

N° 160

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV
Fascicule 2

MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES : PRESSE

Par M. Pierre LAURENT,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239

Sénat : 155 et 156 (annexe n°18) (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA PRESSE FRANÇAISE : CHRONIQUE D'UNE CRISE	7
A. UN SECTEUR EN DÉPRESSION ÉCONOMIQUE PROFONDE	7
1. <i>L'inexorable érosion des ventes</i>	7
a) Un constat sans appel.....	7
b) Des causes multiples	10
2. <i>Un système de distribution à bout de souffle</i>	11
a) Une dépression générale	11
b) La crise de Presstalis	12
c) Des diffuseurs sacrifiés.....	15
B. LES POUVOIRS PUBLICS AU CHEVET DE LA PRESSE	18
1. <i>Une aide financière considérable</i>	18
a) Des aides indirectes généralistes	18
b) Des aides directes aux logiques variées et aux périmètres inégaux.....	19
(1) Le soutien à la diffusion.....	20
(2) L'incitation à la modernisation.....	20
(3) La préservation du pluralisme	21
2. <i>Une régulation efficace</i>	23
a) Un dispositif bicéphale.....	23
b) Des décisions majeures	24
II. JUILLET 2013 : UNE RÉFORME AUSSI INDISPENSABLE QUE DÉCEVANTE	29
A. UNE NÉCESSAIRE REFONTE DES AIDES À LA PRESSE	29
1. <i>L'échec des États généraux de la presse</i>	29
2. <i>Les conclusions du rapport Maistre</i>	32
B. LES MAUVAISES SURPRISES DE LA RÉFORME DU 10 JUILLET 2013	34
1. <i>Un budget sans rapport avec les ambitions affichées</i>	34
2. <i>Coup de Jarnac sur le moratoire postal</i>	35
C. AU-DELÀ DE LA DÉCEPTION, QUELLE POLITIQUE DE SOUTIEN À LA PRESSE ?	39
1. <i>Mutualiser</i>	39
2. <i>Moderniser</i>	40
a) Assurer une rentabilité économique à la presse numérique.....	40
b) Les espoirs déçus de l'accord Google.....	42
3. <i>Cibler</i>	44
a) Allier solidarité des familles de presse et soutien au pluralisme	44
b) Vers une corrélation entre aides à la presse et déontologie des rédactions ?	45

III. L'AGENCE FRANCE-PRESSE : UN ACTIF STRATÉGIQUE POUR LA FRANCE	47
A. UNE AMBITION FRANÇAISE	47
1. <i>Une agence compétitive.....</i>	47
2. <i>Une agence moderne</i>	48
B. UN FINANCEMENT À PÉRENNISER.....	49
1. <i>Un désengagement progressif de l'État.....</i>	49
2. <i>Une relation à repenser</i>	50
C. UN CONTRAT SOCIAL À PROTÉGER.....	52
1. <i>Un discours qui se veut rassurant.....</i>	52
2. <i>Des syndicats pourtant inquiets.....</i>	52
CONCLUSION	55
EXAMEN EN COMMISSION.....	57
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	65

Mesdames, Messieurs,

La presse est en crise : fuite du lectorat, anémie des recettes publicitaires, système de distribution aux abois, transition numérique coûteuse et peu rentable, rédactions fragilisées. Les indicateurs sont négatifs depuis 2008 et les perspectives sont alarmantes. Nul ne sait désormais quel sera l'avenir de la presse écrite, ni même si elle constituera encore un vecteur d'information dans une dizaine d'années.

L'enjeu n'est pas seulement économique, il est démocratique. Et il appelle, pour ces raisons, la plus grande attention à l'évolution des importantes aides à la presse existantes. Outre des dispositifs fiscaux avantageux, des aides directes figurent, pour 135,1 millions d'euros en 2014, au programme 180 « Presse » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du ministère de la culture et de la communication, tandis que l'Agence France Presse bénéficie d'une dotation de 123 millions d'euros.

L'État, notamment ces derniers mois, s'est également investi dans le sauvetage de Presstalis, **préservant à cette occasion le système de distribution coopératif** instauré par la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, dite « loi Bichet ».

Toutefois, **le dispositif français d'aides à la presse demeure aussi insuffisant qu'inadapté** à la mutation profonde demandée au secteur pour sa survie, et, à terme, son développement.

La remise à plat des aides à la presse, promesse de campagne du Président de la République, a suscité les espoirs de toute une profession. La réforme, annoncée par la ministre de la culture et de la communication le 10 juillet dernier, dont le présent projet de budget constitue la traduction, a toutefois engendré de grandes déceptions.

Votre rapporteur pour avis, qui ne croit pas à la mort de la presse écrite, dès lors que les moyens de sa modernisation lui sont donnés et qu'un modèle économique viable est favorisé pour ses applications numériques, appelle les pouvoirs publics à un sursaut : **la mise en œuvre, avant qu'il ne soit trop tard, d'une politique ambitieuse de soutien à la presse, dans le respect des principes de solidarité entre les éditeurs et d'indépendance posés par la loi Bichet.**

Dans ce cadre, l'objectif de **maintien d'une presse pluraliste d'information**, particulièrement menacée par la crise, doit demeurer central, en vue de garantir l'accès de tous les citoyens au débat d'opinions. Il en va de notre démocratie.

À défaut, comme s'en est ému Jérôme Bouvier, président de l'association Journalisme et citoyenneté, lors de son audition par votre rapporteur pour avis, les Français se contenteront d'informations moins qualitatives, brutes et sans analyse, le papier devenant un produit de loisirs réservé, compte tenu de son coût, à une classe culturellement aisée.

I. LA PRESSE FRANÇAISE : CHRONIQUE D'UNE CRISE

A. UN SECTEUR EN DÉPRESSION ÉCONOMIQUE PROFONDE

1. L'inexorable érosion des ventes

a) Un constat sans appel

La diffusion des quelques 4 500 titres de la presse française, qui était stabilisée autour de sept milliards d'exemplaires depuis près de vingt ans, accuse, depuis 2008, une forte érosion pour s'établir à environ cinq milliards d'exemplaires diffusés en 2011.

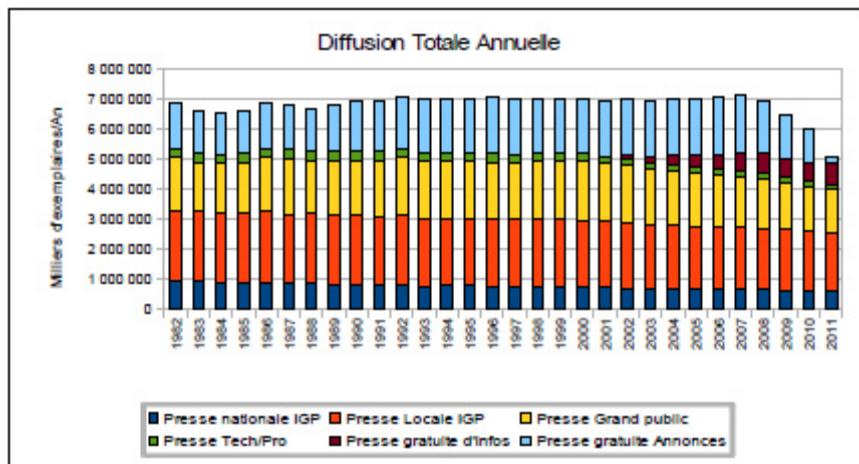
Diffusion annuelle totale
(en millions d'exemplaires)

	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011
Presse nationale d'information	869	811	812	710	667	633	610	602
Presse locale d'information générale et politique	2 349	2 307	2 215	2 258	2 096	2 013	1 966	1 922
Presse gratuite d'information	0	0	0	0	410	603	639	688
Presse spécialisée grand public	1 678	1 823	1 908	1 991	1 759	1 566	1 513	1 475
Presse spécialisée technique professionnelle	313	328	288	241	196	168	150	144
Presse gratuite d'annonce	1 406	1 660	1 796	1 822	1 894	1 452	1 093	261
Ensemble de la presse	6 615	6 929	7 018	7 024	7 022	6 435	5 970	5 092

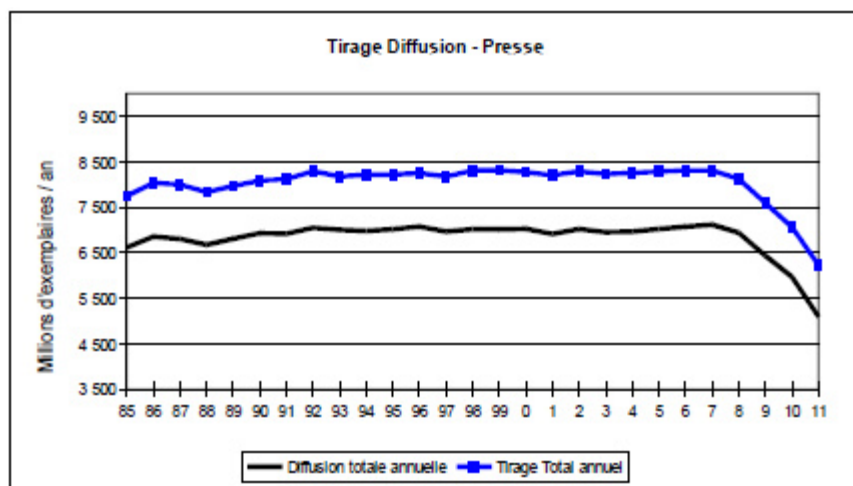
Source : direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) - Enquête presse

Selon les données fournies par la dernière enquête du ministère de la culture et de la communication pour la période 1985-2011, **aucun secteur de la presse n'est épargné par cette dégradation**. La presse d'information générale et politique (IPG), nationale aussi bien que locale, si elle accuse une baisse bien moins sensible que l'ensemble, ne doit ce résultat qu'au développement, depuis 2002, de la presse d'information gratuite.

La répartition de la diffusion par catégorie
Diffusion totale annuelle 1982-2011. Ensemble de la presse



Source : DGMIC - Enquête presse



Source : DGMIC - Enquête presse

La **presse quotidienne nationale** payante est descendue à son **plus bas niveau de diffusion annuelle** en 2011 (383 millions d'exemplaires), année de la faillite de France-Soir, ce qui représente sur le long terme une diminution de 40,4 % en volume, ou encore une perte de vente de près de 840 000 exemplaires.

La **presse quotidienne locale** a également accusé en 2011 son plus mauvais résultat à 1,8 milliard d'exemplaires diffusés. La perte représente un volume quotidien plus conséquent que pour la presse nationale (1,3 million d'exemplaires ou de lecteurs perdus par jour), même si elle est moins importante en pourcentage (- 18,2 %).

La **presse technique et professionnelle** a enregistré une baisse de quarante points, tandis que celle de la **presse spécialisée grand public** s'est établie à 16 % en volume sur la période. Les conséquences sur les circuits de

distribution, principalement les kiosques mais aussi La Poste, sont, à ce niveau, considérables.

À l'intérieur de cet ensemble, la presse radio-télévision poursuit une érosion sans faille entamée en 1998. La presse sportive continue également son déclin. S'agissant de la presse de loisir, l'écart se creuse entre la diffusion et le tirage des titres et, pour la première fois, le taux d'invendus passe le cap des 50 %, signe d'un dysfonctionnement des circuits de fabrication et de distribution des supports. Enfin, **la presse féminine fait figure d'exception** en augmentant son offre de titres comme sa diffusion sur les deux dernières années d'observation grâce au succès de nombreux titres lancés récemment.

Selon les données dont dispose votre rapporteur pour avis, **le chiffre d'affaires global de l'ensemble de la presse écrite en 2012 -8,7 milliards d'euros- est de nouveau en diminution par rapport à celui de 2011 (-2,9 %)**. Ce cinquième recul consécutif observé est certes sans commune mesure avec celui observé en 2009. Toutefois, la presse écrite ne parvient toujours pas à retrouver la croissance de son chiffre d'affaires.

Année de crise mais année électorale, 2012 aura tout de même été moins défavorable aux ventes pour la presse quotidienne d'IPG. Le chiffre d'affaires des ventes reste ainsi quasiment stable pour la presse quotidienne nationale (-0,8 %) et locale (+0,2 %), mais la diffusion accuse une diminution de 3,6 % en volume tous titres quotidiens confondus (-4,4 % pour les magazines selon les chiffres fournis à votre rapporteur pour avis par le Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM). En outre, traditionnellement, **les gains parfois importants de lectorat réalisés par la presse écrite quotidienne lors des périodes d'intense activité politique ne se pérennisent pas**.

Dès lors, **de mauvais résultats peuvent déjà être anticipés pour les ventes en 2013**, année sans actualité électorale majeure et sans les gains de ventes y afférents. Des ajustements de prix de vente au numéro et à l'abonnement sont et seront indispensables au maintien du volume de chiffre d'affaires des titres.

Selon le SEPM, la presse magazine enregistrerait ainsi, au premier semestre 2013, une diminution de 4,6 % de ses volumes de diffusion et de 9 % de ses recettes publicitaires. Par ailleurs, selon les derniers chiffres transmis par l'OJD sur les neuf premiers mois de l'année 2013, **les quotidiens nationaux afficheraient une réduction de leurs ventes de l'ordre de 7,1 %, dont une chute de 15,3 % des ventes en kiosque**. Hormis *La Croix*, tous les titres sont en recul, **le plus touché étant Libération**, qui prévoit un résultat déficitaire de plus d'un million d'euros sur l'année (soit 16,5 % de baisse sur ses ventes et près de 30 % s'agissant des kiosques). **Le mois de septembre a été particulièrement dramatique avec une chute des ventes en kiosque, tous titres confondus, de 14 % à 26 %**.

b) Des causes multiples

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

- les innovations technologiques

Le développement des supports de l'information et des services en ligne est la cause de fortes restructurations. Ainsi, la presse gratuite d'annonces, elle-même cause de bouleversements majeurs sur le marché économique publicitaire lors de son émergence au milieu des années 1970, vit depuis deux ans un véritable séisme.

Par ailleurs, en janvier 2012, le quotidien *La Tribune*, financièrement acculé, a cessé sa parution papier pour concentrer son développement en ligne ;

- la crise économique et ses conséquences sur les recettes publicitaires

Si les ressources publicitaires ont diminué de près de la moitié en un peu plus de vingt ans, cette dégradation est accélérée ces cinq dernières années, avec **une perte de 2 milliards d'euros de recettes** sur la période en raison de l'installation de la presse numérique sur ce secteur, notamment s'agissant de la publicité d'annonces.

En 2012, les ressources publicitaires de la presse écrite (3,2 milliards d'euros) ont accusé une baisse de 8,2 %, tandis que ralentissait la croissance des recettes publicitaires sur Internet, qui représentent 8,8 % du marché, passant de + 12,1 % entre 2010 et 2011 à + 6,2 % seulement entre 2011 et 2012.

Les différentes catégories de presse sont toutefois inégalement touchées, puisque la diminution atteint 8,9 % pour la presse quotidienne nationale, 6,7 % pour la presse régionale (- 21 % depuis 2007), 5,5 % pour les magazines et 7 % pour la presse spécialisée. La situation des titres de presse gratuite, dont la baisse s'établit à 18,4 %, et plus spécialement de la presse gratuite d'annonces (23,7 %), semble la plus préoccupante.

La diminution des ressources publicitaires que subit la presse écrite depuis la fin de l'année 2008 a conduit les éditeurs à **augmenter le prix de vente de l'ensemble des titres**, quotidiens et magazines, dans des proportions similaires. L'indice du prix de vente des quotidiens progresse cependant légèrement plus que celui des magazines.

À titre d'illustration, lors de son audition par votre rapporteur pour avis, le Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR) a indiqué que, sur un chiffre d'affaires de 2,5 milliards d'euros en 2012, les ventes correspondaient à 1,6 milliard et la publicité à 900 millions d'euros, alors que les deux sources de revenus étaient équivalentes il y a dix ans.

La recherche de diversifications stratégiques s'impose désormais à toutes les formes de presse. Ainsi, en 2012, les principales entreprises de presse technique et professionnelle réalisent plus de 55 % de leur chiffre d'affaires dans l'activité « hors presse écrite » (Internet, édition d'ouvrages, salons, travaux d'impression ou encore services aux entreprises et aux professions libérales, etc.). Pour l'ensemble des sociétés éditrices majeures du secteur, c'est désormais plus de 17 % du chiffre d'affaires qui se réalise hors « presse papier » ;

- la mutation générationnelle

La dernière étude sur le lectorat de la presse réalisée par l'INSEE remonte à 2006. Selon cette étude, **trois Français sur quatre ne lisent jamais de quotidien national**. La presse régionale mobilise cependant un lectorat beaucoup plus large, deux personnes sur trois étant des lecteurs au moins occasionnels. **L'intérêt pour la presse quotidienne nationale et les magazines croît avec le niveau de diplôme et les revenus**, tandis que les lecteurs les plus fidèles et les plus réguliers des journaux régionaux sont les agriculteurs, les artisans, les commerçants et les ouvriers.

Sans que l'on dispose de données précises, il semble que la presse numérique, même si son modèle économique n'est pas satisfaisant à ce jour, attire de nouveaux lecteurs. De fait, l'information est accessible sur un nombre toujours plus important de formats et de supports, dématérialisés ou non, mais également à de nouveaux publics avec moins de contraintes horaires, géographiques et matérielles.

Pour autant, **ces nouveaux publics ne reportent pas ou peu leur usage sur la presse écrite** hors magazines, dont le vieillissement du lectorat aggrave la situation économique.

2. Un système de distribution à bout de souffle

a) Une dépression générale

En matière de distribution de la presse écrite, que l'on considère les modèles de vente (au numéro ou à l'abonnement) ou les modes de distribution (par portage, en réseau de vente ou par voie postale), **la vente au numéro par les réseaux représente le principal mode de diffusion des titres pour la presse payante**, avec près de 39 % des volumes, même s'il demeure marginal pour la presse technique et professionnelle (moins de 4 % des exemplaires imprimés).

Le portage a toutefois longtemps été majoritaire, en volume comme en pourcentage, en raison de la préférence pour ce mode de diffusion par la presse gratuite et la presse quotidienne régionale. Mais la quasi-disparition de la presse gratuite d'annonces (- 85,5 % entre 1995 et 2011) a bouleversé la donne au profit de la vente en réseau.

En tout état de cause, **l'ensemble des filières de distribution souffre de la diminution du nombre d'exemplaires imprimés**, tous types de presse confondus (- 27,4 % entre 1995 et 2011). Les évolutions sont de moindre amplitude si l'on n'observe que la seule presse payante (- 20,6 % sur la période considérée).

Si La Poste dispose d'autres sources de revenus et que les sociétés de portage, structures plus légères, ont pu s'adapter, le système coopératif de distribution en réseau mis en place par la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et des publications périodiques, dite loi « Bichet » a subi de plein fouet, en raison des coûts spécifiques qu'il supporte, la crise de la presse.

Répartition de la diffusion par mode
Ensemble de la presse (y compris presse gratuite)

1 - En valeur

(En millions d'exemplaires et en pourcentage)

	1992	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011	Variation 92/11
Réseau de vente	3 307	3 109	2 966	2 500	2 287	2 153	2 019	1 978	-40,2 %
La Poste	1 535	1 529	1 466	1 399	1 367	1 326	1 267	1 223	- 20,3 %
Portage	2 207	2 381	2 591	3 123	3 285	2 956	2 684	1 891	- 14,3 %
Total	7 049	7 019	7 023	7 022	6 940	6 435	5 970	5 092	-27,8 %

Source : Enquête annuelle de la DGMIC

2 - En proportion de l'ensemble

(En pourcentage)

	1992	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011
Réseau de vente	46,9	44,3	42,2	35,6	33,0	33,0	33,8	38,8
La Poste	21,8	21,8	20,9	19,9	19,7	20,6	21,2	24,0
Portage	31,3	33,9	36,9	44,5	47,3	45,9	45,0	37,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Enquête annuelle de la DGMIC

b) La crise de Presstalis

Dans le contexte de diminution régulière et accélérée des ventes au numéro, **la situation économique de Presstalis** -seule messagerie à distribuer les quotidiens nationaux d'IPG et à supporter, de ce fait, les contraintes logistiques et d'urgence spécifiquement attachées à cette activité- **s'est progressivement dégradée.**

Depuis plusieurs années, la société a engagé, avec le soutien de l'État, **un effort considérable de restructuration**. Dès 2007, Presstalis a ainsi mis en œuvre un plan de réforme, baptisé Défi 2010, couvrant la période 2007-2012 autour de trois objectifs affichés :

- **le développement du réseau de points de vente**, la hausse de la rémunération des diffuseurs, l'adaptation de l'offre dans les points de vente et la mise en œuvre d'une politique d'animation du réseau ;

- la réalisation d'économies significatives, notamment par **une réforme en profondeur de l'organisation de la distribution** ;

- la mise en valeur du savoir-faire de Presstalis en matière de logistique par **une politique de diversification des activités « hors presse »**.

Compte tenu du niveau substantiel de l'aide publique octroyée, il était envisagé **de lier les versements au suivi des progrès dans la mise en œuvre du plan de modernisation** par la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la culture et de la communication.

Cependant, Presstalis ayant à nouveau connu une forte dégradation de ses résultats en 2009 en raison d'une accélération de la diminution des ventes (- 6,3 % pour les ventes de publications, - 3,3 % pour les quotidiens et -14 % pour le hors-presse), **la priorité a été donnée aux mesures d'urgence en matière de trésorerie**.

À la suite de la remise, en mars 2010, du rapport de Bruno Mettling et David Lubek sur la situation de Presstalis et, plus généralement, le sauvetage du système de distribution des quotidiens nationaux, la dotation budgétaire pour l'aide à la distribution de la presse quotidienne nationale d'IPG a été revalorisée pour s'établir à 18 millions d'euros. De surcroît, l'État s'est engagé à verser en 2010, sous la forme d'une **aide exceptionnelle**, une somme de 20 millions d'euros au titre de l'aide à la distribution des quotidiens.

En 2011, dans un contexte de nouvelle accélération de la baisse de la vente au numéro et de concurrence accrue avec les Messageries lyonnaises de presse (MLP) pour la distribution des magazines, la situation de la société Presstalis s'est à nouveau trouvée très dégradée.

Après que les éditeurs associés à Presstalis ont écarté, **suite à une réflexion conjointe avec la presse quotidienne régionale, la possibilité d'une mutualisation des réseaux de distribution** de la presse quotidienne nationale et de la presse quotidienne régionale, Presstalis a entrepris d'élaborer un nouveau modèle économique et un plan de développement succédant à Défi 2010. Le conseil d'administration de Presstalis a ainsi adopté, le 24 novembre 2011, **un plan de restructuration visant à rétablir**

l'équilibre financier du groupe à l'horizon 2015 avec de lourdes conséquences en matière de suppression d'emplois.

Toutefois, en raison des difficultés rencontrées pour le financement de ce plan, la société a demandé au tribunal de commerce de Paris la **désignation d'un mandataire *ad hoc*** afin de l'accompagner, conformément aux dispositions de l'article L. 611-3 du code de commerce.

Pour sa part, l'État a, en 2012, diligenté deux missions : la première, confiée à Gérard Rameix, alors Médiateur du crédit, relative à la recherche de solutions de financement ; la seconde, confiée à Jacques Le Pape, inspecteur général des finances, afin de finaliser les voies de financement à court et moyen termes décrites par le rapport Rameix.

Un premier accord cadre d'objectifs, de méthode et de moyens pour la continuité d'exploitation du groupe Presstalis a été signé le 30 juillet 2012 entre l'État, Presstalis et ses coopératives d'éditeurs. Cet accord porte sur la phase 2012-2013 du plan de restructuration de Presstalis. **Un second accord cadre pour la continuité d'exploitation du groupe Presstalis dans une nouvelle organisation industrielle des messageries de presse a été signé le 5 octobre 2012.**

Les pouvoirs publics ont accompagné ce travail de réflexion du versement d'une **nouvelle aide exceptionnelle de 15 millions d'euros**, versée en deux temps : 5 millions d'euros en novembre 2012 puis 10 millions d'euros en juillet 2013.

Au vu de ces efforts et avancées, le président du tribunal de commerce de Paris a décidé, par une ordonnance du 31 décembre 2012, qu'il n'était pas nécessaire de prolonger la mission du mandataire *ad hoc* auprès de Presstalis, constatant que « *les conditions de poursuite de l'exploitation de Presstalis (étaient) maintenant réunies* ».

Toutefois, dès le mois de février 2013, face **aux difficultés rencontrées par Presstalis dans la mise en œuvre du volet social de son plan de restructuration**, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et la ministre de la culture et de la communication ont confié à Raymond Redding une mission de médiation.

Cette médiation a permis d'aboutir à **la signature, en mai 2013, d'accords sur l'accompagnement social des réformes du groupe Presstalis entre la direction de l'entreprise et les organisations syndicales**, permettant dès lors le déploiement du plan de restructuration de la société.

Votre rapporteur pour avis, très attaché à la philosophie coopérative et solidaire de la loi Bichet, se réjouit que Presstalis soit désormais en mesure de maintenir son activité. Il rappelle toutefois que la **poursuite prévisible de l'érosion des ventes au numéro rendra nécessaires de nouvelles évolutions et, très probablement, une refonte plus radicale du système de**

distribution. Une telle réflexion ne peut guère attendre, au risque que les salariés de Presstalis paient à nouveau, le jour venu, le prix d'une réforme trop tardive.

c) Des diffuseurs sacrifiés

Dernier échelon de la diffusion, le niveau 3, celui des détaillants, est confronté de longue date aux conséquences de l'effondrement des ventes au numéro. **Progressivement, le réseau perd ainsi en densité, tandis que la situation matérielle des points de vente restants se dégrade.**

À titre d'illustration, entre 2009 à 2011, les ventes en kiosque ont connu une baisse de l'ordre de 6 % à 7 % pour la seule presse nationale. Puis le phénomène s'est accéléré en 2012 avec une nouvelle contraction de 6 % en une seule année, tandis que les perspectives pour 2013 sont pour le moins pessimistes. **Le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) estime ainsi qu'entre 2011 et 2015, les ventes par les détaillants de presse auront chuté de 25 %.**

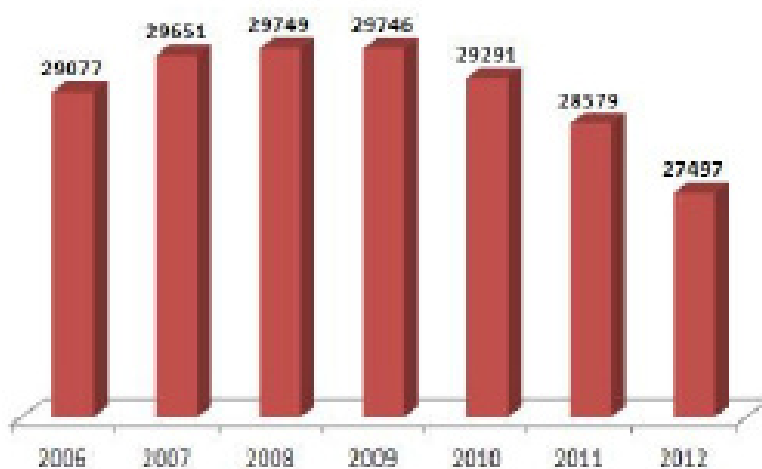
En outre, les achats, en valeur, de quotidiens au sein des points de vente se réduisent sur le même rythme. En moyenne, les clients ont dépensé 2,89 euros pour 1,38 exemplaire par acte d'achat de presse en 2012, soit un panier en net recul par rapport à 2011.

Cette double conjoncture pèse logiquement sur **la rémunération des diffuseurs de presse, déjà malmenée par la faiblesse de la commission versée par les éditeurs.** À 17 % du montant des ventes réalisées, elle représente l'une des plus faibles des pays de l'Union européenne : elle s'établit par exemple entre 21 % et 26 % au Royaume-Uni et entre 20 % à 25 % en Espagne.

Entre **faillites et crises des vocations**, à la fin de l'année 2012, le réseau ne comptait plus que 27 497 points de vente contre 28 579 à fin 2011, soit une perte de 1 082 points de vente, signe d'une nette accélération du phénomène puisque, entre 2008 et 2012, la diminution du nombre de détaillants s'est établie à 2 252.

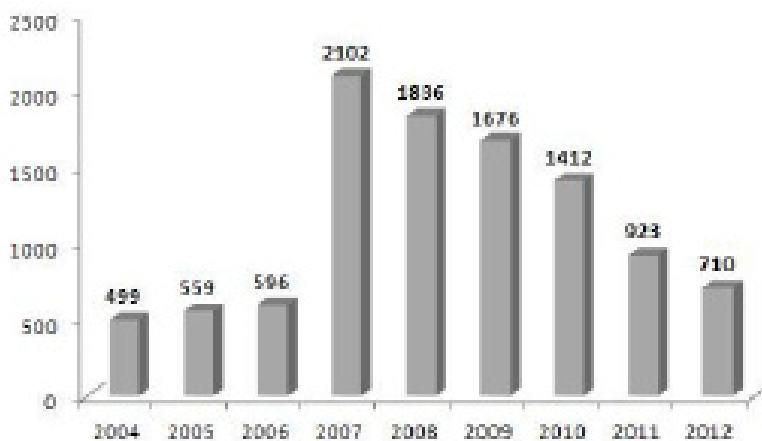
La diminution du nombre de points de vente résulte à la fois de **la pénurie de créations et d'une accélération des fermetures.**

Évolution du nombre de points de vente (actifs et supplétifs) entre 2006 et 2012



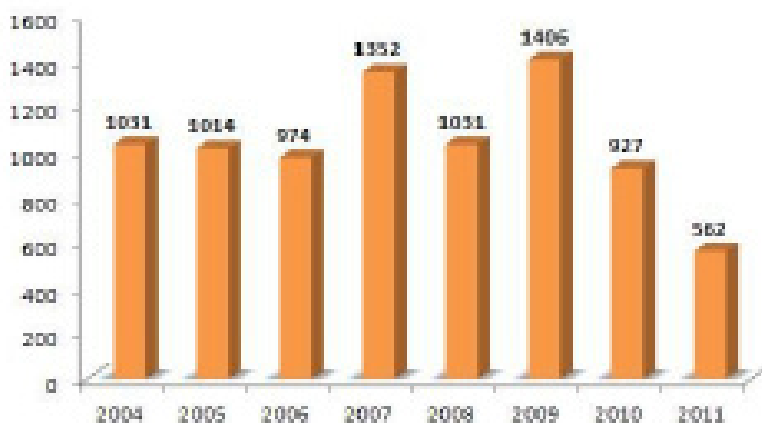
Source : Presstalis

Évolution du nombre de créations de points de vente entre 2004 et 2012



Source : CSMP

Évolution des suppressions de points de vente entre 2004 et 2011



Source : CSMP

La province (hors grandes villes), comme l'Ile-de-France, représentent les principales victimes de la réduction en densité du réseau, alors même que la France se caractérise déjà par un faible ratio de points de vente rapporté au nombre d'habitants (1 pour 2 000, contre respectivement 1 pour 800 et 1 pour 1 000 en Allemagne et en Grande-Bretagne).

Apparaissent ainsi progressivement des zones qualifiables de **déserts géographiques en matière de commerces de presse**, ce qui constitue, à n'en pas douter, **une inégalité d'accès à l'information entre citoyens**, notamment ceux pour lesquels l'accès au numérique n'est pas aisé.

Pour tenter de renforcer la densité du réseau, les sociétés coopératives de messagerie de presse ont cherché, depuis 2007, à **implanter une offre limitée de presse dans des commerces qui n'en étaient pas pourvus** (bars, tabacs, épiceries, supérettes, etc.).

Cette offre subsidiaire ne représente actuellement que 9 % du nombre de points de vente et 2 % des volumes. Toutefois, dans la continuité des années précédentes, ces points de vente à offre réduite ont constitué **une part élevée des projets de création de point de vente**, avec 40 % des propositions présentées à la Commission du réseau du CSMP en 2012.

Cette évolution, pour utile qu'elle puisse sembler dans un contexte de pénurie, traduit cependant, sur le long terme, **une substitution inquiétante du réseau subsidiaire au détriment du réseau traditionnel**, qui présente une offre de titres plus diversifiée. En juin 2011, le CSMP avait déjà souligné cette préoccupation dans un communiqué sur l'évolution du réseau du niveau 3 intitulé « Motion d'information et d'alerte ».

En 2009, parallèlement à l'action des messageries, les pouvoirs publics ont chargé Michel Balluteau, inspecteur général des affaires culturelles, d'une mission relative à la création de points de vente de presse, centrée essentiellement sur l'implantation des kiosques à journaux. Son rapport préconisait un certain nombre d'actions de nature réglementaire ou financière destinées à dynamiser le développement de l'implantation des kiosques à journaux sur le territoire national, sans toutefois de résultats probants à ce jour.

Les aides à la modernisation des points de vente sont par ailleurs modestes au regard des enjeux, tandis que les véritables questions, notamment s'agissant **de la réévaluation de la rémunération des diffuseurs** de presse, n'ont pas encore fait l'objet d'une décision des pouvoirs publics. L'ouverture d'un nouveau cycle de travaux du CSMP sur les conditions de travail et de rémunération des diffuseurs en septembre dernier pourrait apporter des pistes d'amélioration dans ce domaine.

Toutefois, dans cette attente et en réponse aux conséquences, sur les comptes des diffuseurs, du mouvement social chez Presstalis, qui a entraîné plus d'une trentaine de journées de blocage de la distribution correspondant, pour les kiosquiers par exemple, à une perte de 70 % du chiffre d'affaires, la

ministre de la culture et de la communication a annoncé, au mois de mai 2013, le versement d'aides exceptionnelles d'un niveau de 1 500 euros par bénéficiaire, ciblée sur les diffuseurs indépendants et spécialistes de la presse.

Votre rapporteur pour avis salue cette initiative, considérant malgré tout qu'elle ne répond qu'à l'urgence sans aucunement traiter les difficultés auxquelles est confronté un niveau 3 qui se contracte et s'appauvrit progressivement.

B. LES POUVOIRS PUBLICS AU CHEVET DE LA PRESSE

1. Une aide financière considérable

Si les aides de l'État à la presse se justifiaient autrefois exclusivement par la **préservation du pluralisme**, elles répondent aujourd'hui à une multitude d'objectifs, notamment le **soutien à la diffusion physique et numérique et l'accompagnement de la modernisation de l'offre**.

Finalement, un plan d'aide se juxtaposant à un autre, le système français d'aides à la presse constitue **un ensemble hétérogène d'une grande complexité**, dont les montants comme les modalités d'attribution ne semblent pas toujours répondre à un souci d'efficacité et dont les objectifs premiers sont souvent dévoyés.

a) Des aides indirectes généralistes

Les aides indirectes sont **des aides de nature fiscale, par définition peu ciblées**. Ainsi, d'après le rapport annuel de performance pour l'année 2012, la part des aides indirectes revenant à la presse quotidienne d'IPG s'établit à seulement 38 %. Elles comprennent :

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

Pour bénéficier de ce régime, les publications doivent avoir obtenu un numéro d'inscription à la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) et une décision favorable du directeur des services fiscaux prise sur demande des éditeurs intéressés.

Elles doivent, en conséquence, présenter un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée, répondre aux obligations de la loi sur la liberté de la presse, paraître régulièrement au moins une fois par trimestre, faire l'objet d'une vente effective, ne pas consacrer plus de deux tiers de leur surface à des annonces classées, ne pas être assimilables à des prospectus ou catalogues, enfin ne pas être susceptibles de choquer le lecteur par une représentation dégradante de la personne humaine. Des assouplissements sont toutefois prévus pour certaines publications (anciens

combattants, syndicats, mutuelles ou organisations à but non lucratif, journaux scolaires).

En 2012, 1 700 entreprises ont bénéficié de ce dispositif, dont le **coût** (imposition des publications de presse au taux de TVA de 2,10 % comparée à l'assujettissement au taux réduit) est évalué à 250 millions d'euros en 2012 (par rapport au taux réduit de 7 %), 175 millions d'euros en 2013 (par rapport à un taux réduit de 5,5 %) et **150 millions d'euros en 2014** (par rapport à un taux réduit de 5 %).

Si cet avantage fiscal est présenté comme la principale aide à la presse, au côté de l'aide au transport postal, **votre rapporteur pour avis ne peut que constater qu'il ne représente en rien une spécificité dont la France aurait à se justifier**. Pour mémoire, le Royaume-Uni applique un taux de TVA nul aux ventes de presse ;

- **l'exonération de contribution économique territoriale (CET)**, qui a succédé à la taxe professionnelle. Elle bénéficie à l'ensemble des titres (payants ou gratuits, papier ou numériques), aux messageries, aux agences de presse, ainsi qu'aux correspondants locaux de la presse régionale ou départementale. Un chiffrage précis de cette mesure fait défaut, mais son coût peut être évalué à environ 200 millions d'euros ;

- **divers dispositifs fiscaux** (régime de provision pour investissement, déductions d'impôts pour souscription au capital d'une entreprise de presse) **destinés à favoriser les investissements dans les entreprises de presse**. Leur coût annuel ne dépasse pas le million d'euros.

Par ailleurs, la Cour des comptes, dans son rapport sur les aides de l'État à la presse écrite réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat et publié en juillet dernier, inclut dans les aides directes à la presse **le traditionnel abattement fiscal au bénéfice des journalistes et des entreprises de presse**. Votre rapporteur pour avis s'inscrit en faux contre cet amalgame, rappelant qu'il ne s'agit aujourd'hui, pour la plupart des journalistes, que **d'une compensation des bas salaires, de la précarité du métier et de la fragilité économique du secteur**.

b) Des aides directes aux logiques variées et aux périmètres inégaux

Les aides directes à la presse, financées majoritairement sur le programme 180 « Presse » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » pour un total de **135,1 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2014**, peuvent être divisées, pour plus de lisibilité, en trois catégories. Elles bénéficient pour 94 % de leur montant, à la presse quotidienne d'IPG.

(1) Le soutien à la diffusion

Entrent dans ce cadre **les trois quarts des crédits consacrés aux aides directes**, soit :

- **l'aide au transport postal de la presse pour 150,5 millions d'euros en 2014** curieusement inscrits, pour la première fois, au programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie ». Votre rapporteur pour avis y consacre ci-après un développement spécifique ;

- **l'aide au portage (36 millions d'euros en 2014)**, accessible à l'ensemble des titres nationaux, régionaux et départementaux d'IPG, ainsi qu'aux publications relatives à l'actualité sportive. Cette aide est divisée en deux parts : la première, dite « aide au flux », dépend de la progression du nombre d'exemplaires portés au cours des deux années précédant celle de l'attribution de l'aide ; la seconde, appelée « aide au stock », étant fonction du nombre total d'exemplaires portés au cours de l'année précédant l'attribution de l'aide ;

- **l'exonération de charges patronales pour les vendeurs colporteurs et les porteurs de presse**, pour un coût de **21,2 millions d'euros** en 2014 ;

- jusqu'en 2013, **l'aide au transport de la presse par la SNCF**, versée à l'entreprise en contrepartie de tarifs favorables ;

- enfin, **pour 18,9 millions d'euros en 2014, l'aide à la distribution de la presse quotidienne**, versée aux éditeurs aux fins de contribuer à la restructuration de la société Presstalis.

Conséquence de la charge financière assumée par Presstalis en raison des contraintes logistiques attachées à la distribution des quotidiens, une aide à la distribution de la presse quotidienne d'IPG a été instaurée dès 2002.

Depuis la réforme opérée en 2012, elle concerne désormais également, sous certaines conditions, les publications nationales de périodicité au minimum hebdomadaire. La répartition de l'aide entre les titres bénéficiaires est effectuée au prorata du nombre d'exemplaires vendus l'année précédente par chacun des titres.

(2) L'incitation à la modernisation

Les aides à la modernisation des éditeurs et des diffuseurs de presse **représentent quasiment l'intégralité du quart restant des aides directes**. Elles sont composées de :

- **l'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'IPG pour 12,6 millions d'euros en 2014**, qui regroupe des mesures d'accompagnement des salariés concernés par la restructuration des imprimeries de presse nationale, régionale et départementale. L'entrée dans le dispositif étant close depuis le 31 décembre 2011, le nombre de

bénéficiaires et, concomitamment, les crédits qui leur sont destinés, diminuent progressivement ;

- les crédits du **fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)**, qui rassemble, à hauteur de **30,9 millions d'euros en 2014**, les moyens destinés à la modernisation des entreprises et de l'offre de presse.

Créé en avril 2012, le FSDP réunit différents dispositifs antérieurs. Jusqu'en 2014, il était doté de trois sections, désormais décloisonnées, destinées respectivement aux opérations de mutation et de modernisation industrielles, aux projets de développement et d'innovation technologique des services de presse en ligne, ainsi qu'aux actions de conquête de nouveaux lectorats ;

- et **l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse (4 millions d'euros en 2014)**.

Ce dispositif a pour objet, depuis sa création en 2004, d'accompagner le réseau des diffuseurs de presse dans l'effort de modernisation. Initialement réservé aux projets de **rénovation de l'espace de vente** (mobiliers et équipements directement liés à la présentation de la presse), le dispositif a été élargi dès 2005 aux **opérations de modernisation informatique**, à travers l'installation ou la mise à jour de matériels (caisse enregistreuse, ordinateur, imprimante) et de logiciels permettant d'optimiser la gestion des produits de presse.

Puis, en 2009, le bénéfice de l'aide a été étendu aux exploitants de kiosque à journaux et aux diffuseurs spécialisés en petite superficie. Le taux de subvention a été porté de 30 % à 40 % du montant total hors taxe des dépenses éligibles et le plafond relevé.

À compter du mois de mai 2013, en application des conclusions du groupe de travail sur les diffuseurs de presse réuni sous l'égide du CSMP, le dispositif a, une nouvelle fois, été modifié. Ainsi, toute demande d'informatisation présentée par un kiosquier est désormais subventionnée à hauteur de 80 % des dépenses éligibles, afin d'augmenter le taux d'équipement (10 % seulement des kiosquiers sont informatisés contre 50 % pour les diffuseurs professionnels). En outre, les délais de renouvellement informatique ont été réduits pour l'ensemble du réseau. Pour autant, **les crédits dévolus au dispositif sont restés strictement identiques à ceux affichés en 2013**.

(3) La préservation du pluralisme

À l'origine des premières aides à la presse, le soutien au pluralisme en est désormais, avec 3 % des crédits, le parent pauvre.

Le fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires (8,6 millions d'euros en 2014), créé en 1986, vise à soutenir d'une part les titres qui bénéficient structurellement de recettes publicitaires faibles compte tenu de leur positionnement éditorial, et d'autre part les titres qui traversent

de façon conjoncturelle des difficultés financières. L'aide contribue ainsi au maintien de la diversité de l'offre de presse et au pluralisme du débat démocratique.

Depuis 2012, il est divisé en trois sections d'importance inégale :

- l'aide attribuée au titre de la première section du fonds bénéficie aux quotidiens répondant à certaines conditions relatives au prix de vente, à la diffusion et au tirage moyens et au pourcentage de recettes de publicité dans leurs recettes totales. L'aide accordée dans ce cadre ne peut, depuis 2008, dépasser 25 % des recettes totales du titre, hors subventions publiques.

La Croix, L'Humanité et, jusqu'à sa disparition, France Soir sont les bénéficiaires historiques de la première section ; en 2008, deux quotidiens supplémentaires ont rempli les conditions d'éligibilité : Libération et Présent. En 2014, il est probable que L'Opinion y soit également éligible ;

- l'aide attribuée au titre de la deuxième section bénéficie à des quotidiens qui ne sont pas éligibles à la première mais répondent à un certain nombre de conditions relatives au prix de vente, à la diffusion et au tirage moyen et au pourcentage de recettes de publicité dans leurs recettes totales. Depuis 1986, seul Play Bac Presse reçoit une aide au titre de la seconde section pour différents quotidiens à destination des enfants et adolescents, diffusés exclusivement par abonnement (*Mon Quotidien, Le Petit Quotidien, L'Actu et Quoti*) ;

- enfin, l'aide attribuée au titre de la troisième section bénéficie à des quotidiens qui auraient perçu une aide au titre de la première section pendant au moins trois années et dont les recettes de publicité représenteraient moins de 35 % des recettes totales. L'objectif est d'éviter qu'un accroissement des recettes publicitaires au-delà du plafond réglementaire en vigueur ait pour conséquence une sortie brutale et sans transition du dispositif. À ce jour, aucun titre ne bénéficie de la troisième section.

Déjà malmenés par la crise, parfois proche de l'extinction, les titres à faibles ressources publicitaires ne disposent finalement que d'un soutien public limité, d'autant que les crédits du fonds diminuent de 600 000 euros en 2014, année où le dispositif devrait pourtant accueillir un nouveau bénéficiaire.

La situation n'est guère plus reluisante pour les quotidiens d'IPG régionaux et départementaux à faibles ressources publicitaires, qui se partagent 1,4 million d'euros pour 18 publications, et bien pire pour la presse hebdomadaire d'IPG régionale qui reçoit la même somme pour 200 titres.

Votre rapporteur pour avis, viscéralement attaché à la protection du pluralisme de la presse comme garant de la démocratie et de la libre information des citoyens, déplore grandement cette évolution et appelle de ses vœux **un ciblage plus efficace des aides à la presse.**

2. Une régulation efficace

a) *Un dispositif bicéphale*

À la suite des recommandations du livre vert des États généraux de la presse écrite de janvier 2009 et des propositions du rapport de juillet 2009 de Bruno Lasserre, alors président de l'Autorité de la Concurrence, une réforme de la loi Bichet a été entreprise, afin de réformer la régulation du système coopératif de distribution de la presse.

La loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse a ainsi instauré **une régulation bicéphale, associant une instance professionnelle -le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) rénové- et une autorité administrative indépendante -l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP).**

La réforme a préservé les principes fondateurs de la loi Bichet, tout **en répondant au souhait de la profession de conserver, via le CSMP, la maîtrise de la régulation sectorielle**, ainsi qu'à la nécessité d'instituer un contrôle objectif des décisions normatives de l'instance professionnelle et un arbitrage des différends survenant entre les acteurs du secteur, par une autorité indépendante.

Le CSMP a désormais pour mission essentielle d'assurer le bon fonctionnement du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau en exerçant **des compétences normatives et de contrôle :**

- il doit veiller au respect de la concurrence et des principes de liberté et d'impartialité de la distribution. Il est également garant du respect des principes de solidarité coopérative et des équilibres économiques du système collectif de distribution de la presse ;

- il est chargé de fixer le schéma directeur, les règles d'organisation et les missions du réseau des agents de la vente (dépositaires et diffuseurs), de définir les bonnes pratiques professionnelles et de fixer les conditions de rémunération des agents de la vente ;

- il est enfin investi d'une mission de conciliation obligatoire des litiges survenant entre des acteurs de la distribution, avant toute action contentieuse.

Pour sa part, **l'ARDP est une autorité administrative indépendante** composée d'un membre du Conseil d'État, d'un magistrat de la Cour des comptes et d'un magistrat de la Cour de cassation, chargée d'arbitrer les différends relatifs au fonctionnement des messageries de presse ou concernant l'organisation et le fonctionnement du réseau de distribution, en cas d'échec de la procédure de conciliation devant le CSMP.

L'ARDP a également pour mission de rendre exécutoires les décisions de portée générale prises par le CSMP, qui lui sont obligatoirement transmises, dès lors qu'elles sont conformes aux règles et principes de la loi Bichet.

Elle est enfin appelée à formuler un avis, d'une part, sur l'exécution par le CSMP du contrôle des comptes des messageries de presse, de leur fonctionnement coopératif et de leur équilibre financier, d'autre part, sur l'évolution des barèmes tarifaires.

Michel Françaix, dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2013 réalisé au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, avait jugé que, dès lors que les éditeurs avaient refusé le principe, posé par Bruno Lasserre, d'une régulation indépendante et extérieure, le compromis institué par la loi du 20 juillet 2011 précité constituait « *un attelage aussi inutilement complexe qu'inefficace* ».

Votre rapporteur pour avis, à la suite des auditions des présidents des deux instances de régulation et au regard des décisions d'ores et déjà prises, estime, pour sa part, que **la priorité n'est pas à la modification de ces instances.**

b) Des décisions majeures

De fait, le cadre législatif renouvelé a permis au CSMP d'engager en peu de temps de nombreuses réformes, dont certaines étaient depuis longtemps en attente.

Au mois d'avril 2012, dans un contexte d'intenses tensions au sein de la filière de la distribution, il a ainsi pris l'initiative de confier en urgence au cabinet Mazars une mission d'expertise sur la mise en place d'un mécanisme de péréquation inter coopératives portant sur la distribution des quotidiens nationaux.

La péréquation proposée dans le rapport de mission rendu public en juillet 2012 porte sur **les surcoûts spécifiques de distribution de la presse quotidienne, engendrés par le caractère nocturne, la célérité de traitement et la flexibilité, de même que par le besoin d'une forte capillarité du réseau.** De fait, la distribution des quotidiens est par nature plus coûteuse que celle des magazines : imprimés et transportés au milieu de la nuit, les quotidiens doivent être livrés à l'ensemble des points de vente avant leur ouverture ; leur heure de bouclage peut, en outre, varier en fonction de l'actualité immédiate (événements, élections, résultats sportifs, etc.), ce qui implique une réactivité et une flexibilité qui n'est pas, en règle générale, nécessaire pour les magazines.

L'ensemble de ces contraintes a dicté, historiquement, la construction du réseau de distribution de la presse, lequel est aujourd'hui largement utilisé par la presse magazine. Presstalis étant la seule des deux messageries à assurer, au niveau 1, la distribution des quotidiens nationaux,

elle assume, seule, la charge financière qui découle de ces contraintes spécifiques. Le mécanisme de péréquation a donc vocation à **répartir cette charge entre l'ensemble des entreprises de presse adhérant aux coopératives**, en prenant en compte tant les avantages, pour les magazines, de disposer d'un réseau structuré, que la péréquation implicite qui existe déjà au sein de Presstalis entre magazines et quotidiens.

Les surcoûts spécifiques ont été calculés selon la méthode des « coûts évitables » exclusivement liés à la distribution des quotidiens, consistant à identifier leur origine et à les quantifier. La péréquation ainsi mesurée porte, pour l'année 2011, sur **un surcoût de 26,1 millions d'euros, conduisant à une contribution annuelle des Messageries lyonnaises de presse (MLP) de 6,5 millions d'euros**. Cette somme est soumise, chaque année, à révision.

Sur la base du rapport Mazars et des contributions publiques organisées à l'issue de sa publication, **le CSMP a adopté la décision n° 2012-05 du 13 septembre 2012 instituant un mécanisme de péréquation inter-coopératives pour le financement de la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale, rendue exécutoire le 3 octobre 2012 par l'ARDP.**

Les MLP ont toutefois engagé différents recours afin de suspendre et d'annuler la décision du CSMP, d'autant que, parallèlement, le CSMP avait pris la décision d'allonger les durées de préavis applicables pour passer d'une messagerie à une autre, limitant ainsi pour un temps le nombre de nouveaux clients potentiels des MLP au détriment de Presstalis.

Dès le mois d'octobre 2012, contestant le périmètre et les modalités de calcul de la péréquation retenus, les MLP ont fait connaître leur volonté de ne pas appliquer la décision du 13 septembre 2012, en refusant de verser à Presstalis leur contribution, réévaluée à 8 millions d'euros, au titre de l'année 2011. En réponse, le CSMP a décidé d'enjoindre les MLP à s'exécuter, par un recours en référé du 30 octobre 2012 devant la Cour d'appel de Paris.

La messagerie a alors engagé un recours au fond le 31 octobre 2012 devant la Cour d'appel de Paris en vue de l'annulation de la décision du 13 septembre 2012 précitée.

D'autre part, dans l'attente du résultat de ce recours qui devrait prochainement être connu, les MLP ont cherché à obtenir la suspension immédiate de la péréquation, par un référé en suspension en novembre 2012 et une question prioritaire de constitutionnalité. La messagerie a également déposé une plainte en décembre 2012 devant l'Autorité de la concurrence contre les pratiques « anticoncurrentielles » du CSMP et de Presstalis.

Enfin, les tentatives des MLP visant à la suspension de l'application de la péréquation ont toutes échoué :

- la Cour d'appel de Paris a débouté les MLP le 19 février 2013 de leur référé suspension ;

- le 20 mars 2013, la messagerie s'est vue condamner par la même Cour à payer sa contribution à la péréquation à Presstalis pour l'année 2011 ;

- la Cour a ensuite rejeté, le 28 mars 2013, la question prioritaire de constitutionnalité déposée par la messagerie ;

- enfin, l'Autorité de la concurrence a rejeté, le 6 mai 2013, la plainte déposée par les MLP.

En pratique, les MLP ont versé à Presstalis leur contribution à la péréquation pour l'année 2011, sans attendre l'arrêt de la Cour d'appel du 20 mars 2013.

Pour l'année 2012, le montant des surcoûts spécifiques supportés par Presstalis du fait de la distribution des quotidiens a été réduit à 25,7 millions d'euros, en raison des efforts de restructuration engagés.

Outre la péréquation, qui a contribué efficacement au sauvetage de Presstalis comme au renforcement de la solidarité entre les familles de presse, le CSMP s'est penché sur **la régulation du niveau 3**, fortement touché par la crise de la distribution et de la vente au numéro.

L'enjeu était d'autant plus crucial que nombre d'éditeurs, en vue de maximiser des ventes en chute libre, on fait le choix d'augmenter considérablement les quantités de titres livrées, **sans considération pour la capacité de vente effective, ni même de stockage, des diffuseurs**. Les conditions de travail comme le niveau de revenus de ces derniers ont bien entendu souffert de cette situation.

Un diffuseur spécialisé consacre en effet quotidiennement quatre à six heures aux seules opérations de mise en place des produits et de gestion des stocks et des invendus. Le fort accroissement du nombre de produits à traiter et la persistance de forts taux d'invendus engendrent donc naturellement un encombrement croissant des linéaires, qui contribue à **la dégradation des conditions de travail tout en nuisant à la bonne exposition des titres et donc à leur vente**.

La régulation du niveau 3 est permise par **trois instruments complémentaires** :

- **l'assortiment**, qui permet d'adapter le nombre de titres différents en fonction de l'espace disponible en magasin et du potentiel de vente des titres à sélectionner (largeur de l'offre) ;

- **le plafonnement**, qui limite la quantité d'exemplaires fournis pour chaque titre en fonction de l'historique des ventes (profondeur de l'offre) ;

- découlant du plafonnement, **la mise à zéro**, qui autorise la suspension temporaire de la fourniture de titres non vendeurs au sein du point de vente.

S'agissant de la réforme de l'assortiment, le CSMP avait adopté, dès le 18 novembre 2010, la norme professionnelle d'adaptation de l'offre de presse aux points de vente, dont l'application devait être immédiate. Toutefois, là encore, l'opposition des MLP a retardé son effectivité, arguant du risque de voir disparaître des linéaires les « petits » titres qui ne se vendent qu'à quelques unités mais exposent les détaillants à des tâches importantes de manutention et de réexpédition aux dépositaires.

Finalelement, le CSMP rénové a relancé cette réforme et **sa décision du 22 décembre 2011 a été rendue exécutoire par l'ARDP le 17 février 2012**. Elle consiste en la reprise de la norme adoptée en novembre 2010.

L'approche retenue est souple et basée sur le volontariat : elle prévoit qu'à la demande du diffuseur de presse ou à l'initiative du dépositaire avec l'accord du diffuseur, les titres de presse sont déterminés en application du dispositif d'assortiment, exceptés les quotidiens et assimilés, la presse d'information politique et générale (IPG) et les nouveautés (moins de six mois d'existence, voire moins de neuf mois pour les trimestriels).

En outre, **plusieurs limitations sont prévues pour éviter toute forme de référencement :**

- l'assortiment ne peut entraîner une diminution du nombre de références fournies supérieure à 20 % ;

- l'ensemble des titres retirés de l'offre de presse existante ne peut représenter plus de 3 % du chiffre d'affaires réalisé par le diffuseur de presse sur cette même offre ;

- à la demande de l'éditeur, un titre qui a été retiré de l'offre de presse peut la réintégrer après un délai de 12 à 18 mois (selon la périodicité) ;

- enfin, le CSMP veille à ce que sous couvert d'assortiment, un éditeur ne fasse pas l'objet d'une pratique concertée abusive ayant pour effet de faire obstacle à la diffusion de son titre.

Le déploiement effectif de l'assortiment a cependant nécessité une phase préalable d'actualisation et d'harmonisation des outils informatiques utilisés respectivement par Presstalis et les MLP, qui ne fût finalisée qu'en juin 2012.

Pour ce qui concerne **le plafonnement**, le dispositif en vigueur jusqu'en juillet 2013 **reposait sur une base strictement contractuelle** entre les éditeurs et leurs mandataires (messageries, dépositaires, diffuseurs). Mis en place en 2009 sous l'égide du CSMP avec l'objectif de diminuer les quantités manifestement excessives tout en préservant les ventes, il s'appliquait à tous les titres réguliers, hors titres d'information politique et générale.

Ainsi, en principe, **seules les quantités autorisées devaient être livrées aux points de vente**, les quantités excédentaires étant retenues au dépôt. Toutefois, à la date du 21 janvier 2013, seulement 52 % des diffuseurs

de presse étaient susceptibles de bénéficier du dispositif de plafonnement des quantités servies aux points de vente.

Le 16 janvier 2013, dans le cadre de son annonce relative à la réforme des conditions de travail des diffuseurs, le CSMP a donc indiqué vouloir réviser le mécanisme, y compris la partie relative à la mise à zéro des titres non vendeurs, afin de préserver les diffuseurs de presse des inconvénients occasionnés par les quantités excessives distribuées du fait de comportements abusifs ou non maîtrisés de certains éditeurs.

Le CSMP a alors ouvert une consultation publique, qui s'est achevée le 1^{er} mars 2013, avant de confier à sa Commission des normes et des bonnes pratiques professionnelles le soin de proposer un nouveau dispositif. Une seconde consultation a, en outre, été organisée au printemps 2013, en vue **d'instaurer parallèlement un dispositif de plafonnement en amont des quantités livrées au niveau 1 par les éditeurs.**

À l'issue de ce processus, le CSMP a adopté **la décision n° 2013-04 du 24 juillet 2014 relative à la régulation des quantités distribuées dans le réseau collectif de distribution de la presse**, qui institue des mesures complémentaires au mécanisme de 2009 pour le niveau 1 comme pour le niveau 3 et prévoit un dispositif de mise à zéro de la fourniture aux points de vente des titres à vente nulle constatée.

Cette réforme, qui sera effective au 1^{er} avril 2014, ne s'appliquera toutefois ni aux titres d'IPG, ni aux quotidiens, ni enfin aux hebdomadaires dont les ventes sont supérieures à 400 000 exemplaires en moyenne par parution.

Enfin, le CSMP, par sa décision n° 2013-03 en date du 28 mars 2013 rendue exécutoire par l'ARDP le 30 avril 2013, a prévu le « *maintien de la rémunération du réseau en cas de baisse promotionnelle du prix de vente* ».

Dans un contexte où la rémunération moyenne des détaillants s'établit à 900 euros par mois en province et à 1 200 euros par mois à Paris, ces décisions revêtent, pour le secteur, une importante capitale.

II. JUILLET 2013 : UNE RÉFORME AUSSI INDISPENSABLE QUE DÉCEVANTE

A. UNE NÉCESSAIRE REFORME DES AIDES À LA PRESSE

1. L'échec des États généraux de la presse

À l'issue des États généraux de la presse (EGPE), organisés entre les mois d'octobre 2008 et janvier 2009 alors que se faisaient sentir les prémices de la crise, **un plan triennal (2009-2011)** d'aide à la presse de grande ampleur a été lancé par le précédent gouvernement avec quatre objectifs affichés : améliorer la productivité industrielle, s'adapter à la révolution numérique, faire évoluer les pratiques professionnelles et reconquérir le lectorat.

Les aides directes figurant au programme 180 « Presse » ont ainsi vu **leur montant doublé**, tandis que de **nouveaux dispositifs** étaient mis en œuvre. Toutefois, comme le mentionne la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2013 sur les aides de l'État à la presse écrite réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat : « *En raison des moyens supplémentaires apportés, ces mesures se sont ajoutées aux précédentes plus qu'elles ne les ont remplacées. Il en est résulté un panorama encore plus complexe des aides directes à la presse.* »

Outre des mesures relatives à la modernisation de la presse (reconnaissance d'un statut d'éditeur en ligne, création du fonds d'aide au développement des services de presse en ligne) et le renforcement des aides à la distribution au profit de Presstalis, **les efforts financiers supplémentaires ont porté sur l'aide au portage**, qui est passé de 8 millions d'euros en 2008 à 70 millions d'euros l'année suivante. L'objectif était alors de développer un mode de diffusion, qui semblait fonctionner pour la presse quotidienne régionale, dans l'espoir de le substituer en partie, au système de Presstalis.

Le nouveau dispositif d'aide au portage a été mis en place pour une durée de trois ans par le décret n° 2009-535 du 13 mai 2009 modifiant le décret n° 98-1009 du 6 novembre 1998 relatif au fonds d'aide au portage de la presse. L'aide a été prorogée pour trois ans par le décret n° 2012-484 du 13 avril 2012 relatif à la réforme des aides à la presse et au fonds stratégique pour le développement de la presse.

Afin d'encourager le portage des titres les plus fragiles, les titres éligibles au fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires et au fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces bénéficient d'un montant unitaire aménagé au titre de l'aide au stock.

L'aide au portage bénéficie à tous les titres d'IPG mais également aux journaux sportifs généralistes.

Pourtant, **malgré la progression du nombre d'exemplaires portés entre 2007 et 2011, le niveau atteint à l'issue du plan triennal ne correspond pas aux objectifs fixés au moment des États généraux de la presse.**

Utilisation du portage en 2011
(en millions d'exemplaires et en %)

	Diffusion par portage	Part sur le total annuel diffusé	Dont Quotidiens	Part sur le total annuel diffusé
Information générale et politique nationale	90	15,0 %	79	20,7 %
Information générale et politique locale	841	43,8 %	834	46,4 %
Presse gratuite d'information	683	99,3 %	568	99,8 %
Presse spécialisée grand public	26	1,8 %	2	1,0 %
Presse spécialisée technique et professionnelle	3	2,1 %	0	1,5 %
Presse gratuite d'annonces	247	94,7 %	0	0,0 %
Ensemble	1 891	37,1 %	1 484	49,9 %
dont presse payante	961	23,2 %		
dont presse gratuite	930	98,0 %		

Source : DGMIC - Enquête presse

Si la presse quotidienne nationale a vu le nombre d'exemplaires portés croître de 4,6 millions à 22,6 millions entre 2006 et 2012, le portage de ses titres par les réseaux de la presse quotidienne régionale pose des difficultés logistiques certaines qui en limitent la portée.

D'aucuns considèrent également que la presse quotidienne régionale, qui possède un réseau considérable de portage, n'a pas toujours souhaité l'ouvrir à la presse quotidienne nationale ou que les conditions d'ouverture proposées étaient prohibitives.

On constate en effet **une progression contrastée du portage multi-titres sur le territoire**. En particulier, les zones de portage des titres du groupe EBRA sont encore peu ouvertes alors que *La Dépêche du Midi* a des accords de portage avec l'ensemble des quotidiens nationaux. Il convient de noter la position particulièrement favorable du quotidien *Le Monde* qui a des accords de portage avec tous les titres de presse quotidienne régionale, compte tenu de la spécificité de sa diffusion.

Depuis 2012, des actions destinées à favoriser le développement du portage multi-titres peuvent être soutenues dans le cadre de la troisième section du fonds stratégique pour le développement de la presse, mais il est encore trop tôt pour mesurer la portée de ce dispositif.

La presse quotidienne régionale, qui représente 90 % des exemplaires portés, a, quant à elle, enregistré pour la première fois une diminution de son volume porté, en raison du coût croissant du transport, notamment dans les zones rurales, du recul du pouvoir d'achat des ménages, du vieillissement de la population et des marges de progrès faibles parmi les clients potentiels du portage.

Compte tenu de son positionnement, **il semble logique que la presse quotidienne régionale ait bénéficié d'une part importante de l'aide au portage, avant 2009 et depuis la mise en place du plan triennal, d'autant que cette aide comporte une aide au stock et une aide au flux.** En raison d'un nombre élevé d'exemplaires portés, c'est essentiellement l'aide au stock, malgré sa fixation à un niveau unitaire plus faible que l'aide au flux, qui lui a permis de recueillir la majorité de l'aide au portage et de rentabiliser, par ce biais que certains ont pu qualifier d'« effet d'aubaine », les investissements anciens nécessaires à la constitution de ses réseaux de portage.

Pour remédier à ce phénomène, **la répartition de l'aide entre flux et stock a été orientée systématiquement en faveur du flux à partir de 2010, via une réduction progressive du montant de l'aide au stock.** Dès lors, la part de la presse quotidienne nationale dans la répartition de l'aide a augmenté régulièrement.

Évolution de la répartition de l'aide au portage par familles de presse

Famille de presse	Aide 2009		Aide 2010		Aide 2011		Aide 2012	
	En montant (M€)	En %	En montant (M€)	En %	En montant (M€)	En %	En montant (M€)	En %
PQN	11,59	17,8 %	13,5	20 %	17,1	26 %	12,7	29 %
PQR	46,72	71,8 %	46,2	69 %	41,6	62 %	25,0	57 %
PQD	6,55	10,1 %	6,8	10 %	6,7	10 %	5,8	13 %
PHR	0,12	0,2 %	0,4	1 %	0,5	1 %	0,2	0 %
Magazines	0,06	0,1 %	0,3	1 %	0,7	1 %	0,6	1 %
TOTAL	65,1	100 %	67,2	100 %	66,7	100 %	44,2	100 %

Source : Ministère de la culture et de la communication

La part de l'aide accordée au flux est ainsi passée de 11 % en 2009 à 40 % en 2012. L'aide au flux continuera de recevoir un traitement favorable en 2013 afin de maintenir l'incitation au développement de nouveaux exemplaires portés.

Évolution des valeurs flux/stocks de l'aide au portage depuis 2009

Année	Variables de l'aide	Montant unitaire	Rapport flux/stock
2009	Aide au flux	0,27 €	1 à 4,9
	Aide au stock	0,055 €	
2010	Aide au flux	0,27 €	1 à 6
	Aide au stock	0,045 €	
2011	Aide au flux	0,27 €	1 à 8,4
	Aide au stock	0,032 €	
2012	Aide au flux	0,26 €	1 à 15,2
	Aide au stock	0,0171 €	

Source : Ministère de la culture et de la communication

Malgré cette évolution bienvenue, **votre rapporteur pour avis ne peut que constater l'échec du plan mis en œuvre à l'issue des États généraux de 2009, au regard des fonds publics investis, des objectifs affichés et des espoirs suscités.** Preuve en est la crise continue de la presse écrite, en valeur comme en volume, pendant cette période.

2. Les conclusions du rapport Maistre

Devant l'érosion de la diffusion, les difficultés financières de Prestalis, la situation dramatique de certains éditeurs et l'échec des réformes précédentes, la ministre de la culture et de la communication a confié à un groupe d'experts animé par Roch-Olivier Maistre, président de l'ARDP, une mission relative aux aides à la presse, dont les conclusions ont été rendues publiques le 2 mai dernier.

Le rapport, dont **votre rapporteur pour avis estime l'analyse et certaines des conclusions intéressantes et, en tout état de cause, plus mesurées que celles du rapport précité de la Cour des comptes**, propose de recentrer et de réorganiser l'action de l'État en faveur de la presse autour de deux axes : l'accompagnement de l'innovation et la garantie d'une distribution économiquement efficace et plus cohérente. À cet effet, il recommande :

- **d'aligner sans délai le taux de TVA applicable à la presse en ligne sur celui de la presse imprimée**, afin tant de favoriser la transition numérique en rendant rentable la presse en ligne, que d'assurer la neutralité des supports. S'agissant des réformes structurelles, le rapport fait également de la solidarité entre familles de presse la condition du maintien du taux « super réduit » à l'ensemble des titres ;

- d'inscrire le fonds stratégique pour le développement de la presse l'instrument d'aide majeur en élargissant son périmètre ;

- de rationaliser les différents mécanismes d'aides au portage, au postage et aux distributeurs de presse pour les rendre plus efficaces, car mieux articulées, et plus lisibles ;

- de renforcer la gouvernance, et notamment les pouvoirs de l'ARDP, afin d'accélérer les réformes en faveur de la rémunération des diffuseurs de presse ou encore la mise en œuvre de l'actualisation du schéma directeur du niveau 2.

S'agissant des aides au pluralisme, qui tiennent particulièrement à cœur à votre rapporteur pour avis, le groupe de réforme des aides à la presse coordonné par Roch-Olivier Maistre propose d'inscrire ce soutien spécifique de l'État dans **une approche conventionnelle** avec chaque éditeur. Votre rapporteur pour avis émet des doutes sur cette proposition si elle devait conduire à précariser la pérennisation de cette aide indispensable aux titres concernés.

Sur la base de ces préconisations, le 10 juillet 2013, **Aurélie Filippetti a présenté une réforme des aides à la presse** par une communication en Conseil des ministres et un échange, le même jour, avec l'ensemble des représentants du secteur.

Poursuivant le double objectif d'aider à la mutation des outils et à la monétisation des contenus d'information pour accélérer l'émergence de modèles économiquement viables sur Internet et de garantir l'accès de tous les citoyens à une information diversifiée, **la réforme comprend quatre volets :**

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

- **le ciblage des aides directes en faveur de la modernisation :** la gouvernance du fonds stratégique du développement de la presse sera ouverte à des personnalités extérieures, spécialistes de la transition numérique et la priorité sera accordée aux projets mutualisés et technologiquement innovants. Sur ce point, le Gouvernement n'est pas allé aussi loin que le préconisait la mission qui souhaitait intégrer au fonds stratégique l'ensemble des aides directes. Votre rapporteur pour avis se réjouit, à ce titre, de **la préservation des aides au pluralisme au sein d'un dispositif spécifique ;**

- **la poursuite de la réforme de la diffusion de la presse**, avec le lancement d'une réflexion sur **la complémentarité entre modes de diffusion**, portage, postage et vente au numéro, pour une mise en œuvre à l'issue des accords « Schwartz » entre l'État, La Poste et la presse. C'est au nom de cette incitation à préparer la transition qu'il est **mis un terme au moratoire sur l'aide postale** décidé en 2009. En outre, l'aide au portage est réformée dans son calcul pour mieux inciter au portage multi-titres et cibler plus efficacement les situations dans lesquelles l'aide est pertinente. Enfin, le concours de l'État à Presstalis comme aux détaillants est maintenu ;

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

Enfin, **les conventions-cadres avec les principaux titres de presse** seront généralisées et les engagements souscrits dans ce cadre par les éditeurs renforcés : un malus sera introduit pour les éditeurs ne respectant pas les bonnes pratiques professionnelles.

B. LES MAUVAISES SURPRISES DE LA RÉFORME DU 10 JUILLET 2013

1. Un budget sans rapport avec les ambitions affichées

À la différence notable du plan triennal issu des États généraux de la presse écrite, **la réforme annoncée cet été par la ministre de la culture et de la communication ne se traduit pas, bien au contraire, par un renforcement des aides à la presse.**

D'abord, une partie des annonces (poursuite de dispositifs existants ou lancement de réflexions) ne nécessite aucun effort budgétaire. Ensuite, la dimension sociale de la réforme comme le volet relatif à la distribution n'engagent pas, à ce stade, de financement immédiat. Enfin, les aides actuelles, qu'elles soient ou non modifiées dans leur périmètre, sont maintenues, voire réduites.

Au total, si l'ensemble du programme 180 enregistre, à **258,1 millions d'euros**, une diminution globale de 2,7 % en 2014, l'action n° 2, qui concerne **les aides directes à la presse hors transport postal accuse une réduction encore plus sensible de ses moyens (- 7,3 %).**

L'ensemble des aides directes à la presse paie le prix de la rationalisation annoncée, hormis le dispositif d'exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et les vendeurs de presse, qui faisait l'objet d'une sous-budgétisation chronique :

- malgré les annonces ministérielles en faveur du portage comme voie d'avenir de la distribution, l'aide est légèrement réduite d'un million d'euros pour s'établir à 36 millions d'euros, tandis que celle destinées à Presstalis demeure inchangée (19 millions d'euros) ;

- les aides au pluralisme accusent également une baisse limitée mais inquiétante pour les titres concernés, dans le contexte actuel ;

- **l'aide au transport ferroviaire (4,5 millions d'euros en 2013) est supprimée** en raison de la diminution du nombre d'exemplaires acheminés par ce moyen. *Le Monde* est toutefois gravement touché par cette réforme, le transport postal n'étant pas adapté à une diffusion en soirée ;

- **les aides à la modernisation accusent une diminution de 13 %**. Si les aides aux diffuseurs de presse, limitées à 4 millions d'euros, restent stables, il n'en est rien du fonds stratégique pour le développement de la presse, dont les crédits passent de 33,5 millions d'euros en 2013 à 30,9 millions d'euros en 2014. Défini par le rapport Maistre et par le plan dévoilé par la ministre de la culture et de la communication comme le cœur de la réforme, **il semble curieux à votre rapporteur pour avis que ses ressources ne soient, à tout le moins, sanctuarisées**. Il est certes prévu de mieux cibler les aides, mais, si l'idée est attirante, l'ensemble des familles de presse, en grande difficulté, a besoin de se moderniser pour survivre ;

- enfin, et surtout, **les crédits destinés à l'aide au transport postal, non contents de diminuer de près de 100 millions d'euros en raison de la suppression du moratoire, sont intégrés au programme 134** « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie ». Ce changement de périmètre est d'autant plus surprenant et regrettable que le projet de loi de finances pour 2013 avait réuni ces crédits, auparavant dispersés entre les deux programmes, sur le programme 180, clarification que la Cour des comptes a d'ailleurs saluée dans son rapport précité sur les aides à la presse.

2. Coup de Jarnac sur le moratoire postal

L'aide au transport postal, bien que désormais sortie du programme 180, correspond à **la compensation financière, par l'État, des surcoûts engendrés, pour la Poste, par sa mission de service public de transport de la presse à des tarifs préférentiels**, dont le fondement est inscrit dans la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et de France Télécom. Elle est directement versée à La Poste et s'établit, **en 2013, à 249 millions d'euros, dont 45 % bénéficieraient, indirectement, à la presse d'IPG**.

Le postage est utilisé pour 18 % des exemplaires de la presse quotidienne nationale, 10 % de la presse quotidienne régionale et quelques titres majeurs de la presse magazine.

Le montant de l'aide est fonction du déficit engendré par l'activité du transport de presse. Ce déficit s'établit, en 2012, à 302 millions d'euros. L'analyse rétrospective des comptes réglementaires de l'opérateur¹ montre que, sur les dix dernières années, le déficit de l'activité a été quasiment réduit de moitié sous l'effet de la hausse des tarifs, du maintien relatif de la contribution publique et, pour l'essentiel, de la réduction des coûts de l'activité « presse » de La Poste, qui sont passés de 1,3 milliard d'euros en 2001 à 966 millions d'euros en 2012. Toutefois, les éditeurs de presse, se fondant sur des comparaisons européennes, contestent régulièrement les modalités de calcul de ce coût. Votre rapporteur pour avis n'est pas en mesure de porter un jugement sur ce différend.

Prenant la suite des « accords Paul »², **les accords conclus le 23 juillet 2008 pour la période 2009-2015** par La Poste, les éditeurs de presse et l'État, dits « accords Schwartz », **ont fixé l'aide de l'État à la Poste tout en prévoyant une réduction de cette aide concomitante à une revalorisation progressive des tarifs postaux de presse et à une diminution des charges de La Poste** liées au transport de la presse de 200 millions d'euros sur la période, grâce à des efforts de modernisation et de productivité.

Le mécanisme initialement prévu reposait sur :

- **une diminution graduelle de la contribution publique** à partir de 2012 ;

Contribution de l'État à la mission de service public confiée à La Poste
(en millions d'euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
242	242	242	232	217	200	180

Source : Ministère de la culture et de la communication

- la définition de **trois catégories de tarifs** : presse hors presse d'IPG, presse d'IPG et quotidiens à faible ressources publicitaires ;

¹ Chaque année, La Poste produit les comptes de l'activité postale de transport et de distribution de la presse. Elle fait application des règles de la comptabilité réglementaire qui ont été validées par l'autorité de régulation (ARCEP) et ont fait l'objet de plusieurs missions externes d'audit. Les comptes réglementaires annuels sont approuvés par les commissaires aux comptes au même titre que les autres composantes des comptes du groupe.

² Les accords « Paul » avaient instauré, du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2008, un dispositif d'aide publique au transport postal de la presse qui prenait deux formes : d'une part, une aide à l'exemplaire, versée à La Poste pour le compte des éditeurs, destinée aux publications permettant de favoriser le pluralisme (montant inscrit au programme 180) ; d'autre part, une aide à l'exemplaire distribué en zones peu denses pour permettre l'égal accès des citoyens aux publications de presse (montant inscrit au programme 134).

- une **évolution en pourcentage progressive, prévisible et différenciée pour chacune de ces catégories**. Ainsi, l'évolution des tarifs sera légèrement inférieure à 11 % pour les publications de presse quotidienne à faibles ressources publicitaires et de petites annonces et à 25 % pour la presse d'information politique et générale. Elle sera proche de 34 % pour le reste de la presse.

Toutefois, dès le 23 juillet 2009, lors de la clôture des États généraux de la presse écrite, le Président de la République de l'époque a décidé qu'en raison du changement radical du contexte économique « *la mise en œuvre de l'accord Presse-Poste sera reportée d'un an, le manque à gagner pour La Poste étant intégralement compensé par l'État* ».

En application de cette décision, la hausse des tarifs réglementés du transport postal de la presse et la répercussion de l'inflation prévue au 1^{er} janvier 2009, ont été neutralisées et compensées par l'État à hauteur de 25,4 millions d'euros, montant estimé du manque à gagner pour La Poste.

Au final, compte tenu des volumes réellement distribués par La Poste, **le report d'application de la hausse tarifaire, appelé « moratoire postal »**, a eu un impact sur les comptes de La Poste : 23,7 millions d'euros en 2009, 24,5 millions d'euros en 2010, 27,4 millions d'euros en 2011 et 29,2 millions d'euros en 2012. En 2013, le manque à gagner pour La Poste est estimé à 32,4 millions d'euros.

La ministre de la culture et de la communication a annoncé brutalement, le 10 juillet 2013, la sortie progressive du moratoire sur les tarifs postaux, afin de rejoindre la trajectoire initialement prévue par les « accords Schwartz ». L'objectif affiché est de préparer, en concertation avec les parties concernées, le cadre qui fera suite aux accords à partir de 2016. En conséquence, **l'aide de l'État au titre du transport postal s'établira à seulement 150,5 millions d'euros en 2014** au lieu des 200 millions d'euros prévus.

La fin du moratoire figurait dans les propositions du rapport de la mission Maistre, au motif de « *l'évolution de la situation des finances publiques et [de] l'extension à La Poste du bénéfice du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) [...] de nature à soulager la pression économique qui pèse sur l'entreprise.* » Ainsi, les 50 millions d'euros non versés à La Poste en 2014, soit le coût de la fin du moratoire (31,8 millions d'euros) et le rattrapage des augmentations tarifaires des « accords Schwartz », correspondraient à une fraction de l'aide que l'entreprise recevra à l'avenir au titre du CICE (environ 240 millions d'euros).

À l'issue de l'application des « accords Schwartz », la mission Maistre propose de ne pas recourir à un nouvel accord tripartite mais d'instaurer une relation commerciale « normale » entre La Poste et les éditeurs de presse, impliquant notamment « *un débat apaisé au sujet des comparaisons européennes de tarification, une incitation à la substitution du*

portage au postage lorsque c'est possible et une attention renforcée à la trajectoire des tarifs applicables à la presse d'IPG. »

Outre les difficultés financières liées à la suppression du moratoire postal, décidée sans concertation ni mesure d'impact, **vo**tre rapporteur pour avis s'étonne des méthodes employées par le Gouvernement dans ce dossier. En effet, **quelques jours plus tôt, le 1^{er} juillet, cinq ministres, dont la ministre de la culture et de la communication, signaient avec La Poste le contrat d'entreprise 2013-2017, dans lequel les parties réitéraient leurs engagements** résultant des « accords Schwartz ». Dans ce cadre, l'État a notamment rappelé le montant de sa contribution pour les années à venir, soit 200 millions d'euros en 2014 et 180 millions d'euros en 2015.

Votre rapporteur pour avis réfute également l'argument avancé par la mission Maistre relatif au CICE, considérant qu'il **n'existe guère de rapport entre un crédit d'impôt, quelle que soit l'opinion que l'on porte au dispositif, et une aide au transport de la presse.**

Il regrette en outre que **cette décision ait produit de vives tensions entre les éditeurs de presse, qui se voient appliquer brutalement l'équivalent de deux années de hausse tarifaire pour un total de 60 millions d'euros, et La Poste.** À titre d'illustration, la fin du moratoire coûtera, en 2014, 600 000 euros à un titre comme *Le Nouvel Observateur*, 900 000 euros aux *Échos* et 300 000 euros à *L'Humanité*.

Un **médiateur**, réclamé par les parties, doit être nommé depuis déjà plusieurs semaines. Lors de son audition devant votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication, le 14 novembre 2013¹, la ministre de la culture et de la communication a indiqué que le mandat de ce dernier consisterait à dégager des propositions acceptables de sortie du moratoire et, plus largement, en une réflexion sur les relations entre La Poste et la presse à partir de 2016.

Votre rapporteur pour avis appelle de ses vœux la mise en œuvre rapide de la médiation promise, tant **il craint les conséquences de la fin du moratoire pour les titres de presse les plus fragiles.** Il souhaite, à cet égard, que l'État prenne sa part de responsabilité et assure **une sortie du moratoire moins coûteuse pour les éditeurs, sans pour autant en faire peser le financement sur La Poste**, qui rencontre également des difficultés financières en raison de la réduction continue de son activité de distribution du courrier.

¹ Le compte rendu de l'audition de Mme Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20131111/cult.html#toc8>

C. AU-DELÀ DE LA DÉCEPTION, QUELLE POLITIQUE DE SOUTIEN À LA PRESSE ?

1. Mutualiser

La France disposant d'un nombre de points de vente relativement plus faible que ses voisins européens et la distribution des quotidiens répondant à des impératifs très spécifiques, **le soutien de la vente au numéro constitue de tout temps, un axe central des politiques d'aides à la presse.**

Toutefois le coût croissant du dispositif et les difficultés financières à répétition de la société Presstalis ont conduit les pouvoirs publics à s'interroger sur les moyens de mutualiser ce type de diffusion.

Les États généraux de la presse écrite ont, par exemple, émis l'idée **d'une mutualisation des réseaux de vente au numéro de la presse quotidienne régionale et de la presse quotidienne nationale.** En complément du réseau de vente, la presse quotidienne régionale dispose en effet d'un réseau de vente spécifique de plus de 20 000 points de vente.

Ce réseau complémentaire étant principalement alimenté par une logistique propre à la presse quotidienne régionale n'entrant pas dans le cadre coopératif des messageries, il a été décidé d'étudier les possibilités :

- pour la presse quotidienne régionale, d'assurer la logistique de livraison de la presse quotidienne nationale aux points de vente traditionnels ;

- pour la presse quotidienne nationale, d'accéder au réseau des points de vente complémentaires de la presse quotidienne régionale.

Le rapport d'Arnaud de Puyfontaine consacré aux *Six mois de modernisation de la distribution de la presse* (2009) proposait d'une part de donner la possibilité aux éditeurs de s'organiser par eux-mêmes pour livrer certains points de vente (par exemple dans les grandes surfaces spécialisées) après un premier refus des messageries de presse, d'autre part de donner la possibilité à la presse quotidienne régionale de mettre son réseau de distribution à disposition de la presse quotidienne nationale.

La mutualisation des modes de distribution se heurte cependant à de nombreux obstacles.

En 2011, la presse quotidienne nationale et la presse quotidienne régionale ont travaillé sur des études de faisabilité technique et juridique portant sur la mutualisation des réseaux. Il est apparu à cette occasion que **la distribution de la presse quotidienne nationale par la presse quotidienne régionale serait plus coûteuse que prévu**, soit 118 millions d'euros, alors que la facturation par Presstalis de la même prestation s'élève à 96 millions d'euros.

Logiquement, **la presse quotidienne nationale a opté pour le maintien de sa distribution par le système coopératif**, et le conseil d'administration de Presstalis du 24 novembre 2011 a acté le maintien au sein de la messagerie d'une distribution mutualisée des quotidiens nationaux et des magazines.

Dès lors, demeure la question de l'opportunité de **mutualiser plus fortement les activités de Presstalis et des MLP**, aujourd'hui toutes deux en difficulté financière (les MLP devraient afficher, comme en 2012, un déficit en 2013). Comme nombre d'interlocuteurs rencontrés lors de ses auditions, votre rapporteur pour avis est convaincu que cette solution s'impose : **la raréfaction de la ressource ne permet plus le maintien d'une concurrence acharnée entre messageries**.

En ce sens, les travaux en cours sous l'égide du CSMP consistant à rechercher des synergies en **décroissant les flux de transports, via la création d'une société commune de gestion**, et en adoptant **un outil informatique unique**, semblent particulièrement prometteurs. L'objectif recherché est de rationaliser les coûts de distribution, notamment ceux qui s'appliquent au dernier kilomètre. Ces mesures, qui pourraient être mises en œuvre en 2015, permettraient respectivement de réaliser une économie de 8 millions d'euros et de 10 millions d'euros.

Plus encore, **votre rapporteur pour avis émet le souhait d'une fusion des deux messageries coopératives, que de nombreux professionnels jugent inévitable**. Enfin, votre rapporteur pour avis estime nécessaire d'approfondir des options de plus long terme, comme la proposition de la FILPAC-CGT, de créer un réseau universel de distribution rassemblant l'ensemble des opérateurs autour de La Poste.

2. Moderniser

a) Assurer une rentabilité économique à la presse numérique

La presse numérique (« *pure player* » ou format en ligne de la presse écrite), à laquelle les éditeurs ont d'ores et déjà consacré des sommes considérables, **attire un nouveau lectorat mais modifie également les habitudes des lecteurs de presse traditionnels**. Ainsi, les principaux titres de presse d'IPG, qui proposent un abonnement mixte (papier et numérique) systématique, constatent-ils que le numérique est d'usage fréquent en semaine, alors que la presse papier réalise de meilleurs résultats le week-end et pendant les périodes de congés.

Toutefois, entre gratuité, abonnement et modèle mixte, elle peine à trouver un modèle économique rentable, d'autant plus que les faibles gains tirés de cette activité sont largement ponctionnés par l'application, contraire aux principes de neutralité fiscale et technologique entre supports, **d'un taux de TVA à 19,6 %** (20 % à compter du 1^{er} janvier 2014) en lieu et place du taux « super réduit » de 2,1 % applicable à la presse écrite.

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

Le rapport remis par Pierre Lescure au Président de la République le 13 mai 2013 sur l'« Acte II de l'exception culturelle » **plaide pour la consécration du principe de neutralité technologique**, selon lequel un bien ou service doit être assujéti au même taux de TVA, qu'il soit distribué physiquement ou en ligne. S'agissant plus précisément de la presse, cette recommandation a été partagée par la mission précitée confiée à Roch-Olivier Maistre.

Dans ce contexte, les démarches entreprises par la France depuis plusieurs années auprès des autorités européennes visent à donner aux États membres la possibilité d'appliquer des taux de TVA réduits aux biens et services culturels (livre, presse, vidéo, musique), y compris ceux « prestés » en ligne et donc, notamment, à la presse en ligne.

La Commission européenne a lancé, au mois de novembre 2012, une consultation publique sur les taux réduits de TVA, qui a recueilli plus de 300 contributions, dont la synthèse a été rendue publique le 22 mai dernier.

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

La Commission européenne, qui n'a, à ce jour, pas formulé de proposition à la suite de cette consultation, sera amenée à prendre **des décisions d'ici la fin de l'année 2013** sur le fondement de l'analyse des contributions.

Dans cette perspective, le Gouvernement poursuit ses échanges avec les autorités européennes. En tout état de cause, ainsi que l'a affirmé le ministre de la culture et de la communication lors de son audition par votre commission, la France appliquera ce taux réduit à la fin de l'année 2014, au mépris, s'il le faut, de la réglementation européenne.

Si votre rapporteur pour avis salue cette fermeté, il s'étonne que le présent projet de loi de finances ne prévoie pas dès à présent l'application du taux « super réduit » à l'ensemble de la presse, d'autant plus que, d'après les informations dont il dispose, de nombreux titres pratiqueraient déjà ce taux de manière anticipée.

En termes d'impact sur les recettes fiscales, l'étude réalisée par le cabinet Kurt Salmon en février 2012, pour le compte de plusieurs syndicats d'éditeurs, sur l'impact économique de l'application du taux de TVA de la

presse imprimée à la presse en ligne indiquait : « le passage à un taux de 2,1 % dès 2012 coûterait la première année **environ 5 millions d'euros de manque à gagner à l'État**, mais en contribuant au développement de la filière, cela lui permettrait **d'augmenter ses recettes dès 2015** et de limiter ses pertes sur l'ensemble de la période. On constate par ailleurs que malgré la baisse du taux, l'État toucherait dans ces conditions près de trois fois plus de TVA sur la presse en ligne en 2017 qu'en 2010. Au final, **l'extension de la TVA à 2,1 % à la presse en ligne est une mesure qui serait bénéfique à la fois pour les éditeurs et pour l'État** ».

La recherche d'un équilibre économique pose également la question des prix (entre 0,79 euro et 1,49 euro par titre) et des commissions (30 à 35 % du prix de vente) pratiqués par les plateformes de diffusion de la presse numérique, Apple au premier chef.

Ainsi, pour un titre comme *Le Monde*, qui a plutôt bien abordé la transition numérique avec plus de 50 800 abonnés en ligne, le numérique ne représente encore que 12 % du chiffre d'affaires. Lors de son audition par le rapporteur pour avis, Louis Dreyfus, président du directoire, a indiqué que, compte tenu de sa faible rentabilité, le chiffre d'affaires lié au numérique devrait doubler chaque année pour compenser la diminution de la diffusion papier.

Lors de son audition, Patrick Le Hyaric, président du directoire de *L'Humanité*, a précisé, pour sa part, que si le coût de production du quotidien sous forme numérique était inférieur de 65 % à celui d'un exemplaire papier, il rapportait également 90 % de recettes en moins.

b) Les espoirs déçus de l'accord Google

La mutation de la presse vers une part plus importante de numérique ne peut faire l'économie d'une réflexion sur **la rémunération et la protection des journalistes, créateurs de contenus**.

Depuis un certain nombre d'années, face à la place croissante d'Internet comme vecteur d'information, éditeurs et journalistes se sont concertés pour permettre **l'exploitation, sur tous supports, des œuvres des journalistes et déterminer la rémunération qui leur est due**.

A ce titre, à l'issue des États généraux de la presse, ont été introduites des dispositions *ad hoc* dans les codes de la propriété intellectuelle et du travail, à l'occasion de la loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet.

Son article 20 prévoit une première exploitation des œuvres des journalistes sur tous les supports d'un même titre de presse, durant une période déterminée par accord collectif. Cette exploitation est rémunérée par le versement du seul salaire. À l'issue de cette période, **toute nouvelle exploitation fait l'objet soit d'une majoration salariale, soit du versement de droits d'auteur aux journalistes**. Enfin, et sous réserve de l'accord

préalable et exprès du journaliste, toute cession à un tiers de son œuvre par l'organe de presse dont relève son titre doit ouvrir droit à versement de droits d'auteur.

Jusqu'à l'intervention de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, qui a assoupli les règles de négociation des accords sur les droits d'auteur des journalistes, plusieurs difficultés pouvaient toutefois freiner la négociation d'accords d'entreprise, notamment dans les petites et moyennes entreprises dépourvues de délégués syndicaux. En effet, les accords négociés avec les institutions représentatives du personnel devaient, en vertu du code du travail, être validés par une commission de branche pour être applicables, commission de branche inexistante dans le secteur de la presse.

Pour utile qu'elle soit, cette réforme ne règle cependant que les cas où le travail du journaliste est réutilisé par un éditeur de presse. Or, **Google, comme les autres moteurs de recherche Internet, utilisent de fait des contenus produits par la presse sans les rémunérer**, dont il tire pourtant des revenus publicitaires.

Le gouvernement allemand a fait voter en mai 2013 une « loi Google » visant à **faire acquitter par Google des droits voisins au bénéfice de la presse allemande pour les extraits de leurs titres utilisés à des fins commerciales** par des moteurs de recherche. Cette démarche et des initiatives dans d'autres pays de l'Union européenne (accord avec la presse belge portant sur le versement de 5 millions d'euros par Google aux éditeurs de presse en décembre 2012 par exemple) ont conduit à **des réflexions similaires au sein de la presse française et du Gouvernement**.

L'Association de la presse d'information politique et générale (AIPG) s'est constituée en mai 2012 avec comme objet immédiat de négocier tant avec les pouvoirs publics qu'avec Google et de trouver une solution mutuellement satisfaisante. L'AIPG rassemble douze quotidiens, quatorze hebdomadaires et quatre mensuels, issus de trois familles de presse : presse quotidienne nationale, presse quotidienne régionale et news magazines.

Des négociations confidentielles entre Google et l'AIPG ont été engagées durant deux mois sous les auspices d'un médiateur nommé et rémunéré par l'État, Marc Schwartz. Au terme de ces discussions, un accord de principe a été annoncé en présence du Président de la République et du président de Google, Eric Schmidt, le 1^{er} février 2013. Le détail de ces négociations entre Google et l'AIPG ont définitivement abouti le 13 juin 2013.

L'État n'étant partie prenante ni aux négociations ni à l'**accord**, et celui-ci étant revêtu d'**une clause de confidentialité**, le contenu n'en est pas officiellement connu. Il apparaît toutefois qu'il comporte **deux volets** :

- la création d'un **fonds abondé par Google d'un total de 60 millions d'euros pour « faciliter la transition de la presse vers le monde**

numérique ». Seuls sont éligibles **les titres de la presse d'information politique et générale nationale, régionale ou en ligne**. Le Fonds Google-AIPG pour l'innovation numérique de la presse a été mis en place le 19 septembre dernier pour une durée de trois ans. Les aides sont attribuées sur la base du caractère innovant et de la viabilité économique du projet ;

- la mise en place d'une coopération en matière de **régie publicitaire en ligne**.

Le fonds Google constitue ainsi une initiative privée entre cette firme et certains éditeurs de presse. Il ne se substitue donc pas à l'action des pouvoirs publics en matière d'accompagnement de la transition numérique de la presse écrite. En revanche, il ne peut **interférer avec le fonds stratégique pour le développement de la presse**.

Plusieurs éditeurs auditionnés par votre rapporteur pour avis se sont déclarés satisfaits de ce premier compromis, qui offre quelques ressources supplémentaires pour des projets numériques innovants dans un contexte où les aides publiques n'apparaissent pas à la hauteur des enjeux. Mais d'autres ont relevé qu'il ne pouvait s'agir d'une fin. **Votre rapporteur pour avis estime qu'il s'agit d'une solution a minima, qui ne règle en aucun cas la question de la rémunération des titres et des journalistes lorsque leur travail est ainsi utilisé.** À l'instar de Louis Dreyfus, président du directoire du *Monde*, lors de son audition, il considère que **la création du fonds constitue, en réalité, une « occasion ratée » pour la presse** sur le long terme.

3. Cibler

a) Allier solidarité des familles de presse et soutien au pluralisme

Chaque projet de réforme des aides à la presse est sous-tendu par la même question : faut-il **concentrer les moyens sur les titres d'information politique et générale**, garants de la démocratie, dans un souci de préserver le pluralisme de la presse ou, au contraire, **éviter toute mesure de nature à désolidariser les catégories de presse**, les moins aidées refusant alors de subventionner, de quelque manière que ce soit, les systèmes de distribution (vente au numéro et portage notamment) ?

Rarement la question a été tranchée et, au final, **le système français d'aides à la presse illustre cette absence de choix avec des aides indirectes indifférenciées et des aides directes plus ou moins ciblées.**

Votre rapporteur pour avis estime qu'un ciblage absolu des aides en faveur de la presse d'IPG, et particulièrement des quotidiens, n'est pas opportun, en ce qu'il conduirait effectivement les autres formes de presse, à l'instar des magazines, à se détourner d'un financement solidaire de la distribution. Il convient de rappeler, à cet égard, que la participation de la presse magazine est aujourd'hui essentielle au soutien à Presstalis.

En outre, la crise qui touche la presse est désormais générale et nul titre n'est épargné : un ciblage des aides sur motif économique ne serait, de fait, guère opérant et mettrait en danger des pans entiers de l'activité.

En revanche, **la proportion des aides indirectes indifférenciées sur l'ensemble du dispositif est par trop élevée** : si votre rapporteur pour avis est favorable au maintien d'un taux de TVA réduit pour la presse, quel que soit son support (numérique ou papier), ce taux pourrait par exemple **varier en fonction de la catégorie à laquelle il s'applique**.

Et d'une manière générale, sans être absolu, **le ciblage doit être renforcé pour bénéficier à la presse d'IPG et singulièrement aux titres à faibles ressources publicitaires**, indispensables au pluralisme des idées mais gravement menacés par la crise.

b) Vers une corrélation entre aides à la presse et déontologie des rédactions ?

L'exercice de la liberté de la presse en France repose sur un certain nombre de règles qui fixent un cadre déontologique à l'activité des journalistes. Ces règles trouvent leurs sources dans différents textes de nature conventionnelle négociés en France mais aussi au niveau international, mais demeurent éparpillées et de nature très diverse.

La « Charte des devoirs professionnels des journalistes français », élaborée en juillet 1918, constitue l'acte fondateur du Syndicat national des journalistes (SNJ). Reposant sur le postulat qu'une information de qualité doit être exacte et ne pas avoir été obtenue de manière déloyale, elle énonce **des principes de base comme le respect des faits et de la vérité ou l'honnêteté morale (refus du plagiat, secret des sources) et financière**.

Au niveau européen, une « Déclaration des devoirs et des droits des journalistes » a été adoptée en 1971, à Munich. Elle reprend les grands principes de la charte française en y ajoutant un chapitre sur les droits des journalistes.

En octobre 2010, le congrès du SNJ a chargé une commission de travailler à la modernisation de la charte de 1918. La « Charte d'éthique professionnelle des journalistes » a été rendue publique le 9 mars 2011. Ainsi qu'il l'a indiqué à votre rapporteur pour avis lors de son audition, le SNJ formule le souhait que cette charte bénéficie de la reconnaissance de l'ensemble de la profession, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Il existe également **des chartes déontologiques propres à certaines entreprises**, qui reprennent pour l'essentiel les chartes existantes citées ci-dessus. Certains titres adoptent des chartes plus spécifiques selon leur spécialité et leur public.

En outre, les syndicats de la presse quotidienne régionale et départementale ont actualisé récemment leur propre charte, qui constitue la référence pour les entreprises et les rédactions de la presse locale.

Ces chartes constituent avant tout des outils d'autorégulation pour la profession et n'ont, à ce titre, aucune valeur juridique contraignante. À cet égard, le SNJ, lors de son audition, a fait part à votre rapporteur pour avis de son souhait de voir annexé un texte déontologique au code du travail, afin de le rendre opposable.

À la suite des États généraux de la presse écrite, un comité de sages s'était vu confier **la mission d'unifier ces règles au sein d'un texte unique, un « code de déontologie », dans la perspective de l'annexer à la convention collective nationale des journalistes.** Ce projet n'a pu aboutir, le texte présenté n'étant pas parvenu à rassembler l'ensemble de la profession. **La création d'une instance de déontologie des journalistes demeure cependant un sujet de débat dans la profession.** L'annonce de la ministre de la culture et de la communication devant votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication, le 14 novembre dernier, de lancer, d'ici au mois de janvier 2014, une réflexion sur l'installation d'une instance de déontologie de la presse répond à cette demande.

Votre rapporteur pour avis considère que, si les règles déontologiques doivent faire l'objet d'une reconnaissance officielle et leur respect, d'un contrôle, et si, à l'instar de la proposition de Michel Françaix dans son rapport précité, **l'adhésion à un corpus institutionnalisé de règles par les entreprises de presse devrait constituer une condition d'obtention des aides publiques,** les conditions d'un respect plein et entier de la déontologie appelleraient un débat plus large sur les conditions de travail des journalistes, sur les modifications apportées à l'exercice du métier et au contrôle des sources par les nouvelles technologies, mais également sur les conditions d'une réelle indépendance des titres face à la concentration.

III. L'AGENCE FRANCE-PRESSE : UN ACTIF STRATÉGIQUE POUR LA FRANCE

A. UNE AMBITION FRANÇAISE

1. Une agence compétitive

Succédant à l'agence Havas, créée en 1835, et instaurée par la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'Agence France-Presse (AFP), l'agence s'est vue dotée d'**une obligation statutaire et commerciale de fiabilité et d'indépendance**. Elle se positionne aujourd'hui parmi les trois meilleures agences de presse au monde, tant en termes de reconnaissance et de crédibilité, que de couverture du territoire (200 bureaux dans 150 pays).

Elle compte 1 529 journalistes de 80 nationalités différentes sur un total de 2 277 collaborateurs. Cette diversité lui offre la capacité de proposer, depuis les années 80, **une information en six langues** : le français bien sûr, mais également l'anglais, l'allemand, l'arabe, l'espagnol et le portugais. Elle dispose, en outre, d'accords de traduction en italien, mandarin, japonais, bahasa et urdu.

L'agence possède plus de **4 000 clients** dans le monde entier, même si chaque zone géographique ne produit pas des revenus équivalents. En termes de chiffre d'affaires, **la France demeure ainsi largement majoritaire** (46 %), suivie de l'Europe (24 %) et de l'Asie (12 %). L'Amérique du Nord et le Moyen-Orient ne sont à l'origine que de 6 % des revenus de l'AFP chacun, tandis que l'Amérique du Sud et l'Afrique ne dépassent pas 3 % du chiffre d'affaires. Cette disparité est renforcée par **une rentabilité très variable d'une zone à l'autre**, dans la mesure où l'agence, dans un souci d'universalité de l'information, ne limite pas ses activités en fonction des charges induites par sa présence dans tel ou tel pays.

Bien que puissante et respectée, l'AFP est en proie à **une vive concurrence des grandes agences de presse mondiales**. De par sa culture et son réseau, l'américaine *Associated Press* représente sa rivale historique. Ses effectifs (2 500 journalistes) sont certes supérieurs, en raison de la couverture de l'ensemble des États-Unis, mais son réseau à l'étranger demeure moins étendu que celui de l'agence française même si les fils sont proposés en quatre langues et que l'usage de la vidéo y est plus massif. Depuis 2008, elle subit de plein fouet la crise américaine et a enregistré, en 2012, une quatrième contraction consécutive de son chiffre d'affaires à 622 millions de dollars.

Les effectifs de *Reuters* (Grande-Bretagne) supplantent ceux de l'AFP en Afrique et en Asie. Au total, l'agence compte 3 000 journalistes, mais une grande partie d'entre eux couvrent uniquement l'information financière en conséquence du rachat de l'agence par Thomson en 2007. Reuters n'en subit

pas moins fortement la crise avec la mise en œuvre d'un plan social concernant 5 % des effectifs et une diminution régulière de son chiffre d'affaires (331 millions de dollars en 2012). Pour autant, le soutien de son actionnaire majoritaire constitue une garantie pour la poursuite de son activité.

La dernière arrivée sur le marché, l'agence chinoise *Xinhua* et ses 6 000 journalistes, représente une concurrence particulièrement sérieuse. Outil d'influence économique et politique pour la Chine, elle perçoit de son pays d'origine des ressources considérables, qui lui permettent de mettre en œuvre une politique de communication particulièrement efficace (écran publicitaire sur Times Square, galerie photographique à Paris, etc.). Elle dispose également d'effectifs importants et multilingues : l'AFP est ainsi concurrencée dans sa propre langue en Afrique et en Amérique latine notamment, où elle était traditionnellement bien implantée. *Xinhua* développe par ailleurs des produits particulièrement rentables et présentant une information sans enjeu politique, comme le sport ou l'art de vivre. Pour le reste, de nombreux services sont bradés, voire donnés, traduisant une volonté de conquête de parts de marché.

Par ailleurs, **les médias d'information continue** (BBC, CNN, Al Jazeera notamment), même clients de l'AFP, se positionnent de plus en plus en sources universelles d'information. Enfin, **la rapidité de l'information sur Internet et l'omniprésence des réseaux sociaux**, qui dévalorisent la diffusion par voie d'agence, représentent des concurrents aussi inquiétants qu'insaisissables.

2. Une agence moderne

Traditionnellement, l'activité de l'agence est centrée sur **la production de dépêches**. Toutefois, les développements technologiques et la nécessité de diversifier son offre ont conduit l'AFP à **investir de nouveaux supports** : la photographie en 1985, puis la vidéo à la fin des années 90.

Elle a également développé un site d'information en ligne (AFP Forum) et poursuit sa modernisation avec le déploiement, depuis 2012, d'IRIS, nouvel outil rédactionnel multimédia qui modifiera la chaîne de production, d'édition et de diffusion des contenus.

Sont désormais produits quotidiennement **3 200 dépêches, 3 000 photographies, 200 vidéo et 150 infographies**.

La diversification de l'offre a logiquement conduit à élargir les sources de revenus de l'agence. Le texte ne représente plus que 61 % de son chiffre d'affaires, qui s'établissait à 290 millions d'euros en 2012, contre 26 % pour la photographie, qui dynamise le chiffre d'affaires depuis vingt ans, 7 % pour le journal en ligne, 4 % pour la vidéo et seulement 2 % pour les infographies.

L'agence ne cesse, en outre, d'**adapter son réseau** aux bouleversements mondiaux. Sa présence en Afrique s'est allégée après la décolonisation, tandis qu'elle s'installait dans les Balkans après la guerre des années 90, puis au Kazakhstan en 2009, au Soudan du Sud en 2012 et en Birmanie en 2013. C'est aussi la seule agence à disposer d'une équipe permanente à Damas.

B. UN FINANCEMENT À PÉRENNISER

1. Un désengagement progressif de l'État

Par le passé, l'État français a grandement facilité le développement d'Havas, ancêtre de l'AFP, notamment s'agissant du réseau de l'agence à l'étranger, en contrepartie d'un droit de supervision de la copie à destination et en provenance de l'étranger par le ministère des affaires étrangères.

Le statut de l'AFP issu de la loi du 10 juillet 1957 précitée, qui en fait **une société commerciale sans capitaux**, garantit l'indépendance de l'agence et limite le rôle de l'État à celui d'un simple usager, notamment par la fourniture d'abonnements. Les relations entre l'État et l'agence sont précisées par la convention du 18 septembre 1958.

L'État s'est cependant longtemps **comporté comme un quasi-actionnaire**. Pour mémoire, jusqu'à la fin des années 70, une convention permettait à l'État d'assurer 60 % à 70 % des recettes de l'AFP. En dotations en capital comme en prêts, il a également contribué aux investissements immobiliers de l'agence.

Il a, par ailleurs, accompagné l'agence dans sa modernisation en matière informatique et a largement **participé au développement de la photographie** dans le cadre du plan Pigeat (1984-1986), en investissant dans le matériel et les équipements de transmission nécessaires.

Puis, progressivement, le développement des recettes propres de l'agence et le **désengagement progressif de l'État** ont contribué à limiter la part de ce dernier dans le financement de l'AFP, tout en préservant les moyens de fonctionnement de l'agence.

Mais la crise de la presse française, à partir de 2009, a sensiblement modifié les équilibres économiques de l'AFP, dont la part au sein du chiffre d'affaires de la presse ne cesse de s'éroder. Le chiffre d'affaires réalisé par l'agence sur le territoire national a ainsi considérablement diminué (- 17,3 millions d'euros sur la période), sans que cette évolution ne soit compensée par le développement de l'activité dans des zones géographiques peu rentables (Afrique) ou par la vente de nouveaux produits, qui, à l'instar de la vidéo, ne sont pas encore arrivés à maturité.

Dans ces conditions, l'AFP, dont les charges, en augmentation de 2 % par an et constituées à 75 % par sa masse salariale, croissent plus rapidement que les profits, **ne peut faire face à ses besoins en investissement**, notamment s'agissant de la vidéo, pourtant cruciaux pour se maintenir face à la concurrence. Malgré tout, afin de développer son chiffre d'affaires à l'étranger, l'agence a relancé son fil en portugais en vue de renforcer sa position sur le marché brésilien et engagé une refonte de son fil en anglais pour se maintenir sur le marché indien.

La réalisation récente de deux projets -le développement d'IRIS pour 30 millions d'euros et la rénovation du siège Place de la Bourse pour 20 millions d'euros- a toutefois achevé d'assécher sa trésorerie.

L'AFP est désormais dos au mur, d'autant qu'elle est **impuissante à augmenter ses tarifs**, ses principaux clients, en la personne des éditeurs de presse, se trouvent pour la plupart en difficultés. Bien au contraire, comme l'indiquait Emmanuel Hoog, son président, lors de son audition par votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication le 16 octobre dernier, dans bien des zones, l'Agence a dû proposer des services plus diversifiés à des prix plus bas pour conserver ses clients.

2. Une relation à repenser

Au contexte économique morose dans lequel évolue l'AFP s'ajoutent **les incertitudes pesant sur son financement à la suite de la plainte pour aides d'État** déposée, au mois de mars 2010, par une agence de presse allemande devant la Commission européenne.

Par un courrier en date du 8 mai 2012, la Commission a fait connaître ses conclusions provisoires sur l'analyse des données fournies par la France s'agissant de la nature des sommes versées par l'État à l'AFP depuis 1958 dans le cadre des abonnements. Il en ressort que si le financement de l'AFP par l'État est qualifiable d'aide d'État, il pourrait néanmoins être **considéré comme une compensation de service public si des missions d'intérêt général pouvaient clairement être dégagées** des statuts de l'AFP.

Sans attendre la réponse des autorités européennes, la France avait pris l'initiative de modifier le statut de l'AFP par l'article 100 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, en prévoyant expressément, parmi les ressources de l'agence, « *la compensation financière par l'État des coûts nets générés par l'accomplissement de ses missions d'intérêt général telles que définies aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi [...]* ».

L'inscription dans le statut de l'AFP de la possibilité de recevoir une compensation par l'État du coût des missions d'intérêt général a eu pour principale conséquence de faciliter les discussions avec la Commission

s'agissant de la mise en place d'une nouvelle répartition des sommes versées à l'AFP par l'État entre abonnement commercial et compensation des missions d'intérêt général.

Puis, en réponse au courrier précité du 8 mai 2012, les autorités françaises, en lien avec l'AFP, ont présenté à la Commission la méthode et les modalités de calcul du coût des missions d'intérêt général. Un scénario décrivant les activités d'une agence de presse nationale rentable, non soumise à obligations d'intérêt général, a ainsi été élaboré. Il a permis, selon la méthode préconisée par la Commission, de définir le coût net évité, c'est-à-dire la différence entre le coût net supporté par l'AFP lorsqu'elle exécute ses missions d'intérêt général et le coût qui serait supporté par un prestataire n'ayant pas à les exécuter. A également été fournie à la Commission une évaluation du montant de l'abonnement de l'État aux services de l'agence.

Sur le fondement des informations reçues, la direction générale Concurrence a transmis à la France un nouveau courrier le 17 juin 2013 demandant des précisions supplémentaires, afin que la Commission puisse adresser une recommandation, avec l'objectif de sécuriser la compatibilité des aides à l'AFP avec le droit européen.

Une conclusion de ce dossier, que Emmanuel Hoog a estimée en voie favorable devant votre commission, devrait prochainement intervenir. Dès lors, le prochain **contrat d'objectifs et de moyens (COM)** entre l'État et l'AFP, actuellement en cours de discussion et qui doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2014, précisera les modalités de calcul du coût net engendré par l'exécution des missions d'intérêt général et, en conséquence, **la distinction entre les missions d'intérêt général fixées compensées par subvention de l'État, d'une part, et les abonnements de l'État, prévus par la loi et souscrits à titre commercial, d'autre part.**

À ce jour, la répartition entre la compensation des missions d'intérêt général et le paiement des abonnements commerciaux de l'État n'est pas connue. **La dotation initiale dans le projet de loi de finances pour 2014 demeure donc unitaire, à 123 millions d'euros, soit une reconduction en valeur de la dotation 2013, à laquelle s'ajoutent 3,38 millions d'euros de mesures de périmètre.** Ces crédits correspondent à 47,7 % des ressources du programme 180.

Enfin, **un contrat sera conclu pour encadrer les abonnements commerciaux de l'État.** Une cartographie des fils actuellement mis à la disposition des administrations, ainsi qu'une négociation, portant aussi bien sur leur nombre et leur contenu que sur leur prix, est menée à cet effet parallèlement entre l'État et l'agence et devrait aboutir à la fin de l'année.

Votre rapporteur pour avis appelle de ses vœux un règlement rapide de ce contentieux afin de **pérenniser les modalités de financement originales de l'AFP.** Il lui semble, en outre, **essentiel de préserver une**

participation de l'État suffisamment élevée pour permettre à l'agence de dégager les capacités d'investissement nécessaires à son développement, dans un contexte de forte concurrence internationale. Sur ce point, il sera particulièrement attentif aux conclusions de la mission confiée à Michel Françaix par le Premier ministre s'agissant de l'évolution des ressources de l'AFP.

C. UN CONTRAT SOCIAL À PROTÉGER

1. Un discours qui se veut rassurant

À diverses occasions depuis sa reconduction, le 4 avril dernier, à la tête de l'AFP pour un nouveau mandat de trois ans, Emmanuel Hoog a fait part de son souhait de **lancer un chantier de refondation sociale au sein de l'agence**.

En effet, les personnels de l'AFP sont actuellement **régis par un ensemble hétéroclite de conventions collectives** (117 au total).

Votre rapporteur pour avis partage, à cet égard, les termes de la lettre de mission adressée à Michel Françaix reconnaissant au personnel la qualité de premier actif de l'agence.

Il se réjouit également que, selon les informations fournies à votre commission par Emmanuel Hoog, le prochain contrat d'objectifs et de moyens ne fasse pas de la refonte du statut de l'agence la condition de la réforme de son financement, comme le prévoyait le contrat précédent.

Le projet consistant, dans ce cadre, à **renforcer substantiellement les capacités éditoriales de l'AFP** par l'embauche de nouveaux journalistes, afin de réduire l'écart en effectifs au regard de la concurrence, lui semble particulièrement judicieux.

2. Des syndicats pourtant inquiets

Votre rapporteur pour avis a souhaité **rencontrer l'intersyndicale de l'AFP** afin d'échanger sur ces évolutions.

Tout en reconnaissant que la composition du conseil d'administration de l'agence, notamment pour ce qui concerne la place des éditeurs de presse, pourrait utilement être révisée, **les syndicats restent fort circonspects sur toute nouvelle tentative de réforme du mode de gouvernance**. Ils considèrent en effet qu'elle pourrait ouvrir la voie à la remise en cause de certaines spécificités, notamment l'article 14 de la loi du 10 janvier 1957 précitée qui protège l'AFP de la faillite.

L'intersyndicale a également rappelé que les difficultés économiques de l'agence ont conduit les personnels à accepter, depuis trois ans, **des revalorisations salariales inférieures à l'inflation.**

Dans cette situation, il ne lui apparaît pas acceptable qu'un statut unique, pour utile qu'il puisse être en termes de simplification et de transparence, ait pour conséquence **un nivellement des rémunérations et des garanties sociales par le bas.**

Votre rapporteur pour avis suivra avec intérêt le déroulement des négociations qui se sont ouvertes le 7 novembre sur le temps de travail, la politique salariale, les parcours professionnels et l'organisation du travail.

CONCLUSION

Loin des promesses présidentielles et des annonces ministérielles, **le projet de loi de finances pour 2014, pour ce qui concerne le programme 180 « Presse », ne répond ni à l'importance du défi démocratique que constitue la presse, ni à l'urgence de la crise qui secoue la presse française, ni aux enjeux de sa survie à l'avenir.**

Les éditeurs, les journalistes, les coopératives et les diffuseurs doivent compter sur leur solidarité pour maintenir l'économie du secteur et le moderniser. Ils ont besoin du soutien renforcé de l'État.

Sans renoncer à ce que les pouvoirs publics prennent enfin la mesure des enjeux que constitue une presse forte dans un pays démocratique, votre rapporteur pour avis appelle de ses vœux **le renforcement de cette solidarité**, qui figurait déjà au cœur de la loi Bichet.

À cet égard, **la mutualisation de la distribution, la modernisation des supports et la protection du pluralisme doivent représenter les axes majeurs de toute réforme à venir.**

En conséquence de l'ensemble des critiques développées ci-avant sur un projet de budget décevant, **votre rapporteur pour avis recommande à votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication, de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme 180 « Presse » de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».**

*

* *

La commission de la culture de l'éducation et de la communication n'a pas suivi la recommandation de votre rapporteur pour avis et a donné **un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 180 « Presse » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2014.**

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 20 NOVEMBRE 2013

M. Pierre Laurent, rapporteur pour avis. – Dans un contexte de crise qui s'accélère -fuite du lectorat, anémie des recettes publicitaires, système de distribution à bout de souffle, transition numérique coûteuse et sans horizon de rentabilité, rédactions fragilisées- nul ne sait quel sera l'avenir de la presse écrite.

À titre d'illustration, la diffusion des quelques 4 500 titres de la presse française, qui s'était stabilisée autour de sept milliards d'exemplaires depuis près de vingt ans, même si cette relative bonne santé masquait des inégalités de situation d'un secteur à l'autre, accuse une forte érosion, depuis 2008, pour s'établir à moins de cinq milliards d'exemplaires diffusés. Aucun secteur n'est épargné par cette dégradation. La presse quotidienne nationale, la plus touchée, a ainsi enregistré une diminution de 40 % des volumes diffusés depuis 1985. Les premiers mois de l'année 2013 apparaissent catastrophiques, avec des ventes en très forte régression.

Entre les mois de janvier et septembre, le secteur connaît des crises à répétition : difficultés économiques récurrentes de Presstalis, faillites de titres, fermetures de kiosques.

Pourtant, la presse constitue un enjeu tant économique que démocratique. C'est à cette aune qu'il faut apprécier les aides importantes, mais indispensables, dont elle bénéficiait en examinant leur évolution comme leur ciblage. Outre des dispositifs fiscaux avantageux mais non ciblés, notamment un taux « super réduit » de TVA à 2,1 % (en comparaison, je rappellerai que ce taux est nul en Grande-Bretagne), les aides directes figurent, pour 135,1 millions d'euros en 2014, au programme 180. Ces aides sont de nature diverse et poursuivent des objectifs variés :

- le soutien à la diffusion concentre les trois quarts des crédits consacrés aux aides directes avec l'aide au portage (36 millions d'euros), l'exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et les porteurs de presse (21,2 millions d'euros) et la contribution à la restructuration de Presstalis (18,9 millions d'euros) ;

- l'incitation à la modernisation : 12,6 millions d'euros pour les mesures d'accompagnement des salariés concernés par la restructuration des imprimeries, qui se terminent progressivement, 4 millions d'euros, très insuffisants, au bénéfice de l'équipement des commerces de presse et 30,9 millions d'euros pour le fonds stratégique pour le développement de la presse destiné à financer des projets innovants ;

- enfin la préservation du pluralisme, domaine qui a justifié initialement la création d'aides à la presse mais qui ne représente plus que 3 % des crédits, soit 11,5 millions d'euros, pour cinq quotidiens aidés en raison de la faiblesse de leurs ressources publicitaires. Le pluralisme est aujourd'hui le parent pauvre des politiques d'aide à la presse.

L'État s'est également investi dans le sauvetage de Presstalis, ce qui fut décisif pour préserver le système de distribution coopératif instauré par la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, dite « loi Bichet ».

À cet égard, je souhaite saluer le travail de régulation conjoint du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) et de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), qui, dès le printemps 2012, ont pris plusieurs décisions majeures afin d'éviter la faillite totale du système solidaire mis en place par la loi Bichet. Je citerai notamment l'instauration d'une péréquation entre Presstalis et les Messageries lyonnaises de presse (MLP) pour la contribution aux surcoûts spécifiques liés à la distribution de la presse quotidienne, mais également l'amélioration des conditions de travail et de rémunération du niveau 3. Les décisions à venir sur la mutualisation des moyens informatiques et de transport entre les deux messageries devraient, elles aussi, constituer des avancées fondamentales. Au-delà, la perspective d'une fusion des messageries est envisagée par de nombreux acteurs.

Toutefois, le dispositif français d'aides à la presse demeure aussi insuffisant qu'inadapté à la mutation profonde demandée au secteur. À ce titre, j'estime que le plan triennal issu des États généraux de la presse écrite de l'automne 2008 constitue un échec, malgré les moyens alloués.

On rappellera, à titre d'illustration, que le doublement des aides au portage à 70 millions d'euros a essentiellement profité à la presse quotidienne régionale, déjà massivement portée, et qui, dans ce cadre, a presque exclusivement bénéficié des aides au stock. D'aucuns ont d'ailleurs dénoncé un effet d'aubaine, formule que conteste la presse quotidienne régionale. En outre, le système actuel d'aide au portage ne favorise pas le portage multi-titres mutualisé.

Dans ce contexte, la remise à plat des aides à la presse, promesse de campagne du Président de la République, a suscité les espoirs de toute une profession. La réforme, annoncée par la ministre de la culture et de la communication le 10 juillet dernier, dont le présent projet de budget constitue la traduction, n'a toutefois pas répondu aux attentes : la déception est forte chez les professionnels que j'ai auditionnés.

La réforme, qui s'appuie sur les conclusions du groupe de travail confié à Roch-Olivier Maistre, président de l'ARDP, comprend quatre volets :

- le maintien du taux « super réduit » de TVA à l'ensemble des catégories de presse en contrepartie de la participation de tous au financement du système de distribution de la presse, le débat sur la possibilité de cibler cette aide ayant préalablement été tranché par la ministre même si l'on peut considérer que ce choix pose un problème de principe ;

- le ciblage des aides directes en faveur de la modernisation au sein d'un fonds stratégique au périmètre élargi ;

- le lancement d'une réflexion sur la complémentarité entre les différents modes de diffusion de la presse (postage, portage, vente au numéro), rien n'ayant été toutefois engagé à ce jour ;

- enfin, l'amélioration de la situation sociale des vendeurs-colporteurs et des photojournalistes.

J'estime pour ma part que les décisions prises ne sont pas à la hauteur des enjeux, et ce pour trois raisons essentielles :

- le fonds stratégique pour le développement de la presse, fer de lance de la réforme en matière d'innovation, voit ses crédits diminuer de plus de 8 %. Or, l'innovation est essentielle à la transition de la presse vers de nouveaux modèles économiques. En outre, le « fonds Google », à propos duquel les jugements oscillent entre « compromis acceptable » et « occasion manquée », ne règle en rien le problème structurel de modernisation ;

- aucun effort n'est fait en faveur du pluralisme, dans un contexte où certains titres sont au bord de la faillite ;

- enfin, sans étude d'impact ni concertation, le Gouvernement a annoncé la fin brutale du moratoire postal, destiné à freiner l'augmentation des tarifs postaux de la presse inscrite dans les accords Schwartz. Ce coup d'arrêt coûtera 60 millions d'euros aux éditeurs et suscite de très vives tensions entre la presse et La Poste, au point de rendre indispensable la nomination d'un médiateur, demandé par les parties depuis l'été mais non encore désigné, le flou demeurant également sur le périmètre de sa mission.

Parallèlement, l'aide au transport ferroviaire de la presse, qui sert majoritairement au Monde, (4,5 millions d'euros en 2013) est supprimée.

Certes, les différentes aides à la diffusion nécessitaient une clarification dans le cadre d'une ligne politique claire. Mais ces mesures auront des conséquences imprévisibles dès 2014. Plusieurs éditeurs auditionnés ont ainsi fait état de dépenses prévisibles insoutenables pour leur trésorerie.

Je souhaite donc qu'à l'issue de la médiation annoncée, l'État prenne ses responsabilités et assure une sortie du moratoire dans des conditions

acceptables, tant pour les éditeurs que pour la Poste, dont les perspectives économiques ne sont guère brillantes non plus. Sans cela le budget annoncé pourrait être celui de la mort de plusieurs titres.

Pourtant, je ne crois pas à la fin de la presse écrite, dès lors que les moyens de sa modernisation lui sont donnés et qu'un modèle économique viable est favorisé pour ses applications numériques. J'appelle donc de mes vœux, avant qu'il ne soit trop tard, la mise en œuvre, d'une politique ambitieuse de soutien à la presse, dans le respect des principes de solidarité entre les éditeurs et d'indépendance posés par la loi Bichet.

Cette réforme devra s'appuyer sur trois principes :

- la mutualisation des moyens de diffusion, quels qu'ils soient, par une coopération renforcée des messageries ;

- l'aide pérenne à la transition vers de nouveaux modèles économiques en assurant une rentabilité économique à la presse numérique, notamment par une application du taux « super réduit » de TVA, dans le souci constant de préserver la rémunération des créateurs de contenus ;

- enfin, le lien nécessaire entre solidarité des familles de presse et soutien au pluralisme, en ciblant les aides sur les aides à la presse d'information politique et générale. De fait, l'objectif de maintien d'une presse pluraliste d'information, particulièrement menacée par la crise, doit demeurer central, en vue de garantir l'accès de tous les citoyens au débat d'opinions. Il en va de notre démocratie.

À défaut d'une telle réforme, ambitieuse sans coût inconsidéré, les Français se contenteront à l'avenir d'informations moins qualitatives, brutes et sans analyse. Le papier deviendra un produit de loisirs réservé, compte tenu de son coût, à une classe culturellement aisée. Je souhaite, mes chers collègues, un avenir différent à la presse écrite de notre pays.

Pour ce qui concerne, dans un second temps de mon propos, l'Agence France-Presse (AFP), le présent projet de budget lui alloue 123 millions d'euros, soit une dotation équivalente à celle de l'an passé, mesure de périmètre mise à part.

À ce stade, les incertitudes qui pèsent sur le financement de l'agence depuis la procédure en cours pour aides d'État devant la Commission européenne, faisant suite à la plainte déposée en mars 2010 par une agence de presse allemande, ne sont pas levées, même si Emmanuel Hoog, président-directeur général de l'AFP, s'est montré rassurant lors de son audition par notre commission.

Pour se conformer à la législation communautaire, il revient à l'État de distinguer, dans cette dotation, ce qui relève de la compensation des missions d'intérêt général de l'AFP, la France ayant obtenu leur reconnaissance par les autorités européennes, et ce qui concerne le paiement des abonnements souscrits par les administrations. Cette distinction n'est

pourtant pas faite dans le présent budget. Elle constituera un enjeu du prochain contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence.

La clarification des modalités de financement de l'Agence doit également s'accompagner, à mon sens, d'une réflexion sur la pérennisation de ses moyens d'investissement. De fait, la situation économique actuelle de l'AFP, découlant de la crise de la presse française qui représente la moitié de son chiffre d'affaires, est particulièrement préoccupante à l'heure où la modernisation des outils et le maintien d'effectifs de qualité sont essentiels eu égard à la concurrence. Un désengagement de l'État serait, sur ce point, dramatique pour l'avenir de l'AFP.

Enfin, je serai particulièrement attentif aux conclusions de la négociation, qui s'est ouverte le 7 novembre entre les syndicats et la direction, concernant la création d'un contrat d'entreprise.

L'AFP représente un actif stratégique pour la France qu'il convient de préserver grâce à un soutien public adapté.

Mon exposé ne laissant guère de doute sur la conclusion de mon propos, vous l'aurez compris, mes chers collègues, je ne puis vous proposer de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 180 « Presse » au sein de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

M. André Gattolin. - Au regard des débats que nous avons eus les années précédentes et des conclusions du rapport de notre collègue député Michel Françaix sur les aides à la presse (rationalisation des aides à la distribution, ciblage en faveur de la presse d'information politique et générale, conditionnement des aides au respect de la déontologie, alignement des taux de TVA pour la presse en ligne, etc.), le groupe écologiste est déçu par la réforme présentée par la ministre de la culture et de la communication au mois de juillet dernier. Les critiques relatives à la redondance des aides et leur absence de ciblage n'ont pas été entendues. Pourtant, la situation économique de la presse d'information politique et générale est source de grandes inquiétudes. Dans ce cadre, le maintien du taux « super réduit » de TVA pour l'ensemble de la presse, qui bénéficie en volume majoritairement aux magazines, constitue une aberration.

À peine un tiers des journalistes encartés travaillent aujourd'hui pour la presse d'information et générale alors que ces rédactions fournissent l'essentiel du travail d'investigation. En vue de maintenir la qualité du travail journalistique dans le domaine de la presse en ligne, il convient d'inciter les « pure player » et les rédactions numériques des titres à engager de véritables journalistes.

À l'avenir, la fermeture de nouveaux titres serait dramatique. Dans ce cadre, la fin annoncée du moratoire postal alors que la substitution de la distribution par le portage n'est pas au point, notamment dans les zones rurales, est dangereuse.

Pour toutes ces raisons, le groupe écologiste est extrêmement réticent à donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 180.

M. David Assouline. – Les problèmes soulevés par notre collègue Pierre Laurent sont essentiellement d'ordre structurel. C'est pourquoi, si la réforme annoncée au mois de juillet n'est pas exactement à la hauteur des attentes, le présent budget préserve malgré tout l'essentiel. Dans la situation actuelle, la remise à plat du système d'aide à la presse pourrait, en outre, se révéler défavorable du secteur. En effet, les aides de l'État à la presse posent le problème de l'indépendance des rédactions, dans la mesure où, abondant les trésoreries, elles permettent également de payer les salaires des journalistes. Pour ma part, j'ai toujours plaidé pour que les investissements de l'État dans la presse soient essentiellement de nature fiscale, c'est-à-dire indirects.

La crise actuelle prend sa source dans le choc technologique auquel est confrontée la presse. Afin de trouver un modèle économique rentable à la presse numérique, il convient de porter à nouveau, dans le cadre du débat sur le projet de loi de finances, l'application d'un taux identique de TVA pour la presse numérique et la presse papier. Les deux supports, dont la mixité constitue l'avenir de la presse, ne doivent en effet pas s'opposer économiquement.

S'agissant de la distribution, l'État a parfaitement joué son rôle en matière financière comme dans le domaine de la médiation. Il lui reste à trouver un moyen de mieux cibler les aides en faveur de la presse d'information politique et générale. Par exemple, un taux de la TVA plus élevé, bien que réduit, applicable aux magazines permettrait de disposer de quelques marges de manœuvre en faveur des aides au pluralisme. En tout état de cause, la presse française est particulièrement favorisée en termes d'aides publiques par comparaison à la situation qui prévaut dans d'autres pays.

Pour ce qui concerne l'AFP, si je considère important de maintenir une agence de presse française au niveau mondial, ce ne peut être sous la forme d'une agence d'État. Il faut au contraire encourager l'AFP à développer ses ressources propres.

En conclusion, il convient de poursuivre la réforme des aides à la presse, notamment pour ce qui concerne le ciblage de la TVA même s'il n'est pas si simple de distinguer ce qui relève ou non de la presse d'information politique et générale. Pour autant, dans un contexte de contrainte budgétaire, je souhaite que notre commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 180 « Presse ».

Mme Catherine Morin-Desailly. – Comme l'ont dit mes collègues, la crise de la presse est tant structurelle, en raison des mutations technologiques et économiques du secteur, que conjoncturelle.

En revanche, je ne considère pas, comme le fait notre collègue David Assouline, que le projet de budget pour 2014 préserve l'essentiel. De fait, la fin du moratoire fiscal, sans étude d'impact préalable, est particulièrement malvenue. Dans l'attente d'une solution de substitution pérenne pour la distribution de la presse, il convient au contraire de maintenir les dispositifs existants. Il est également indispensable de poursuivre les discussions, au sein des instances européennes, afin que soit autorisée l'application d'un taux de TVA unique pour la presse, quel qu'en soit le support.

Le groupe UDI-UC ne donnera donc pas un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 180.

M. Michel Le Scouarnec. – L'État ne doit pas laisser mourir la presse écrite, qui représente un instrument essentiel de notre démocratie. Il faut donc réfléchir ensemble à des solutions pérennes de financement.

M. Pierre Laurent, rapporteur pour avis. – Les détracteurs d'un ciblage des aides indirectes par une différenciation des taux de TVA applicables à la presse ont également des arguments solides. En effet, le taux unique constitue la contrepartie de la solidarité entre familles de presse. En outre, tous les secteurs sont désormais en crise. Malgré tout, je persiste à penser, comme Michel Françaix et Roch-Olivier Maistre, qu'un ciblage est nécessaire.

S'agissant de l'application d'un taux de TVA identique à la presse papier et à la presse numérique, je vous rappelle que la ministre de la culture et de la communication a pris l'engagement devant notre commission que cette réforme serait votée en 2014, quel que soit l'état d'avancement des négociations avec la Commission européenne. En réalité, de nombreux titres appliquent déjà, sans autorisation, le taux « super réduit » sur le chiffre d'affaires réalisé en ligne. Cette question devra être abordée, dès cette année, lors du débat budgétaire.

Pour ce qui concerne le moratoire postal, tous mes interlocuteurs, sans exception, m'ont indiqué que, sans atténuation, la mesure aurait des conséquences catastrophiques pouvant aller jusqu'à la fin de certains titres déjà en grande difficulté, à l'instar de *Libération* ou de *L'Humanité*. Là encore, le débat budgétaire devra *a minima* permettre de trouver une solution pour atténuer les conséquences de la fin du moratoire postal sur la presse d'information politique et générale. Il est également extrêmement urgent que le médiateur promis soit nommé, afin de proposer une issue au conflit entre les éditeurs et La Poste mais également d'envisager une solution pérenne pour la distribution de la presse par une amélioration de la cohérence entre portage, postage et vente au numéro. Ces difficultés structurelles n'ont, en effet, pas été réglées par les États généraux de la presse écrite de l'automne 2008, qui ont massivement renforcé les aides sans réformer le système. L'accord avec Google, comme la réforme de juillet 2013, ont également

constitué des occasions manquées de réformer en profondeur les aides à la presse. Il convient désormais d'agir rapidement.

Enfin, pour ce qui concerne l'AFP, nul ne souhaite en faire une agence d'État, mais il est nécessaire de clarifier les relations financières qu'elle entretient avec lui comme de lui donner les capacités d'investir et de se moderniser.

Le vote de l'avis sur les crédits est réservé.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- M. Jean-Marie CHARON, sociologue des médias
- M. Jérôme BOUVIER, président de l'association Journalisme et citoyenneté

Ministère de la culture et de la communication

- Mme Sophie FAURE-WHORTON, chef du bureau du régime économique de la presse et des métiers de l'information
- M. Sébastien THÉVENET, chargé de mission, responsable des aides aux diffuseurs et à la distribution de la presse

La Poste

- M. Nicolas ROUTIER, directeur général du courrier

Le Monde

- M. Louis DREYFUS, président du directoire

Libération

- M. Philippe NICOLAS, co-directeur

Les Échos

- M. Francis MOREL, président-directeur général

L'Humanité

- M. Patrick Le HYARIC, président du directoire

Groupe Bayard/La Croix

- M. Georges SANEROT, président du directoire
- M. Hubert CHICOU, directeur général de Bayard

Autorité de régulation de la distribution de la presse

- M. Roch-Olivier MAISTRE, président

Conseil supérieur des messageries de presse

- M. Jean-Pierre ROGER, président
- M. Guy DELIVET, directeur général

Syndicat national des journalistes

- Mme Dominique PRADALIÉ, secrétaire générale
- M. Alexandre BUISINE membre du bureau national, responsable des aides à la presse

Syndicat de la presse quotidienne nationale

- M. Denis BOUCHEZ, directeur

Syndicat de la presse quotidienne régionale

- M. Jean VIANSSON-PONTÉ, président
- Mme Haude d'HARCOURT, conseillère, chargée des relations institutionnelles

Syndicat des éditeurs de la presse magazine

- Mme Nathalie COLLIN, présidente
- Mme Pascale MARIE, directeur général

Intersyndicale de l'AFP

- M. Philippe FAYE (SGLCE-CGT), secrétaire du comité d'entreprise
- Mme Maria CARMONA (SNJ-CGT)
- M. Thierry MASURE (SNJ-CGT)
- M. Jacques DUVIVIER (SUD)
- M. Caus TULATZ (SUD)
- M. Jean-Pierre REJETÉ (FO)
- M. Jean-Paul GIRARDEAU (CGC)
- Mme Fatima BOUQUET (CGC)

Fédération des travailleurs des industries du livre, du papier et de la communication CGT (FILPAC-CGT)

- M. Marc PEYRADE, secrétaire général

Presstalis (contribution écrite)