

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	6
I.- L'EVOLUTION DES AIDES A LA PRESSE EN 2013 : UNE EVOLUTION INSATISFAISANTE, DICTEE PAR PLUSIEURS CONTRAINTES	11
A. UNE ENVELOPPE GLOBALE EN DIMINUTION	11
B. DES AIDES QU'ON NE POUVAIT PAS NE PAS MAINTENIR.....	12
1. La sanctuarisation de l'aide postale	12
2. Le coût du report de l'augmentation des tarifs postaux.....	12
3. Les aides à la distribution et le sauvetage de Presstalis.....	13
4. Le nécessaire maintien des aides au pluralisme	14
5. L'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale	16
6. La préservation des maigres crédits du nouveau fonds stratégique pour le développement de la presse, « élément clé » de la « réforme des aides à la presse » initiée en 2012	16
C. LES AIDES QUI SERVENT DE VARIABLE D'AJUSTEMENT	17
1. L'aide à la modernisation des diffuseurs de presse.....	17
2. L'aide au portage.....	18
a) <i>Le bilan décevant de l'aide au portage</i>	18
b) <i>Un effet incitatif insuffisant</i>	19
c) <i>Le retrait de Neopress et l'insuffisante mutualisation des réseaux de la PQR</i>	21
d) <i>D'autres facteurs plus structurels</i>	22
II.- POUR LES ANNEES SUIVANTES : L'INDISPENSABLE REMISE A PLAT DE L'INTERVENTION DE L'ETAT EN FAVEUR DE LA PRESSE	25
A. LES AIDES A LA DISTRIBUTION : UNE RATIONALISATION S'IMPOSE	25
1. Les trois modes de distribution de la presse en France.....	25
2. Des aides qui se contredisent et se concurrencent au lieu de se compléter.....	27
B. RECENTRER L'EFFORT FINANCIER SUR UNE PRESSE CITOYENNE DE QUALITE ET SUR LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR.....	28

1. L'indispensable ciblage de l'effort financier de l'État sur les titres de presse citoyenne.....	28
<i>a) Des aides scandaleusement non ciblées sur la presse citoyenne.....</i>	28
<i>b) Le ciblage du taux super réduit de TVA sur la presse d'information citoyenne : une mesure qui ne soulève aucune difficulté d'ordre juridique</i>	31
2. Un recentrage qui doit être conditionné à des obligations renforcées des éditeurs de presse IPG	33
<i>a) Une exigence de qualité renforcée</i>	33
<i>b) Indépendance rédactionnelle et déontologie</i>	34
<i>c) Contractualisation et transparence des aides</i>	36
3. Un nécessaire recentrage des aides sur les investissements d'avenir.....	37
<i>a) Le devoir d'accompagner la presse dans sa mutation vers le numérique.....</i>	37
<i>b) Le taux de la TVA sur la presse en ligne : une grave anomalie.....</i>	38
<i>c) Le fonds d'aide au développement de la presse en ligne : un bilan très mitigé, un ciblage très discutable</i>	38
<i>d) L'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale : un subventionnement encore centré sur les capacités d'impression</i>	40
<i>e) Le bilan sévère de l'opération « Mon Journal offert ».....</i>	42
III.- PRESSTALIS : CHRONIQUE D'UN DESASTRE ANNONCE	45
A. LA SITUATION ACTUELLE DE PRESSTALIS : UNE CATASTROPHE COLLECTIVE DONT LE SCENARIO ETAIT ECRIT D'AVANCE	45
1. La place de Presstalis au sein du système du système de vente au numéro.....	45
2. Un marché en forte contraction.....	46
3. Des efforts insuffisants de restructuration de Presstalis.....	46
4. Les surcoûts de la distribution de la presse quotidienne nationale	47
5. La concurrence déloyale des MLP et l'absence de péréquation	47
6. Un coût très important pour l'État	48
B. L'ECHEC DU PLAN MIS EN PLACE A LA SUITE DU RAPPORT DE BRUNO METTLING.....	49
1. L'accord-cadre du 26 mai 2010	49
2. La dégradation de la baisse des ventes et le départ de titres vers les Messageries lyonnaises de presse	50
3. Un effort de restructuration insuffisant de Presstalis	51
C. LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU PLAN DE SAUVETAGE DE PRESSTALIS.....	51
1. Le plan stratégique 2012-2015	51

2. Les nouvelles mesures d'urgence et le « bouclage » <i>in extremis</i> du financement du plan stratégique	52
3. La mise en place tardive d'une péréquation <i>a minima</i>	54
4. La restructuration du niveau 2.....	55
5. Les diffuseurs de presse, acteurs indispensables de la distribution et de l'aménagement du territoire : les grands oubliés du système	56
D. LA QUESTION DE L'AVENIR DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE RESTE ENTIERE	57
1. Première option : un rapprochement poussé des deux messageries et une régulation renforcée	57
<i>a) Le rapprochement des deux messageries</i>	<i>57</i>
<i>b) Le nécessaire renforcement de la régulation.....</i>	<i>58</i>
2. Deuxième option : un divorce entre la distribution des magazines et celle des quotidiens	60
IV.- L'AGENCE FRANCE-PRESSE : DES MOYENS MAINTENUS	61
EXAMEN EN COMMISSION	63
ANNEXE 1 : LISTE DES BENEFICIAIRES DU FONDS D'AIDE AU DEVELOPPEMENT DES SERVICES DE PRESSE EN LIGNE	65
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES	69

INTRODUCTION

En matière d'aides à la presse et malgré l'alternance intervenue au printemps de cette année, le rapporteur pour avis aurait pu reprendre chacun des termes de son rapport de l'an dernier, tant, hélas, les constats et préoccupations qu'il y a exprimés se confirment et s'accroissent, mais, conscient de l'héritage légué, notamment à Presstalis, il comprend que les efforts du nouveau gouvernement se soient concentrés cette année sur l'opération de sauvetage en extremis du système de distribution de la presse. Ce « rafistolage provisoire » était indispensable, mais sans doute insuffisant pour préparer l'avenir.

Pour les années qui viennent, le rapporteur pour avis appelle de ses vœux une action volontariste pour réformer le système d'aides à la presse et croit en la capacité du gouvernement de proposer des mesures ambitieuses. Dans une telle perspective, le présent rapport s'efforce de mettre en évidence les dysfonctionnements et contradictions du système ainsi que les priorités et principes qui peuvent guider cette réforme.

En effet, les défauts de la politique de soutien publique à la presse, un effort annuel d'environ 1,2 milliard d'euros, demeurent, à commencer par son absence de ciblage sur les titres d'information politique générale (IPG) et sur les investissements d'avenir. Pour mémoire, le ciblage sur les titres d'IPG concerne moins d'un tiers de l'effort financier de l'État. Quant aux aides à l'investissement, réunies dans le nouveau fonds stratégique pour le développement de la presse, lequel ne représente que 33,5 millions d'euros sur un total d'1,2 milliard, nous verrons qu'elles sont trop souvent, en réalité, des aides au fonctionnement et que leur ciblage est discutable...

Parallèlement, la situation est plus alarmante que jamais. La crise de la presse s'accroît. La chute de la diffusion dément même les hypothèses les plus pessimistes. Elle touche désormais la presse magazine et certains observateurs annoncent une crise majeure de la presse quotidienne régionale, qui avait plutôt mieux résisté que ses consœurs jusqu'à présent. Outre le cas Presstalis, l'année aura été marquée par des événements symboliquement forts, tels que l'arrêt du quotidien *France Soir* et de la version imprimée de *La Tribune* ou encore la faillite, suivie d'une reprise, de *Paris Normandie* et des journaux normands.

Que cela nous plaise ou non, il faut en être conscient : le contexte économique, technologique et social de demain sera radicalement différent et le syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL) a raison de souligner que la presse en ligne va « remettre en cause les outils de productions et de distribution, déstabiliser les modèles économiques et ébranler les choix éditoriaux ». L'hypothèse actuellement retenue de diminution de la vente au numéro pour les quatre prochaines années est de 25 %, mais on n'est même pas à

l'abri d'un nouveau démenti si l'usage des tablettes numériques se généralise plus rapidement que prévu.

Et force est de constater que la presse n'a pas encore trouvé son modèle économique dans l'univers numérique, où de gros intermédiaires comme Google et Apple imposent leur loi et où le cadre juridique et économique de son développement n'est pas encore mûr, pour ne pas dire inexistant.

La crise que vit la presse illustre donc parfaitement la définition qu'en donne Antonio Gramsci : l'ancien monde ne parvient pas à mourir tandis que le nouveau n'arrive pas à naître.

Dans le contexte de révolution industrielle que vit la presse, il convient de repenser de toute urgence les modalités de l'intervention de l'État.

Or, l'écosystème actuel continue à orienter l'essentiel de ses ressources vers le maintien de modèles anciens, indépendamment de toute réflexion sur leur finalité, leur pertinence et leur viabilité.

Le rôle des pouvoirs publics ne doit pas être d'empêcher mais d'accompagner une mutation irréversible. Or, c'est malheureusement tout le contraire que fait notre système d'aides à la presse, avec la complicité d'éditeurs dont l'attitude face au changement rappelle étonnamment la formule d'Edgar Faure « l'immobilisme est en marche et rien ne saura l'arrêter ! ». Combien le contribuable aura-t-il dû déboursier pour retarder la mort de *France Soir* ? Combien aura-t-il versé au groupe Hersant Média, aujourd'hui au-dessus du gouffre ?

Les pouvoirs publics ont également la responsabilité et, pour la presse d'information citoyenne, le devoir, d'accompagner la transition en évitant la rupture. À cet égard, tant que le relais numérique n'est pas assuré, la vente en kiosque demeure incontournable et la chute de Presstalis aurait évidemment constitué une rupture fatale, outre que le dépôt de bilan aurait impacté quelque 30 000 personnes dans l'ensemble de la filière.

S'il ne s'agit malheureusement pas d'un investissement d'avenir, l'État ne pouvait pas ne pas intervenir. Il intervient d'ailleurs depuis longtemps pour compenser une part des surcoûts liés à la distribution des quotidiens.

Mais là encore, comment ne pas s'indigner du désastre Presstalis ?

Cela fait bien dix ans que les problèmes sont visibles et la situation dans laquelle nous nous trouvons, prévisible. Il faut maintenant en payer le prix, un prix d'autant plus élevé que l'on a trop longtemps mis la poussière sous le tapis et que l'on se voit obligé aujourd'hui de demander à un État et des éditeurs, plus impécunieux que jamais, un effort financier sans précédent.

Non, le secteur de la distribution de la presse ne se prête pas à une concurrence saine et équitable entre deux opérateurs (Presstalis et les Messageries lyonnaises de presse).

Oui, Presstalis doit conduire un effort de restructuration majeur, dans un marché dont l'effondrement est inéluctable.

Oui, la concurrence entre les deux messageries a fait artificiellement baisser les prix et les éditeurs doivent aujourd'hui payer un prix qui soit plus proche de la réalité des coûts de la distribution car non, l'État ne pourra pas payer seul.

Quel dommage qu'il ait fallu attendre que Presstalis soit au bord du dépôt de bilan pour feindre de s'en apercevoir et tenter d'en tirer les conséquences qui s'imposent ! À quoi ont donc servi les États généraux voulus par le Président Nicolas Sarkozy ?

Car dès 2009, le président de l'Autorité de la concurrence, M. Bruno Lasserre, avait rappelé que les conditions d'une concurrence loyale n'avaient jamais été remplies sur le marché de la distribution, et qu'elles ne le seraient jamais tant que Presstalis aurait à supporter seule les surcoûts spécifiques de la distribution des quotidiens.

Que s'est-il passé depuis ? Les Messageries lyonnaises de presse (MLP) ont continué, dans les mêmes conditions de concurrence et de pratiques tarifaires déloyales, à affaiblir Presstalis, en profitant du transfert de titres de presse magazine et à battre en brèche le principe de solidarité, celui-là même qui justifie que leurs titres bénéficient d'importantes largesses du contribuable (aides directes, aides postales, taux super réduit de TVA).

Et que constate-t-on aujourd'hui ? Alors que l'avenir de Presstalis est menacé, que les MLP devraient participer depuis bien longtemps à la prise en charge des surcoûts de la distribution des quotidiens, alors qu'elles se sont développées dans des conditions de concurrence inéquitables, leur permettant de capter une part croissante des activités les plus rentables de Presstalis, elles rechignent aujourd'hui à contribuer à un effort de péréquation, dont le montant a été établi *a minima*.

Si l'on peut se féliciter qu'un plan de financement impliquant l'ensemble des parties ait pu être proposé *in extremis*, pour 2012-2015, la question de l'avenir de la distribution de la presse, et de Presstalis en particulier, reste entière.

Il faut se rendre à l'évidence : on n'est pas parvenu à faire coexister de manière satisfaisante concurrence, solidarité et régulation dans le secteur de la distribution.

C'est pourquoi le rapporteur pour avis estime que deux options s'ouvrent à nous.

La première option serait de maintenir, ou plutôt de restaurer, le système coopératif et le principe de solidarité. Si tel est le cas, il faudra aller bien au-delà de la péréquation mise en place à l'occasion du plan de sauvetage de Presstalis pour envisager un rapprochement entre les deux messageries.

Le rapporteur estime que si cette solution est retenue, nous ne pouvons plus, à ce stade, nous payer le luxe de tester des solutions de compromis et des demi-mesures, telles que la création d'une société commune de moyens ou un partage géographique de la distribution entre les deux messageries, solutions qui peuvent être complexes, insuffisantes ou incompatibles avec le droit de la concurrence. Il faudra assumer une fusion et cette dernière ne pourra pas trop attendre.

La seconde option consiste à prendre acte de la mort du principe de solidarité et du divorce entre les quotidiens et les magazines. Il s'agit d'aller au bout de la logique d'éclatement du système coopératif. Rien ne justifiera plus alors le maintien des aides à la presse récréative, en particulier le taux super réduit de TVA. Son relèvement permettra alors à l'État de prendre ses responsabilités dans la distribution de la presse d'information politique et générale, celle qui participe de manière directe au débat démocratique et au principe, désormais inscrit dans la Constitution, de pluralisme.

En outre, alors que l'on est occupé à tenter d'éteindre l'incendie à Presstalis, il ne faut pas perdre de vue que tout ceci n'a de sens que s'il reste des diffuseurs au bout de la chaîne. Or, ces derniers présentent la particularité d'être à la fois la raison d'être et les grands oubliés de la chaîne de distribution. Leur situation, dont l'amélioration était l'un des objectifs principaux des États généraux de la presse écrite, n'a jamais été aussi mauvaise. Quant au réseau des points de vente, dont on annonçait le développement, il est en régression, tant du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif.

Enfin, le rapporteur estime qu'une remise à plat et une rationalisation des aides à la distribution, qui représentent au total plus de 330 millions d'euros, soit plus de 83 % des aides à la presse du programme « Presse », sont absolument nécessaires.

Peut-on raisonnablement continuer à consacrer de tels montants pour aider simultanément le transport postal, le portage et la vente au numéro, trois modes de distribution qui se concurrencent, pour constater *in fine* que la diffusion de la presse dans son ensemble ne cesse de reculer ?

Une réflexion s'impose donc sur ce que peut être la bonne combinatoire entre portage, postage et vente au numéro, en fonction du type de presse mais aussi de la zone géographique concernés, et sur la manière la plus intelligente de répartir l'aide publique en fonction de ce qui en ressort.

Après avoir analysé l'évolution des aides à la presse pour 2013, le rapporteur pour avis s'attachera à présenter les priorités et principes qui doivent

présider à une réforme des aides à la presse puis formulera son point de vue sur la situation et les perspectives de Presstalis et de l'ensemble de la filière de la vente au numéro.

Le rapporteur souhaite saluer la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) pour sa grande disponibilité et la qualité des réponses apportées.

I.- L'ÉVOLUTION DES AIDES À LA PRESSE EN 2013 : UNE ÉVOLUTION INSATISFAISANTE, DICTÉE PAR PLUSIEURS CONTRAINTES

A. UNE ENVELOPPE GLOBALE EN DIMINUTION

La première contrainte est évidemment budgétaire. Les aides à la presse, y compris les abonnements de l'État à l'AFP, sont en recul de 4,1 % en autorisations d'engagement (AE) et de 4,9 % en crédits de paiement (CP) dans le projet de loi de finances pour 2013 par rapport à la loi de finances pour 2012.

Les seules **aides à la presse**, hors abonnements de l'État à l'AFP, s'établissent à 396,4 millions d'euros en AE et CP contre 420,7 millions d'euros en AE et 425,2 millions d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2012.

Au sein de cette enveloppe, la répartition des aides résulte d'un raisonnement aussi simple qu'insatisfaisant : il y a d'un côté les aides qu'on ne pouvait pas réduire, et celles qu'il a par conséquent fallu réduire.

Aides à la presse LFI 2012 – PLF 2013

Programme 180 « Presse »	LFI 2012		PLF 2013		PLF 2013/LFI 2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Abonnements de l'État à l'AFP	117 505 908	117 505 908	119 621 014	119 621 014	1,80 %	1,80 %
Aides à la presse	268 314 134	272 814 134	253 465 620	253 465 620	-5,5 %	-7,1 %
<i>Aides à la diffusion</i>	<i>173 212 190</i>	<i>173 212 190</i>	<i>165 425 620</i>	<i>165 425 620</i>	<i>-4,50 %</i>	<i>-4,50 %</i>
Aide au transport postal	107 212 190	107 212 190	106 425 620	106 425 620	-0,7 %	-0,7 %
<i>dont trajectoire prévue par les accords presse-Poste</i>	<i>79 570 248</i>	<i>79 570 248</i>	<i>74 000 000</i>	<i>74 000 000</i>	<i>-7,0 %</i>	<i>-7,0 %</i>
<i>dont moratoire d'un an sur les accords presse-Poste</i>	<i>27 641 942</i>	<i>27 641 942</i>	<i>32 425 620</i>	<i>32 425 620</i>	<i>17,3 %</i>	<i>17,3 %</i>
Aide au portage de la presse	45 000 000	45 000 000	37 600 000	37 600 000	-16,4 %	-16,4 %
Exonération charges patronales pour les porteurs	15 500 000	15 500 000	16 900 000	16 900 000	9,0%	9,0%
Réduction du tarif SNCF pour le transport de presse	5 500 000	5 500 000	4 500 000	4 500 000	-18,2 %	-18,2 %
Aides au pluralisme	11 975 000	11 975 000	11 975 000	11 975 000	0,0 %	0,0 %
Aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires	9 155 000	9 155 000	9 155 000	9 155 000	0,0 %	0,0 %
Aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces	1 400 000	1 400 000	1 400 000	1 400 000	0,0 %	0,0 %

Aide à la presse hebdomadaire régionale	1 420 000	1 420 000	1 420 000	1 420 000	0,0 %	0,0 %
Aides à la modernisation	83 126 944	87 626 944	76 065 000	76 065 000	-8,5 %	-13,2 %
Aide à la modernisation sociale	24 493 241	24 493 241	19 729 837	19 729 837	-19,4 %	-19,4 %
Aide à la distribution de la presse	18 850 000	18 850 000	18 850 000	18 850 000	0,0%	0,0%
Aide à la modernisation des diffuseurs	6 000 000	6 000 000	4 000 000	4 000 000	-33,3 %	-33,3 %
Fonds stratégique pour le développement de la presse	33 777 353	38 277 353	33 485 163	33 485 163	-0,9 %	-12,5 %
Réserve parlementaire	6 350	6 350				
TOTAL crédits PRESSE PROGRAMME 180 périmètre constant	385 820 042	390 320 042	373 086 634	373 086 634	-3,3 %	-4,4 %
Aide au transport postal crédits du programme 134 en 2012 et rattachés au programme Presse en 2013	152 429 752	152 429 752	143 000 000	143 000 000	-6,2 %	-6,2%
TOTAL crédits budgétaires PRESSE	538 249 794	542 749 794	516 086 634	516 086 634	-4,1 %	-4,9 %

Source : Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)

B. DES AIDES QU'ON NE POUVAIT PAS NE PAS MAINTENIR

1. La sanctuarisation de l'aide postale

Plus de 60 % de l'enveloppe, soit un montant de 249 millions d'euros en AE et CP, sont « préemptés » au titre de l'aide à la distribution postale, en application des engagements pris par l'État dans le cadre de l'accord du 23 juillet 2008 avec la presse et La Poste et en raison de la décision de reporter d'un an les augmentations de tarifs prévues par ces accords.

Ces accords prévoient en effet pour 2013 une contribution de 217 millions d'euros que l'État est tenu d'honorer.

Rappelons que les accords de 2008 prévoient que l'État continue d'aider financièrement le service du transport postal de la presse, par une contribution annuelle de 242 millions d'euros en 2009, 2010 et 2011, et qui évolue ensuite selon la séquence suivante : 232 millions d'euros en 2012, 217 millions d'euros en 2013, 200 millions d'euros en 2014 et 180 millions d'euros à compter de 2015.

À ce montant, s'ajoute le coût récurrent pour l'État du report d'un an de l'augmentation des tarifs postaux.

2. Le coût du report de l'augmentation des tarifs postaux

L'ancien Président de la République avait décidé le 23 janvier 2009 que « la mise en œuvre de l'accord presse – Poste [serait] reportée d'un an, le

manque à gagner pour La Poste étant intégralement compensé par l'État ». Les tarifs appliqués en 2009 ont donc été les mêmes que ceux appliqués en 2008.

À l'instar de ce qui a été réalisé les années précédentes, les tarifs 2013 prévus par l'accord seront donc appliqués, mais les effets des hausses tarifaires seront neutralisés pour tous les éditeurs sur la facture, via l'application d'une remise.

Cette mesure, qui a été vivement critiquée par le rapporteur pour avis, a induit un coût de 23,7 millions d'euros en 2009, de 24,5 millions d'euros en 2010, de 27,4 millions d'euros pour 2011, avec une prévision de 29,5 millions d'euros pour l'exercice 2012.

Le coût du moratoire est encore de **32,4 millions d'euros en 2013, soit autant que la totalité des crédits consacrés au fonds stratégique pour le développement de la presse !**

L'aide au transport postal étant sans doute **la mesure la moins ciblée qui soit**, comme le rapporteur pour avis l'a rappelé dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2012, **le coût de ce moratoire représente pour 4 titres de presse télévision deux fois plus que pour la totalité des titres de la presse quotidienne nationale !**

Outre qu'en favorisant les tarifs postaux préférentiels, on utilise l'argent du contribuable pour favoriser une forme de diffusion qui n'est plus d'avenir, l'application stricte des augmentations tarifaires prévues par les accords Presse-Poste-État était une condition du redéploiement des aides vers les titres qui en ont vraiment besoin et contribuent à l'enjeu premier qu'est le soutien de la démocratie et du pluralisme.

Enfin, l'application du moratoire aura contribué à limiter fortement l'effet incitatif de l'effort financier massif consenti parallèlement en faveur du portage. Rappelons en effet que plus les tarifs postaux sont avantageux, moins les éditeurs sont encouragés à basculer vers le portage.

3. Les aides à la distribution et le sauvetage de Presstalis

Un effort important d'aide à la distribution de la presse est par ailleurs nécessaire dans le cadre du **plan de sauvetage de Presstalis**.

Presstalis bénéficie de l'aide à la modernisation de la distribution de la presse, laquelle est divisée en deux sections depuis 2012.

La première section, qui sera dotée de 18 millions d'euros en 2013, est consacrée à la couverture d'une partie des surcoûts liés à la distribution des quotidiens et à la modernisation des structures de distribution de la presse quotidienne.

Dans le cadre du plan de sauvetage de la société, en 2012, l'État a également procédé à une avance sur l'aide à la distribution de 11,9 millions d'euros afin de soulager la trésorerie de Presstalis.

Enfin, conformément à l'accord du 30 juillet 2012 relatif au financement du plan de restructuration de Presstalis, il versera 5 millions d'euros supplémentaires à Presstalis en 2012 et 10 millions supplémentaires en 2013, « par redéploiement de crédits au sein du programme 180 « Presse » de la mission Médias ». Selon les informations transmises au rapporteur pour avis, la direction générale des médias et des industries culturelles est en train de finaliser avec la direction du budget les modalités de ce financement dans le cadre des discussions sur la fin de la gestion de l'exercice 2012.

Les crédits de la seconde section⁽¹⁾ nouvellement créée, dotée de 0,85 million d'euros en 2013, contribuent à la réduction du coût du transport de la presse d'information politique et générale à l'étranger par Presstalis.

La presse bénéficie également depuis de nombreuses années de **réductions tarifaires pour son transport ferroviaire**. Plus d'une trentaine de quotidiens bénéficient des remises tarifaires accordées par la SNCF. En 2013, la **participation de l'État au financement du transport ferroviaire des quotidiens d'information politique et générale s'élèvera à 4,5 millions d'euros** en raison de la décroissance prévisible du nombre d'exemplaires acheminés par train.

4. Le nécessaire maintien des aides au pluralisme

Les aides au pluralisme destinées aux titres les plus fragiles sont logiquement préservées à hauteur de 11,9 millions d'euros.

L'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires vise à soutenir les titres qui, du fait de leur positionnement éditorial, bénéficient structurellement de recettes publicitaires faibles. Cette aide est absolument indispensable à la préservation du pluralisme. Son montant est donc maintenu à hauteur de 9,155 millions d'euros.

À compter de 2012, ce fonds d'aide est divisé en trois sections. 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.

(1) Cette aide s'inscrit dans la continuité de l'ancienne première section de l'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger, qui est abrogée à compter de 2012, et dont l'un des axes était de soutenir la diffusion de la presse française à l'étranger par la réduction du coût du transport à l'étranger des titres diffusés par vente au numéro. Depuis 2008, les crédits destinés à cet objectif (d'un montant de 0,85 million d'euros en 2010 et en 2011) étaient centrés sur la seule presse d'information politique et générale et Presstalis en était l'unique bénéficiaire au titre de son activité de transport.

Aides aux QFRP – Bénéficiaires en 2012

(En euros)

Titres	Montants 2012
L'Humanité	3 082 206
La Croix	2 949 304
Libération	2 875 596
Présent	227 752
Play bac presse	20 142
Total	9 155 000

Source : Ministère de la culture et de la communication

L'aide attribuée au titre de la deuxième section bénéficie à des quotidiens qui ne sont pas éligibles à la première section et qui répondent tout de même à un certain nombre de conditions. En 2013, trois publications devraient bénéficier de l'aide octroyée au titre de cette section.

Une troisième section de l'aide a été opportunément créée en 2012 pour éviter un effet de « trappe ». Elle est réservée aux quotidiens qui étaient éligibles à la première section lors des trois années précédant l'année d'attribution de l'aide, mais dont les recettes publicitaires dépassent 25 % de leurs recettes totales en cours d'année d'attribution.

Le fonds d'aide aux quotidiens locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces, qui a pour objet de concourir au maintien du pluralisme et à la préservation de l'indépendance des titres concernés, est doté, comme en loi de finances initiale pour 2012, de 1,4 million d'euros dans le présent projet de loi de finances. ⁽¹⁾ Si le nombre de bénéficiaires devait rester stable en 2013 par rapport à 2011, soit 16 bénéficiaires, le montant moyen de l'aide serait de 87 500 euros.

L'aide à la presse hebdomadaire régionale est destinée à conforter les titres de la presse hebdomadaire d'information politique et générale dont le maintien est indispensable au pluralisme d'expression et à la cohésion du tissu économique et social. Le nombre de bénéficiaires prévus et le montant moyen de l'aide devraient rester stables en 2013, soit un total de 207 publications aidées,

(1) Ce fonds d'aide est divisé en deux sections. L'aide attribuée au titre de la première section du fonds bénéficie aux quotidiens locaux répondant à certaines conditions relatives au prix de vente, à la diffusion et au tirage moyens et au pourcentage de recettes de petites annonces dans leurs recettes publicitaires totales. L'aide attribuée au titre de la seconde section bénéficie à des quotidiens locaux qui ne sont pas éligibles à la première section, mais qui répondent tout de même à un certain nombre de conditions relatives au prix de vente, à la diffusion et au tirage moyens ainsi qu'au pourcentage de recettes de petites annonces dans leurs recettes publicitaires totales et dont plus du quart de la diffusion payée est assurée par voie d'abonnement postal.

pour une aide moyenne de 6 860 euros. Le montant total des crédits alloués à cette aide en 2013 s'établit ainsi à 1,42 million d'euros.

5. L'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale

À travers cette aide, mise en place par la loi de finances rectificative pour 2004, l'État apporte un soutien à la résorption des sureffectifs observés dans les services de fabrication des journaux quotidiens⁽¹⁾.

Les crédits ouverts en 2013 au titre de la participation de l'État au coût des départs anticipés pour la presse quotidienne nationale et la presse quotidienne en régions ont été évalués à 19,7 millions d'euros et se répartissent entre la PQN à hauteur de 6,6 millions d'euros et la PQR/PQD pour 13,1 millions d'euros.

6. La préservation des maigres crédits du nouveau fonds stratégique pour le développement de la presse, « élément clé » de la « réforme des aides à la presse » initiée en 2012

Le projet annuel de performance rappelle que l'année 2012 a été l'année de la réforme des aides à la presse promise par les États généraux de la presse écrite. **Il vaut mieux en effet le rappeler car cela ne saute pas aux yeux !**

Alors que les constats alarmants (sur l'inefficacité globale du système et singulièrement sur son absence de ciblage) établis par la mission confiée à M. Aldo Cardoso à la suite des États généraux appelaient incontestablement une action de grande ampleur, rappelons que **la « réforme des aides à la presse » ne porte que sur quelque 30 millions d'euros d'aides (sur plus d'un milliard) et se limite à la fusion de trois fonds au sein d'un fonds, qui comporte trois sections correspondant aux fonds fusionnés...**

Le nouveau gouvernement a fait le choix compréhensible de préserver ce fonds stratégique pour le développement de la presse, seul dispositif censé être orienté vers les investissements, à hauteur de **33,5 millions d'euros** en crédits de paiement.

Le fonds stratégique est constitué de trois sections distinctes :

- la première section permet de soutenir les opérations de mutation et de modernisation industrielles (imprimeries, systèmes rédactionnels), et correspond à l'ancien fonds de modernisation de la presse (FDM) ;

- la deuxième section est dédiée au soutien des projets de développement et d'innovations technologiques des services de presse en ligne ;

(1) Le décret n° 2005-1096 du 2 septembre 2005 a déterminé les caractéristiques du dispositif spécifique de cessation d'activité mis en place pour les salariés de la presse quotidienne nationale parisienne. S'agissant des salariés de la presse quotidienne en régions, le décret n° 2006- 657 du 2 juin 2006 a déterminé les caractéristiques du dispositif spécifique de cessation d'activité.

– la troisième section permet de soutenir les projets de conquête de nouveaux lectorats (jeunes, publics à l'étranger) et ceux conduisant à une meilleure prise en compte des publics « empêchés » (en particulier dans les prisons, les hôpitaux, etc.) pour les différentes familles de presse éligibles au fonds.

Le rapporteur reviendra plus en détail sur les défauts des aides attribuées dans le cadre de ce fonds dans le B du II du présent rapport.

Quant à l'opération « Mon quotidien offert », qui était financée dans le cadre du FDM, elle n'est pas reconduite, l'évaluation très attendue de cette mesure étant particulièrement sévère. Cette évaluation sera détaillée dans la même partie du rapport.

C. LES AIDES QUI SERVENT DE VARIABLE D'AJUSTEMENT

Comme l'an dernier, l'essentiel de la baisse porte sur l'aide au portage, qui recule de 16,4 %, passant de 45 à 37,6 millions d'euros et l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse qui passe de 6 à 4 millions d'euros. **Ce sont donc des aides ciblées et utiles à la modernisation du secteur qui servent de variable d'ajustement.**

1. L'aide à la modernisation des diffuseurs de presse

L'aide à la modernisation des points de vente de presse (modernisation de l'espace de vente, du mobilier, et de l'informatique de gestion) instituée par l'article 134 de la loi de finances rectificative pour 2004 a été significativement renforcée à l'issue des États généraux de la presse écrite, passant d'un peu moins de 2 millions d'euros en 2008 à 13,3 millions en 2009, parallèlement à une évolution de ses modalités de calcul et d'attribution.

Après les États généraux de la presse écrite, le dispositif a été réformé pour rendre l'aide plus incitative. Depuis 2009, le taux de la subvention représente ainsi 40 % du montant des dépenses prises en compte contre 30 % en 2008, et les plafonds d'aide par projet ont été relevés.

L'aide à la modernisation des diffuseurs a bénéficié à la suite des États généraux de la presse écrite d'un effort financier exceptionnel (à hauteur de plus de 10 millions d'euros en 2009, 2010 et 2011) de la part de l'État. Depuis 2012, ce relèvement exceptionnel prend progressivement fin. Pour l'année 2013, le niveau de financement est **ainsi ramené à 4 millions d'euros**, frais de gestion inclus, après une dotation initiale de 6 millions d'euros en 2012.

2. L'aide au portage

a) Le bilan décevant de l'aide au portage

L'aide au portage fait partie des dispositifs d'aides fortement renforcés à la suite des États généraux de la presse écrite. Comme l'an dernier, **le rapporteur regrette que le soutien au portage soit en recul au moment même où il s'avère particulièrement nécessaire, notamment pour la presse quotidienne nationale.**

Évolution de l'aide au portage

(En millions d'euros)

LFI 2008	LFI 2009	LFI 2010	LFI 2011	LFI 2012	PLF 2013
8,25	70	70	67,9	45	37,6

En complément de l'aide au portage, la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 a institué **une exonération de charges patronales des rémunérations des vendeurs-colporteurs et porteurs de presse** afin de développer un réseau structuré de portage.

L'objectif de l'effort important consenti à la suite des États généraux (70 millions d'euros en 2009, 2010 et 2011) **était de porter entre 200 et 300 millions d'exemplaires supplémentaires en trois ans**, soit une augmentation moyenne d'un tiers pour toutes les familles de presse concernées.

Malgré la progression du nombre d'exemplaires portés entre 2008 et 2011, les objectifs fixés n'ont pas été atteints, loin s'en faut. **Sur la période 2008-2011, tous types de presse confondus, le portage a progressé de 66 millions d'exemplaires.** Cette évolution est presque deux fois moins importante que la progression observée sur la période 2001-2008 (105 millions d'exemplaires), avant la mise en place des aides au portage décidées dans le cadre des États Généraux...

Parallèlement, entre 2008 et 2011, la diffusion postée a perdu un peu plus de 100 millions d'exemplaires et la vente au numéro plus de 315 millions d'exemplaires sur la période. Si le portage est le seul canal à connaître une progression, cela ne suffit pas à compenser la décroissance globale de la diffusion.

Pour la presse régionale, on constate même une diminution du nombre d'exemplaires portés en 2011, année où cette famille de presse a bénéficié de près de 48 millions d'euros d'aide au portage, comme le montre le tableau ci-après.

Progression du nombre d'exemplaires portés

	2007	2008	2009	2010	2011
Presse quotidienne nationale	122 234 322	131 598 415	138 605 780	155 847 279	165 466 959
Presse quotidienne régionale	734 964 511	752 527 409	769 272 774	780 959 409	775 544 515
Presse quotidienne départementale	71 882 068	72 889 258	74 340 726	75 648 147	76 907 308
Presse hebdomadaire régionale	793 509	1 472 158	2 452 196	2 583 464	2 776 846
Hebdomadaires nationaux (France et étranger)	1 212 453	2 967 627	3 683 254	5 414 347	5 819 017
Total	931 086 863	961 454 867	988 354 730	1 020 452 646	1 026 514 645

Source : ministère de la culture et de la communication

La PQN a vu le nombre d'exemplaires portés croître régulièrement entre 2007 et 2011. Sur la période 2008-2011, pour la presse quotidienne nationale, le portage a progressé de 34 millions d'exemplaires. La dynamique de transfert vers le portage a connu un pic en 2010. Selon les chiffres transmis par La Poste, entre 2008 et 2011, la part des abonnements portés de la PQN est passée de 32 % à 42 % tandis que la part des abonnements postés passait de 68 % à 58 %.

Pour la PQR/PQD, entre 2008 et 2011, la part des abonnements portés est passée de 79 % à 83 % tandis que la part des abonnements postés passait de 21 % à 17 %.

La PHR enregistre un net progrès de ses exemplaires portés. Il est possible qu'un transfert de lecteurs s'effectue du quotidien vers l'hebdomadaire, solution d'information beaucoup moins chère pour le lecteur.

Plusieurs causes expliquent ce bilan insatisfaisant.

b) Un effet incitatif insuffisant

Dans son rapport pour avis sur les crédits du projet de loi de finances pour 2011, le rapporteur pour avis avait dénoncé le scandale qu'avait constitué la mise en œuvre de ce plan.

En 2009, l'effet incitatif de l'aide a été nul et ses modalités de calcul ont entraîné un effet d'aubaine majeur pour la presse quotidienne régionale (PQR), qui avait déjà largement recours au portage.

Au lieu d'inciter au basculement du postage vers le portage, l'enveloppe a servi à subventionner massivement, sur la base du portage existant, les titres de la PQR qui ont capté plus de 80 % du montant de l'enveloppe en 2009.

Aide au portage en 2009

Famille de presse	Montant de l'aide 2009 <i>(en euros)</i>	Part de l'aide versée <i>(%)</i>	Nombre de titres bénéficiaires	Montant moyen de l'aide en 2009 <i>(en euros)</i>
PQR/PQD	53 278 102	81,9	63	845 684
PQN	11 586 501	17,8	12	965 542
PHR	122 593	0,2	49	2 554
News magazine et autres magazines d'IPG	63 825	0,1	2	32 413
Total	65 051 021	100	126	516 278

Source : ministère de la culture et de la communication

Cette aide est **divisée en deux parts**, dont la première dépend de la progression du nombre d'exemplaires portés au cours des deux années précédant celle de l'attribution de l'aide (« aide au flux ») et la seconde dépend du nombre total d'exemplaires portés au cours de l'année précédant celle de l'attribution de l'aide (« aide au stock »). Les conditions d'attribution de l'aide ont été réformées par la suite, afin de limiter l'effet d'aubaine que peut impliquer un montant unitaire élevé d'aide au stock.

Répartition de l'aide entre « flux » et « stock »

Année	Variables de l'aide	Montant unitaire <i>(en euros)</i>	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	

Cependant, comme le montrent les tableaux suivants la PQR a continué de capter la majorité des crédits, y compris en 2011, année au cours de laquelle le nombre d'exemplaires de PQR portés a reculé !

Aide au portage en 2010

Famille de presse	Montant de l'aide 2010 (en euros)	Part de l'aide versée (%)	Nombre de titres bénéficiaires	Montant moyen de l'aide en 2010 (en euros)
PQR/PQD	52 958 942	78,8	65	814 753
PQN	13 480 708	20	12	1 123 392
PHR	448 273	0,7	59	7 598
News magazine et autres magazines d'IPG	348 234	0,5	2	174 117
Total	67 236 157	100	138	487 219

Source : ministère de la culture et de la communication

Aide au portage en 2011

Famille de presse	Montant de l'aide 2011 (en euros)	Part de l'aide versée (%)	Nombre de titres bénéficiaires	Montant moyen de l'aide en 2011 (en euros)
PQR/PQD	48 339 678	72,5	65	743 687
PQN	17 127 261	25,7	12	1 427 271
PHR	512 594	0,8	56	9 153
News magazine et autres magazines d'IPG	711 796	1	3	237 265
Total	66 691 329	100	136	490 377

Source : ministère de la culture et de la communication

Comme il a été indiqué précédemment, **l'effet incitatif de l'aide aura été également anéanti par l'application d'un moratoire sur l'entrée en vigueur des hausses de tarifs postaux prévues par les accords État-presse-Poste**, l'intensité de l'aide postale contribuant mécaniquement à freiner le développement du portage.

c) Le retrait de Neopress et l'insuffisante mutualisation des réseaux de la PQR

Autre facteur d'échec du plan d'aide au portage, ce dernier devait s'accompagner d'une mutualisation croissante des réseaux de diffusion de la presse quotidienne régionale (PQR) et de la presse quotidienne nationale (PQN). Le rapporteur avait cependant relevé **l'insuffisante volonté de la PQR de mettre son réseau de portage à disposition de la PQN**.

Dans le même temps, **Neopress**, filiale de la Poste, qui s'était engagée à développer le portage lors de la signature des accords État-presse-Poste du 23 juillet 2008, **a annoncé en juillet 2010 la fermeture de six sites de province**

(Bordeaux, Marseille, Rennes, Strasbourg, Saint-Étienne et Nice). L'activité n'aurait atteint l'équilibre économique qu'à Paris et Lyon.

Quoi qu'il en soit, le rapporteur pour avis n'était pas convaincu par la décision de confier le portage, métier très particulier et qui se joue dans la proximité, à une grande filiale nationale de La Poste.

La solution se situe selon lui clairement dans la mutualisation des réseaux de la PQR, qui existent et sont efficaces. La mutualisation des réseaux de portage de la PQR est d'autant plus impérieuse que des crédits publics sont venus subventionner massivement ce réseau. À cet égard, **le rapporteur pour avis avait estimé que l'on ne pouvait tolérer que la PQR continue de bénéficier d'aides publiques au portage, si l'on devait constater qu'elle faisait obstacle à la mutualisation de son réseau.**

Depuis 2010, il semblerait que le portage multi-titres se mette progressivement en place. S'agissant d'une activité nouvelle et complexe, elle a nécessité un certain temps d'étude et de négociation (étude de faisabilité, choix des zones, organisation logistique, développement de systèmes informatiques...) ⁽¹⁾.

S'il a été annoncé que de nouvelles actions destinées à favoriser le développement du portage multi-titres seraient soutenues dans le cadre du nouveau fonds stratégique pour le développement de la presse, **les représentants de la PQN estiment que la PQR n'a pas encore suffisamment ouvert son réseau ou qu'elle ne l'ouvre pas dans des conditions économiques satisfaisantes.**

L'étude commandée par la DGMIC sur la mise en œuvre de l'aide au portage devra faire toute la lumière sur ce point. Si ce constat était avéré, il conviendrait que soit mise en place une autorité régulatrice chargée de vérifier que les tarifs pratiqués par la PQR ne sont ni prohibitifs ni manifestement excessifs par rapport aux coûts.

d) D'autres facteurs plus structurels

Pour toutes les familles de presse, la faible progression de la vente par portage s'explique aussi par les difficultés qui touchent l'ensemble de la presse papier : vieillissement de la population, baisse du pouvoir d'achat, concurrence des nouveaux médias, accès généralisé via la TNT gratuite à l'information en continu... Le portage est par ailleurs spécifiquement affecté par l'augmentation du prix des carburants, notamment en province où il est effectué par voiture.

(1) Seize millions d'exemplaires de quotidiens nationaux sont portés en 2010 par les structures de portage de la PQR dans les principales grandes villes et leurs agglomérations : Paris, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Montpellier, Tours, Rennes. La mutualisation des structures de portage a été également profitable dans et tout autour des villes de taille moyenne : Mulhouse, Pau, Perpignan, Nîmes, Poitiers, et jusque dans les territoires ruraux ou semi-ruraux : Midi, Languedoc, Bretagne, Loire-Atlantique, Centre.

En ce qui concerne la PQN, ses titres sont **essentiellement portés en région parisienne**, où le portage se heurte à des contraintes structurelles au milieu urbain (habitat collectif, accès via des digicodes, escaliers, etc.).

D'autre part, la PQN s'est surtout attachée ces dernières années à promouvoir une stratégie de croissance de sa diffusion par internet, et le support papier reste essentiellement vendu au numéro.

La PQR, après une hausse continue entre 2007 et 2010, voit son nombre d'exemplaires portés reculer en 2011. Les difficultés auxquelles se heurte la PQR sont le coût croissant du transport (avec une desserte dans les zones rurales étendues), le recul du pouvoir d'achat et le vieillissement de la population.

Mais surtout, avec 83 % d'abonnements portés, la mutation de la PQR vers le portage semble atteindre un plafond en dépit du renforcement des aides publiques. Le potentiel de développement du portage pour la PQR apparaît de fait limité.

Il convient de relever que la distribution par portage représente un coût encore élevé pour les éditeurs de presse. Ce coût s'élève à environ 0,20 euro par exemplaire porté dans les meilleures hypothèses (cas de zones d'habitat dense à fort taux d'abonnement), et peut s'élever de 1,22 euro à 1,52 euro par exemplaire dans les cas les plus défavorables (zones rurales comptant un faible nombre d'abonnés).

II.- POUR LES ANNÉES SUIVANTES : L'INDISPENSABLE REMISE À PLAT DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA PRESSE

A. LES AIDES À LA DISTRIBUTION : UNE RATIONALISATION S'IMPOSE

1. Les trois modes de distribution de la presse en France

La distribution de la presse en France s'effectue soit par la vente au numéro, soit par abonnement qui peut être acheminé par portage ou par transport postal. La vente au numéro, encouragée par la loi Bichet du 2 avril 1947, et l'abonnement postal constituent les deux formes de diffusion les plus couramment utilisées, mais le nombre d'exemplaires portés annuellement progresse depuis plusieurs années.

La France se caractérise par la faiblesse relative du nombre de points de vente par habitant : ce ratio est de 1 point de vente pour 2 000 habitants, alors qu'il est respectivement de 1 pour 800 et de 1 pour 1 000 en Allemagne et en Grande-Bretagne. La rémunération des diffuseurs est l'une des plus faibles que l'on puisse observer dans les pays européens. **C'est pourquoi l'abonnement revêt un enjeu essentiel pour une majorité de titres.**

En ce qui concerne la diffusion par abonnement, l'acheminement par portage présente des avantages importants par rapport au postage, tant en termes de service rendu (le journal arrive plus tôt chez l'abonné) qu'en termes de prix.

Deux facteurs contribuent cependant à limiter le développement du portage en France : d'une part, le fort taux de subventionnement dont bénéficie la distribution postale de la presse quotidienne d'information politique et générale, qui réduit mécaniquement l'avantage comparatif du portage, et, d'autre part, le coût élevé de ce dernier, la situation précaire des porteurs, la fragmentation des réseaux et la faiblesse du portage multi-titres.

Au surplus, alors que le constat selon lequel le développement du portage constitue un enjeu majeur pour l'avenir de la presse a été établi de longue date, en 2008, les aides de l'État s'élevaient à 242 millions d'euros pour le transport postal contre 8 millions pour le portage ! Le système français d'aide à la presse n'était donc clairement pas orienté vers le développement du portage.

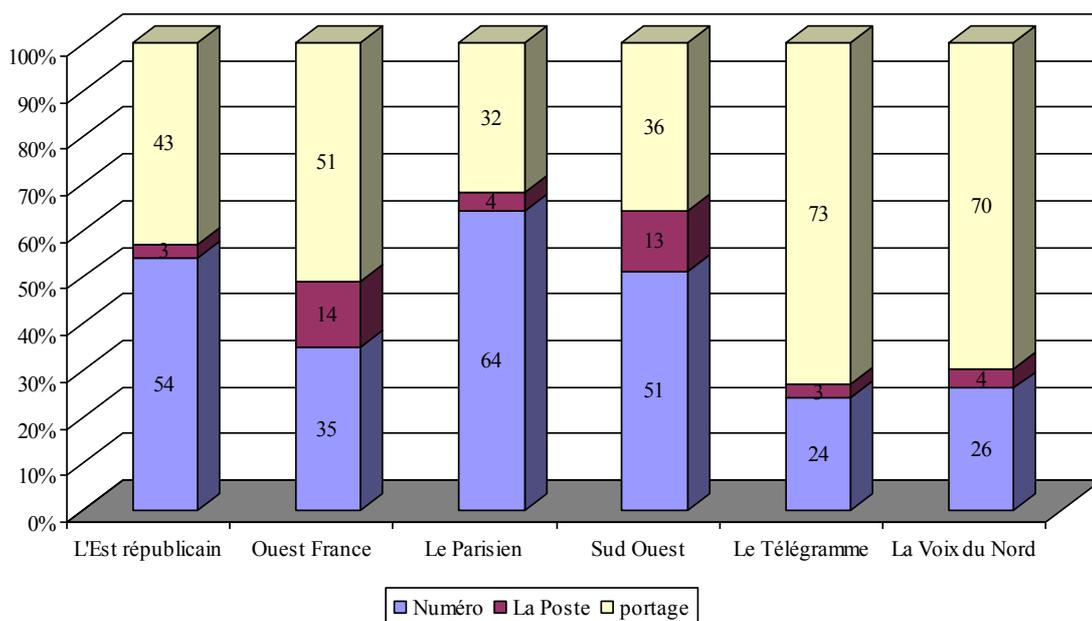
Quant au plan de développement du portage, mis en place à la suite des États généraux de la presse écrite, son bilan est, comme il a été indiqué précédemment, décevant.

Il en résulte une faiblesse structurelle du portage en France qui ne représente encore que 20 % de la diffusion totale. Le portage est mieux implanté dans d'autres pays européens puisqu'il représente 88 % de la distribution des quotidiens aux Pays-Bas, 60 % en Allemagne et 50 % au Royaume Uni.

La diffusion par portage connaît par ailleurs de fortes disparités selon les familles de presse et les zones géographiques. En termes de répartition par familles de presse, la presse quotidienne régionale est davantage portée que la presse quotidienne nationale : 47 % de la diffusion entre juillet 2009 et juin 2010, contre moins de 10 % pour la PQN.

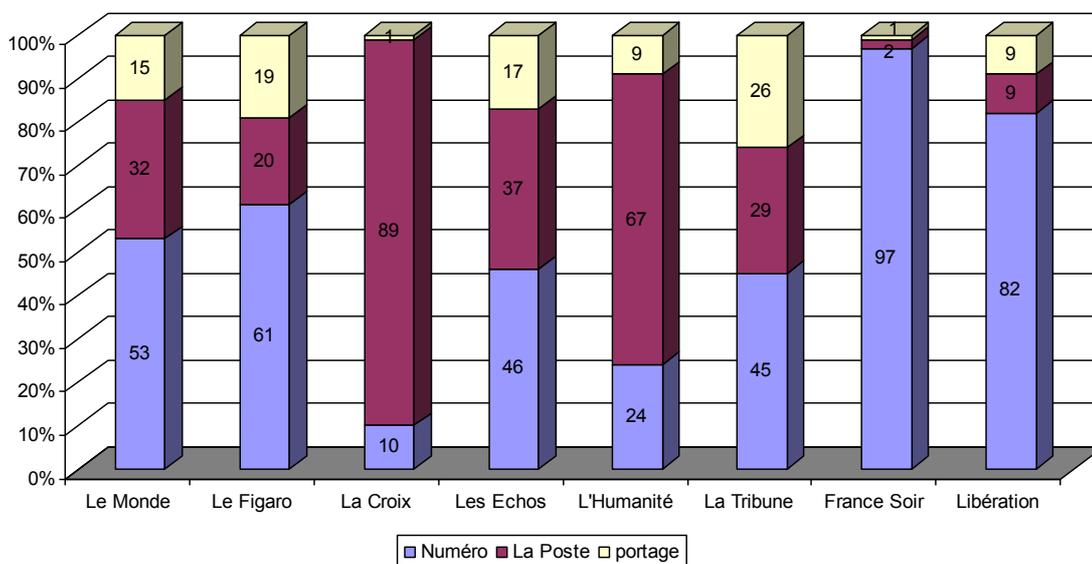
Au sein même des différentes familles de presse, la répartition entre les trois modes de distribution est également très variable.

Parts respectives de trois modes de distribution au sein de six grands titres de la presse quotidienne régionale



Source : OJD/IGF/Mission Cardoso, juin 2009.

Parts respectives de trois modes de distribution au sein de huit grands titres de la presse quotidienne nationale



Source : OJD/IGF/Mission Cardoso, juin 2009.

2. Des aides qui se contredisent et se concurrencent au lieu de se compléter

Les aides à la distribution et à la diffusion représentent au total plus de 330 millions d'euros, soit plus de 83 % des aides du programme.

Peut-on raisonnablement continuer à consacrer de tels montants pour aider simultanément le transport postal, le portage et la vente au numéro, trois modes de distribution qui se concurrencent, pour constater *in fine* que la diffusion de la presse dans son ensemble ne cesse de reculer ?

Un premier constat de bon sens s'impose : on ne peut affirmer que le portage est l'avenir de la presse et lui consacrer 37,6 millions d'euros contre 249 millions d'euros pour le postage, comme le fait le présent projet de loi de finances...

Par ailleurs, la problématique de la distribution ne se pose pas dans les mêmes termes pour toutes les familles de presse.

Si le portage est incomparablement plus adapté que La Poste pour la presse quotidienne, qui est un produit « frais », le postage satisfait certaines catégories de presse, notamment la presse hebdomadaire et les magazines, pour lesquels, les heures de livraison tardives de La Poste ne constituent pas un problème.

Selon Patrick Eveno, professeur en histoire des médias à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, entendu par le rapporteur pour avis le 3 septembre 2012, sauf exceptions, le basculement du postage vers le portage n'intéresse pas la plupart des magazines.

Par ailleurs, le syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM), auditionné le 24 septembre 2012, a attiré l'attention du rapporteur sur **un autre frein au développement du portage des magazines. Lorsqu'un porteur de presse distribue à la fois des quotidiens, y compris des gratuits, et des magazines, seule la part de son activité relative aux quotidiens fait actuellement l'objet d'une exonération partielle de charges sociales** (en application de l'article 22 *bis* de la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 modifiée). Selon les informations transmises par la DGMIC, *« le ministère de la culture et de la communication a demandé en décembre 2011 au ministère chargé du budget la possibilité d'étendre l'exonération partielle de charges sociales à la partie de l'activité des porteurs de presse consacrée au portage des magazines. Cette demande est pour l'heure restée sans suite »*.

Une piste de réflexion pourrait être d'envisager la globalisation des aides à la distribution pour neutraliser l'intervention de l'État et permettre à chaque titre de se distribuer selon le mode le plus adapté.

Par ailleurs, la question du vecteur de distribution le plus adapté ne se pose pas dans les mêmes termes selon les zones du territoire. Le portage est actuellement construit sur un modèle de distribution en zone dense. Ainsi, plusieurs interlocuteurs ont indiqué que la PQR « laisserait » les zones rurales à La Poste.

De manière générale, il convient de **résoudre la question clé du dernier kilomètre de la distribution, celui qui est évidemment le moins rentable**. Cette question se pose de la même manière pour les messageries, La Poste et le portage. Faut-il que les trois modes de distribution soient présents sur les zones les moins denses ? Faut-il y maintenir les kiosquiers, La Poste ou y développer le portage ?

Une réflexion s'impose donc sur ce que peut être la bonne combinatoire entre portage, postage et vente au numéro, en fonction du type de presse mais aussi de la zone géographique concernés, et sur la manière la plus intelligente de répartir l'aide publique en fonction de ce qui en ressort.

B. RECENTRER L'EFFORT FINANCIER SUR UNE PRESSE CITOYENNE DE QUALITÉ ET SUR LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR

1. L'indispensable ciblage de l'effort financier de l'État sur les titres de presse citoyenne

a) Des aides scandaleusement non ciblées sur la presse citoyenne

Le rapporteur pour avis s'est tellement exprimé sur ce sujet qu'il va laisser parler le tableau suivant, qui indique les montants attribués en 2011 aux trente titres les plus aidés par l'État.

Aides par titre

Titre	Total aides
Monde (Le)	16 932 067
Figaro (Le)	15 990 740
Ouest France	14 108 028
Croix (La)	10 437 334
Télérama	9 533 479
Libération	8 971 182
Nouvel Observateur (Le)	7 917 224
Express (L')	7 621 766
Télé 7 jours	7 288 021
Aujourd'hui en France	6 777 475
Sud-Ouest	6 707 844
Humanité (L')	6 259 222

Paris Match	5 359 329
Nouvelle république du centre ouest (La)	5 171 578
A2 presse	4 868 424
Télé star	4 790 124
Voix du nord (La)	4 546 741
Point (Le)	4 543 178
Télé Loisirs	4 411 904
Dépêche du midi (la)	4 038 548
Dauphiné libéré (Le)	3 927 893
Newsprint SAS	3 900 000
SPQN – Syndicat de la presse quotidienne nationale ⁽¹⁾	3 771 080
Échos (Les)	3 753 737
Montagne (La)	3 747 371
Télé Z	3 745 212
Télégramme	3 739 454
Télécable Sat hebdo	3 324 771
Petit quotidien (Le)	3 298 437

Source : Direction générale des médias et des industries culturelles

Il convient de préciser que les aides prises en compte dans le tableau sont l'ensemble des aides directes du programme « Presse » et la totalité de l'aide postale.

L'aide postale représentant environ 60 % de ces aides, elle explique en grande partie la présence de cinq magazines télévisés dans ce palmarès. L'inspection des finances avait en effet montré que **46 % de l'avantage tarifaire postal total demeuraient attribués, en 2008, à des titres hors IPG ; dont 20 % pour huit magazines télévisés qui bénéficiaient donc de 53 millions d'euros d'avantage tarifaire postal ⁽²⁾ !**

Le tableau montre par exemple que **le magazine Télé 7 jours est à lui seul aidé à hauteur d'environ 7,3 millions d'euros quand l'ensemble des diffuseurs de presse ne bénéficient que d'une dotation de 4 millions pour leur modernisation...**

(1) Selon les informations transmises par la DGMIC, le SPQN a été mandaté par des éditeurs pour porter des projets collectifs en 2011, conformément aux dispositions de l'ancien fonds de modernisation. Le comité d'orientation du 16 juin 2011 a accordé une subvention de 3 519 223 euros au SPQN pour le projet « Centre d'impression numérique en Corse pour l'ensemble des quotidiens nationaux ». Par ailleurs, 2 autres projets du SPQN ont été subventionnés en 2011 : une étude pour la construction et la modélisation d'un nouveau modèle pour la distribution de la PQN en France (74 073 euros) et la construction d'un plan de mise en œuvre d'un projet de réforme de la distribution de la presse par la mutualisation PQN/PQR (177 784 euros).

(2) IGF, analyse de l'efficacité des aides à la presse, décembre 2009.

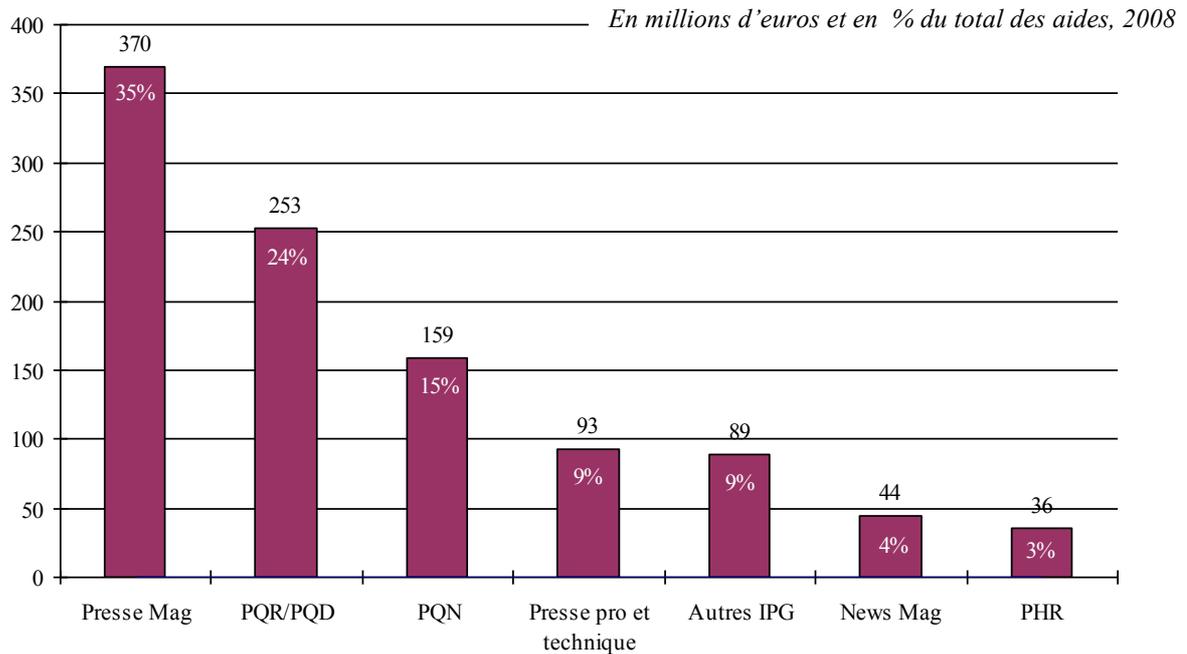
Soulignons à cet égard que **l'indicateur de ciblage des crédits du programme « Presse »**, intitulé de manière trompeuse, « part de l'aide publique globale accordée à la presse d'information politique et générale », **présente une anomalie majeure, puisqu'il ne tient pas compte du tout de l'aide postale, qui ne représente pas moins de 60 % des crédits du programme !** C'est d'autant plus incompréhensible qu'à compter de 2013, dans un effort louable de lisibilité budgétaire, cette aide, précédemment répartie entre le programme 180 « Presse » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Économie », est inscrite en totalité sur le programme « Presse ».

Certes, il est de bon ton d'afficher que 97 % des aides du programme bénéficient à la presse IPG, mais ce chiffre est malheureusement loin de la vérité et il convient d'y remédier au plus vite.

Le tableau qui précède ne tient par ailleurs pas compte des aides fiscales, notamment du taux super réduit de TVA qui bénéficie, pour 61 % de la dépense fiscale correspondante, à des titres non IPG et l'on n'ose imaginer à quoi ressemblerait le tableau s'il tenait compte de cette aide...

Le graphique suivant, qui tient compte de l'impact des aides fiscales, vient contredire de manière encore plus frappante l'idée selon laquelle l'effort public serait désormais ciblé sur les titres qui en ont le plus besoin et concourent à l'exercice de la démocratie et au pluralisme. Il montre en effet que **la presse magazine grand public capte à elle seule 35 % de la contribution publique en faveur de la presse !** Si ce graphique a été établi sur la base de chiffres datant de 2008, la répartition de la contribution publique n'a malheureusement pas sensiblement évolué depuis cette date.

**Répartition de la contribution publique par famille de presse
régimes fiscaux (TVA, TP), aide postale, aides directes, hors aides aux diffuseurs**



Source : IGF, décembre 2009 – chiffres 2008.

Il serait d'ailleurs souhaitable qu'un tel graphique soit renseigné annuellement dans les documents budgétaires, à titre d'indicateur fiable et exhaustif.

Le taux « super réduit » de TVA à 2,1 % bénéficie en effet de manière indifférenciée à l'ensemble des titres de presse payante inscrits sur la liste de la CPPAP, à l'exception de la presse en ligne. Ce taux super réduit, **qui représentait un avantage d'environ 180 millions d'euros dans les précédents projets de loi de finances, représente plus de 265 millions d'euros à compter de 2012.** Interrogé par le rapporteur pour avis sur cette bizarrerie, le ministère de l'économie et des finances indique que la dépense fiscale n'est désormais plus calculée par rapport à un taux réduit de 5,5 % mais par rapport à un taux de 7 % ⁽¹⁾ !

b) Le ciblage du taux super réduit de TVA sur la presse d'information citoyenne : une mesure qui ne soulève aucune difficulté d'ordre juridique

Le rapporteur pour avis est convaincu que la priorité absolue, dans le contexte budgétaire que connaît notre pays, et au vu de la situation

(1) À ce taux super réduit, s'ajoutent l'exonération de contribution économique territoriale (anciennement taxe professionnelle), qui bénéficie à l'ensemble des titres (payants ou gratuits, papier ou en ligne) mais n'est pas chiffrée, et divers dispositifs fiscaux (régime de provision pour investissement, déductions d'impôts pour souscription au capital d'une entreprise de presse) dont l'impact est évalué à un « montant symbolique » de 1 million d'euros dans les documents budgétaires.

dramatique de la presse dans son ensemble, est de cibler les aides sur les titres qui en ont le plus besoin.

Or, cet objectif ne peut être efficacement atteint qu'en réservant le taux super réduit de TVA aux titres s'adressant au lecteur-citoyen. Cette mesure permettra de dégager des moyens en faveur de ces derniers et de financer la dépense fiscale qu'entraînerait l'application d'un régime fiscal équivalent à la presse en ligne.

Aucun des arguments traditionnellement évoqués contre cette mesure n'est convaincant.

Le principe de solidarité qui sous-tend le système coopératif de distribution de la presse trouve déjà sa contrepartie dans l'application de tarifs postaux préférentiels qui bénéficient encore largement à la presse magazine. La France a d'ailleurs appliqué des taux différenciés entre la presse IPG et la presse récréative jusqu'en 1983...

L'argument selon lequel cette mesure trouverait son équivalent à l'étranger n'est pas plus convaincant. Les taux de TVA applicables à la presse en France sont très en dessous de la moyenne et figurent même parmi les plus bas, étant précisé que des pays, comme le Royaume-Uni, qui appliquent un taux de 0 % n'ont mis en place aucun système d'aides directes ciblées.

Par ailleurs, comme l'indique *la Correspondance de la Presse*⁽¹⁾, **la Belgique applique deux taux différents : un taux super réduit de 0 % sur les journaux quotidiens ou hebdomadaires d'information générale et un taux à 6 % sur les autres publications.**

L'hypothèse de réserver le taux super-réduit de 2,1 % à la presse d'IPG n'apparaît pas non plus soulever de difficultés juridiques, que ce soit au regard du droit de l'Union européenne ou du droit constitutionnel.

En droit de l'Union européenne, la directive 2006/112/CE du conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée prévoit un taux normal, qui ne peut être inférieur à 15 % et **la faculté pour les États-membres de fixer un ou deux taux réduits**, qui ne peuvent être inférieurs à 5 % (articles 98 et 99). Aux termes de l'article 110, « *Les États membres qui, au 1^{er} janvier 1991, (...) appliquaient des taux réduits inférieurs au minimum fixé à l'article 99 peuvent continuer à les appliquer* ».

Il en résulte que la France, qui a conservé la faculté de maintenir les titres inscrits en CPPAP au taux de 2,1 %, peut décider de réserver ce taux à une partie seulement de ces titres et de fixer, pour les autres titres remplissant les critères de la CPPAP, le taux normal ou l'un des deux taux réduits (5,5 % ou 7 %).

(1) Lundi 15 octobre 2012.

S'agissant des contraintes constitutionnelles, rappelons qu'il est loisible au législateur de créer des catégories particulières de redevables et de prévoir des exclusions ou des exonérations en fonction des buts qu'il s'assigne, sous réserve de mettre en œuvre des critères objectifs et rationnels.

À cet égard, des taux de TVA différents pour les titres de presse reconnus d'IPG et pour les autres titres inscrits en CPPAP ne devraient pas soulever de difficulté.

Dans sa décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001, le Conseil constitutionnel avait ainsi considéré *« qu'il était loisible au législateur de créer une aide de l'État dans le but de compenser des surcoûts spécifiques de diffusion des quotidiens nationaux d'information politique et générale ; que, s'agissant de titres de presse appartenant à d'autres catégories, contrairement à ce qui est allégué, cette mesure n'entraîne pas de rupture injustifiée d'égalité ; qu'elle participe de la volonté de préserver le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale, dont le maintien et le développement sont nécessaires à l'exercice effectif de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 »*.

De même, le Conseil d'État a estimé *« que le principe d'égalité devant le service public ne s'oppose pas à ce qu'un traitement différent soit réservé aux usagers qui sont placés dans des situations différentes ; que, compte tenu des difficultés particulières rencontrées par la presse d'information politique et générale, le gouvernement a pu légalement prévoir que cette dernière bénéficierait, dans les conditions qu'il détermine, d'un abattement supplémentaire sur les tarifs postaux, lequel, loin de porter atteinte au pluralisme de la presse écrite, tend au contraire à le rendre plus effectif »* (CE, 29 septembre 1999).

Il conviendrait en revanche d'exclure du bénéfice du taux de TVA super-réduit les suppléments des titres d'IPG qui ne sont pas eux-mêmes d'IPG (suppléments féminins ou télévision par exemple).

La principale difficulté est de tracer une frontière qui soit aussi acceptable que possible entre la presse d'information citoyenne et la presse purement récréative, certains titres étant précisément à la frontière entre ces deux lignes éditoriales.

2. Un recentrage qui doit être conditionné à des obligations renforcées des éditeurs de presse IPG

a) Une exigence de qualité renforcée

S'il est acquis que la presse ne se définit plus par son support, elle doit se définir par sa qualité.

Les dernières décennies ont vu se développer une critique des médias et des journalistes. Cette défiance s'explique par divers dérapages : manque de fiabilité, priorité donnée aux faits divers, pratiques peu respectueuses des personnes, dérives « *people* » du journalisme politique, recherche du scoop à tout prix, suivisme à l'égard de la concurrence et des puissants, cynisme et désinvolture...

Quant aux causes de ces dérapages, elles sont elles-mêmes diverses : conditions de travail souvent difficiles, formation souvent insuffisante ou standardisée, paupérisation et précarisation croissantes des journalistes, concurrence exacerbée entre médias, travail dans l'urgence, pressions économiques, difficulté à rendre compte de dossiers toujours plus divers et plus complexes.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler qu'une bonne presse se fait aussi avec des journalistes et à cet égard, on peut s'inquiéter, comme le fait le sociologue Jean-Marie Charon, que le nombre de journalistes ait diminué de 30 % au cours des trente dernières années et que cette diminution s'accélère depuis deux ans.

Les journaux ne se soucient par ailleurs pas assez du lecteur. On écrit trop pour ses confrères, pour le pouvoir politique, économique, voire pour les publicitaires, et l'on a tendance à s'adresser à un lecteur qui présente la particularité d'être un homme blanc de plus de cinquante ans, ce qui exclut l'essentiel de la société française du lectorat potentiel.

Et pourtant plus que jamais, dans le monde de l'hyper choix d'informations, de rumeurs et de contenus qui circulent sur le numérique, la presse se doit de faire la différence.

Or, plusieurs observateurs notent que le foisonnement de l'offre numérique débouche sur une uniformisation des contenus, un nivellement par le bas de la qualité de l'information qui nuit à l'intérêt de l'offre. Dans la course à l'audience, les sites se ressemblent, perdent leur identité et leur capacité à fidéliser le lecteur. L'offre n'est pas toujours adaptée à la demande. À titre d'exemple, la presse quotidienne régionale, par souci d'économies, offre de moins en moins d'information très locale, au risque de perdre ce qui fait sa raison d'être.

b) Indépendance rédactionnelle et déontologie

La reconnaissance légale de l'indépendance des rédactions constitue une revendication déjà ancienne de certains journalistes ou organisations de journalistes qui demandent l'instauration d'institutions spécifiques internes aux médias d'information qui les emploient et disposant d'un statut juridique propre leur permettant de disposer d'un droit de regard, voire d'inflexion, sur la politique éditoriale de ces médias.

Cette reconnaissance pourrait justifier, dans une certaine mesure, le **mouvement de concentration observé dans le secteur des médias en conciliant avec la qualité, l'indépendance et le pluralisme de l'information.**

Car du point de vue financier, la **stabilité de l'actionariat et l'adossement à un groupe diversifié** constituent un atout important pour un titre de presse. Les titres soutenus par un actionnaire stable et disposé à investir sans perspectives de rentabilité immédiate se situent dans une situation avantageuse par rapport à ceux dont l'actionariat est morcelé, qui ne disposent pas d'une capacité d'investissement suffisante ou qui appartiennent à un fonds de pension.

En ce qui concerne la déontologie, les États généraux de la presse avaient constaté l'écart grandissant entre le public et les journalistes. L'indépendance et la crédibilité des journalistes sont régulièrement mises en cause. Ce phénomène est notamment mis en évidence par *La Croix* depuis 1988 à travers la publication de son baromètre sur la confiance des Français dans les médias.

Cette méfiance progresse à l'occasion de grands dérapages : de l'affaire Villemin à l'affaire d'Outreau en passant par l'affaire Baudis, les exemples sont nombreux. Les Français supportent de moins en moins les « bavures journalistiques ».

Des textes anciens, comme celui de 1918, ou plus récents - celui rédigé par les assises du journalisme de 2008 - ont proposé des règles pour encadrer l'exercice du métier mais aucun n'a de valeur impérative, contractuelle ou légale.

De plus, les conditions d'exercice du métier de journaliste ont changé avec les progrès de la technologie, en particulier avec la révolution numérique : rapidité de l'information, profusion, immédiateté d'accès, règne de la rumeur et de l'à-peu-près, risques de manipulations de toutes sortes, multiplication des canaux d'information. Ce nouveau paysage médiatique rend encore plus urgente la nécessité d'établir un cadre clair pour la pratique et l'exercice du journalisme professionnel.

Pour restaurer la confiance des Français dans leur presse, le groupe dédié à « l'avenir des métiers du journalisme » des États généraux de la presse, présidé par M. Bruno Frappat, avait ainsi préconisé la rédaction d'un code de déontologie des journalistes partagé par les éditeurs et les syndicats de journalistes et annexé à leur convention collective. **Malgré son caractère équilibré, le « code Frappat » n'a pas réussi à fédérer autour de lui l'ensemble de la profession et la mission a échoué.**

Pourtant, plus que jamais, face à l'avalanche des images et des informations relayées notamment par internet, nul ne conteste l'importance capitale, pour l'exercice de la démocratie et du débat public, d'une presse écrite de qualité, qui analyse et mette en perspective une actualité vérifiée et hiérarchisée. C'est là la justification première du système d'aides à la presse et c'est pourquoi,

s'agissant des éditeurs de titres IPG, le rapporteur pour avis estime que le respect d'un code de déontologie pourrait être une condition au bénéfice des aides de l'État.

c) Contractualisation et transparence des aides

Parallèlement à la création du fonds stratégique pour le développement de la presse, plusieurs avancées peuvent être saluées :

– la mise en place **d'incitations, sous forme de bonifications, aux entreprises de presse ayant engagé des efforts particuliers en matière de développement durable, de respect de normes de qualité, de responsabilité sociale des entreprises, de développement de la formation, etc.** ;

– la création d'une **conférence annuelle des éditeurs de presse**, ayant vocation à constituer un lieu de débat et de réflexion sur l'évolution du dispositif d'aide à la presse. **Comme il l'a indiqué dans son rapport de l'an dernier, le rapporteur pour avis estime que la présence de membres de la représentation nationale au sein de cette conférence serait de mise** ;

– la mise en œuvre d'une **évaluation régulière** des différents systèmes d'aide, par des auditeurs publics ou privés (cabinets d'audit spécialisés) ;

– une **transparence renforcée** : un état annuel des montants attribués au cours de chaque exercice budgétaire et de leur ventilation par bénéficiaire sera établi et rendu public, « dans le respect du secret des affaires ». **Sur ce point, un effort a été accompli cette année avec la communication des montants perçus par les titres les plus aidés, mais il convient d'aller plus loin** ;

– et surtout la mise en place d'**un conventionnement pluriannuel avec les titres de presse les plus aidés par l'État** : titres ayant bénéficié de plus de 1,5 million d'euros d'aides de l'État⁽¹⁾ en moyenne au cours des trois dernières années et titres ayant bénéficié d'une aide supérieure à 20 % de leur chiffre d'affaires, représentant au minimum 500 000 euros en moyenne au cours des trois dernières années.

Si ce conventionnement ne porte que sur les 33 millions d'euros du fonds stratégique pour le développement de la presse, il s'agit d'un pas dans la bonne direction. Le rapporteur avait en effet regretté que les aides ne tiennent pas compte de la situation particulière de chaque titre et des efforts réels faits par chacun d'eux pour améliorer sa situation économique.

Il avait souhaité faire de l'engagement d'une démarche contractuelle globale fondée sur la prise d'engagements dont le respect serait susceptible d'être évalué une condition d'accès aux aides à la presse. Le temps des bons lobbyistes est révolu. Il faut enfin favoriser les bons gestionnaires...

(1) Les aides concernées sont l'ensemble des aides directes ainsi que l'aide au transport postal de la presse.

À cette occasion, les priorités de l'aide accordée devraient être clairement réorientées en vue de **soutenir de véritables stratégies d'investissement**.

3. Un nécessaire recentrage des aides sur les investissements d'avenir

a) Le devoir d'accompagner la presse dans sa mutation vers le numérique

Il faut en avoir conscience, d'ici une dizaine d'année, peut-être moins, la presse quotidienne papier sera distancée par la presse en ligne. L'hypothèse actuellement retenue de diminution de la vente au numéro pour les quatre prochaines années est de 25 %.

La mutation vers le numérique s'accélère pour toutes les familles de presse, y compris pour la PQR, qui s'y trouve d'ailleurs concurrencée et dont les recettes sur internet atteignent désormais 10 % du chiffre d'affaires.

Comme il a été indiqué en introduction, dans le contexte de révolution industrielle que vit la presse, le rôle des pouvoirs publics ne doit pas être d'empêcher mais d'accompagner une mutation irréversible.

Trop occupé à tenter de préserver l'existant, le secteur oublie d'innover et de consentir les nécessaires investissements d'avenir. Les aides ne sont pas du tout ciblées sur l'investissement : la grande majorité des crédits d'intervention s'apparente à une subvention d'exploitation, qui n'a évidemment aucun effet incitatif aux réformes nécessaires, et, ce qui est plus grave, ne fait que les différer.

Pire, comme le souligne de longue date le rapporteur pour avis, **les aides à l'investissement sont trop souvent des aides déguisées au fonctionnement** ou peuvent avoir un effet antiéconomique, lorsqu'elles subventionnent massivement le développement de capacités d'impression en interne, alors même que l'externalisation de l'impression et la mutualisation des capacités d'impression sont une condition essentielle en vue de permettre aux titres de se recentrer sur la production de contenus et de maîtriser leurs surcoûts.

Rappelons que l'aide au développement de la presse en ligne n'atteint pas 20 millions d'euros sur près d'1,2 milliard d'aides et que la presse en ligne est toujours pénalisée par un taux de TVA prohibitif de 19,6 %.

Le fonds d'aide à la presse en ligne a par ailleurs subventionné massivement des dépenses de fonctionnement, notamment les salaires des journalistes. **Son ciblage étant faible et discutable, il donne lieu à un « saupoudrage » important des crédits sur toutes les familles de presse et sur des « pure players » (sites d'information en ligne sans édition papier) non IPG en nombre croissant.**

Quant au fonds d'aide à la modernisation, il subventionne encore très majoritairement le développement de capacités d'impression...

b) Le taux de la TVA sur la presse en ligne : une grave anomalie

Le bilan d'un fonds d'aide au développement de la presse en ligne ne peut être que très décevant alors que la presse en ligne supporte un taux de TVA de 19,6 % contre 2,1 % pour la presse papier. Cette situation est intenable.

Le gouvernement poursuit ses efforts pour engager une discussion à l'échelon communautaire sur la question de l'applicabilité aux services de presse en ligne, au moins ceux qui correspondent à la version en ligne d'une édition papier d'IPG, d'un taux de TVA minoré, qui ne pourrait résulter que d'une décision à l'unanimité des membres de l'Union.

Soulignons que plusieurs États membres se sont ralliés à la position française et que le Parlement européen vient d'adopter une résolution sur la TVA soutenant le principe de neutralité de la TVA pour la presse. Plusieurs commissaires européens y sont par ailleurs favorables.

Enfin, un certain nombre d'États sont sensibles à l'enjeu de compétitivité des industries culturelles européennes et au lien pouvant exister entre baisse du taux de TVA et la réduction du téléchargement illégal. À ce stade, le Luxembourg, la Suède, les Pays-Bas et l'Italie soutiennent la position française. Un autre groupe d'États membres pourrait être favorable à terme ou à tout le moins ne pas s'opposer à la révision de l'annexe III de la directive TVA : Malte, la République tchèque, la Lituanie, la Pologne et l'Espagne. En revanche, **l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Autriche, le Portugal et la Finlande semblent à ce stade rester franchement opposés à la réflexion.**

Ainsi, si la France insiste auprès de ces interlocuteurs sur l'urgence qu'il y a à faire avancer ce dossier au niveau européen, il demeure que le travail de conviction à mener reste important.

On peut saluer **l'initiative de la Belgique, qui vient d'annoncer à la Commission européenne son intention d'appliquer le taux zéro de TVA, non seulement aux journaux et magazines imprimés mais aussi à leur version numérique**, dans un souci de neutralité technologique. Face aux demandes de plus en plus pressantes qui se font jour dans plusieurs États membres et au Parlement européen, la Commission semble prête à poursuivre les discussions sur le sujet et a spécifiquement demandé l'avis du public sur cette question dans la consultation publique sur les taux réduits de TVA lancée début octobre 2012.

c) Le fonds d'aide au développement de la presse en ligne : un bilan très mitigé, un ciblage très discutable

À l'issue des États généraux de la presse écrite, un fonds d'aide au développement des services de presse en ligne (SPEL), doté de 20 millions

d'euros, a été créé pour une durée de trois ans, succédant au fonds d'aide au développement des services en ligne des entreprises de presse créé en 2004, qui n'avait été doté que de 500 000 euros de 2006 à 2008...

Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2011, le rapporteur avait dressé un bilan mitigé de ce fonds. Il avait regretté **l'absence de transparence des critères d'attribution de l'aide.**

Une enveloppe de 20 millions d'euros a été ouverte à l'issue des États généraux, sans aucune réflexion préalable, ni sur son montant, ni sur son ciblage, l'économie de la presse en ligne présentant la particularité de ne comporter aucune barrière à l'entrée.

Il en est résulté un guichet supplémentaire et un saupoudrage inéluctable des crédits.

Surtout, **le rapporteur pour avis a montré que les dépenses éligibles comprenaient des dépenses de fonctionnement, en particulier les salaires bruts des journalistes affectés au numérique.**

Ont ainsi été inclus dans le champ des dépenses éligibles les salaires de rédactions entières « réaffectées » du « papier » vers le « web », ce qui a donné lieu à un très important effet d'aubaine et gâchis d'argent public. Ces dépenses ont représenté 40 % du montant total des aides octroyées au titre du SPEL en 2010 et 31 % en 2011.

Si le périmètre des dépenses éligibles au SPEL devrait enfin être corrigé à compter de 2012, on ne peut que regretter que cet effet d'aubaine ait conduit à limiter très fortement l'efficacité de l'aide attribuée au titre du fonds SPEL pendant trois ans.

Le bilan de ce fonds, qui n'est pas ciblé, confirme par ailleurs l'impression de saupoudrage des crédits.

Peuvent en effet être aidés les projets concernant des services de presse en ligne reconnus par la commission paritaire des publications et agences de presse, *« qui présentent un caractère d'information politique et générale (...) ou qui développent l'information professionnelle ou les connaissances pratiques du public ou de catégories de publics, favorisent le débat d'idées et la diffusion de la culture générale ou apportent régulièrement des informations et des commentaires sur l'actualité de l'ensemble des disciplines sportives. »*

Le champ est donc très large, comme le montre d'ailleurs la liste des bénéficiaires d'une subvention au titre de l'année 2011, annexée au présent rapport, qui comprend entre autres moto-net, le journal de la moto, Hotels & Lodge, Surfession, velo101.com...

Entre 2009 et 2011, le comité d'orientation du fonds a rendu un avis favorable pour 278 projets, pour un total attribué de 36,8 millions d'euros sous forme de subventions et 6,7 millions d'euros sous forme d'avances remboursables. Le montant moyen de l'aide allouée a considérablement diminué, passant de 264 350 euros en 2009 à 144 766 euros en 2010 puis 115 412 euros en 2011.

Cette baisse s'explique par la diminution de la part des projets de la PQN et de la PQR, qui étaient majoritaires lors de la mise en place du fonds en 2009 (respectivement 32 % et 37 % des dossiers présentés, contre 22 % et 4 % en 2011). La période 2009-2011 a vu l'augmentation du nombre de projets présentés par la presse magazine, la presse spécialisée et surtout par les « *pure players* », dont les dossiers sont généralement plus modestes.

Répartition fonds d'aide au développement des services de presse en ligne

(En pourcentages)

	PQN	PQR+PQD	Presse magazine	Presse spécialisée	Pure players
Total 2009-2010	26,8	34,7	18	8,8	11,8

Source : DGMIC

d) L'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale : un subventionnement encore centré sur les capacités d'impression

Créé en 1998, le fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale (FDM) permettait d'accorder des subventions aux entreprises et agences de presse pour la réalisation des investissements techniques et rédactionnels nécessaires à leur développement. En 2012, il a été fusionné au sein du fonds stratégique pour le développement de la presse, dont il constitue la première section.

À cette occasion, le bénéfice de cette aide a été étendu aux entreprises de presse éditrices d'au moins une publication quotidienne apportant régulièrement des informations et des commentaires sur l'actualité de l'ensemble des disciplines sportives ainsi qu'à la presse quotidienne gratuite d'information politique et générale pour la part des tirages concernés confiée à une imprimerie de presse.

Pour l'année 2011, 71 projets ont été aidés, pour un montant total de 25,2 millions d'euros. L'aide allouée aux trois premiers bénéficiaires représente 48,5 % de la dotation du fonds.

En 2011, les dossiers d'investissements relatifs à la chaîne de fabrication représentent toujours la plus grande part des subventions accordées : ils ont représenté 58 % des investissements aidés, contre 31 % en 2010, ce qui s'explique notamment par le niveau important des investissements liés à l'imprimerie, notamment la création de centres d'impression.

La PQR a investi prioritairement dans des projets d'impression (22 %), avec notamment un projet important d'« accroissement des capacités quadri du quotidien *Sud-Ouest* ».

La PQN a elle aussi investi principalement dans le domaine de la « fabrication » avec 35 % de la totalité des subventions accordées, notamment pour deux projets importants : la « création d'un centre d'impression numérique en Corse pour l'ensemble des quotidiens nationaux » présenté par le SPQN, et la « création d'un nouveau centre d'impression pour les quotidiens et leurs suppléments magazines » (présenté par la société Newsprint).

Les investissements consacrés à la modernisation des rédactions ne représentent que 9 % des investissements aidés en 2011 contre 12 % en 2010.

Les investissements les plus aidés en 2011

A2 Presse : « Un journal gratuit dès 18 ans, abonnement et volet technique » : subvention de 4 790 851 euros. Projet collectif.

Newsprint : « Création d'un nouveau centre d'impression pour les quotidiens et leurs suppléments magazines » : subvention de 3 900 000 euros. Projet PQN.

SPQN : « Centre d'impression numérique en Corse pour l'ensemble des quotidiens nationaux » : subvention de 3 519 223 euros.

Projet *Sud-Ouest* PQN : « Accroissement des capacités quadri du Quotidien », subvention de 1 399 714 euros. Projet PQR.

Les interrogations soulevées par le projet Newsprint

Newsprint est la société créée par M. Riccobono en vue de la mise en place d'un nouveau centre d'impression « presse-labour » en Île-de-France. Cette société a bénéficié de décisions favorables pour deux aides : l'une du FDM en décembre 2011 et l'autre du FSDP en juillet 2012.

Ce nouveau centre d'impression doit permettre de résorber le surplus des effectifs de la presse parisienne lié à la réorganisation de l'imprimerie du *Monde*. Sur les 200 ouvriers du Livre concernés par les suppressions d'effectifs à l'imprimerie du « Monde », 35 rejoindraient Newsprint, qui dépendra de la convention collective des imprimeries de la presse parisienne. Ce site devrait assurer l'impression de l'ensemble des suppléments du *Monde* et celle de l'ensemble des titres qui ont un lien direct ou indirect avec *Le Monde* (*Télérama*, *Courrier international*, *la Vie*... les gratuits d'information de type *20 Minutes* ou *Métro*) aujourd'hui assurées par l'offre industrielle des rotativistes du labour, dans un contexte de statut conventionnel labour et non presse.

On peut s'interroger sur l'opportunité d'ouvrir un nouveau centre d'impression de labour à la seule fin de reclasser des salariés de la presse, alors que les volumes imprimés diminuent et que les imprimeurs du labour ont du mal à alimenter leurs rotatives.

Plus généralement, le principal syndicat patronal de la profession, l'Unic s'inquiète de la distorsion de concurrence entre les imprimeries de presse qui sont aidées par l'État et celles du labour qui ne le sont pas. L'Unic relève que « *le fonds de modernisation devenu fonds stratégique a consacré deux tiers de ses crédits au financement de la chaîne de fabrication qui, compte tenu de l'évolution technologique finance désormais des outils*

industriels dont l'approche nocturne est consacrée à la presse d'information générale, les creux « diurnes » devant être remplis par des imprimés semi-commerciaux et désormais des gratuits à des coûts inférieurs de 40 % au labeur, car les infrastructures industrielles sont fortement adossées aux aides de l'État ».

L'Autorité de la concurrence a été saisie afin d'évaluer, en les quantifiant et en les qualifiant, l'impact des distorsions évoquées.

e) Le bilan sévère de l'opération « Mon Journal offert »

Le rapporteur avait appelé de ses vœux une évaluation précise de cette opération, comme préalable à sa reconduction. Les crédits accordés au fonds d'aide à la modernisation de la presse écrite (FDM) ont été augmentés pour les projets en faveur des jeunes : **15 millions supplémentaires ont ainsi été alloués sur 3 ans pour financer le projet intitulé « Mon journal offert »**, qui consistait à proposer à tout jeune de 18 à 24 ans un abonnement hebdomadaire gratuit d'un an à un journal quotidien de son choix.

Michel Balluteau, inspecteur général des affaires culturelles, a rendu, en juillet 2012, un rapport qui dresse un bilan sévère de la mise en œuvre de cette opération.

Il souligne notamment les points suivants :

– une soixantaine de quotidiens s'est vue attribuer un quota d'abonnements déterminé en fonction directe de leur diffusion de l'année précédente. Le calcul de la subvention individuelle était ensuite assez complexe et conduisait à **des situations d'inégalités flagrantes entre titres comparables** ;

– l'aide apportée par les pouvoirs publics était calculée à partir d'un coût théorique par abonné de 100 euros environ, sur lequel l'État apportait une aide de 50 euros, qui devait correspondre aux seuls frais de diffusion postale. Or, il s'avère que **la presse supportait en réalité un coût très faible pour cette opération, et de fait, l'État a pris en charge l'intégralité des coûts supportés par les titres. Le principe d'un partage équitable des dépenses entre la presse et l'État, annoncé au départ, n'a donc pas été respecté. Dans ce contexte, on peut comprendre que les éditeurs se soient montrés très attachés à cette opération qui leur permettait par ailleurs d'augmenter leur OJD** ;

– au-delà, Michel Balluteau relève que l'opération n'était pas conforme aux textes régissant le FDM (et du fonds stratégique à mettre en place en 2012). **Il s'agit en effet d'un fonds intervenant normalement en matière d'investissement. Or, l'aide octroyée dans le cadre de cette opération constitue, de manière certaine, une aide au fonctionnement.** Par ailleurs, l'intervention du FDM implique un partage des dépenses entre le fonds et les éditeurs. Dans le cadre de l'opération « Mon Journal offert », **les dépenses des journaux n'ont jamais été justifiées, et le rapport considère qu'elles ont été entièrement prises en charge par l'État** ;

– en ce qui concerne **l'impact de cette opération**, les dossiers de demandes d'aides, comme les études par sondage font état d'une **espérance d'abonnement payant, à la fin de chaque opération, de l'ordre de 5 à 8 %** des jeunes ayant reçu gratuitement le journal. Or, les études diligentées régulièrement par le ministère de la Culture et de la Communication montrent que pour la génération actuelle, le **taux de lecture de la presse spontané est de l'ordre de 9 %**. Ces taux sont ainsi très voisins. Selon Michel Balluteau, « *une approche pessimiste conduit à penser que les actions aidées sont sans effet notable ; une perception optimiste expose que le phénomène de désaffection serait plus accentué sans les actions aidées sur fonds publics* ».

Dans l'hypothèse où le ministère souhaiterait continuer à aider certaines opérations en direction des jeunes, quelques préconisations sont formulées :

– **privilegier les opérations de fond**, sur des périodes longues, telles que les « **kiosques dans les lycées** », étendues par exemple aux centres de formation d'apprentis ou de jeunes adultes. Il est important de mettre les jeunes en contact avec un ou plusieurs quotidiens, de manière naturelle et habituelle, dans les établissements qu'ils fréquentent. C'est une mesure qui peut avoir un impact positif notamment pour les jeunes issus de familles où aucun quotidien n'est lu. Cette opération ne peut se faire que par l'association des enseignants et des parents d'élèves, et donc en lien avec le ministère de l'éducation nationale ;

– continuer à faire vivre un dispositif (notamment par des tarifs postaux très préférentiels) **favorisant des groupes de presse éditant des journaux destinés aux adolescents**, car l'habitude de voir et lire un quotidien doit se prendre au plus tôt. **Cette idée rejoint la proposition formulée par le rapporteur** dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2012. Il avait estimé que si l'opération « Mon Journal offert » faisait l'objet d'une évaluation favorable, **il pourrait être envisagé de faire entrer la presse jeunesse éducative, qui constitue une exception culturelle française, dans le champ de la mesure**. Notre pays bénéficie en effet de l'offre de presse destinée aux enfants et adolescents la plus riche et la plus diversifiée au monde. Pourraient notamment être concernées les publications des éditeurs Bayard, Fleurus et Play Bac Presse qui participent à l'éducation et au développement critique des enfants et des jeunes.

Si les pouvoirs publics décidaient de poursuivre l'opération, ce que souhaite le rapporteur, il estime avec Michel Balluteau, qu'elle devrait être totalement repensée. M. Balluteau propose de la réserver aux jeunes ayant 18 ans dans l'année, de ramener à deux ou trois mois la durée de l'abonnement gratuit (à un ou deux numéros par semaine), et de donner un quota d'abonnement aux journaux qui soit strictement conforme aux chiffres de diffusion de l'année précédente. La participation de l'État devrait alors prendre exclusivement la forme d'un remboursement des frais postaux. Enfin, il conviendrait de mettre en place des procédures de contrôle et des indicateurs permettant une évaluation en continu des actions, les résultats étant rendus publics.

III.- PRESSTALIS : CHRONIQUE D'UN DÉSASTRE ANNONCÉ

A. LA SITUATION ACTUELLE DE PRESSTALIS : UNE CATASTROPHE COLLECTIVE DONT LE SCÉNARIO ÉTAIT ÉCRIT D'AVANCE

1. La place de Presstalis au sein du système du système de vente au numéro

Le système français de distribution de la vente au numéro repose sur une cascade de mandats qui relie chaque maillon de la chaîne de distribution : éditeurs, sociétés commerciales de messageries, dépositaires (grossistes) et diffuseurs (détaillants).

Le niveau 1 est constitué par les sociétés de messageries de presse, organisées partiellement ou complètement selon le principe coopératif. Ces sociétés sont Presstalis (ex-NMPP/TP) et les Messageries lyonnaises de presse (MLP).

Le niveau 2 est constitué du réseau des dépositaires de presse, intermédiaires entre les messageries et les détaillants.

Le niveau 3 représente le réseau des diffuseurs de presse.

Presstalis constitue l'opérateur historique de distribution de la presse en France depuis la Libération, notamment de l'ensemble des quotidiens nationaux.

C'est la loi du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, dite loi Bichet, qui encadre la distribution de la presse.

En effet, pour être effective, la liberté de la presse doit s'accompagner de la liberté de son acheminement vers le lecteur. Aux termes de la loi, les éditeurs ont le choix de se distribuer par leurs propres moyens (ce qui est le cas de la presse quotidienne régionale). Dans le cas contraire, la loi Bichet pose le principe de la solidarité des éditeurs dans la distribution à travers l'obligation de recourir à des coopératives d'éditeurs pour assurer la distribution de plusieurs journaux. Les éditeurs sont donc à la fois actionnaires et clients des sociétés de messageries.

En 2011, Presstalis assure ainsi la distribution de 80 % de la presse en France, soit l'ensemble des quotidiens nationaux, 2 200 magazines français et plus de 4 000 produits « hors presse ».

C'est un acteur majeur et structurant de l'ensemble de la filière de la distribution de la presse en France, dont dépendent largement 153 dépositaires de niveau 2 et près de 30 000 diffuseurs de presse.

S'agissant de son organisation, avant juillet 2011, le capital des NMPP était détenu à 51 % par 8 coopératives d'éditeurs et à 49 % par Lagardère. Depuis juillet 2011, le capital de 16 millions d'euros de la société Presstalis est détenu par deux coopératives de distribution, l'une des quotidiens, l'autre des magazines. Lagardère est sorti de l'actionnariat.

La société emploie 2 387 personnes au 31 décembre 2011.

Au-delà du siège social de l'entreprise au sein duquel travaillent 495 personnes, la société est présente au sein des deux premiers niveaux de distribution de la presse :

- au niveau 1, Presstalis a deux centres de groupage, occupant près de 300 personnes ;

- au niveau 2, ses filiales SPPS (distribution de la presse parisienne), SAD et SOPROCOM regroupent des dépôts qui emploient près de 1 645 personnes.

2. Un marché en forte contraction

Les marchés sur lesquels intervient Presstalis sont en forte contraction, laquelle s'est avérée supérieure aux prévisions les plus pessimistes. Ainsi, de 2006 à 2010, la diminution de la vente au numéro de la presse française a-t-elle été de -4,4 %, avec -4,3 % pour les magazines et -4,8 % pour les quotidiens nationaux. En 2011, la vente au numéro des magazines et des quotidiens a continué de baisser de 3,1 %. Les quotidiens enregistrent ainsi une baisse en volume de -8,2 % en 2010 (-5,3 % en 2009) tandis que celle des magazines est de -4,3 % en 2010 (-7,4 % en 2009).

3. Des efforts insuffisants de restructuration de Presstalis

Dans un marché en forte contraction, Presstalis ne s'est pas suffisamment restructurée, malgré les promesses.

Presstalis est confrontée à un déficit structurel de son compte d'exploitation. Il s'explique en partie par des surcoûts sociaux importants (liés aux conditions salariales et d'organisation du travail héritées du statut des ouvriers du Livre et chiffrés à 65 millions d'euros) et par la taille du siège (600 personnes contre 120 chez le concurrent MLP selon le rapport de M. Bruno Mettling de mars 2010).

Si Presstalis a tendance à présenter ses difficultés comme résultant exclusivement de la distribution des quotidiens, les MLP n'ont donc pas tort de rappeler qu'il y a aussi un problème au niveau 1...

Les volumes ne sont plus suffisants pour compenser ces surcoûts et les éditeurs de magazines n'hésitent plus à arbitrer en faveur des MLP pour réduire leur coût de distribution.

4. Les surcoûts de la distribution de la presse quotidienne nationale

L'activité de distribution de la presse quotidienne nationale assurée uniquement par Presstalis est structurellement déficitaire depuis plusieurs années, en raison notamment de l'érosion continue des ventes. Ce déficit était jusqu'à récemment en partie financé par le résultat positif de la filière distribution des autres publications. La solidarité entre éditeurs est en effet conçue de manière double : entre tous les éditeurs et entre les éditeurs de presse quotidienne et les éditeurs de presse magazine. **Ces derniers finançaient en partie le déficit de la filière des quotidiens en contrepartie notamment du bénéfice des tarifs postaux avantageux.**

Une étude conduite en 2011 a permis d'approfondir les coûts réels que supporte Presstalis pour la distribution des quotidiens nationaux. Le tableau suivant montre que Presstalis est confrontée à un déficit structurel de 20 millions d'euros sur la filière de distribution des quotidiens.

Décomposition du déficit de Presstalis

(En millions d'euros)

Revenu barèmes	96
Coûts de la filière	134
Déficit primaire	-38
Aide de l'État	18
Déficit	-20

Source : DGMIC

Il convient de noter le poids dans ce déficit des surcoûts sociaux, qui sont majoritairement liés au statut des ouvriers du Livre présents chez Presstalis.

5. La concurrence déloyale des MLP et l'absence de péréquation

Face à Presstalis, acteur dominant du marché de la distribution de la presse en France, les MLP ont développé leur activité sur des publications à périodicité lente et à fort prix de vente, mais elles cherchent à étendre leurs activités à la distribution d'hebdomadaires, voire de quotidiens.

N'ayant pas à supporter le surcoût historique lié notamment aux conditions accordées aux ouvriers du Livre, les MLP sont en mesure de proposer aux éditeurs des conditions économiques plus attrayantes.

Face à la concurrence des MLP, Presstalis a été obligée de diminuer ses prix, ce qui, en présence d'une structure de coûts rigides, ne pouvait conduire qu'à l'étranglement. La concurrence des MLP a donc entraîné une diminution artificielle des prix de la distribution pour les éditeurs, qui n'ont jamais vraiment payé le coût de la distribution.

Dès 2009, le président de l’Autorité de la concurrence, M. Bruno Lasserre, avait rappelé que les conditions d’une concurrence loyale n’avaient jamais été remplies sur le marché de la distribution, et qu’elles ne le seraient jamais tant que Presstalis aurait à supporter seule les surcoûts spécifiques de la distribution des quotidiens.

Que s’est-il passé depuis ? Les Messageries lyonnaises de presse (MLP) ont continué, dans les mêmes conditions de concurrence et de pratiques tarifaires déloyales, à affaiblir Presstalis, en profitant du transfert de titres de presse magazine et à battre en brèche le principe de solidarité, celui-là même qui justifie que leurs titres bénéficient d’importantes largesses du contribuable (aides directes, aides postales, taux super-réduit de TVA).

Ajoutons que les MLP profitent en partie du système de distribution de Presstalis, et notamment de son système d’information, qui apparaît d’ailleurs obsolète et a besoin d’être intégralement renouvelé.

6. Un coût très important pour l’État

Force est de constater que, si les éditeurs n’ont jamais vraiment payé le coût de la distribution, si les efforts de restructuration de Presstalis ont été insuffisants et si la péréquation des coûts de la distribution des quotidiens fait défaut depuis longtemps, l’État, lui, a pris une part importante du financement du déficit de la distribution des quotidiens et de la restructuration de Presstalis.

Afin de compenser partiellement les coûts de distribution des quotidiens d’information politique et générale (IPG), l’État a institué une aide à la distribution de la presse quotidienne d’information politique et générale par le décret n° 2002-629 du 25 avril 2002. Cette aide a été revalorisée à l’issue des États généraux de la presse écrite pour atteindre 18 millions d’euros en 2011 et 2012.

Les aides publiques à Presstalis

(En millions d'euros)

Année	Contexte	Origine	Montant
2005	Plan 2004-2007	Financement du déficit de la distribution des quotidiens	12
2006	Plan 2004-2007	Financement du déficit de la distribution des quotidiens	8
2007	Plan 2004-2007	Financement du déficit de la distribution des quotidiens	8
2008	Défi 2010	Financement du déficit de la distribution des quotidiens et des investissements liés à la restructuration de la branche quotidiens	12
2009	Défi 2010	Financement du déficit de la distribution des quotidiens et des investissements liés à la restructuration de la branche quotidiens	18
2010	Plan stratégique	Financement du déficit de la distribution des quotidiens et financement de la réforme de la distribution	38 (20 + 18)
2011	Plan stratégique	Financement du déficit de la distribution des quotidiens et financement de la réforme de la distribution	18
2012	Plan stratégique et aide à l'exploitation	Financement du déficit de la distribution des quotidiens, financement de la réforme de la distribution et aide à l'exploitation	23 (18 + 5)
2013	Plan stratégique et aide à l'exploitation	Financement du déficit de la distribution des quotidiens, financement de la réforme de la distribution et aide à l'exploitation	28 (18 + 10)

B. L'ÉCHEC DU PLAN MIS EN PLACE À LA SUITE DU RAPPORT DE BRUNO METTLING

L'année 2009 a vu une forte accélération de la baisse des ventes (-6,3 % pour les publications, -3,3 % pour les quotidiens et -14 % pour le hors-presse) et a provoqué un recul du chiffre d'affaires. Cette dégradation a entraîné en fin d'année 2009 de très fortes tensions de trésorerie, une aggravation des déficits et une diminution des capitaux propres.

1. L'accord-cadre du 26 mai 2010

Presstalis étant au bord de la cessation de paiement, le gouvernement a chargé M. Bruno Mettling d'une mission relative à la situation de Presstalis. Sur la base de ses recommandations, un accord-cadre du 26 mai 2010 a été adopté entre les éditeurs et le groupe Lagardère sous l'égide des pouvoirs publics.

Cet accord comprenait :

– un effort important de l'État : le versement d'une aide exceptionnelle de 20 millions d'euros et la majoration de l'aide à la distribution de 11 à 18 millions d'euros ;

– des efforts des éditeurs : augmentation de capital à hauteur de 1 % du chiffre d'affaires, revalorisation des barèmes et refinancement à hauteur de 46 millions d'euros de Presstalis par Largardère.

Sur ces bases, Presstalis a annoncé un plan d'urgence en juin 2010 axé sur deux principales réformes :

– la rationalisation des centres de groupage de niveau 1 et la rationalisation du niveau 2, en particulier SPPS ;

– un plan social concernant environ 210 personnes.

Un nouveau plan stratégique de réduction des charges d'exploitation aux niveaux 1 et 2 a été engagé à l'automne 2010, induisant globalement des économies d'environ 61 millions d'euros, principalement sur deux volets : d'une part, le siège de l'entreprise, avec le départ de plus de 100 personnes, et d'autre part, la restructuration de SPPS.

Le conseil d'administration de Presstalis a par ailleurs validé en octobre 2011 la cession de sa filiale Médiakiosk au leader mondial de l'affichage JC Decaux. La vente a apporté 51 millions d'euros en liquidités à Presstalis.

Malgré cela, les difficultés se sont accrues, pour plusieurs raisons.

2. La dégradation de la baisse des ventes et le départ de titres vers les Messageries lyonnaises de presse

En premier lieu, **la baisse de la diffusion a été plus prononcée que ne l'anticipait le rapport Mettling**. Ce dernier se fondait sur une diminution structurelle de la vente au numéro de 4,5 %, alors que la baisse a été de 10 % en 2010 et de 8 % en 2011 !

Dans le même temps, **Presstalis a été confrontée à l'accélération du départ de magazines vers les MLP**.

Le groupe Mondadori France avait confié la distribution de huit de ses principaux titres aux MLP en janvier 2010 (*Télé Star*, *Télé Poche*, *Pleine Vie*, *Réponses Photo*, *Télé Star Cuisine*, entre autres). Ce transfert a généré pour les MLP plus de 100 millions d'euros de chiffre d'affaires sur l'année.

En décembre 2011, le groupe Mondadori a annoncé le transfert aux MLP, à partir du 1^{er} janvier 2012, de trois de ses mensuels : *Biba* (245 407 exemplaires vendus au numéro) *Grazia* (133 164 exemplaires) et *Top Santé*.

De même, l'hebdomadaire *Le Point* (5 461 348 ventes au numéro effectives en 2010) a décidé qu'il serait distribué par les MLP à partir de mars 2012.

Cette situation a engendré pour Presstalis la perte de 15 % de son chiffre d'affaires et contribué à mettre en péril la réussite du plan stratégique.

Le Conseil supérieur de messageries de presse (CSMP) a réagi par une résolution du 22 décembre 2011 qui prévoyait le gel des transferts de titres entre messageries dans l'attente de l'instauration d'un système de péréquation. L'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) a partiellement censuré cette décision le 10 janvier 2012, estimant que les modalités du gel étaient disproportionnées. Le CSMP a pris une nouvelle résolution le 21 février 2012 modulant le délai de préavis d'un titre en fonction de l'ancienneté de son contrat et du volume qu'il représente, les délais de préavis s'étalant ainsi de 3 à 12 mois. L'ARDP a rendu exécutoire cette décision le 16 mars 2012.

3. Un effort de restructuration insuffisant de Presstalis

Le plan mis en place était en retrait des préconisations du rapport Mettling, qui proposait avant tout la fermeture de la filiale SPPS, source de la majorité des surcoûts sociaux. **La grève de décembre 2010 des SPPS interrompant pendant trois semaines la distribution des quotidiens à Paris et en Île-de-France avait eu raison de cette proposition.**

Après la grève, Presstalis a signé un accord avec les organisations syndicales prévoyant un nombre de départs volontaires inférieur (de 58) aux engagements.

Évolution des effectifs de Presstalis

	Engagement Presstalis	Situation au 31/12/2011	Écart
Siège	480	484	+ 4
SSPS	145	199	+ 54

C. LA MISE EN PLACE D'UN NOUVEAU PLAN DE SAUVETAGE DE PRESSTALIS

1. Le plan stratégique 2012-2015

Prenant acte de la dégradation supplémentaire de sa situation financière, le conseil d'administration du 24 novembre 2011 a adopté le plan stratégique issu des travaux du cabinet *PriceWaterhouseCoopers*, qui vise à rétablir, dans un horizon de moyen terme (2015), l'équilibre financier du groupe.

Le plan repose essentiellement sur le départ de 1 000 salariés sur les 2 381 actuels. Une première étape, mise en œuvre en 2012 et 2013 concernerait le siège et trois régions et entraînerait 507 départs. Une seconde étape prévue pour 2014-2015 porterait sur les régions restantes et correspondrait à une baisse de 443

emplois. Le besoin de financement a été évalué à 131 millions d'euros pour la première phase, après mise en œuvre des mesures de restauration de l'équilibre d'exploitation.

Lors du même conseil d'administration, Mme Anne-Marie Couderc, présidente de Presstalis, a obtenu des coopératives, actionnaires de la messagerie, l'autorisation de demander la nomination d'un mandataire *ad hoc*⁽¹⁾. Début décembre 2011, le tribunal de commerce a nommé maître Laurence Lessertois en qualité de mandataire *ad hoc* de Presstalis, afin d'accompagner la messagerie dans sa recherche de financements.

2. Les nouvelles mesures d'urgence et le « bouclage » *in extremis* du financement du plan stratégique

Face à l'urgence de la situation et au risque de cessation de paiement, **l'État a assumé ses responsabilités en versant une avance de 11,9 millions d'euros sur l'aide à la distribution des quotidiens d'information politique et générale.**

En contrepartie, les coopératives d'éditeurs se sont engagées à procéder à une augmentation de capital à hauteur de 0,5 % du chiffre d'affaires de Presstalis, soit 7,6 millions d'euros, et à reporter d'une décade le paiement des montants dus aux éditeurs, ce qui soulage la trésorerie de Presstalis.

Par ailleurs, M. Gérard Rameix, médiateur du crédit, a été chargé d'une mission de médiation entre les éditeurs, l'État et Presstalis afin notamment de définir les conditions de financement du plan stratégique. Le rapport de M. Gérard Rameix, rendu le 29 juin 2012 distingue deux enjeux : le comblement du déficit d'exploitation 2012-2013 et le financement de la première phase du plan stratégique 2012-2013.

Le comblement du déficit d'exploitation 2012-2013, qui devrait atteindre 34,1 millions d'euros en 2012 et 30,5 millions d'euros en 2013, est de la responsabilité des éditeurs. Les éditeurs contribueraient à son comblement par plusieurs mesures notamment le relèvement des barèmes des deux coopératives d'un point et la mise en place d'une péréquation entre les messageries.

S'agissant de la première phase du plan stratégique 2012-2013, qui nécessite de l'ordre de 131 millions d'euros, le gouvernement a missionné M. Jacques Le Pape, inspecteur des finances, afin de déterminer précisément la part relative des différents acteurs.

(1) Le mandat *ad hoc* est la première étape des procédures préventives des difficultés des entreprises. Elle consiste à demander au tribunal de commerce compétent de nommer un professionnel extérieur et indépendant de l'entreprise, qui doit aider celle-ci à analyser sa situation et à trouver des solutions. Le mandant *ad hoc* est une procédure souple, les dirigeants continuant à assurer la gestion de l'entreprise. La procédure du mandat *ad hoc* n'est possible qu'à la condition que l'entreprise ne soit pas en cessation de paiement ou soit en cessation de paiement depuis moins de quarante-cinq jours. Le mandataire *ad hoc* peut réunir les créanciers de l'entreprise pour établir une restructuration des dettes, formalisée par un accord écrit.

M. Le Pape a procédé aux négociations afin d'aboutir à **un accord**, entre l'État, Presstalis et ses coopératives d'éditeurs, **avant le 31 juillet 2012**, date d'expiration du mandat de maître Lessertois. La mandataire *ad hoc* a pris acte de cet accord mais a demandé la **prolongation de son mandat au 30 septembre afin qu'un nouvel accord puisse définir le financement de la seconde phase du plan 2014-2015**.

Un second accord-cadre pour la continuité d'exploitation du groupe Presstalis a été signé le 5 octobre par les mêmes signataires, qui prévoit les mesures suivantes.

Financement du plan stratégique 2012-2015 – Accord du 5 octobre 2012

	2012	2013	2014	2015	2012-2015
EBITDA	- 25	- 19,3		14	- 23,2
Variation de BFR	- 17,8	- 16,4	- 1,1	- 6,7	- 42
Investissements sociaux	- 26,3	- 100,3	- 69,8	- 1,6	-198
Investissements SI et industriels	- 4,7	- 11,9	-8,5		-25,1
Autres flux de trésorerie	0,1	-3	- 3,1	- 1,4	- 7,4
Actions de financement Presstalis	22,9	36,3	9	- 3,7	64,5
<i>Dont gestion du BFR</i>	3,4	3,1			6,5
<i>Dont financements externes</i>	19,5	33,4	7	-5,6	54,3
<i>Dont capillarité</i>	- 0,2		2	2	3,8
Total Presstalis	- 50,8	- 114,6	- 66,4	0,6	- 231,2
Augmentation de capital	7,6				7,6
Hausse barème N1	4,3	13,1	8,6		26
Couverture des coûts de transport niveau 2	0	7,2	7,6	7,6	22,4
Hausse barèmes/économies quotidiens	0,3	- 0,6	4,9	5,9	10,5
Conditions paiement	0,5				0,5
Contributions des éditeurs	12,7	19,7	21,1	13,5	67
Péréquation		8,4	7,3	7,2	22,9
Cession de dépôts		29,3	2,3		31,6
Acquisition dépôts		- 13,3	- 1,7		- 15
Contributions de la filière	0	24,4	7,9	7,2	39,5
Majoration aide à la distribution	5	10			15
Prêts FDES	10	10			20
Contribution de l'État	15	20	0	0	35
Réforme industrielle de la filière	0	60		60	

Source : DGMIC

Cet accord prévoit un financement que l'on peut juger équilibré entre les acteurs de la restructuration de Presstalis. Afin de boucler le financement, les éditeurs ont accepté que Presstalis puisse utiliser la trésorerie Ducroire dans une limite de 90 millions d'euros⁽¹⁾. Sur cette base, le président du tribunal de commerce de Paris a estimé que Presstalis n'était pas en situation de cessation de paiement et a prorogé le mandat de maître Lessertois jusqu'au 31 décembre 2012 afin qu'elle accompagne Presstalis dans la mise en œuvre du plan. **Il conviendra par ailleurs que l'État s'assure rigoureusement de l'exécution de l'ensemble des mesures de ce plan.**

3. La mise en place tardive d'une péréquation *a minima*

Alors que l'hypothèse d'une péréquation inter-coopératives au titre du surcoût de la distribution des quotidiens a régulièrement été évoquée, notamment par le rapport Lasserre de 2009, il faudra attendre 2013 pour qu'une péréquation *a minima* soit mise en place.

L'Assemblée générale du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) a adopté le 13 septembre 2012 une décision instaurant un mécanisme de péréquation conformément aux conclusions d'un rapport commandé par le CSMP au cabinet Mazars et remis en juillet 2012.

La mesure a pour objet l'établissement, sur la base des conclusions auxquelles est parvenu le cabinet Mazars, d'un mécanisme de péréquation inter-coopératives qui vise à répartir entre toutes les entreprises de presse adhérant aux coopératives, de façon objective, transparente et non discriminatoire, les efforts nécessaires pour assurer la couverture des surcoûts liés à la distribution des quotidiens d'information politique et générale.

Le cabinet Mazars n'a fondé son évaluation que sur les surcoûts directement liés à la distribution des quotidiens, en excluant ce que le rapport Mettling avait appelé les surcoûts « historiques », essentiellement liés au statut des ouvriers du Livre. L'intégration de ces surcoûts dans l'assiette de la péréquation est en effet complexe et semble pour l'heure poser des problèmes au regard du droit de la concurrence.

Les surcoûts liés à la distribution des quotidiens sont évalués à 26,1 millions d'euros et se décomposent comme suit :

(1) *La presse (comme la librairie) recourt aux contrats Ducroire sur l'ensemble de la chaîne de la vente au numéro : les titres de presse sont mis à disposition des différents niveaux tout en demeurant la propriété des éditeurs. C'est au moment de l'achat par le lecteur que se fait le transfert de propriété. Le flux financier s'établit donc du diffuseur vers l'éditeur, chacun faisant remonter les recettes perçues, en prélevant son dû au passage. Parallèlement, les invendus retournent aux éditeurs. Ainsi, la prestation de service que fournit Presstalis aux éditeurs ne donne pas lieu à un paiement effectif de l'éditeur à Presstalis mais à une retenue à la source par Presstalis de sa rémunération sur les recettes qu'il restitue à l'éditeur. Après des débats juridiques, les parties se sont entendues sur le fait que cette trésorerie Ducroire pouvait être utilisée par Presstalis dès lors que la société avait des perspectives d'activité crédibles sur moyen terme.*

**Surcoûts de la distribution des quotidiens évalués par le cabinet Mazars
selon la méthode des coûts évitables**

(En millions d'euros)

	Niveau 1	SPPS
Surcoût relatif au travail le dimanche et les jours fériés	4,5	1,1
Surcoût relatif à la distribution VSM *	1	1,4
Surcoût relatif aux moyens logistiques supplémentaires mis en œuvre pour faire face aux retards	1,9	
Surcoût relatif au travail de nuit	1,9	0,7
Surcoût relatif au dimensionnement des effectifs sur le pic d'activité	1,2	0,3
Surcoût relatif à la spécificité du schéma logistique	12,1	
Surcoûts spécifiques des quotidiens	22,6	3,5
Surcoût total	26,1	

(*) VSM : Vente le soir même (Le Monde)

La mesure, adoptée par le CSMP le 13 septembre dernier, consiste donc à répartir entre les coopératives d'éditeurs ce surcoût en fonction des ventes des éditeurs, comptabilisées par les messageries pour les titres qu'elles opèrent. Cette péréquation représente une contribution de l'ordre de 8 millions d'euros des MLP. L'Autorité de régulation de la distribution de la presse a rendu exécutoire la décision le 3 octobre 2012 mais **les MLP ont déposé un recours auprès de la Cour d'appel de Paris, ce qui en dit long sur leur volonté de participer au sauvetage du système coopératif...**

4. La restructuration du niveau 2

En 2009, le CSMP avait déjà adopté un schéma directeur du niveau 2. Compte tenu de l'évolution rapide du contexte économique, il est très vite apparu indispensable de l'actualiser.

Après une consultation publique sur le fondement des propositions du cabinet Kurt Salmon, l'Assemblée générale du CSMP a adopté le 26 juillet 2012 le nouveau schéma directeur du niveau 2. Ce schéma :

- fixe l'objectif de ramener à 99 le nombre des plateformes de niveau 2 à partir desquelles les diffuseurs sont desservis au 31 décembre 2014 au lieu de 137 actuellement ;

- et fixe l'objectif maximal de 63 contrats de mandat de dépositaires de presse dans le même délai.

Si la restructuration du niveau 2 apparaît assez inéluctable, le rapporteur pour avis craint qu'elle ne se fasse au détriment de la qualité des livraisons des diffuseurs, notamment en milieu rural.

5. Les diffuseurs de presse, acteurs indispensables de la distribution et de l'aménagement du territoire : les grands oubliés du système

Alors que les diffuseurs de presse occupent une place essentielle dans le système de distribution de la presse écrite en France, leur situation économique ne cesse de se dégrader. Rappelons que l'année 2009 avait vu la mise en place **d'une aide directe exceptionnelle destinée à la revalorisation de la rémunération des vendeurs de presse**. Cette mesure a concerné 12 650 diffuseurs individuels qui ont bénéficié d'un versement unique et forfaitaire de 4 000 euros. Il s'agissait d'un soutien transitoire, le temps que les réformes structurelles du système de distribution permettent une redistribution de la valeur tout au long de la chaîne de distribution au bénéfice du vendeur de presse.

Force est de constater que l'aide a bien été versée mais que les réformes structurelles n'ont parallèlement pas permis de revaloriser la rémunération des vendeurs de presse...

Aujourd'hui, la situation est plus préoccupante que jamais. La densité du réseau est en diminution. Au 31 décembre 2011, seuls 28 579 points de vente étaient réellement actifs, contre 29 746 en 2009 et 29 291 en 2010, soit une perte de 1 167 points de vente actifs en deux ans, ce qui constitue le plus mauvais chiffre depuis 2005. Ceci est d'autant plus problématique que cette baisse semble s'accélérer : 455 points de vente fermés entre 2009 et 2010, puis 712 points de vente fermés entre 2010 et 2011.

Le réseau est de moins en moins qualifié. Comme en 2009 et 2010, les créations en 2011 ont surtout concerné les « points de vente complémentaires » (PVC) à offre réduite (50, 100 ou 300 titres), présents notamment dans les grandes surfaces alimentaires. Le réseau de capillarité s'élève désormais à 3 589 points de ventes (dont 2 531 PVC), soit 12,6 % du réseau. Dans le même temps, le « réseau traditionnel » (tabac-presse, librairies-papeteries, etc.) a perdu 677 points de vente, à 19 929 points de ventes actifs.

Par ailleurs, les ventes s'effondrent. Au total, de 2009 à 2011, les ventes ont connu une baisse de l'ordre de -6 % à -7 %. Selon le CSMP, il y a consensus dans la filière pour considérer que cette tendance devrait se poursuivre à -7 % sur les 5 prochaines années, soit une baisse de -25 % entre 2011 et 2015.

D. LA QUESTION DE L'AVENIR DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE RESTE ENTIÈRE

Il faut avoir conscience que le plan de financement 2012-2015 a été établi « de haute lutte » et qu'il s'en est fallu de peu que Presstalis dépose le bilan.

Les auditions conduites par le rapporteur ont montré que certains éditeurs de presse quotidienne nationale avaient souhaité ce dépôt de bilan, pour « nettoyer le dossier Presstalis » une fois pour toutes.

Les MLP ont également cru pouvoir saisir une occasion historique de récupérer l'intégralité de la distribution avant de s'apercevoir, qu'en raison des flux croisés, la chute de Presstalis aurait peut-être entraîné la leur.

La question de l'avenir de Presstalis s'est donc véritablement posée et se posera à nouveau.

Avant qu'une situation d'urgence comme on vient d'en connaître en 2012 ne se représente, il convient donc de réfléchir à l'avenir de la distribution, dans un contexte où la vente au numéro va continuer à s'effondrer et où la presse quotidienne va continuer à basculer vers le numérique.

Comme il l'a indiqué en introduction, le rapporteur estime que l'on n'est pas parvenu à faire coexister de manière satisfaisante concurrence, solidarité et régulation sur le secteur de la distribution. Il lui semble donc que l'heure est venue de faire des choix drastiques et que deux options s'ouvrent à nous.

La première option serait de maintenir, ou plutôt de restaurer, le système coopératif et le principe de solidarité. Si tel est le cas, il faudra aller bien au-delà de la péréquation mise en place à l'occasion du plan de sauvetage de Presstalis pour envisager un rapprochement entre les deux messageries.

La seconde option consiste à prendre acte de la mort du principe de solidarité et du divorce entre les quotidiens et les magazines pour aller au bout de la logique d'éclatement du système coopératif.

1. Première option : un rapprochement poussé des deux messageries et une régulation renforcée

a) Le rapprochement des deux messageries

Une réflexion semble lancée sur le rapprochement entre les deux messageries. La plupart des interlocuteurs entendus par le rapporteur sur ce sujet jugent même ce rapprochement inéluctable, même si les avis diffèrent sur ses modalités.

La plupart des observateurs reconnaissent aujourd'hui qu'il n'y a pas assez de place, sur un marché de la distribution en forte contraction, pour deux opérateurs. Des coûts importants se doublonnent : frais de siège, systèmes

d'information, frais de réseau... Pour les magazines, il y a des croisements de flux : deux camions partent d'un même dépôt là où un seul camion suffirait.

Par ailleurs, la situation financière des MLP ne semble pas aussi florissante qu'on aurait pu l'imaginer. Elles n'ont gagné des parts de marché qu'en captant des clients de Presstalis, grâce à des prix très bas. Elles seront nécessairement rattrapées par la diminution globale des volumes de diffusion. La fusion aurait le mérite d'enrayer la diminution des prix de la distribution des magazines.

Les principaux adversaires d'une fusion sont les MLP qui préconisent la mutualisation des moyens. L'option du partage territorial de la distribution entre les deux messageries posant un problème de droit de la concurrence, la solution évoquée est plutôt celle de la société commune de moyens.

Le rapporteur estime que si nous voulons sauver le système coopératif, nous ne pouvons plus, à ce stade, nous payer le luxe de tester des solutions de compromis et des demi-mesures, telles que la création d'une société commune de moyens ou un partage géographique de la distribution, solutions qui peuvent être complexes, insuffisantes ou incompatibles avec le droit de la concurrence. **Il faudra assumer une fusion et cette dernière ne pourra pas trop attendre.**

En matière de solutions de compromis et de demi-mesures insatisfaisantes, la réforme prévue par la loi du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse est une illustration parfaite.

b) Le nécessaire renforcement de la régulation

La réforme du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) était l'un des objectifs des États généraux de la presse écrite, qui avaient préconisé le remplacement du CSMP par une nouvelle instance réellement indépendante avec une composition renouvelée, dotée de compétences effectives, chargée de concilier une distribution efficace de la presse et le respect du pluralisme, de veiller à ce qu'aucun éditeur ne fasse l'objet de mesures arbitraires et de garantir des conditions concurrentielles saines entre tous les acteurs. Le rapport de 2009 de M. Bruno Lasserre avait préconisé la création d'une autorité administrative indépendante.

Cependant, les éditeurs de presse ont refusé le principe d'une régulation de la distribution par une autorité extérieure...

Le **compromis**, qui a été proposé par la loi précitée du 20 juillet 2011, est un **attelage aussi inutilement complexe qu'inefficace**.

L'ancien CSMP, sans statut juridique clairement défini et sans réel pouvoir de décision, a été remplacé par une instance, composée de professionnels, assistés d'un commissaire du Gouvernement, dotée de la personnalité morale et dont les missions générales ont été redéfinies et les compétences renforcées.

Ce CSMP est « flanqué » d'une deuxième instance dénommée « Autorité de régulation de la distribution de la presse » (ARDP), indépendante de l'instance professionnelle, et dont le pouvoir couvre aussi bien le règlement des différends que la validation des normes de portée générale édictées par le Conseil supérieur.

Au titre de ses compétences normatives, le Conseil supérieur est notamment chargé de fixer le schéma directeur, les règles d'organisation et les missions du réseau des agents de la vente (dépositaires et diffuseurs), d'établir un cahier des charges du système d'information sur le réseau de distribution au service de l'ensemble des acteurs, de définir les bonnes pratiques professionnelles et de fixer les conditions de rémunération des agents de la vente.

Force est de constater aujourd'hui que les éditeurs ont un peu présumé de leur capacité à s'autoréguler. S'agissant de répartir la valeur sur une chaîne verticale, **le système de distribution de la presse ne peut fonctionner de manière satisfaisante sans un régulateur puissant**, une autorité extérieure qui permette aux éditeurs de surmonter leurs divisions et leurs conflits d'intérêt.

Comme l'indique la DGMIC dans ses réponses aux questions du rapporteur, *« dans un contexte de graves difficultés économiques de la filière de la distribution, qui plus est marquée par une concurrence aigüe entre les messageries, la question des barèmes des messageries et de la mission de régulation du CSMP et de l'ARDP prévue en la matière par la loi Bichet pourrait nécessiter des approfondissements ».*

D'autant que des réformes importantes doivent être mises en œuvre rapidement.

Il s'agit tout d'abord de la **relance de l'assortiment et du plafonnement**, très attendue par les diffuseurs. Cette réforme doit leur permettre d'adapter le nombre de titres à l'espace disponible en magasin, de garantir une meilleure visibilité de ces derniers et conduire ainsi à une hausse de leur chiffre d'affaires et à un allègement de leur charge de travail. Rappelons que la contestation de cette nouvelle norme par les MLP avait retardé son application effective. Le nouveau CSMP a décidé le 22 décembre 2011 de développer l'assortiment mais il a fallu attendre que sa décision soit rendue exécutoire par l'ARDP dans sa décision du 17 février 2012.

Par ailleurs, dans le cadre d'une réforme plus large du système de distribution de la presse, le président du CSMP a annoncé en février 2011 envisager une saisine « prochaine » de la Commission des normes et des bonnes pratiques professionnelles sur la rémunération des diffuseurs. Le but de cette réforme serait de **permettre une meilleure rémunération globale des diffuseurs.**

Compte tenu de l'ampleur de la tâche, de la multiplicité des acteurs concernés et de la divergence de leurs intérêts respectifs, cette réforme pourrait toutefois prendre un certain temps, à l'instar de celle de la rémunération des

dépositaires de presse (initié à la suite des États généraux de la presse écrite en 2009, le projet de réforme est encore en discussion à ce jour au sein de la filière), ce qui conduit l'UNDP, principal organisme professionnel des diffuseurs, à réclamer le démarrage effectif et au plus vite de ce chantier, pour l'heure non engagé.

Le double niveau de régulation n'est pas de nature à faciliter le travail... Il conviendra donc d'y remédier.

2. Deuxième option : un divorce entre la distribution des magazines et celle des quotidiens

La deuxième option consiste à prendre acte du divorce entre la presse quotidienne et les magazines en matière de distribution pour aller au bout de la logique d'éclatement du système coopératif.

Dans une telle hypothèse, il pourrait être envisagé de mutualiser la distribution de la PQR et celle de la PQN, qui présentent la particularité d'être des « flux chauds » soumis de ce fait aux mêmes contraintes.

Au cours de l'année 2011, des projets de rapprochement entre éditeurs de PQN et de PQR concernant les réseaux de vente au numéro ont été étudiés. Rappelons que la presse quotidienne régionale dispose 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 PQR n'entrant pas dans le cadre coopératif des messageries, il a été décidé d'étudier les possibilités :

- pour la PQR, d'assurer la logistique de livraison de la PQN aux points de vente traditionnels ;
- pour la PQN, d'accéder au réseau des points de vente complémentaires développé par la PQR.

La PQN a finalement décidé de rester dans le système coopératif pour tenter de le sauver mais les représentants de la PQR, entendus le 11 septembre 2012, ont exprimé leur regret que cette solution n'ait pas été retenue.

Il faudra, en tout état de cause, intégrer la PQR dans la réflexion sur l'avenir des réseaux de distribution de la presse. On ne peut sans doute plus se payer le luxe de laisser coexister, sans coordination, trois acteurs de la distribution : Presstalis, les MLP et la PQR.

Si cette solution est retenue, il va de soi que rien ne justifiera plus alors le maintien des aides à la presse récréative, en particulier le taux super réduit de TVA. Son relèvement permettra alors à l'État de prendre ses responsabilités dans la distribution de la presse d'information politique et générale, celle qui participe de manière directe au débat démocratique et au principe, désormais inscrit dans la Constitution, de pluralisme.

IV.- L'AGENCE FRANCE-PRESSE : DES MOYENS MAINTENUS

Les crédits consacrés par l'État au financement des abonnements qu'il souscrit auprès de l'Agence France-Presse (AFP) figurent également au sein du programme « Presse, livre et industries culturelles ».

Jusqu'à cette année, les relations financières entre l'État et l'AFP prenaient conventionnellement la forme d'abonnements souscrits par les administrations au service d'information générale de l'Agence. À la suite d'échanges avec les instances européennes, une négociation est en cours afin de clarifier au sein du concours public ce qui relève des abonnements de l'État de ce qui recouvre la compensation des missions d'intérêt général de l'Agence telles que définies par la loi « Warsmann » du 22 mars 2012.

Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) qui lie l'État et l'Agence a été signé le 18 décembre 2008. Conformément aux engagements du COM, le montant des abonnements de l'État à l'AFP pour 2013 est fixé à 119,6 millions d'euros et correspond à une augmentation de 1,8 % par rapport au montant accordé à l'Agence en 2012.

L'AFP s'est engagée à accroître notamment les recettes commerciales engendrées par les marchés et les produits à fort potentiel de croissance, et à améliorer ses principaux indicateurs de rentabilité économique.

Les indicateurs montrent que les prévisions de chiffres d'affaires pour 2012 sont en recul par rapport aux objectifs et que le résultat net pour 2012 devrait être déficitaire (à 1,6 million d'euros).

2013 verra se tenir les négociations sur le nouveau COM de l'AFP qui visera toujours l'amélioration des performances demandées à l'Agence.

EXAMEN EN COMMISSION

ANNEXE 1

LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DU FONDS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DES SERVICES DE PRESSE EN LIGNE

Service de presse en ligne	Éditeur
investir.fr	Investir publications
charentelibre.com	La Charente libre
midilibre.com	Société du journal midi libre
surfsession.com	Surf session
canalacademie.com	Canal académie
lemondeinformatique.fr	It news info
lesechos.fr	Les Échos
20minutes.fr	20 minutes France sas
directmatin.fr	Direct digital
yophil.com	YouPhil
owni.fr	22 mars
sudouest.com	SA de presse et d'édition du sud ouest
terredevins.com	Editions périodiques du midi
larepubliquedespyrenees.fr	Pyrénées presse
lequotidiendumedecin.fr	Ste d'éditions scientifiques et culturelles
la-marne-agricole.com	Champagne éditions
fenetreeurope.com	Fenêtre sur l'Europe
lerevenu.com	Le revenu français éditions
lemensuel.com	Service de communication et de rédaction d'informations en Bretagne-Sud
yagg.com	Lgnet
jeuneafrique.com	SIFIJA – Société internationale de financement et d'investissement
latribune.fr	Tribune Desfosses
monquotidien.fr	Play Bac presse
lavieimmo.com	Money web
moto-net.com	Altapresse
lavie.fr	Malesherbes publications
pharedere.com	Le phare de Ré

etatsmajors.com	Agence économique et financière AGEFI SA
flash-transport.com	Téléroute France
channelinsider.fr	Netmediaeurope SA
marsactu.fr	Raj medias
lejpb.com	Baigura communication
philomag.com	Philo éditions
dekio.fr	Lagardèer Digital France
vistedit.com	Vistedit
businessimmo.com	Business immo
chez-albert.fr	Albert London
entraid.com	Entraid'
vaocluse-agricole.com	Editions Vaucluse agricole
ideolog.fr	Fast medis
premiere.fr	Lagardère digital France
lepelican-journal.com	Le pelican messenger
elle.fr	Lagardèer digital France
polkalive.com	Polka image SART
africultures.com	Africultures
iparraldekohitza.info	Euskal Komunikabideak
mouvement.net	Editions du mouvement
lexpress.fr	Groupe Express-Roularta
cotemaison.fr	Groupe Express-Roularta
votreargent.fr	Groupe Express-Roularta
nvo.fr	Nouvelle société anonyme La vie ouvrière
zegreenweb.com	Dmt developpement
commodesk.com	Commodesk
hoteletlodge.fr	Hotel & Lodge
charliehebdo.fr	Les éditions rotative
altermondes.org	Altermondes informations
pagesdeslibraires.fr	Presses et livres en réseau (P.L.R.)
be.com	Doctissimo
futuribles-revues.com	« futuribles »
livreshebdo.fr	Electre
digitalarti.com	Digital art international

ceras-projet.org	Centre de recherche et d'action sociales – CERAS
tradingsat.com	Cadran Finance
runners-world.fr	Euro services internet
itespresso.fr	Netmediaeurope SA
regards.fr	Les éditions regards
francebtp.com	T.P. Presse SARL
frequence-sud.fr	Ifestival
enviscope.com	Medias pour un futur durable
ouest-france.fr	Societe ouest-France
agence-api.fr	Publication A.P.I.
liberation.fr	Libération
macommune.info	Macommune.info
le10sport.com	10 médias
photographie.com	Eole
leparticulier.fr	Particulier et finances éditions
theatral-magazine.com	Coulisses éditions
concertlive.fr	Concert live publishing
cadredeville.com	Cadres de villes
biotech-finances.com	Editions européennes de l'innovation
velo101.com	Sport 101
presselib.com	Valeurs du sud
lemondedelaphoto.com	Image media
agefi.fr	Agence économique et financière AGEFI SA
presseetcite.info	Presse & Cité
kazeta.info	Association Iparla Baigura Komunikazioa
lefigaro.fr	Société du Figaro
impact-sante.fr	Impact médecine
afrik.com	L'Afrique sur internet
valeursactuelles.com	Valmonde et Cie – Compagnie française de journaux
bastamag.net	Alter-médias
euractiv.fr	Acteurs d'Europe
lesinrocks.com	Les éditions indépendantes
mondomix.com	Mondomix media
lepetitjournal.com	Lepetitjournal.com SARL

lemoniteur.fr	Groupe moniteur
lepoint.fr	Société d'exploitation de l'hebdomadaire le Point
courrierinternational.com	Courrier international
sport365.fr football365.fr	Media 365
lesnouvellesnews.fr	Les nouvelles news
atlantico.fr	Talmont Media
nicematin.com varmatin.com	Nice-matin
cafebabel.com	Babel international
greenunivers.com	Greenunivers
lesnouvelles.pf	Société d'exploitation les nouvelles
geopolcrim.info	L'observatoire géopolitique des criminalités presse – ogc presse
actubaby.com actukids.com actu15-25.com	GLSJ communication
labecedaire.fr	L'abécédaire des institutions
owni.fr	22 mars

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **M. Patrick Eveno**, professeur à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne en histoire des médias,
- **Messageries lyonnaises de presse (MLP)** – **M. Jean-Claude Cochy**, président, et **M. Patrick André**, directeur délégué,
- **Syndicat de la presse hebdomadaire régionale (SPHR)** – **M. Eric Lejeune**, président, et **M. Bruno Hocquart de Turtot**, directeur,
- **Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR)** – **M. Jean Vianson Ponté**, président, et **Mme Haude d'Harcourt**, conseillère chargée des relations avec les pouvoirs publics,
- **M. Pierre Legrand**, responsable du kiosque à journaux du Bd St Germain à Paris,
- **M. Yves Agnès**, ancien rédacteur en chef du Monde en charge du service Education, auteur de « *Manuel de journalisme* », « *Le grand Bazar de l'info* »,
- **Alternatives économiques** – **M. Thierry Pech**, directeur de la rédaction,
- **Inspection générale des finances (IGF)** – **M. Jacques Le Pape**, chargé d'une mission sur Presstalis,
- **Cabinet Mazars** – **M. Marc Schwartz**, et **M. Laurent Inard**, auteurs d'un rapport sur Presstalis pour le CSMP,
- **Union nationale des diffuseurs de presse (UNDP)** – **M. Gérard Proust**, président,
- **Coopérative de distribution des magazines (Presstalis)** – **M. Hubert Chicou**, président,
- **Syndicat national des journalistes (SNJ)** – **M. Anthony Bellanger**, premier secrétaire général, **Mme Dominique Pradalié**, secrétaire générale, rédactrice en chef à France 2, **M. François Ollier**, secrétaire général, reporter à France 3, et **M. Olivier Da Lage**, vice-président de la Fédération internationale des journalistes, rédacteur en chef à RFI,
- **Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP)** – **M. Jean-Pierre Roger**, président,
- **Mme Nathalie Collin**, co-présidente du directoire du Nouvel observateur,

- **Mme Laurence Lessertois**, mandataire du tribunal de commerce auprès de Prestalis,
- **Syndicat national des dépositaires de presse (SNDP) – M. Stéphane d’Altri o Dardari**, président, et **M. Dominique Gil**, directeur,
- **Les indignés du PAF – M. Philippe Guihéneuf**, et **M. Denis Rougé**,
- *Alternatives économiques* – **M. Philippe Frémeaux**,
- **Neopress** – **M. Stéphane Sentis**, président, et **Mme Simone Sampieri**, directeur des activités presse au groupe La Poste,
- **20 minutes**– **M. Pierre-Jean Bozo**, président,
- **Cabinet Kurt Salmon** – **M. Hervé Digne**, senior partner, et **M. Guillaume Raoux**, senior manager,
- **Agence France Presse (AFP)** – **M. Emmanuel Hoog**, président,
- **Syndicat de la presse indépendante d’information en ligne (SPIIL)** – **M. Maurice Botbol**, président d’Indigo publications, **M. Laurent Mauriac**, membre de rue 89, et **M. Edwy Plenel**, secrétaire général de médiapart,
- **Cabinet de la ministre de la culture** – **M. Gilles Le Blanc**, directeur adjoint, conseiller presse,
- **Fédération nationale de la presse spécialisée (FNPS)** – **M. Christian Bruneau**, président, **Mme Marianne Bérard-Quélin**, vice-présidente et **Mme Catherine Chagniot**, directrice,
- **Direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture et de la communication (DGMIC)** – **Mme Laurence Franceschini**, directrice générale, et **Mme Sylvie Clément Cuzin**, directrice de la presse écrite,
- **Fédération des travailleurs des industries du livre, du papier et de la communication FILPAC- CGT** – **M. Marc Peyrade**, secrétaire général,
- **Presstalis** – **Mme Anne-Marie Couderc**, présidente du conseil d’administration,
- **M. Arnaud de Puyfontaine**, Chief Executive, Hearst Magazines UK, Executive VP, Hearst Magazines International, ancien directeur de pôle des États généraux de la presse écrite,
- **Autorité de la concurrence** – **M. Bruno Lasserre**, président,
- **M. Gérard Rameix**, ancien médiateur du crédit, chargé d’une mission sur Presstalis,

- **Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN)** – **M. Marc Feuillée**, président, et **M. Denis Bouchez**, directeur,
- **M. Jean-Marie Charon**, sociologue, spécialiste des médias,
- **Ministère de l'économie et des finances – Direction du budget – 8^e sous-direction** – **M. Alexandre Grosse**, sous-directeur, **M. Alexandre Tisserant**, chef de bureau et **M. Julien Neutre**, attaché,
- **Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM)** – **M. Bruno Lesouëf**, président, et **Mme Pascale Marie**, directeur général,
- **Syndicat de la presse gratuite (SPG)** – **M. Michel Gaudron**, président
- **Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP)** – **M. Roch-Olivier Maistre**, président de l'autorité de régulation de la distribution de la presse et président de l'Instance de concertation destinée à définir les modalités de mise en œuvre de la nouvelle gouvernance des aides publiques à la presse,
- **M. Bernard Spitz**, coordinateur des États généraux de la presse écrite.