1996, soit moitié moins qu'en 1995 ; le ralentissement est dû essentiellement à un net fléchissement de la croissance des ventes au numéro : 0,4 % au lieu de 3,2 % pour l'année précédente.

Les évolutions sont assez différentes selon les catégories : la presse spécialisée technique et professionnelle connaît la plus forte progression, avec + 5,7 %, et la presse nationale d'information générale et politique, la plus forte baisse avec - 3,8 %.

Les recettes des ventes par abonnement continuent de progresser régulièrement (+ 3,7 %).

• **Les recettes de publicité ont été stables**

Après un net redressement en 1994 et 1995, les recettes de publicité sont proches de la stagnation en 1996 (+ 0,3 %). La publicité commerciale dont la croissance s'était déjà ralentie en 1995, connaît une quasi-stagnation en 1996 (+ 0,1 %).

Les petites annonces, après avoir fortement progressé en 1995, voient leur rythme de croissance s'infléchir à 1,2 % ; c'est un poste dont l'évolution est particulièrement sensible à la conjoncture du marché du travail et de l'immobilier.

• **Évolution par types de presse**

– *La presse spécialisée grand public*, presse télévision, presse féminine, presse sportive, dont le chiffre d'affaires représente 38 % de la presse éditeur, connaît une progression de 2 % pour son chiffre d'affaires global ; les ventes au numéro et les abonnements augmentent dans des proportions voisines, soit 1,8 % pour l'ensemble ; les prix des magazines ont très légèrement diminué pendant cette période.

– *La presse locale d'information générale et politique*, constituée à 90 % par les quotidiens locaux, et qui représente 27 % de la presse éditeur voit son chiffre d'affaires progresser de + 1,9 %, avec des variations très semblables pour les recettes de vente et de publicité.

L'augmentation des recettes de vente est principalement due à la croissance des recettes d'abonnement (+ 6 %) alors que l'évolution des ventes au numéro est faible (+ 0,4 %).

– *Le chiffre d'affaires de la presse nationale d'information générale et politique est en diminution de - 2,9 %*. Cette catégorie de presse représente 17 % de l'ensemble de la presse éditeur.

Les ventes reculent de - 1,8 % en raison d'une forte baisse des ventes au numéro (- 3,8 %) et malgré une progression non négligeable des ventes par abonnement. Cependant, les prix des quotidiens qui représentent environ 60 % de cette catégorie de presse, ont augmenté en moyenne de + 3,6 % en 1996 ; la baisse des ventes en volume devrait donc être encore plus importante.

Les recettes de publicité reculent de - 4,6 % en raison principalement de la diminution sensible de la publicité commerciale.

Pour la presse quotidienne nationale, principale composante de cette catégorie, on observe une diminution des recettes de ventes, l'accroissement

des ventes par abonnement ne suffisant pas à compenser la diminution des ventes au numéro. Les recettes de publicité sont également en baisse. Les magazines d'information générale et politique ont aussi une évolution nettement négative avec une forte baisse de la publicité commerciale, mais également un recul des recettes de ventes provoqué également par le fléchissement des ventes au numéro.

– *La presse spécialisée technique et professionnelle* est la catégorie qui enregistre la plus forte progression en 1996 avec + 3,1 % ; elle représente 11 % de la presse éditeur. Cette amélioration provient essentiellement du bon comportement des ventes dans leur ensemble : la progression est de 5,5 % pour les abonnements qui représentent les neuf dixièmes de la diffusion, et de 5,7 % pour les ventes au numéro. Les recettes de publicité ne progressent que faiblement en raison d'une stagnation de la publicité commerciale et malgré une amélioration sensible des petites annonces.

– *La presse gratuite* dont le chiffre d'affaires représente 7 % de l'ensemble de la presse connaît pour cette année, un fléchissement de ses recettes de - 1,4 % directement lié au recul du financement publicitaire, tandis que son tirage total annuel progresse de + 2,6 %.

2. La distribution de la presse : modernisation et rationalisation

a) La distribution coopérative

• Le plan de modernisation des NMPP

Rappelons que le conseil de gérance des NMPP a présenté en juillet 1993 un plan de réforme qui, sans remettre en cause les principes qui fondent son action depuis la Libération, avait pour objectif principal de permettre en 4 ans une baisse substantielle des coûts de distribution au profit des éditeurs. Il comportait un ensemble de mesures couvrant tout le champ d'activité des NMPP (gestion des invendus, organisation de la distribution, restructuration du réseau...). Ces mesures devaient permettre de dégager progressivement entre 1994 et 1997 des réductions de charges dont le montant annuel devait s'établir en fin de période à 737 millions.

Le dispositif technique comportait un volet social, également présenté en juillet 1993, prévoyant 700 départs échelonnés de 1993 à 1997 parmi les ouvriers de l'entreprise.

Par un protocole d'accord signé le 27 décembre 1993, les pouvoirs publics ont décidé d'accorder leur participation financière à ce plan social, participation assortie d'une convention FNE dérogatoire concernant 374 ouvriers. L'Etat devait contribuer pour 136,4 millions de francs et les

NMPP pour 80 millions au financement de l'allocation spéciale (départ à 55 ans) au titre de l'indemnité de licenciement, les NMPP versant 220 millions de francs supplémentaires.

- **La mise en oeuvre**

D'une manière générale, les objectifs assignés aux NMPP ont été dépassés. En 1996, les économies réalisées ont été supérieures à celles qui devaient être atteintes en fin de plan, puisqu'elle s'élevaient à 823 millions de francs, au lieu des 737 millions de francs initialement prévus pour ces trois premières années.

Plusieurs raisons expliquent ce bon résultat :

- Les économies au niveau régional ont été largement anticipées puisque, dès 1995, la quasi-totalité avaient été réalisées, avec deux ans d'avance sur le calendrier prévu. En 1996, elles atteignent 175 millions de francs et dépassent donc les 91 millions de francs prévus en fin de plan.

- Les économies réalisées au niveau des NMPP dépassent les prévisions : la réduction des charges de fonctionnement, qui devait atteindre 646 millions de francs en quatre ans, est en fait de 648 millions de francs en trois ans.

- La restructuration du réseau s'est accélérée puisque le nombre de dépositaires est passé de 680 fin 1994 à 395 au 31 décembre 1996. Pendant la même période, le nombre des dépôts équipés du système " Presse 2000 ", c'est-à-dire d'une logistique informatique performante et spécialement destinée aux dépositaires, est passé de 134 à 292, l'objectif affiché étant la modernisation de tous les dépôts au terme de la restructuration.

En revanche, le léger retard constaté en 1996 dans la réduction des effectifs, qui portait sur 31 postes, tend à s'accroître : au 1er janvier 1997, la différence entre les départs prévus et les départs réalisés était de 92 postes. A cette date, 772 personnes, dont 496 ouvriers, avaient quitté l'entreprise depuis le début du plan.

Conformément aux termes de la convention entre l'Etat et les NMPP, les économies réalisées ont été redistribuées aux éditeurs et aux diffuseurs.

Globalement, les éditeurs de quotidiens ont bénéficié, en 1996, d'une diminution supplémentaire de 1,75 %, en moyenne, du coût de distribution. Les éditeurs de publications bénéficient d'une baisse équivalente à 2,01 %. ce sont au total près de 295 millions de francs qui ont été redistribués aux éditeurs en 1996.

Concernant les diffuseurs, les modalités de revalorisation de leur rémunération ont été fixées par un protocole d'accord signé le 30 septembre

1994 par les NMPP, le Conseil supérieur des messageries de presse, l'Union nationale des diffuseurs de presse (UNDP) et le Syndicat national des dépositaires de presse (SNDP).

Les diffuseurs bénéficiaires du plan ont reçu le quart des sommes redistribuées sur trois ans. La revalorisation de leur rémunération, qui devait équivaloir, en fin de plan, à 1 % en moyenne, par rapport aux ventes au prix fort, a été obtenue dès le 1er janvier 1996, en avance de deux ans sur le programme initial. Ce résultat représente une redistribution de 152 millions de francs sur trois ans (38 millions de francs en 1994, 76 millions de francs en 1995 et 38 millions de francs en 1996).

• Les prolongements

Les efforts financiers consentis par l'Etat et les efforts de rationalisation des NMPP ont permis d'aller plus loin que prévu dans la diminution du coût d'intervention. Aussi, de 14 % de la valeur faciale des titres en 1994, celui-ci a pu être ramené à 9 % depuis le 1er janvier 1996 et l'objectif de 8 % apparaît désormais accessible. Par voie de conséquence, le coût global de distribution d'un titre par le réseau NMPP est aujourd'hui de l'ordre de 36 %, et se décompose ainsi : NMPP : 9 %, dépositaires : 10 % environ, diffuseurs : 17 % environ.

Les NMPP souhaitent à présent poursuivre et achever ce processus de modernisation, afin de faire descendre, d'ici 2001, leur coût d'intervention au taux plancher de 7 %. Elles ont demandé aux pouvoirs publics de maintenir leur contribution financière au nouveau plan social appelé à prendre la suite, à compter du 1er janvier 1998, de celui qui vient à expiration. A la sortie, l'effectif serait inférieur à 2.000 personnes (pour près de 3.500 en 1993 et 5.300 en 1985). Le montant des économies supplémentaires redistribuées à la presse atteindrait 300 millions de francs et présenterait un caractère durable, par rapport au coût ponctuel pour l'Etat estimé à 100 millions de francs sur quatre ans.

Une réunion interministérielle, tenue le 23 avril dernier sous la présidence du cabinet du Premier ministre de l'époque, a abouti à prolonger temporairement pour l'année 1998 les modalités dérogatoires du plan actuel (départs FNE à 55 ans), étant précisé, cependant, que les NMPP devront réintégrer en 1998 le régime de droit commun.

b) Le transport postal des abonnements

La deuxième partie du présent rapport analyse brièvement la grille tarifaire mise en place en 1997. Il convient de noter ici que, face aux augmentations de tarif, les éditeurs de presse réfléchissent à la mise en place de solutions de remplacement à la distribution postale.

M. Christian Blanchon, président de la commission des affaires postales de la FNPF, a ainsi déclaré récemment : “ *Que nous le voulions ou non, nous serons rapidement contraints à effectuer de nouveaux arbitrages entre les différents modes de transport et de distribution (...). La rigidité apparente des systèmes existants va s’atténuer et des techniques mixtes apparaîtront, recourant par exemple à des opérateurs différents pour le transport et la distribution, transférant l’abonnement postal au portage, ou impliquant davantage le réseau de vente dans le service à domicile de lecteurs dont le statut sera intermédiaire entre celui d’acheteur au numéro et celui d’abonné* ”.

Enfin certains éditeurs souhaitent que l’Etat facilite ce mode de diffusion en instituant une aide au lecteur, qui prendrait la forme d’une déduction fiscale sur l’abonnement.

c) Le portage

Le portage à domicile ne représente que 9 % de la diffusion de la presse. Relativement peu étendu en France, il est très inégalement réparti sur le territoire. Si les journaux alsaciens et lorrains ont un taux de diffusion par portage de 70 %, celui-ci est inférieur à 20 % dans le Sud-Ouest. Les quotidiens régionaux, qui ont l’entière maîtrise de leur système de distribution, y recourent plus que les nationaux (3 % seulement).

Depuis le plan de réforme des aides à la presse de 1995, le Gouvernement cherche à favoriser ce moyen de diffusion, qui semble être un moyen efficace pour la presse d’accroître le nombre de ses abonnés, de fidéliser ses lecteurs, donc de stabiliser ses recettes et de s’assurer des ressources de trésorerie.

C’est pourquoi, en 1996, des mesures allégeant les taux de cotisation sociales des vendeurs-colporteurs et porteurs de presse et exonérant de charges sociales la presse quotidienne nationale ont été adoptées ; par ailleurs, un fonds d’aide au développement du portage, qui devrait être doté de 45 millions de francs en 1998, va être mis en place. Les modalités d’attribution de ces crédits sont en cours d’examen.

A l’occasion des groupes de travail qui avaient été mis en place au début de 1997, les intervenants (NMPP, dépositaires, diffuseurs) se sont déclarés prêts à participer au développement du portage, considéré comme complémentaire de la vente au numéro plus que comme concurrent. Celui-ci pourrait aussi utiliser le réseau existant de vente au numéro : des expériences existent déjà, où le diffuseur de presse se charge de porter les exemplaires auprès des lecteurs intéressés.

Il faut noter enfin que la Poste intervient aussi dans ce domaine, et propose un service de portage aux éditeurs.

B. LES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT

1. L'élaboration d'un plan de soutien à la modernisation des quotidiens et des hebdomadaires locaux

• Les projets du Gouvernement

Lors de son audition par votre commission, le 21 octobre dernier, Mme Catherine Trautmann, ministre de la communication, a indiqué qu'elle faisait clairement le choix d'un plan de développement des quotidiens, ainsi que des hebdomadaires locaux. En effet, a-t-elle indiqué, *“ ce secteur joue un rôle essentiel pour le pluralisme et la démocratie. Il est également un facteur de la cohésion et du lien social. Il ne faut pas non plus sous-estimer sa contribution à l'activité économique, notamment locale. Simultanément, la presse quotidienne et assimilée supporte aujourd'hui des charges particulières, qui tiennent au poids de ses rédactions, à son histoire sociale, avec ses répercussions dans ses coûts de fabrication, sans parler des contraintes de son transport et de sa distribution, afin d'être disponible pour le lecteur, avant que celui-ci n'entame sa journée de travail ”*.

Une concertation avec les organes de presse concernés avait été lancée dès le 2 octobre afin de définir les orientations de ce plan.

A cette occasion, Mme Trautmann avait précisé certaines de ses intentions.

Elle avait tout d'abord indiqué qu'il s'agissait d'une démarche limitée dans le temps, quatre à cinq ans, supposant la création de ressources spécifiques et s'adressant à un segment spécifique et homogène de la presse. Elle avait aussi souhaité une concertation très active débouchant rapidement sur des mesures concrètes. Il s'agirait de dresser un constat précis des problèmes que rencontre la modernisation des entreprises et d'élaborer les mesures utiles dans un délai de trois mois.

Mme Trautmann avait enfin indiqué les thèmes sur lesquels elle souhaitait que des groupes de travail élaborent des propositions :

- l'amélioration de la connaissance du lectorat et de “ l'acte de lecture ” du quotidien, ainsi que la collecte d'éléments comparatifs entre pays européens ;

- le renforcement des rédactions, et en particulier la formation des journalistes, de même que l'ouverture sur le multimédia ;

- l'organisation de la fabrication : adaptation des effectifs, articulation du journalisme et des univers techniques, documentaires, artistiques etc. ;

- la création de nouveaux outils publicitaires allant plus loin que les initiatives de la presse quotidienne régionale concrétisées par le produit " 66-3 " ;

- l'encouragement du portage ainsi que les points de vente en banlieue, les distributeurs automatiques et la vente à la criée ;

- la diversification éditoriale vers le multimédia et l'utilisation des ressources d'Internet ;

- le lancement de campagnes d'image " offensives, modernes, jeunes, à l'adresse des lecteurs et des annonceurs ".

Tous ces thèmes ont fait l'objet de larges investigations les années passées, et l'on ne peut comprendre le lancement d'une nouvelle concertation que dans la perspective de la mise au point rapide d'un dispositif opérationnel, ce qui semble correspondre à l'intention du ministre. Cette perspective paraît d'autant plus probable que l'Assemblée nationale a institué en première lecture du projet de loi de finances, sur proposition de M. Jean-Marie Le Guen, rapporteur spécial du budget de la communication, un mécanisme de financement du plan de modernisation.

• La taxe sur les imprimés publicitaires et les journaux gratuits

L'article 18 bis nouveau du projet de loi de finances pour 1998 crée une taxe de 1 % du montant hors TVA des dépenses ayant pour objet l'édition ou la distribution d'imprimés publicitaires à l'exception des publications touristiques, et les annonces et insertions dans les journaux gratuits.

Cette taxe est acquittée par les annonceurs assujettis à la TVA soumis de plein droit au régime normal d'imposition.

Il ressort de ce dispositif que :

- la taxe est créée de façon permanente ;

- les assujettis sont les entreprises et organismes dont les activités ou une partie des activités sont soumises au régime réel normal de la TVA. Ceci inclut dans le champ d'application de la taxe les personnes morales de droit public et les organismes sans but lucratif exerçant occasionnellement une activité à caractère commercial soumise au régime réel normal de la TVA.

Il faut noter que la référence au régime réel normal de la TVA n'assujettit à la taxe de 1 % que les entreprises et organismes effectuant un

chiffre d'affaires commercial supérieur à 5 millions de francs en vente, ou supérieur à 1,5 million de francs en prestations de services.

- L'assiette de la taxe comprend les dépenses de publicité dans les journaux gratuits ainsi que dans tout ce qui est considéré comme imprimé publicitaire. Cette dernière notion figure dans l'article 20 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, dite loi Sapin, et a été explicitée dans les termes suivants par la circulaire d'application en date du 19 septembre 1994 :

“ Il ne semble pas qu'on puisse considérer comme imprimé publicitaire tout ce qui est à la fois imprimé et destiné à la publicité. Il existe, en effet, de nombreux objets (casquettes, tee-shirts) qui portent une inscription publicitaire imprimée. Indépendamment du fait que de tels objets ne seraient pas qualifiés d'imprimés publicitaires par ceux qui les font fabriquer, la volonté du législateur était de viser les objets qui étaient le plus directement en concurrence avec les médias traditionnels, et notamment la presse écrite. Les objets cités ne rentrent guère dans cette catégorie et doivent, sauf exception, être considérés comme objets publicitaires et non comme imprimés publicitaires.

En reprenant les termes de la loi et en se souvenant de l'objectif de cette extension, on considérera que la loi s'applique seulement aux objets qui sont essentiellement des imprimés (ce qui élimine les objets qui ont une fonction propre et qui accessoirement porte une inscription) et destinés à être distribués au public visé par la publicité.

On considérera ainsi comme exclus au titre de l'imprimé publicitaire, même s'ils peuvent être concernés au titre de l'achat d'espace, les affiches, y compris celles destinées à être apposées dans les points de vente ou à être vendues, les objets publicitaires, qui ont un usage, indépendamment de la publicité qu'ils portent, les présentoirs figurant dans les devantures et magasins, qui ne sont pas distribués.

*En revanche, on considérera comme visés par l'article 20 de la loi, dans la mesure où l'achat passe par un intermédiaire, **tous les imprimés du prospectus au catalogue destinés à être distribués, que ce soit manuellement, dans les boîtes aux lettres, par publipostage personnalisé ou par mise à la libre disposition du public**”.*

- le produit a été évalué à 300 millions de francs par an

• Commentaires de votre rapporteur

L'idée de taxer la publicité investie en dehors des “ grands médias ” (presse, télévision, affichage, radio et cinéma) est généralement justifiée par le fait que les investissements des annonceurs sont de plus en plus concentrés dans le secteur multiforme du “ hors média ” au détriment des supports

traditionnels, spécialement la presse. Il semble que le hors média tende actuellement à capter près des deux tiers des investissements publicitaires, les médias en recevant encore quelque 36%. La presse écrite reste le premier média en termes de chiffre d'affaires publicitaire, si l'on y incorpore les petites annonces, mais sa part du marché des grands médias a régulièrement décliné, passant de 51,1 % en 1992 à 47,3 % en 1996.

Il n'est pas nécessaire d'entrer dans le débat sur les responsabilités de cette évolution (et la régression du lectorat de la presse y est sans doute pour quelque chose) pour estimer utile d'organiser un transfert au profit de la modernisation d'une catégorie de presse à laquelle le concours de l'Etat est d'une part particulièrement légitime, puisqu'il s'agit d'une partie de la presse d'information générale et politique, d'autre part particulièrement nécessaire, puisque la sous-capitalisation des entreprises et les circonstances historiques qui alourdissent les coûts de fonctionnement de la presse quotidienne rendent particulièrement difficile le financement des programmes de modernisation et de rationalisation.

Ajoutons que la faible concentration des aides directes et indirectes de l'Etat sur la presse d'information générale et politique confirme l'opportunité de créer un mécanisme d'envergure consacré aux types de presse en situation difficile au sein de cette catégorie. On notera, à titre d'exemple, que sur une dotation de 2,750 milliards de francs en 1996, la presse quotidienne régionale a perçu 305 millions, ce qui représente 15% du montant global, alors qu'elle représente quelque 50% de la presse d'information générale et politique.

Il faut donc approuver le principe d'un financement du plan de modernisation de la presse quotidienne et de la presse hebdomadaire régionale par le produit d'une taxe sur la publicité hors média.

Encore conviendrait-il de bien préciser la portée de ce mécanisme.

Il ne semble pas justifié de le pérenniser au-delà de la durée d'application du plan de modernisation. L'objectif est de donner à la presse quotidienne les moyens de se remettre à égalité de concurrence avec le hors média, de procéder en particulier aux adaptations permettant de conquérir de nouveaux lecteurs. Il ne s'agit donc pas d'organiser un transfert permanent de ressources entre deux secteurs économiques en concurrence sur le marché de la publicité. La taxe sur le hors-média imprimé doit être comprise comme une action précise à durée limitée. L'aide permanente de l'Etat à la presse d'information générale et politique répond quand à elle à des objectifs d'intérêt public qui justifient un financement budgétaire. Il faut éviter de préparer le terrain à la débudgétisation de ces aides vers un compte d'affectation spéciale. Il est par conséquent souhaitable de limiter la durée d'application de la mesure adoptée par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, la définition de l'assiette adoptée par l'Assemblée nationale aura deux conséquences contestables.

D'une part, les entreprises de vente par correspondance, pour lesquelles l'édition et la distribution de catalogues n'apparaissent pas comme un investissement publicitaire mais comme le mode normal d'exercice de leur activité commerciale seraient soumises à la taxe. Ceci ne semble pas justifié.

D'autre part, l'Assemblée nationale a exclu de l'assiette de la taxe les publications touristiques. Ceci aboutit à exonérer les professionnels du tourisme de toute contribution sur leur publicité hors-média et à leur donner un avantage indu sur les autres acteurs économiques.

L'objectif de l'Assemblée nationale était en fait d'exonérer non pas les voyagistes mais les syndicats d'initiative et offices de tourisme. On peut y arriver par un biais différent, comme il sera indiqué ci-dessous à propos des assujettis.

Le choix d'assujettir les annonceurs, aussi nouveau qu'il apparaisse au regard des mécanismes existants de taxation du marché publicitaire, car les taxes sur la publicité télévisée et radiophonique sont acquittées par les diffuseurs et non par les annonceurs, ce choix paraît incontournable. L'assujettissement des prestataires de services publicitaires, qui avait été envisagé initialement, posait en effet de très difficiles problèmes d'assiette et de distorsions de concurrence.

Il faut noter que les " petits annonceurs " ne seront pas touchés par la nouvelle taxe dans la mesure où le régime réel normal d'imposition de la TVA, auquel il faudra être assujetti pour être assujetti à la taxe sur le hors média, n'est pas appliqué en deçà de 5 millions de francs de chiffre d'affaires dans le commerce et de 1,5 millions de francs de chiffre d'affaires dans les services, comme indiqué ci-dessus. C'est un aspect satisfaisant du mécanisme adopté. En effet, il est peu vraisemblable que les commandes publicitaires hors-média des petits annonceurs expliquent les pertes de marché de la presse écrite. Assujettir à la taxe cette catégorie d'entreprises apparaît donc injustifié et, de plus, serait source de complexités administratives inopportunes.

Il faut aussi noter le fait que les personnes morales de droit public chargées d'un service public et les organismes sans but lucratif sont assujettis à la TVA pour les activités commerciales qu'ils peuvent avoir occasionnellement. Si le chiffre d'affaires effectué dans le cadre de ces activités est supérieur aux seuils d'assujettissement évoqués ci-dessus, l'organisme concerné est soumis au régime réel normal de la TVA et se trouvera par voie de conséquence imposable à la nouvelle taxe de 1 %. Et cette taxation portera sur l'ensemble des dépenses de promotion hors-média de l'organisme en question, y compris celles qui n'ont pas véritablement une

nature publicitaire et n'ont aucun lien avec les activités commerciales à l'origine de l'entrée dans le champ d'application de la taxe.

Il y a là un effet pervers à corriger en faisant en sorte que les dépenses publicitaires et de promotion liées aux activités non commerciales d'un organisme public ou sans but lucratif soient exonérées de la nouvelle taxe. Ceci permettrait de régler le cas des syndicats d'initiative et offices de tourisme sans exonérer l'ensemble des imprimés touristiques.

2. L'adaptation des aides à la presse

Mme Catherine Trautmann a affirmé, lors de la première séance de travail du groupe chargé d'élaborer le plan de soutien à la modernisation des quotidiens et hebdomadaires locaux, son intention d'engager dans les mois qui viennent l'adaptation des aides à la presse. On ne peut qu'approuver l'intention, dans l'attente de la réalisation. La réforme des aides à la presse a en effet été de multiples fois envisagée, éclairée par d'excellents rapports concluant généralement en faveur d'un recentrage au profit de la presse d'information générale et politique, mais n'a suscité jusqu'à présent que des initiatives de portée limitée tant s'avère complexe la remise en cause de situations acquises héritées de l'extension progressive des aides à l'ensemble de la presse.

3. Le régime fiscal des journalistes

L'initiative prise par l'Assemblée nationale de revenir sur le rétablissement, prévu par le projet de loi de finances, des déductions supplémentaires pour frais professionnels dont bénéficie une centaine de professions, a singulièrement compliqué un problème que la loi de finances pour 1997 avait réglé de façon satisfaisante.

Il faut rappeler que cette loi avait prévu simultanément la suppression progressive des déductions supplémentaires pour frais professionnels, et l'allègement du barème de l'impôt sur le revenu, la seconde mesure compensant les effets de la première sur les revenus des professions concernées.

Or, l'abandon par l'actuel Gouvernement de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu a fait disparaître un élément essentiel de l'équilibre du dispositif, ce qui a motivé la décision de rétablir les abattements dans le projet de loi de finances pour 1998.

En ce qui concerne les journalistes, la loi de finances pour 1997 avait créé un fonds destiné à composer les pertes de revenus dues nonobstant la

réforme des barèmes à la suppression de l'abattement de 30 % dont bénéficie cette profession.

La mise en place d'un mécanisme de remboursement, très lourd à gérer sur le plan administratif, avait été envisagée à la suite d'une mission confiée à M. Alain Badré, inspecteur des finances, et à M. Jacques Bonnet, président de chambre à la Cour des comptes.

A la suite de la suppression des déductions supplémentaires par l'Assemblée nationale, le Gouvernement a abondé de 100 millions de francs le fonds de compensation.

Il ne s'agit pas d'un retour à la situation postérieure à l'adoption de la loi de finances pour 1997 dans la mesure où l'abandon de l'allègement du barème de l'impôt sur le revenu va considérablement augmenter le nombre des journalistes éligibles à la compensation et vraisemblablement transformer ce mécanisme en une ingérable machine administrative chargée de rembourser à certains contribuables, à grands frais de fonctionnement, une partie de leur cotisation fiscale.

Face à cette courtelinesque perspective, votre rapporteur considère qu'il serait sage que l'Etat se donne le temps d'envisager avec la profession les moyens d'opérer sans heurt le retour au droit fiscal commun.

II. LES AIDES À LA PRESSE

En quoi le projet de budget pour 1998 traduit-il les priorités énoncées par le gouvernement en faveur de la presse d'information générale et politique ?

A. LES CRÉDITS DE 1997

1. Les aides directes

	LF1 1996	Dotation 1996 (après gel de 15 %)	LF1 1997	Projet LF1 1998	Variation 98/97 (en %)
Aide au transport SNCF de la presse	140 421 266	119 358 076	140 421 266	95 000 000	- 32,3
Remboursement des charges téléphoniques	30 676 367	26 074 912	26 040 000	13 800 000	- 47
Aide à l'expansion de la presse française à l'étranger	36 972 809	31 426 888	21 490 000	21 500 000	-
Aide aux quotidiens nationaux à faibles ressources de petites annonces	19 335 123	15 684 855	15 700 000	19 000 000	+ 21
Aide à la presse hebdomadaire régionale	5 000 000	5 000 000	7 000 000	8 000 000	+ 14,3
Fonds d'aide au portage	0	0	15 000 000	45 000 000	+ 2
Fonds presse multimédia	0	0	0	15 000 000	-
Plan social de la presse parisienne	25 000 000	25 000 000	13 000 000	13 200 000	+ 1,5
Remboursement des cotisations sociales de portage des quotidiens nationaux	2 400 000	2 400 000	2 400 000	8 000 000	+ 2,33
Total aides budgétaires à la presse	267 821 266	231 758 077	248 864 612	246 300 000	- 1,03

Le tableau précédent montre que les aides directes à la presse inscrites dans le projet de budget de 1998 diminuent légèrement (- 1,03 %) par rapport à la loi de finances de 1997. Les crédits passent en effet de 248,8 millions de francs à 246,3 millions de francs. Si l'on ajoute aux postes traditionnels de l'aide à la presse les abonnements souscrits par les administrations auprès de l'AFP (qui passent de 578,6 millions de francs en 1997 à 588,7 millions de francs en 1998, soit une augmentation de 1,7 %), bien que ces crédits ne puissent être assimilés à une aide directe à la presse, les crédits inscrits au budget des services généraux du Premier ministre passent de 827,4 millions de francs en 1997 à 835 millions de francs en 1998, soit une augmentation de 0,9 %, c'est l'évolution retenue par le ministre de la communication.

L'évolution en fait légèrement négative des crédits 1998 d'aide à la presse s'inscrit dans une tendance au repli lancée avec le gel de 15 % des

crédits opéré en février 1996, gel dont le Sénat avait partiellement rattrapé les effets lors du vote de la loi de finances pour 1997 en portant les crédits du projet de budget de 230,2 millions de francs à 248,8 millions de francs (contre 267,8 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1996). Ces évolutions sévères, que le projet de budget pour 1998 confirme, ne prennent sens que dans la perspective d'un redéploiement de l'aide publique au profit de la presse d'information générale et politique.

De très nombreux rapports, y compris plusieurs rapports et avis budgétaires émanant de votre commission¹, ont régulièrement demandé ce recentrage que les Gouvernements précédents ont engagé avec prudence et qu'il convient de poursuivre de façon progressive et ferme.

Qu'en est-il à cet égard du projet de budget pour 1998 ?

Il convient, avant de passer en revue les différentes aides, de rappeler les trois grands mouvements qui affectent ce budget :

- Il faut noter un certain nombre de fortes réductions de crédits :

- les remboursements à la SNCF de réductions de tarifs passeront de 140,4 millions de francs en 1997 à 95 millions de francs ;

- l'allègement des charges téléphoniques des correspondants de presse passera de 26 millions de francs à 13,8 millions de francs ;

- Le projet de budget favorise en revanche :

- l'aide au portage. Le crédit passerait de 15 millions de francs en 1997 à 45 millions de francs, et le remboursement des charges sociales de portage de la presse parisienne passerait de 2,4 millions de francs à 8 millions de francs ;

- le multimédia, pour lequel un fonds de 15 millions de francs sera créé (en 1997, un crédit de 20 millions de francs provenant de la SOFARIS, société de capital-risque, avait été mis à la disposition de la presse sous la forme d'avances remboursables) ;

- les quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires, qui recevront 19 millions de francs contre 15,7 en 1997.

- On constate enfin une stabilité des crédits affectés à trois actions :

- le fonds d'aide aux quotidiens régionaux locaux et départementaux à faibles ressources publicitaires (7,8 millions de francs) ;

¹ Cf. en particulier les rapports pour avis de votre commission pour 1996 et 1997, ainsi que le rapport sur la distribution de la presse, n° 152, première session ordinaire de 1994-1995.

- le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger (21,5 millions de francs) ;

- la contribution au plan social de la presse parisienne (13,2 millions de francs).

Venons-en à l'examen des différentes aides.

a) *Le remboursement à la SNCF des réductions de tarifs accordées à la presse*

• Les crédits de 1998

Il s'agit de la principale aide directe en volume. Elle recule de 32,3 % par rapport aux crédits de 1997, pour s'établir à 95 millions de francs. Elle permet de verser à la SNCF une indemnité compensatrice des réductions tarifaires consenties pour le transport des publications inscrites à la commission paritaire. Accordé initialement aux seuls quotidiens, ce régime tarifaire a ensuite été étendu aux autres catégories de presse. La compensation versée par l'Etat, prévue par le statut de la SNCF et par son cahier des charges, a été fixée par la convention du 30 décembre 1988 et révisée à partir du 1er janvier 1996 afin d'accentuer l'effort en faveur de la presse quotidienne. L'indemnité versée par l'Etat a été fixée à 70 % du tarif pour les quotidiens et à 35 % pour les périodiques, ce qui porte la contribution moyenne de l'Etat à 37 %. Les éditeurs acquittent le complément. En 1998, le taux de la compensation versée pour les quotidiens restera fixée à 70 % du tarif, le taux des autres publications étant abaissé à 22 %. On rappellera qu'avant 1995, un taux de 50 % était appliqué uniformément à toutes les publications.

• Remarques

Cette évolution s'inscrit dans la logique du recentrage souhaitable des aides en faveur de la presse d'information générale et politique. Dans son rapport pour avis de l'année dernière, votre rapporteur avait souhaité une meilleure utilisation de ces crédits grâce à l'utilisation plus rationnelle des moyens de transport fournis par la SNCF (le même degré d'urgence ne s'attache pas à tous les envois) et grâce à un redéploiement en faveur d'autres moyens de transport, notamment les moyens spécifiques des messageries. L'utilisation intensive par celles-ci des transports ferroviaires est susceptible, en effet, d'être assimilée à une subvention indirecte à ces entreprises.

La concentration des aides sur la presse quotidienne est en outre d'autant plus justifiée que des comparaisons avec d'autres pays d'Europe montrent le relatif isolement du système français.

Allemagne

Les chemins de fer allemands appliquent à la presse le même régime qu'aux autres marchandises. Le transport est effectué par wagon complet, expéditions de détail ou expéditions express. Le niveau tarifaire est le plus élevé prévu par les tarifs.

Pratiquement, les chemins de fer ne transportent plus d'envois de presse, ceux-ci étant acheminés par route ou par avion pour le trafic international (les envois repris sous la dénomination " presse " sont exclus du monopole des postes).

Belgique

Les chemins de fer belges appliquent aux journaux et périodiques hebdomadaires, à l'exclusion des invendus, un tarif spécial dont les prix varient selon les acheminements : trains intérieurs ou trains internationaux. En cas de hausse du prix de vente des journaux, les prix du tarif sont revus en fonction de l'indice des prix de détail enregistré au moment de cette hausse.

Le transport s'effectue autant que possible par trains de voyageurs si un service rapide ne peut être assuré par d'autres trains.

Pays-Bas

Les chemins de fer néerlandais appliquent à la presse le tarif express normal. Les envois, acceptés seulement en expédition, sont acheminés soit par trains de voyageurs, soit par trains de nuit.

Suisse

Les envois de journaux et de périodiques sont taxés selon le tarif normal des colis express, et peuvent bénéficier de prix forfaitaires par abonnement.

Les envois sont acheminés d'une façon générale en régime express. Il arrive que des envois de périodiques ou des envois importants par wagon complet soient acheminés en grande vitesse, moyennant le paiement des frais de transport prévu pour ce régime.

b) Allègement des charges de télécommunications des entreprises de presse

• Les crédits de 1998

Ils diminuent de 47 % dans le projet de budget, s'établissant à 13.800.000 francs contre 26.400.000 francs en 1997. La diminution est encore plus sensible si l'on rappelle le montant de 30.600.000 francs inscrits dans la loi de finances initiale de 1996.

• Remarques

Rappelons d'abord le fonctionnement de cette aide réservée initialement aux quotidiens et agences de presse, et étendue à la presse hebdomadaire régionale d'information générale et politique par le décret du 26 mars 1993 :

– Les remboursements s'appliquent aux communications interurbaines rédactionnelles à destination du siège ou de l'agence. Celles qui émanent du siège ne sont pas remboursées.

– La réduction de tarif est de 50 % sur les dépenses téléphoniques et sur les liaisons louées. En ce qui concerne ces dernières, la réduction est appliquée sur la totalité du montant du tarif de location.

– La réduction porte sur la totalité du montant des communications correspondants individuels ; il en est de même des communications effectuées par carte Pastel, numéro vert et numéris (trafic numérique). En effet, ces communications peuvent être considérées comme rédactionnelles dans leur totalité.

– En revanche, la réduction s'applique sur 60 % des communications émanant des bureaux régionaux. Celle-ci font donc l'objet d'un abattement préalable de 40 % à raison de 30 % pour exclure les communications locales et 10 % pour exclure les communications non rédactionnelles. Les communications émanant de bureaux équipés par ailleurs de liaisons louées font l'objet d'un abattement préalable plus important (75 %).

– Enfin, les transmissions par fac-similé des quotidiens et assimilés, effectuées en vue de leur impression dans un ou plusieurs centres différents du lieu d'édition, font l'objet d'une réduction de tarif de 40 %.

– Les modalités de remboursement des charges téléphoniques aux hebdomadaires régionaux sont légèrement différentes : si le journal dispose de bureaux détachés, seules les communications de ces bureaux vers le siège donnent lieu à la réduction ; si le journal ne dispose pas de bureaux détachés, les communications transmises du siège administratif vers le lieu d'assemblage et la fabrication peuvent donner lieu à remboursement.

Par ailleurs, les communications des correspondants qui arrivent au lieu de fabrication du journal, bénéficient également de l'allègement des charges téléphoniques dès lors qu'elles y font l'objet d'un traitement rédactionnel par une équipe de journalistes.

Cette aide intéresse particulièrement la presse régionale et locale en raison du nombre élevé des correspondants (25.000 pour la presse régionale). Son champ d'application a progressivement été étendu aux transmissions numériques de donnée éditoriales (textes et photos) dans les limites de débit

du RNIS, ce qui a contribué à favoriser la modernisation de la presse et son adaptation aux nouvelles techniques.

Le Gouvernement justifie le repli des crédits de 1998 en se fondant sur l'archaïsme supposé d'un système établi à une époque où le coût du téléphone était élevé. La diminution du prix des communications téléphoniques avec l'entrée de ce secteur dans la concurrence en 1998 impliquerait alors la disparition progressive de cette aide. Mais on a vu que d'une part, celle-ci est très concentrée sur la presse régionale et locale d'information générale et politique, ce qui correspond à la logique générale de réorientation des aides, que d'autre part elle apparaît actuellement comme un moyen de favoriser l'appropriation par la presse des nouvelles techniques de l'information.

Il est vrai qu'un fonds d'aide au multimédia doté de crédits budgétaires est créé en 1997 afin d'encourager ce type de développement. Ceci pourrait justifier un certain repli des crédits de remboursement des charges téléphoniques si le fonds d'aide au multimédia permet de financer l'utilisation en interne des nouvelles technologies et pas seulement le développement de nouveaux services destinés au public.

En tout état de cause, il conviendra de vérifier que le pari fait par le Gouvernement sur l'évolution des tarifs de communications téléphoniques ne pénalise pas la presse actuellement éligible au remboursement des charges téléphoniques.

c) Le fonds d'aide au multimédia

Un fonds d'aide au multimédia avait été mis en place en 1996 afin d'octroyer aux entreprises de presse une avance partiellement remboursable leur permettant de développer des projets éditoriaux utilisant les nouvelles techniques de l'information et de la communication. Une convention du 8 janvier 1997 entre l'Etat, l'Institut pour le financement du cinéma (IFCIC) et la SOFARIS a prévu l'abondement de ce fonds par un montant de 20 millions de francs prélevé sur les 50 millions de francs affectés à la SOFARIS en 1995 afin de garantir les prêts bancaires aux entreprises de presse.

En 1998, on passera à un financement budgétaire avec l'inscription d'une dotation de 15 millions de francs au chapitre 41-10 des services généraux au Premier ministre.

Les seuls renseignements dont dispose actuellement la représentation nationale sur l'utilisation de cette dotation ont été exposés par le ministre lors de l'examen des crédits de la communication audiovisuelle par l'Assemblée nationale le 22 octobre dernier. Trois critères d'éligibilité sont envisagés :

- la création de nouveaux contenus éditoriaux sur Internet. Il s'agirait de la transposition de l'édition papier d'un journal sur ce support et de la valorisation de l'information détenue dans différents domaines, en fédérant les acteurs régionaux et locaux, ou des réseaux de partenaires existants ;

- la numérisation des fonds d'archives et de documentation, cette possibilité concernant quelques titres aux fonds particulièrement riches, les grands quotidiens nationaux en particulier ;

- l'utilisation des ressources d'Internet dans le fonctionnement du réseau rédactionnel, et l'utilisation d'Internet dans le travail. Cette description assez vague de la troisième orientation semble évoquer la constitution de réseaux Intranet par les organes de presse afin de rationaliser leur fonctionnement en utilisant les outils Internet.

On ne dispose en revanche d'aucune information sur le mode de répartition des crédits. Il semblerait logique qu'il soit tenu compte de la politique de recentrage des aides sur la presse d'information générale et politique.

d) Le soutien au plan social de la presse parisienne

Ce crédit augmentera de 1,5 % en 1998 et s'établira à 13,2 millions de francs. L'objectif est de financer, pour la moitié de l'allocation versée, les congés de reconversion de 872 ouvriers et cadres techniques de plus de 50 ans et de moins de 55 ans au-delà du 10^e mois (en deçà, l'allocation de reconversion est financée dans les conditions de droit commun).

e) Le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger

Les crédits de ce fonds seront stabilisés en 1998 : 21,5 millions de francs contre 21,49 millions de francs en 1997, lors de l'examen des crédits de la presse. Le Sénat avait obtenu une dotation supplémentaire sur ce poste très touché par le projet de loi de finances pour 1997.

Votre rapporteur rappelle que trois grandes catégories de bénéficiaires se répartissent ces crédits : d'une part, les Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP) et l'Union pour la diffusion de la presse française dans le monde (Unipresse), qui sont des organismes collectifs d'exportation ; d'autre part, les éditeurs individuels. 54 éditeurs représentant 250 titres ont été admis au bénéfice de l'aide en 1997. Ils se sont vu attribuer 5.570.000 francs, soit 26 % du Fonds.

Tous les types de publications françaises inscrites à la commission paritaire des publications et agences de presse et justifiant d'une part d'un marché à l'étranger, d'autre part d'un plan de promotion sérieux, peuvent prétendre à une aide du fonds. Ces publications doivent, de surcroît, être

rédigées “ tout ou partie ” en français et “ contribuer au rayonnement de la langue, de la pensée et de la culture françaises à l'étranger ”.

Sont notamment aidés :

- les titres dont l'actualité exige une livraison rapide et donc le transport par avion :

- quotidiens

- publications hebdomadaires d'information générale

- les publications scientifiques

- les publications médicales

- les publications spécialisées

- les publications pédagogiques ou pour la jeunesse ;

- les publications littéraires, philosophiques et artistiques.

f) Aides au portage

Il en existe deux catégories.

La première est la compensation des charges liées au portage des quotidiens nationaux. Le fonds correspondant augmente de 233 %, les crédits passant de 2,4 millions de francs en 1997 à 8 millions de francs. Ils permettront le remboursement de la totalité des charges sociales afférentes. Cette mesure a été prise pour cinq ans dans le cadre du plan de réforme des aides à la presse décidé en mai 1995.

La seconde mesure n'est pas limitée à la presse nationale. Un crédit de 45 millions de francs, en augmentation de 200 % par rapport à 1997, est accordé au fonds d'aide au développement du portage créé par la loi de finances initiale pour 1997 et dont les modalités de fonctionnement viennent d'être fixées par le ministère.

On ne peut qu'approuver ces fortes augmentations de crédits : le portage est une forme de distribution de la presse quotidienne dont les avantages sont certains, compte tenu en particulier de la baisse de qualité de la distribution postale. Il convenait donc d'accentuer les aides correspondantes afin de favoriser le développement de moyens dont seule une partie de la presse régionale dispose à l'heure actuelle. Ajoutons que ces aides sont ciblées par nature, seule la presse d'information générale et politique étant portée.

g) Les fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires ou en petites annonces

• Le fonds d'aide aux quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires

Pérennisée par le décret du 12 mars 1986 après plusieurs prorogations, cette aide est destinée aux quotidiens d'information politique et générale à diffusion nationale, paraissant 5 jours au moins par semaine, imprimés sur papier journal et dont le tirage et la diffusion payante sont inférieurs, en moyenne, à 250.000 exemplaires. Le prix de vente doit être compris dans une fourchette de + 30 % et - 10 % du prix de vente moyen pondéré des quotidiens nationaux d'information politique et générale. Enfin, les recettes publicitaires des journaux éligibles ne peuvent excéder 25 % de leurs recettes totales. Ces conditions sont vérifiées sur les données de l'année précédant celle de l'attribution de l'aide.

Les bénéficiaires de l'aide ont été en 1997 La Croix et l'Humanité.

En 1998, le crédit sera porté de 15,7 millions de francs à 19 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 21 %.

• Le fonds d'aide aux quotidiens régionaux départementaux et locaux à faibles ressources en petites annonces est maintenu à son niveau de 1997 : 7,8 millions de francs.

Créée par le décret du 28 juillet 1989, cette aide est réservée aux quotidiens de langue française d'information politique et générale à diffusion régionale, départementale ou locale :

- paraissant cinq jours au moins par semaine et imprimés sur papier journal,

- dont le tirage et la diffusion payante sont respectivement inférieur, en moyenne, à 70.000 et 60.000 exemplaire ;

- dont l'édition locale la plus diffusée est vendue à un prix compris entre 90 % et 130 % du prix de vente moyen des quotidiens régionaux, départementaux ou locaux d'information politique et générale ;

- dont les recettes de petites annonces n'excèdent pas 5 % de leurs recettes publicitaires totales ;

- qui, dans la région ou le département où ils sont diffusés, n'ont pas la diffusion la plus forte des quotidiens régionaux, départementaux ou locaux, et, par conséquent, ne sont pas en position dominante.

h) Le fonds d'aide à la distribution de la presse hebdomadaire régionale

Ses crédits progressent de 14,3 % par rapport à 1997 et s'établissent à 8 millions de francs.

2. Les aides indirectes

Il s'agit essentiellement de la contribution du budget au transport postal de la presse, fixée, comme les années précédentes, à 1,850 milliard de francs, contre 1,900 milliard en 1997 ainsi que le prévoyait le contrat de plan 1995-1997 entre l'Etat et La Poste. Ce repli de 50 millions de francs est difficilement justifiable.

On peut aussi assimiler les souscriptions d'abonnements de l'AFP à une aide budgétaire indirecte à la presse dans la mesure où cette subvention facilite la fixation des tarifs de l'AFP à un niveau modéré. Ce poste augmentera de 1,7 % en 1998, les crédits passant de 578,6 millions de francs, 588,7 millions de francs.

En ce qui concerne le transport postal de la presse, abondamment commenté par votre rapporteur dans ses rapports écrits des années précédentes, et qui vient de faire l'objet de larges développements dans le rapport " Sauver La Poste " présenté par M. Gérard Larcher, sénateur, au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, il semble utile de rappeler brièvement les principaux éléments de la grille tarifaire entrée en vigueur le 1er mars 1997.

Cette grille tarifaire comporte trois tarifs linéarisés en fonction du poids :

- tarif urgent, correspondant à une distribution dans le cadre du service universel dans la journée suivant le dépôt ;

- tarif non urgent ;

- tarif contact, correspondant à une remise directe des publications aux bureaux de poste distributeurs pour distribution aux abonnés le jour même.

Par ailleurs, il a été considéré qu'une augmentation de 50 % en 5 ans en francs constants du coût du service obligatoire du transport postal de la presse demeurerait acceptable.

Le nouvelle grille prévoit aussi l'application d'un avantage tarifaire de 28 % à terme de 5 ans, aux publications d'information générale et politique

remplissant les conditions définies à l'article D19-2 du code des postes et télécommunications.

Elle prévoit enfin la mise en place d'un dispositif et de seuils d'écrêtement garantissant que les hausses tarifaires sont plafonnées à :

- 15 centimes la première année et 20 centimes les années suivants, pour les publications dont le poids est inférieur à 100 grammes ;

- 20 % la première année et 25 % les années suivants, pour les publications dont le poids est supérieur à 100 grammes.

Enfin, un observatoire des tarifs postaux a été mis en place le 19 juin de cette année. Il permettra aux publications les plus fragilisées par l'application du nouveau dispositif tarifaire de bénéficier de mesures particulières. Le financement du dispositif sera assuré par La Poste à hauteur de 10 millions de francs en 1997 et 5 millions de francs en 1999 et 2000.

Les dispositions spécifiques prises en faveur de la presse d'information générale et politiques peuvent-elles être tenues pour satisfaisantes ? Votre rapporteur rappelle son adhésion à l'objectif de recentrer l'aide publique sur ces publications. Le rapport Larcher insiste aussi sur cette nécessité, tout comme le faisait le rapport présenté par M. Adrien Gouteyron sur la distribution de la presse à la fin de 1994. La nouvelle grille tarifaire fait incontestablement un pas dans ce sens.

La poursuite de l'évolution vers un meilleur ciblage de l'aide postale pourrait être un des objectifs susceptible d'influer sur la négociation du contrat de plan Etat-Poste 1998-2002.

B. LES AUTRES AIDES

Le tableau ci-dessous montre l'importance des moins values de recettes dues aux mesures fiscales prises en faveur de la presse (et au tarif postal, dont La Poste assure une part de la charge).

AIDES NON BUDGÉTAIRES À LA PRESSE

(en millions de francs)

Nature de la dépense	1995	1996	1997
Moins-value de recettes de La Poste	3 341	3 593	3 341
Allègement de la TVA	990	1 020	1 000
Régime spécial des provisions (39 bis)	210	210	210
Exonération de la taxe professionnelle	1 062	1 009	nc

1. Le régime particulier de TVA

La dépense fiscale correspondant à l'imposition des publications de presse à la TVA au taux de 2,10 % représente, par rapport à l'assujettissement au taux réduit de 5,5 %, en 1996, un montant de 1,020 milliard de francs, et en 1997, un montant de un milliard de francs.

La presse réclame traditionnellement l'imposition au taux 0 %, quel est l'état de ce dossier ?

Rappelons que la directive 92/77/CEE du 19 octobre 1992 relative au rapprochement des taux de TVA permet le maintien des taux super réduits, c'est-à-dire inférieurs au taux réduit minimal de 5 %, dès lors qu'ils existaient avant le 1er janvier 1991 et ce jusqu'à la fin de la période transitoire, fixée initialement au 1er janvier 1997. En revanche, les taux super réduits ne peuvent être abaissés pendant cette période.

Dès lors, la France peut maintenir le taux de 2,10 % pendant toute la durée de la période provisoire, sans le diminuer pour autant.

Dans le cadre du passage à la monnaie unique et de l'harmonisation de la fiscalité indirecte, la Commission européenne a adopté, en juillet 1996, un programme de travail pour l'instauration d'un système commun de TVA.

La commission proposera à la fin de 1997, un rapprochement des taux de TVA entre les Etats membres ; puis fin 1998, des mesures relatives aux régimes particuliers (suppression, harmonisation) et aux mesures de transition, enfin, mi-1999, des dispositions relatives à la dernière étape de l'harmonisation des taux. Le régime actuel est donc prorogé pour encore plusieurs années, au moins jusqu'à 2001.

2. Le régime de l'article 39 bis du code général des impôts

a) Présentation générale du dispositif

L'article 118 de la loi de finances pour 1997 a reconduit, jusqu'à 2001, en les aménageant, les dispositions de l'article 39 bis du code général des impôts, instaurées dès 1945.

Ces dispositions permettent aux entreprises de presse éditant, soit un quotidien ou un hebdomadaire à diffusion départementale ou régionale consacré principalement à l'information politique et générale, soit une publication mensuelle ou bimensuelle consacrée pour une large part à l'information politique, d'affecter en franchise d'impôt une partie de leurs profits à l'acquisition d'éléments d'actif nécessaires à leur exploitation.

Les entreprises concernées peuvent ainsi retrancher de leur bénéfice imposable, dans certaines limites :

- soit les dépenses effectuées au cours de l'exercice pour l'acquisition de matériels ou de constructions strictement nécessaires à l'exploitation du journal ;

- soit une provision destinée à leur permettre de faire face au financement ultérieur d'investissements de même nature.

b) Les aménagements apportés à l'article 39 bis par la loi de finances pour 1997

Dans le cadre de la réflexion globale conduite en 1994, sur le régime économique de la presse, l'un des quatre groupes de travail avait été plus particulièrement chargé d'étudier les questions relatives au financement et à la fiscalité des entreprises de presse. Il préconisait dans son rapport, rendu en décembre 1994 de :

- réaménager l'article 39 bis, en fixant des critères plus stricts pour les bénéficiaires et les qualités provisionnables ;

- limiter le bénéfice du régime aux publications d'information politique et générale ;

- établir pour les qualités provisionnables un barème dégressif en fonction du niveau de bénéfices réalisés par titre éligible ;

- exclure les immeubles des actifs éligibles à l'emploi des provisions ;

- soumettre la réintégration des provisions non investies à des pénalités de retard, sauf si, pendant la période de provisionnement, on constate une accélération des dépenses non amortissables dans les domaines de la recherche éditoriale, de l'information rédactionnelle, de la numérisation des données ;

- rouvrir le droit à financer, sur les provisions du 39 bis, les prises de participations dans des filiales d'impression, de routage, de portage, de messageries ;

- admettre au titre des emplois du 39 bis les dépenses de matériel logiciel, et autres investissements, nécessaires à la constitution et à la transmission de banques de données numériques ;

- en parallèle et de manière alternative au 39 bis : avoir un régime d'amortissements exceptionnels ou accélérés pour les titres éligibles au 39 bis, mais qui n'auraient pu constituer des provisions préalablement, ou décideraient de ne pas y recourir pour l'investissement concerné.

Sur la base de ces propositions et compte tenu de l'évolution de la situation économique et technologique de la presse, le nouveau régime du 39 bis peut être résumé comme suit :

(les dispositions nouvelles par rapport au texte antérieur sont indiquées en italique)

dépenses éligibles	- acquisition de matériels, <i>mobiliers</i> , terrains, constructions et prises de participation majoritaire dans des entreprises d'imprimerie ou <i>exploitant des réseaux de portage</i> , dans la mesure où ces éléments d'actif sont strictement nécessaires à l'exploitation du journal ou de la publication - <i>constitution de bases de données, extraites du journal ou de la publication, et acquisition du matériel nécessaire à leur exploitation ou à la transmission de ces données.</i>
limite de la déduction des bénéfiques	- 30 % pour la généralité des publications et 60 % pour les quotidiens - <i>90 % pour les quotidiens et les publications assimilées réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions de francs</i>
fraction du prix des investissements déductible	40 % pour la généralité des publications et <i>90 %</i> (au lieu de 80 %) pour les quotidiens et les publications assimilées
Sort des provisions non investies	les provisions non utilisées conformément à leur objet avant la fin de la cinquième année suivant celle de leur constitution sont rapportées aux bénéfiques soumis à l'impôt au titre de ladite année, <i>majoré des intérêts de retard.</i>

Il convient d'observer que certaines des caractéristiques de l'aide instaurée par l'article 39 bis du code général des impôts en limitent la portée :

- par construction, le champ d'application du régime est limité aux seules entreprises réalisant des bénéfices ;

- la limitation du champ d'application aux seules entreprises éditrices favorise les structures intégrées.

Néanmoins, le dispositif de l'article 39 bis permet aux entreprises bénéficiaires, conformément à son principe fondateur, d'augmenter leur capacité de financement par un effet mécanique d'accroissement des ressources du fait de l'économie d'impôts. De ce point de vue, son impact sur l'autonomie financière et le maintien de l'indépendance des entreprises éligibles est positif et vient d'être renforcé, notamment au profit de la presse d'information politique et générale.

La moins-value fiscale pour le budget de l'Etat résultant de l'application de l'article 39 bis du code général des impôts est estimée à 210 millions de francs en 1997.

c) L'exonération de taxe professionnelle

En application de l'article 1458 du code général des impôts, les éditeurs de feuilles périodiques et, sous certaines conditions, les agences de presse ainsi que les correspondants locaux de presse régionale et départementale, sont exonérés de taxe professionnelle. Par ailleurs, ces entreprises sont, en vertu du 2° de l'article 1407 du code déjà cité, imposables à la taxe d'habitation pour tous les locaux meublés qu'elles occupent, à l'exception des locaux ouverts au public et de ceux servant exclusivement à la fabrication et au dépôt.

Le coût de l'exonération, évalué ci-dessous, est supporté par les collectivités locales qui participent ainsi, aux côtés de l'Etat, à l'effort commun en faveur de la presse. Il ne tient pas compte de la taxe d'habitation acquittée par les entreprises de presse sur leurs locaux exonérés de taxe professionnelle.

	1993	1994	1995	1996
Montant (en millions de francs)	927	1 009	1 062	1 009

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le 12 novembre 1997, sous la présidence de M. Adrien Gouteyron, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Alain Gérard sur les crédits de la presse inscrits dans le projet de la loi de finances pour 1998.**

Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

M. André Diligent a demandé si les catalogues de vente par correspondance entraient dans le champ de l'application de la taxe sur le hors-média imprimé et quelles seraient les incidences du plan de modernisation pour un journal " moyen ".

Mme Danièle Pourtaud a indiqué qu'elle avait cru constater que les aides directes à la presse étaient stabilisées et non en régression en 1998. Elle a estimé que la forte baisse des tarifs constatée l'an dernier, et qui se prolongerait vraisemblablement l'année prochaine, justifiait la baisse du remboursement des communications téléphoniques. Elle s'est déclarée en accord avec le rapporteur pour approuver le début de réorientation des aides et a souligné l'effort en faveur de l'aide au portage. Elle a estimé qu'après une phase d'expérimentation en 1997, il était opportun d'augmenter sensiblement l'aide au multimédia. Elle a enfin justifié le lancement d'une consultation pour déterminer les modalités d'un plan d'aides à la modernisation et à la presse en rappelant l'interruption prématurée, en avril dernier, des travaux de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la presse écrite.

Elle a enfin salué l'initiative prise par l'Assemblée nationale pour taxer la publicité sur le hors-média imprimé, rappelant le déplacement croissant des investissements publicitaires vers ce type de support, et notant le caractère indispensable de la ressource publicitaire pour le financement de la presse. Elle s'est prononcée pour une extension de l'affectation du produit de cette taxe aux radios commerciales locales indépendantes et aux télévisions locales du câble, qui participent à l'information locale et dont les recettes publicitaires sont restreintes. Elle a estimé qu'il ne fallait, en conséquence, pas réduire le produit de la nouvelle taxe mais diversifier ses bénéficiaires.

M. James Bordas a noté que les réductions de crédits l'emportaient dans le projet de budget sur les augmentations. Il a demandé qui supporterait

les conséquences de la réduction des crédits de remboursements des réductions de tarifs de la SNCF, s'est félicité de la stabilité des crédits d'aide à l'exportation de la presse, et s'est inquiété du coût éventuel de perception de la taxe sur le hors-média.

M. Ambroise Dupont a demandé pourquoi l'affichage n'était pas compris dans l'assiette de la nouvelle taxe.

M. Alain Gérard, rapporteur pour avis, a présenté les informations suivantes, en réponse aux intervenants :

- un des objectifs de l'amendement qu'il prépare est d'exonérer de la taxe sur le hors-média les catalogues de vente par correspondance ;

- la diminution des tarifs téléphoniques risque de ne pas être à la hauteur de la réduction de 47 % du crédit de remboursement des charges de télécommunications ;

- le fonds d'aide au multimédia sera financé cette année, contrairement à l'année précédente, par des crédits budgétaires ;

- la diminution du remboursement des réductions de tarifs SNCF sera supportée essentiellement par la presse périodique ;

- la taxe sur le hors-média sera recouvrée par les services fiscaux chargés du recouvrement de la TVA ;

- le produit de la taxe sur le hors-média a été évalué à 300 millions de francs par l'Assemblée nationale ;

- l'affichage n'entre pas dans le champ d'application de la nouvelle taxe parce qu'il fait partie des médias traditionnels. Il s'agit, d'autre part, d'un secteur fragile qui supporterait difficilement une augmentation de ses coûts.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de s'en remettre à la **sagesse du Sénat** pour l'adoption ou le rejet des crédits d'aides à la presse pour 1998.