

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 8

PRESSE

Rapporteur spécial : M. Claude BELOT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufile, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CHAPITRE I : PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	4
I. LES STRATÉGIES DIFFÉRENCIÉES DES GROUPES DE PRESSE EN RÉPONSE À UNE CRISE LATENTE.....	4
II. UNE AUGMENTATION À RELATIVISER DES AIDES DIRECTES À LA PRESSE INSCRITES AU BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE	5
A. UNE PROGRESSION IMPORTANTE DES DOTATIONS AU BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE LIÉE À LA MISE EN PLACE DE NOUVEAUX DISPOSITIFS.....	5
B. ... TRADUISANT D'IMPORTANTES TRANSFERTS.....	6
C. DES REDISTRIBUTIONS DES AIDES À LA PRESSE BÉNÉFICIANT NOTAMMENT À L'AGENCE FRANCE-PRESSE.....	7
III. LE RÔLE DÉTERMINANT DES AIDES À LA PRESSE NON INSCRITES AU BUDGET DE L'ÉTAT	10
A. UN MONTANT GLOBAL POUVANT ÊTRE ÉVALUÉ À 390 MILLIONS D'EUROS....	10
B. DES DÉPENSES RELATIVEMENT DYNAMIQUES	10
CHAPITRE II : DE NOUVEAUX DISPOSITIFS D'AIDE CRÉÉS POUR RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DU SECTEUR	12
I. UN BUDGET AFFECTÉ PAR LES RÉGULATIONS BUDGÉTAIRES DANS UN CONTEXTE DE CRISE SECTORIELLE LATENTE.....	12
A. DES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES PERSISTANTES.....	12
1. <i>L'impact de la baisse du lectorat sur les effectifs des entreprises de presse</i>	12
2. <i>Des évolutions des comportements de consommation défavorables à la presse payante..</i>	14
3. <i>La poursuite de la participation de l'Etat à la modernisation du réseau de distribution par les Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne</i>	16
4. <i>Les participations accrues de la presse au développement de la télévision de proximité.</i>	17
B. L'EXÉCUTION DES BUDGETS 2003 ET 2004.....	18
1. <i>Les mouvements de crédits intervenus en 2003</i>	18
2. <i>Les mouvements de crédits intervenus en 2004</i>	20
II. L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS CRÉDITS : DES EFFORTS SUPPLÉMENTAIRES EN FAVEUR DE L'AGENCE FRANCE-PRESSE.....	20
A. LA DIVERSIFICATION DES AIDES INSCRITES AU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT	20
1. <i>La reconduction des aides à la presse à faibles ressources publicitaires</i>	20
2. <i>Le maintien des aides à la diffusion</i>	23
3. <i>Les aides au développement du multimédia.....</i>	30

4. L'aide à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale (article 20 du chapitre 41-11 et fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse)	31
5. Deux nouvelles catégories d'aide à la modernisation sociale créées dans le cadre du présent projet de loi de finances	32
6. L'augmentation des abonnements à l'Agence France-Presse	34
7. Les aides au transport postal (article 40 du chapitre 41-11 et budget de l'industrie).....	35
B. LE MAINTIEN DES DOTATIONS DU FONDS D'AIDE À LA MODERNISATION ET À LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE DANS UN CADRE RÉNOVÉ.....	37
1. Une prévision de dotation stable pour 2005	37
2. Des reports élevés	41
3. Les réformes techniques envisagées pour améliorer la consommation des ressources du fonds	42
C. BILAN DES AIDES INDIRECTES À LA PRESSE	43
1. Le taux super-réduit de TVA	44
2. Le régime spécial de provisions pour investissements	44
3. L'exonération de taxe professionnelle	45
CHAPITRE III : UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE NOUVEAU D'ATTRIBUTION DES AIDES À LA PRESSE	46
I. LE CHANTIER DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES.....	46
A. INCLURE L'ENSEMBLE DES AIDES À LA PRESSE DANS LE PROGRAMME « PRESSE » DE LA MISSION « MÉDIAS ».....	46
1. Une identification des aides à la presse au sein d'un programme spécifique	46
2. Des ajustements de nomenclature souhaitables	49
B. POURSUIVRE LA RÉFLEXION ENGAGÉE SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	51
1. Des objectifs et indicateurs de performance traduisant la pluralité d'objectifs des aides à la presse... ..	51
2. ... mais peu corrélés aux moyens consacrés à ces politiques	52
II. L'IMPACT DE L'OUVERTURE DES SECTEURS INTERDITS DE PUBLICITÉ	53
A. LA PERSISTANCE DU CONTENTIEUX AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE MALGRÉ L'OUVERTURE OPÉRÉE PAR LE DÉCRET DU 7 OCTOBRE 2003	53
1. L'état du dossier depuis le 1 ^{er} janvier 2004.....	53
2. Un contentieux toujours latent avec la Commission européenne	55
B. UN IMPACT ENCORE DIFFICILE À MESURER SUR LES RESSOURCES PUBLICITAIRES DES GROUPES DE PRESSE.....	55
1. Des effets potentiellement ambivalents.....	55
2. La bonne orientation du marché publicitaire de la presse au premier semestre 2004	56
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	58
EXAMEN EN COMMISSION.....	60

CHAPITRE I :

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. LES STRATÉGIES DIFFÉRENCIÉES DES GROUPES DE PRESSE EN RÉPONSE À UNE CRISE LATENTE

Bien que la presse française soit l'une des plus fortement aidées en Europe, l'année passée a été marquée par des évolutions réglementaires du secteur, dans un contexte de **difficultés économiques persistantes**.

Les groupes de presse ont adopté des **stratégies différenciées** pour répondre à une crise économique latente, caractérisée par une érosion continue du lectorat de la presse quotidienne d'information politique et générale, la concurrence de nouveaux médias et, plus radicalement, l'émergence d'autres modèles économiques, comme celui proposé par les gratuits d'information politique et générale :

- la constitution de **groupes de presse diversifiés**, non limités à une des catégories de presse (nationale, régionale, magazine, spécialisée) ;

- **les participations capitalistiques de la presse quotidienne régionale aux télévisions de proximité** se poursuivent, malgré des difficultés à disposer de ressources publicitaires suffisantes au regard de l'étroitesse des marchés locaux ;

- le lancement, en province, de **gratuits** d'information générale concurrents de *20 Minutes* ou *Metro*, ou *a contrario* des participations au capital de ces titres et leur intégration partielle dans les circuits d'impression traditionnels ;

- le lancement de **campagnes publicitaires télévisées** des titres de presse, après l'ouverture partielle des secteurs interdits de publicité télévisée, laquelle semble toutefois insuffisante pour éviter l'engagement d'un recours en manquement contre la France.

Le succès de ces stratégies d'adaptation requiert néanmoins une modernisation sociale, y compris pour la distribution des titres : **l'État a décidé de soutenir l'effort de modernisation sociale en cours** en créant un nouveau chapitre spécifique au sein du budget des services généraux du Premier ministre.

La participation des pouvoirs publics s'opère dans un cadre budgétaire rénové par la **mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**, dont l'ensemble des dispositions seront applicables au 1^{er} janvier 2005 en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2006 pour la première fois selon les nouvelles règles budgétaires. A cet égard, si la maquette budgétaire envisagée identifie les aides à la presse, il convient qu'elle prenne également en compte les aides au transport postal, relevant actuellement du budget de l'industrie, et qu'elle intègre les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la direction du développement des médias.

En outre, **les objectifs et les indicateurs de performance prévus par la LOLF** doivent permettre de mieux identifier et évaluer l'efficacité d'aides multiples, sans mesurer exclusivement l'évolution de la situation économique de la presse qui dépend d'autres facteurs que les seules aides publiques.

II. UNE AUGMENTATION À RELATIVISER DES AIDES DIRECTES À LA PRESSE INSCRITES AU BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE

A. UNE PROGRESSION IMPORTANTE DES DOTATIONS AU BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE LIÉE À LA MISE EN PLACE DE NOUVEAUX DISPOSITIFS...

Les aides budgétaires à la presse sont inscrites à trois chapitres du budget des services généraux du Premier ministre :

- chapitre 34-95 (« Abonnements souscrits par les administrations d'informations générales de l'Agence France-Presse ») : 105,68 millions d'euros de dotations dans le projet de loi de finances pour 2005 (+ 2,4 % par rapport aux crédits votés 2004) ;

- chapitre 41-10 (« Aides à la presse ») : 29,45 millions d'euros de dotations dans le projet de loi de finances pour 2005 (- 8,8 % par rapport aux crédits votés 2004) ;

- chapitre 41-11 (« Aides à la modernisation et au transport postal de la presse d'information politique et générale ») : 114 millions d'euros de dotations dans le projet de loi de finances pour 2005 ; **le chapitre 41-11 est nouvellement créé par le présent projet de loi de finances.**

Au total, les crédits d'aide directe à la presse inscrits au budget des services généraux du Premier ministre dans le projet de loi de finances pour 2005 **s'élèvent à 249,13 millions d'euros**, en nette progression de 113,6 millions d'euros (+ 84 %) par rapport aux dotations votées en loi de finances initiale pour 2004.

B. ... TRADUISANT D'IMPORTANTES TRANSFERTS

La progression spectaculaire des aides à la presse inscrites au budget des services généraux du Premier ministre traduit d'importants transferts.

En effet, **les aides nouvelles consacrées à la modernisation du secteur¹** inscrites au chapitre 41-11 du budget des services généraux du Premier ministre **sont financées, à hauteur de 48 millions d'euros, par la diminution quasi-équivalente** (de 47,65 millions d'euros, soit des dotations en baisse de 289,65 à 242 millions d'euros) **des aides de l'Etat à la Poste pour le transport des titres de presse.**

En outre, en application d'un protocole d'accord signé le 22 juillet 2004 entre les dirigeants des syndicats de presse et le président du groupe la Poste, **une partie des aides au transport postal des titres de presse**, traditionnellement inscrite au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **relève désormais en partie du budget des services généraux du Premier ministre** dans le projet de loi de finances pour 2005 :

- 66 millions d'euros sont inscrits à l'article 40 du chapitre 41-11 du budget des services généraux du Premier ministre (« *Aide au transport postal de la presse d'information politique et générale* ») ;

- 176 millions d'euros restent inscrits au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Si l'on considère que les aides au transport postal des titres de presse constituent des aides à la presse, **à périmètre constant, le budget des aides à la presse inscrites au budget général de l'Etat s'élève à 425,13 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005, soit des **dotations quasi-identiques à celles votées en 2004** (425,15 millions d'euros).

Compte tenu du **maintien** des aides indirectes dans le cadre **du fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse** (29 millions d'euros) par rapport à 2004, **les moyens publics globalement accordés aux aides directes à la presse s'élèvent à 454,13 millions d'euros**, sans changement par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2004.

¹ Il s'agit de l'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale (38 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005), de l'aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale (6,5 millions d'euros) et de l'aide à la modernisation de la diffusion (3,5 millions d'euros). Ces dotations sont respectivement inscrites aux articles 10, 20 et 30 du chapitre 41-11 du budget des services généraux du Premier ministre.

C. DES REDISTRIBUTIONS DES AIDES À LA PRESSE BÉNÉFICIAINT NOTAMMENT À L'AGENCE FRANCE-PRESSE

Compte tenu du maintien global du niveau des aides à la presse, la **création de nouveaux dispositifs d'aide à la modernisation sociale (48 millions d'euros)** constitue un des points saillants du budget de la presse dans le projet de loi de finances pour 2005 et répond à une vraie attente des professionnels du secteur **pour encourager la nécessaire modernisation sociale**, dans le cadre d'accords avec les professionnels :

- **l'accord cadre professionnel du 10 février 2004** avec le syndicat de la presse parisienne et le syndicat du livre CGT, a conduit à la mise en place de la nouvelle aide inscrite à l'article 10 du chapitre 41-11 pour la **modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale (38 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005, répartis à égalité entre la presse quotidienne nationale / PQN et la presse quotidienne régionale / PQR) ;

- **l'aide à la modernisation du réseau de vente des diffuseurs (3,5 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005), laquelle vise à enrayer la diminution du nombre de points de ventes.

Votre rapporteur spécial relève en outre une **augmentation de 0,5 million d'euros (soit une progression de + 4,1 %) des aides à la diffusion de la presse quotidienne nationale** d'information politique et générale, lesquelles s'élèvent à **12,7 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances. Comme dans la loi de finances initiale pour 2004, ces aides sont financées pour partie par les ressources du compte d'affectation spéciale du **fonds d'aide à la modernisation de la presse (6,2 millions d'euros**, contre 9,65 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004) et par le **budget général de l'Etat (6,5 millions d'euros** au nouvel article 20 du chapitre 41-11 du projet de loi de finances pour 2005, contre 2,55 millions d'euros de dotations en loi de finances pour 2004 alors inscrites à l'article 10 du chapitre 41-10).

Le gouvernement a donc choisi de reconduire en 2005 l'aide accordée à la diffusion de la PQN pour une période initialement limitée à trois ans, laquelle prenait fin en 2004, dans un contexte économique dégradé pour les titres de la PQN.

Le niveau de l'aide à la diffusion de la PQN inscrite au budget général de l'Etat permet toutefois de diminuer la part financée par le fonds d'aide à la modernisation de la presse. Les ressources du fonds d'aide à la modernisation pourront ainsi être davantage consacrées à sa vocation initiale, l'aide à la modernisation économique des titres de la presse d'information politique et générale – bien qu'un rapport d'information¹ de notre ancien collègue Paul

¹ *Rapport d'information n° 406 (2003-2004) : « Jusqu'où aider la presse ? ».*

Loridant, alors rapporteur spécial du budget des comptes spéciaux du Trésor, ait montré l'importance des reports de crédits du fonds. Dans ce contexte, **un récent assouplissement des plafonds d'aides est de nature à augmenter le taux d'utilisation des subventions du fonds d'aide à la modernisation de la presse.** Il est également envisagé que le fonds finance des **projets des éditeurs destinés à encourager la lecture de la presse par les jeunes.**

Ces efforts en faveur de la modernisation sociale et de l'aide à la diffusion de la PQN se traduisent par une **redistribution au détriment des aides au transport postal** : la dotation de 176 millions d'euros inscrite dans le projet de loi de finances pour 2005 au budget du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie signifie une diminution de 113,65 millions d'euros par rapport aux dotations votées en loi de finances initiale pour 2004. Cette baisse n'est que partiellement compensée par la création d'un nouveau dispositif d'aide au transport postal des titres de presse, doté de 66 millions d'euros, au budget des services généraux du Premier ministre. Les différentes aides à la presse inscrites au budget des services généraux du Premier ministre, constituant le périmètre du présent rapport spécial, sont retracées dans le tableau ci-dessous.

En outre, dans le cadre de la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens, **les abonnements de l'Etat à l'AFP (105,68 millions d'euros) augmentent de près de 2,5 millions d'euros**, soit une progression de 2,4 %.

Ces abonnements ne relèvent toutefois pas des aides à la presse *stricto sensu*, dans la mesure où l'activité de l'AFP concerne également les entreprises du secteur de la communication audiovisuelle.

Hors abonnements de l'Etat à l'AFP, les crédits inscrits au budget des services généraux du Premier ministre au titre des aides à la presse s'élèvent à **143,45 millions d'euros, en diminution de 2,5 millions d'euros à périmètre constant** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Comme en 2003 et en 2004, l'effort supplémentaire proposé en faveur de l'AFP apparaît financé par une diminution des autres aides à la presse.

Parmi les différentes aides directes à la presse, votre rapporteur spécial observe enfin qu'il est proposé que **l'aide à l'impression décentralisée des quotidiens** (616.067 euros de dotations dans le projet de loi de finances pour 2005) **remplace désormais l'aide à la transmission par fac-similé** (610.000 euros en loi de finances initiale pour 2004, soit une progression de 1 % des crédits dans le projet de loi de finances pour 2005), afin de prendre en compte l'évolution du système d'impression décentralisée des quotidiens.

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

(en euros)

Chap.	Paragraphe	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
41-10	Aides à la diffusion : art. 10			
	Réduction du tarif SNCF pour le transport de presse (sous-article 13)	13 720 412	8 110 000	8 110 000
	Aide à la transmission par fac-similé (puis aide à l'impression décentralisée) des quotidiens (sous-article 14)	610 000	610 000	616 067
	Aide à l'expansion de la presse française à l'étranger (sous-article 15)	3 705 000	3 300 000	3 000 000
	Aide à la presse hebdomadaire régionale (sous-article 16)	1 420 000	1 420 000	1 420 000
	Aide au portage de la presse (sous-article 17)	8 250 000	8 250 000	8 250 000
	Aide à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale (sous-article 18)	900 000	2 550 000	-
Sous-Total		28 605 412	24 240 000	21 396 067
	Aides à la presse à faibles ressources publicitaires : art. 20			
	Aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires (sous-article 22)	4 628 353	6 655 895	6 655 895
	Aides aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces (sous-article 23)	1 440 000	1 400 000	1 400 000
Sous-Total		6 068 353	8 055 895	8 055 895
	Aides au développement du multimédia : art. 30			
	Fonds presse et multimédia	0	0	0
Total	chapitre 41-10	34 673 765	32 295 895	29 451 962
41-11	Aide à la modernisation et au transport de la presse d'information politique et générale			
	Aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale (article 10)			38 000 000
	Aide à la modernisation et à la distribution de la presse quotidienne nationale (article 20)			6 500 000
	Aide à la modernisation de la diffusion (article 30)			3 500 000
	Aide au transport postal de la presse d'information politique et générale (article 40)			66 000 000
Total	chapitre 41-11			114 000 000
34-95	Abonnements de l'Etat à l'AFP	100 199 406	103 205 400	105 682 330
Total	Chapitres 41-10 + 41-11 + 34-95	134 873 171	135 501 295	249 134 292

Source : direction du développement des médias

III. LE RÔLE DÉTERMINANT DES AIDES À LA PRESSE NON INSCRITES AU BUDGET DE L'ÉTAT

A. UN MONTANT GLOBAL POUVANT ÊTRE ÉVALUÉ À 390 MILLIONS D'EUROS

Hors budget de l'Etat, les **aides indirectes** à la presse – **non compris les aides au transport postal** – ont été évaluées à **390 millions d'euros en 2004**, soit des enjeux budgétaire équivalents à ceux des aides à la presse *stricto sensu*.

Trois dispositifs ont été étudiés dans ce cadre :

- le **taux super-réduit de TVA de 2,1 %** représentant une dépense fiscale estimée à **200 millions d'euros** par rapport au taux réduit de 5,5 % ;

- l'**exonération de taxe professionnelle**, dont le coût budgétaire annuel est estimé à environ **185 millions d'euros** ;

- le **régime spécial de provisions pour investissements**, dans les conditions définies par les articles 39 *bis* et suivants du code général des impôts, qui représente des moins-values de recettes évaluées à **5 millions d'euros**.

B. DES DÉPENSES RELATIVEMENT DYNAMIQUES

Ces différents dispositifs ne font pas l'objet de débats dans le cadre du présent projet de loi de finances, bien qu'ils représentent des **coûts relativement dynamiques** : par exemple, la dépense correspondante à l'exonération de taxe professionnelle (évaluée à 174,5 millions d'euros en 2002, 178 millions d'euros en 2003 et 185 millions d'euros en 2004), a donc progressé de 2 % en 2003 et de 4 % en 2004.

Les aides indirectes complètent le dispositif d'aides directes : ainsi, le régime spécial de provisions pour investissements favorise les opérations de modernisation de l'outil de production, susceptibles par ailleurs d'être aidées par le fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

A cette date, **75 %** des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

CHAPITRE II : DE NOUVEAUX DISPOSITIFS D'AIDE CRÉÉS POUR RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DU SECTEUR

I. UN BUDGET AFFECTÉ PAR LES RÉGULATIONS BUDGÉTAIRES DANS UN CONTEXTE DE CRISE SECTORIELLE LATENTE

A. DES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES PERSISTANTES

1. L'impact de la baisse du lectorat sur les effectifs des entreprises de presse

Selon la dernière enquête annuelle d'entreprise de la direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes, les entreprises du secteur économique de la presse, comptant 20 personnes ou plus, employaient, en 2002, 27.150 actifs pour l'édition des journaux et 22.500 actifs pour l'édition de revues et périodiques. Entre 2001 et 2002, ces effectifs avaient diminué de 3 % pour les journaux et augmenté de près de 2 % pour les revues et périodiques. Ces évolutions contrastées traduisent les différences de situation économique de ces deux catégories de presse.

La diffusion totale est stable à 7 milliards d'exemplaires par an depuis 1990 (pour un tirage moyen de 8,3 milliards d'exemplaires). Elle a légèrement progressé en 2002 par rapport à 2001 (+ 1,6 %). Cette stabilité à moyen terme masque toutefois une diminution de la diffusion totale de la presse d'information générale et politique (41 % de la diffusion totale), tant nationale (- 13 % entre 1990 et 2002) que locale (- 6 % au cours de la même période), ainsi que de la presse spécialisée technique et professionnelle (- 33 %), au profit de la presse spécialisée grand public (+ 4,5 % entre 1990 et 2002) et de la presse gratuite d'annonces (+ 14 % au cours de la période).

La diffusion des quotidiens en France reste ainsi inférieure à la moyenne européenne. Elle n'atteignait que 167 quotidiens pour 1.000 habitants adultes en 2003 (contre 393 ‰ au Royaume-Uni, 322 ‰ en Allemagne, 319 ‰ aux Pays-Bas, 122 ‰ en Espagne et 158 ‰ en Italie).

Parmi les quotidiens nationaux, *L'Equipe* enregistre une forte progression de sa diffusion payée sur la période juillet 2003 - juin 2004 comparée à la période juillet 2002 - juin 2003, en partie imputable au calendrier des événements sportifs, après le recul observé l'année précédente. En tête des titres de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, *Le Monde* a enregistré une baisse importante en 2003 (- 4,3 %) et a été presque rejoint par *Le Figaro*. La diffusion d'*Aujourd'hui en France* continue d'augmenter (+ 2,0 %) et devance désormais celle de *Libération*. Une progression est observée pour deux des titres éligibles au fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaire, *La Croix* (+ 3,6 %) et *L'Humanité* (+ 0,6 %).

Evolution récente de la diffusion des quotidiens nationaux

(en nombre d'exemplaires payés)

Titre	Diffusion	Evolution de la diffusion (juillet 2003-juin 2004 / juillet 2002-juin 2003)
L'Equipe	347.942	+ 11,65 %
Le Monde	337.712	- 4,26 %
Le Figaro	334.749	- 1,75 %
Aujourd'hui en France	150.788	+ 1,96 %
Libération	149.218	- 0,03 %
Les Echos	116.359	+ 0,49 %
La Croix	95.086	+ 3,63 %
La Tribune	78.820	- 0,30 %
Paris Turf	78.182	- 5,05 %
France Soir	67.506	- 3,92 %
L'Humanité	47.670	+ 0,60 %

Source : OJD

Les situations contrastées selon les titres exigent de leur part des efforts d'adaptation :

- après avoir opté pour une politique de développement l'ayant conduit à l'achat du groupe Publications de la Vie Catholique, *Le Monde* a enregistré entre 2001 et 2003 des pertes cumulées de 50 millions d'euros sur trois ans (dont 25 millions d'euros pour la seule année 2003) et le quotidien envisageait, en septembre 2004, la suppression de 90 emplois (soit plus de 12 % de l'effectif global) pour réatteindre l'équilibre en 2005 ;

- s'agissant du *Figaro*, dont le nouvel actionnaire majoritaire est désormais le groupe Dassault, la direction souligne la nécessité d'améliorer la rentabilité du groupe de presse ;

- *Le Parisien* et *Aujourd'hui en France* doivent faire l'objet d'un plan de restructuration, alors que les pertes cumulées sur trois ans (2001-2003) ont dépassé 50 millions d'euros ;

- fin septembre 2004, *Libération* recherchait un nouvel investisseur pour remplacer le fonds britannique « 3i », après que la diffusion du quotidien eut enregistré une diminution correspondant à la perte de 100.000 lecteurs au cours de la période 2002-2003.

2. Des évolutions des comportements de consommation défavorables à la presse payante

Le **chiffre d'affaires** du secteur en 2003 est évalué à **10,25 milliards d'euros, en recul de 0,4 % par rapport à 2002**, constitué des ventes à hauteur de 58 % (soit 5,99 milliards d'euros, en hausse de 1,1 %) et de la publicité, y compris les petites annonces, pour 42 % (soit 4,28 milliards d'euros, en baisse de 2,5 %). Le tassement du chiffre d'affaires, moins important qu'en 2002 (- 2,6 %), traduit cependant une certaine capacité d'adaptation à un ralentissement de la croissance économique plus marqué en 2003 qu'en 2002.

La presse quotidienne nationale (1,42 milliard d'euros de chiffre d'affaires) a bénéficié d'un redressement de son chiffre d'affaires publicitaire (0,56 milliard d'euros) en 2003 (+ 11,3 %), lequel se poursuit au premier semestre 2004, après de fortes baisses en 2002 (- 13,7 %) et 2001 (- 18,4 %). En revanche, le chiffre d'affaires des ventes (0,86 milliard d'euros) a baissé de 2,7 % en 2003.

Les recettes de la presse liées à l'exploitation d'Internet restent faibles (0,5 % des recettes presse des éditeurs ayant une activité commerciale sur le réseau) et est d'abord le fait de la presse spécialisée technique et professionnelle (52,3 % du chiffre d'affaires Internet de la presse¹, hors journaux gratuits d'information).

Si la presse payante bénéficie ainsi d'une double source de financement, la diminution de l'audience réduit son attractivité comme support publicitaire et tend ainsi à impacter l'équilibre économique global du secteur.

Le **prix de vente unitaire** (0,71 euro pour la presse locale ; 0,75 à 1,20 euro pour la presse nationale en 2003) constitue un autre frein à

¹ A titre de comparaison, la part des journaux gratuits d'annonces s'élève à 17,5 %, celles de la presse quotidienne nationale à 14 %, de la presse spécialisée grand public à 9,8 % et de la presse quotidienne régionale à 6,4 % (source : direction du développement des médias).

l'amélioration de la diffusion, en l'absence en France – à la différence de l'Allemagne ou du Royaume-Uni – d'une presse populaire à grand tirage bon marché. Le prix de vente unitaire des journaux et périodiques n'a toutefois progressé que de 0,6 % en 2003.

Ces évolutions de long terme traduisent également des **changements dans les comportements de consommation et une nécessaire adaptation du contenu aux attentes du lectorat**. Alors que la durée quotidienne des loisirs augmente, celle de la lecture – quelle que soit le support – diminue et est désormais inférieure à une demi-heure par jour.

En outre, la presse quotidienne payante d'information politique et générale est confrontée à l'**essor des gratuits d'information générale**, en passe de prouver la viabilité d'un modèle économique fondé sur les seules ressources publicitaires.

Ainsi, le groupe de presse gratuite suédois Metro international, implanté dans 16 pays, a enregistré un bénéfice net de 0,4 million de dollars au second trimestre 2004. Concernant la France, Metro France est détenu par le groupe suédois Metro international à hauteur de 65,5 % et par TF1 à hauteur de 34,5 %. Le chiffre d'affaires trimestriel de Metro France au second trimestre 2004 a plus que doublé (+ 132,59 %) par rapport à la même période en 2003, tout en continuant à enregistrer des pertes dans cette phase initiale de croissance.

20 Minutes et *Metro* déclarent diffuser, respectivement, 745.000 et 555.000 exemplaires par jour. Les gratuits d'information générale ont élargi leur diffusion en dehors de l'Ile-de-France : *Metro* est également diffusé à Lyon, Marseille, Bordeaux, Lille, Toulouse, Toulon et Aix-en-Provence, tandis que *20 Minutes* a ciblé cinq grandes villes de province (Lyon, Lille, Marseille, Toulouse, Bordeaux). *20 Minutes* compte 80.000 abonnés sur Internet. Une des demandes des deux titres est que leur diffusion soit mesurée, à l'instar des titres payants, par EuroPQN.

Pour faire face à cette concurrence nouvelle, Hachette Filipacchi Medias (propriétaire du titre *La Provence*) et la Socpresse (propriétaire, notamment de *La Voix du Nord*) se sont associés pour lancer le réseau de journaux gratuits « Villes Plus », en liaison avec les titres de la presse quotidienne régionale, à Marseille (*Marseille Plus*, diffusé par *La Provence* dès février 2002), Lyon (*Lyon Plus*, diffusé par *Le Progrès*), Lille (*Lille Plus*, diffusé par *La Voix du Nord*) et Bordeaux (*Bordeaux 7*, diffusé par *Sud Ouest*).

D'autres titres ont choisi au contraire une stratégie de coopération : le groupe Ouest France est présent dans le capital de *20 minutes* ; pour sa part, *La Dépêche du Midi* vend à l'édition toulousaine de *20 Minutes* le contenu de plusieurs de ses pages sportives et culturelles.

Alors que le développement de la diffusion de la presse gratuite est considéré par les titres de la presse quotidienne nationale comme un facteur d'aggravation de ses difficultés économiques et accrédi­terait l'idée d'une gratuité de l'information pour le lecteur¹, les directions de *20 Minutes* et *Metro* répondent que les journaux gratuits tendent davantage à élargir l'offre : **plus des deux-tiers des lecteurs des gratuits d'information politique et générale, plus jeunes que ceux de la presse quotidienne d'information politique et générale, ne lisaient pas de quotidien avant l'introduction de ces deux titres sur le marché français.**

3. La poursuite de la participation de l'Etat à la modernisation du réseau de distribution par les Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne

A l'exception notable du groupe Amaury qui a choisi de maîtriser sa propre chaîne de distribution et d'impression, l'organisation du secteur est caractérisée par un système coopératif d'impression décentralisée.

Les Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne (NMPP) assurent la quasi-totalité de la distribution de la presse parisienne. Le capital des NMPP est détenu à 49 % par le groupe Lagardère et à 51 % par des coopératives de titres de presse qui confient aux NMPP la distribution de leurs exemplaires.

Les NMPP ont enregistré un résultat net négatif de - 6,2 millions d'euros en 2003, soit une dégradation de 6,9 millions d'euros par rapport au résultat de l'exercice 2002 (+ 0,7 million d'euros). **Cette évolution résulte en fait de l'intégration dans le résultat exceptionnel d'une partie de l'aide de l'Etat à la distribution** de la presse quotidienne nationale (6,7 millions d'euros sur une aide totale de 12,19 millions d'euros), reflétant la réalité de la situation financière de l'entreprise. Ce choix de présentation répond aux observations formulées par votre rapporteur spécial dans son rapport spécial l'an dernier.

Le résultat d'exploitation 2003 (- 11,7 millions d'euros) s'améliore par rapport à l'année 2002 (- 14,4 millions d'euros), du fait de la poursuite de la réduction des effectifs qui entraîne une réduction de 9,6 millions d'euros des charges de personnel. En revanche, les charges de transport restent stables et les autres charges augmentent de 7,6 millions d'euros.

Les NMPP ont élaboré un nouveau plan de modernisation pour les années 2004 à 2007, comportant de nouveaux efforts tarifaires et un plan de réduction d'effectifs, dont le financement a justifié la reconduction pour trois ans

¹ Cette gratuité n'est toutefois qu'apparente, dans la mesure où les ressources publicitaires sont fondées sur le lectorat.

(2005-2007) de l'aide à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale.

4. Les participations accrues de la presse au développement de la télévision de proximité

L'entrée de certains groupes de presse dans le capital de chaînes locales existantes ou en cours de création a témoigné d'un regard nouveau sur la télévision de proximité, qui n'est plus perçue seulement comme un concurrent mais également comme un possible vecteur de reconquête du marché publicitaire national et de pénétration des titres parmi les générations les plus jeunes. La presse locale dispose, pour sa part, d'une connaissance fine des enjeux et des territoires locaux. La levée partielle et progressive des interdictions sectorielles de publicité télévisée, notamment dans le secteur de la distribution, apparaît comme un encouragement au développement des synergies.

Le tableau ci-dessous, présentant les participations de groupes de presse au capital de télévisions locales analogiques hertziennes, montre qu'il s'agit d'un choix opéré exclusivement par des titres de la presse quotidienne régionale (PQR) disposant d'une audience élevée.

La participation des groupes de presse au capital de télévisions locales analogiques hertziennes

Agglomération	Nom de la chaîne et date de création	Participation des titres de la PQR
Bordeaux	TV7 (2001)	Sud-Ouest : 49 %
Clermont-Ferrand	Clermont 1 ^{ère} (2000)	La Montagne : 48 %
Lyon	TLM (1989)	Le Progrès (Socpresse) : 49,96 %
Nantes	TV Nantes Atlantique (lancement prévu 2004)	Presse Océan (Socpresse) : 49 % Le Télégramme : 14,6 %
Toulouse	TLT (1988)	La Dépêche du Midi : 22,3 %
Troyes	Canal 32 (2001)	France-Régions Participations (groupe France-Antilles) : 36 %

Source : direction du développement des médias

Cette liste est appelée à s'élargir, compte tenu de la participation active des groupes de presse aux appels à candidatures en cours pour des télévisions locales situées dans d'autres zones géographiques.

La faiblesse des bassins d'audience entrave cependant la recherche d'annonceurs nationaux. Le groupement d'intérêt économique (GIE) Télévision Presse Régions a ainsi été créé en 1999 par le syndicat de la PQR, afin « *d'harmoniser les actions de ses membres et de permettre leur développement dans le domaine de la télévision locale* ». La régie publicitaire nationale des chaînes gérées par des groupes de presse a été confiée à Lagardère Active. Malgré des résultats décevants, le contrat entre le GIE et Lagardère active a été prolongé d'un an en janvier 2004. Le lancement prochain de chaînes locales, tant en mode analogique que numérique, pourrait donner un nouvel élan à la syndication publicitaire opérée dans le cadre du GIE Télévision Presse Régions.

B. L'EXÉCUTION DES BUDGETS 2003 ET 2004

En l'absence de mouvements de crédits concernant les abonnements de l'Etat à l'AFP (chapitre 34-95), les reports, annulations et gels de crédits concernent exclusivement les autres aides inscrites au chapitre 41-10 du budget des services généraux du Premier ministre.

1. Les mouvements de crédits intervenus en 2003

Les dotations d'aides à la presse inscrites au chapitre 41-10 en loi de finances initiale pour 2003 (34,67 millions d'euros) ont été majorées de **0,51 million d'euros** provenant **de reports de l'exercice 2002 (soit 1,5 % des dotations en loi de finances initiale)**. La répartition de ces reports, présentée dans le tableau ci-dessous, montre qu'ils ont concerné l'ensemble des aides à la diffusion, à l'exception de l'aide à la distribution de la presse quotidienne nationale.

Reports de crédits de l'exercice 2002 sur l'exercice 2003

(en millions d'euros)

Aides à la diffusion	Reports de l'année 2002	Reports (en % des crédits votés en loi de finances initiale)
Remboursement des cotisations sociales de portage	0,072	6,7 %
Réductions du tarif SNCF	0,179	1,3 %
Aide à la transmission par fac-similé	0,003	0,6 %
Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger	0,048	1,3 %
Aide à la presse hebdomadaire régionale	0,091	6,4 %
Aide au portage	0,114	1,4 %
TOTAL	0,507	1,5 %

Source : direction du développement des médias

En exécution, **l'aide aux quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires a été majorée de moitié, soit 2,125 millions d'euros, suite à l'éligibilité de *France Soir* à ce dispositif. Cet abondement, et deux annulations de crédits à hauteur de 995.000 euros, ont conduit à diminuer les aides suivantes :**

- l'aide au transport ferroviaire des titres de presse (13,9 millions d'euros de dotations en loi de finances initiale et de reports de crédits 2002), à hauteur de **2,22 millions d'euros** ;

- l'aide à la distribution de la presse quotidienne nationale (PQN), à hauteur de l'ensemble des dotations du sous-article (soit 0,9 million d'euros).

La diminution de l'aide au transport ferroviaire peut s'expliquer par la sous-consommation des crédits : malgré une diminution des crédits en exécution de 2,22 millions d'euros, les crédits de paiement en fin d'année n'ont atteint que 10 millions d'euros, soit un écart de 3,9 millions d'euros avec le niveau des crédits disponibles en début d'exercice.

L'aide à la distribution de la PQN inscrite au budget des services généraux du Premier ministre complète le financement par le fonds d'aide à la modernisation de la presse et peut être abondé par des reports de crédits non consommés du fonds, justifiant l'annulation de crédits ainsi opérée.

2. Les mouvements de crédits intervenus en 2004

Les reports de l'exercice 2003 ont atteint 1,679 million d'euros, correspondant à une sous-consommation des aides au transport ferroviaire des titres de presse à hauteur de 12 % des crédits disponibles à ce titre en début d'année 2003.

Ces reports ont été gelés en début d'exercice 2004 mais n'ont pas été concernés par le décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004 portant annulation de crédits.

II. L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS CRÉDITS : DES EFFORTS SUPPLÉMENTAIRES EN FAVEUR DE L'AGENCE FRANCE-PRESSE

A. LA DIVERSIFICATION DES AIDES INSCRITES AU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

A l'exception d'une partie des aides au transport postal, l'ensemble de ces dotations sont inscrites au budget des services généraux du Premier ministre, auxquels font référence les chapitres, articles et sous-articles mentionnés dans la présente partie.

1. La reconduction des aides à la presse à faibles ressources publicitaires

Ces aides, qui figurent à l'article 20 du chapitre 41-10, atteignent **8,06 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005, soit des montants identiques à ceux votés en 2004.

a) *Le fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires (sous-article 22)*

Outre leur contenu et des conditions d'ordre général¹, les quotidiens² nationaux d'information politique et générale relèvent de la première section et doivent satisfaire divers critères pour être éligibles au fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires :

- un prix de vente proche de ceux de la catégorie des titres de presse à laquelle ils appartiennent,

- un tirage inférieur à 250.000 exemplaires et une diffusion moyenne payée en France inférieure ou égale à 150.000 exemplaires,

- une part des recettes publicitaires inférieure à 25 % des recettes totales.

Une deuxième section reprend des critères proches, pour les autres titres que les quotidiens nationaux d'information politique et générale.

L'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires pour 2005 s'élève à **6,66 millions d'euros, comme en 2004**. Cette aide est répartie principalement entre *La Croix*, *L'Humanité* et *France Soir*, à hauteur d'environ un tiers de l'aide totale pour chaque titre.

France Soir, qui avait bénéficié en 2002 et en 2003 de redéploiements de crédits, est devenu éligible au fonds, sans que les autres titres aidés ne soient pénalisés.

Seul Play Bac Presse (*Mon Quotidien*, *Le Petit Quotidien*, *L'Actu*, *Quoti*) est bénéficiaire d'aides au titre de la deuxième section, à hauteur d'environ 34.000 euros par an.

¹ Utilisation de la langue française, impression sur papier journal.

² Définis comme paraissant au moins cinq fois par semaine.

Titres bénéficiaires de l'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires

(en francs puis en euros)

ANNÉES	BÉNÉFICIAIRES
1984 à 1986	La Croix, L'Humanité, Libération, Le Matin de Paris et Présent
1987	La Croix, L'Humanité, Le Matin de Paris et Présent
1988	La Croix, L'Humanité, Libération et Présent
1989	La Croix, L'Humanité et Présent
1990 à 1992	La Croix, L'Humanité
1993	La Croix, L'Humanité et le Quotidien de Paris
1994	Présent et le Quotidien de Paris
1995 à 1996	La Croix, L'Humanité et Présent
1997	La Croix (8,8 millions de francs)
	L'Humanité (6,2 millions de francs)
1998	La Croix (10,9 millions de francs)
	L'Humanité (8 millions de francs)
	Play Bac Presse (0,1 million de francs)
1999	La Croix (11,3 millions de francs)
	L'Humanité (8,3 millions de francs)
	Play Bac Presse (0,2 million de francs)
2000	La Croix (14 millions de francs)
	L'Humanité 14,7 millions de francs)
	Play Bac Presse (0,2 million de francs)
2001	La Croix (14,4 millions de francs soit 2,2 millions d'euros)
	L'Humanité (15,3 millions de francs soit 2,3 millions d'euros)
	Play Bac Presse (0,22 million de francs soit 33.500 euros)
2002	La Croix (2,1 millions d'euros)
	L'Humanité (2,3 millions d'euros)
	France Soir (2,1 millions d'euros)
	Play Bac Presse (33.511 euros)
2003	La Croix (2,1 millions d'euros)
	L'Humanité (2,3 millions d'euros)
	France Soir (2,2 millions d'euros)
	Play Bac Presse (33.767 euros)

Source : direction du développement des médias

Les données relatives à la répartition de l'aide en 2004 n'étaient pas disponibles lors de la rédaction du présent rapport.

b) Le fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux à faibles ressources de petites annonces (sous-article 23)

Les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 2005 pour **l'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux à faibles ressources de petites annonces s'élèvent à 1,40 million d'euros**, soit un montant identique aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2004. La seconde section concerne les quotidiens ayant subi une forte augmentation de leurs abonnements postaux à la suite de la mise en œuvre des accords dits « Galmot » de juillet 1996.

Cette aide s'est répartie en 2003 entre douze titres (dont un seul au titre de la deuxième section, *Centre-Presse Rodez*), comme le montre le tableau ci-dessous.

Bénéficiaires du fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux à faibles ressources publicitaires

(en euros)

Exercices budgétaires	2001	2002	2003
<i>La Dordogne Libre</i>	35 405	36 579	40 412
<i>L'Écho du Centre</i>	142 184	144 934	153 850
<i>L'Éclair de Nantes</i>	33 294	29 968	29 026
<i>L'Éclair des Pyrénées</i>	63 011	60 920	63 190
<i>Le Journal de la Haute-Marne</i>	187 259	191 651	197 064
<i>Libération Champagne</i>	55 974	53 616	54 605
<i>La Liberté de l'Est</i>	Rejet	Pas de demande	Pas de demande
<i>La Marseillaise</i>	223 316	223 989	240 150
<i>Nord Littoral</i>	56 248	59 128	62 937
<i>Le Petit Bleu de l'Agenais</i>	82 742	82 349	86 328
<i>La Presse de la Manche</i>	179 972	180 107	188 228
<i>La République des Pyrénées</i>	213 543	214 465	223 410
<i>Centre Presse Rodez (2^{ème} section)</i>	99 092	111 105	100 800
Chapitre 41-10 (article 20, ss-art. 23)	1 372 041	1 388 811	1 440 000

Source : direction du développement des médias

2. Le maintien des aides à la diffusion

Les **aides à la diffusion** sont principalement regroupées à l'article 10 du chapitre 41-10 des crédits des services généraux du Premier ministre.

Elles s'élèvent à **21,40 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005, en recul de 2,84 millions d'euros par rapport à 2004 (soit - 11,7 %), du fait du transfert de l'aide à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale (2,55 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004) du sous article 18 de l'article 10 du chapitre 41-10 à l'article 20 du chapitre 41-11 nouvellement créé.

A périmètre constant, dans le projet de loi de finances pour 2005 les aides à la diffusion inscrites au chapitre 41-10 diminuent de 0,29 million d'euros (soit - **1,4 %**).

Les aides à la diffusion à l'article 10 du chapitre 41-10 se répartissent comme suit :

- 3,0 millions d'euros au titre du fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger (14 % du total des aides à la diffusion) ;

- 8,25 millions d'euros au titre du fonds d'aide au portage (38,6 % du total) ;

- 1,42 million d'euros au titre du fonds d'aide à la presse hebdomadaire régionale d'information politique et générale (6,6 % du total) ;

- 0,62 million d'euros pour l'aide à l'impression décentralisée des quotidiens (2,9 % du total) ;

- 8,11 millions d'euros au titre du remboursement à la SNCF des réductions de tarifs accordées à la presse (37,9 % du total).

L'aide à la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale a été présentée distinctement des autres aides à la diffusion¹, dans la mesure où elle est financée principalement par le compte d'affectation spéciale n° 902-32 alimenté par la taxe de 1 % sur certaines dépenses de publicité hors média.

a) Le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger (sous-article 15)

Le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger vise à faciliter la diffusion des publications contribuant au « *rayonnement de la langue, de la pensée et de la culture françaises hors de France, prioritairement auprès des lecteurs étrangers* ». Il vise principalement à une diminution des prix de vente par la prise en charge partielle des frais de transport, de prospection et de promotion, ainsi que des abonnements gratuits ou à prix réduit.

En 2003, les Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne (NMPP), ont bénéficié de 55,2 % des crédits du fonds, essentiellement pour diminuer le coût des transports aériens. L'association Unipresse (18,2 % des crédits du fonds en 2003) finance principalement des manifestations, notamment sur des marchés peu rentables.

La dotation budgétaire prévue en 2005 s'élève à **3,0 millions d'euros, en diminution de 9 %** par rapport à 2004 (3,3 millions d'euros). La dotation maximale a été atteinte en 1990 (5,64 millions d'euros).

b) L'aide au portage (sous-article 17)

Le fonds d'aide au portage est régi par le décret n° 98-1009 du 6 novembre 1998. L'aide est réservée aux journaux d'information politique et générale, de langue française, paraissant au moins 250 fois par an et imprimés sur papier journal.

¹ Cf. ci-dessous le paragraphe II A 4 du chapitre II.

Les crédits du **fonds d'aide au portage**, inscrits au sous-article 17, s'élèvent à **8,25 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005, soit **un niveau identique à celui de l'année 2004**. 25 % de la dotation sont destinés à aider le stock d'exemplaires portés, 75 % sont destinés à récompenser la progression sur les deux années antérieures à l'année d'attribution de l'aide. Pour l'exercice 2004, 2,06 millions d'euros doivent être répartis au titre de l'aide au stock. Au titre de l'aide au développement, 6,2 millions d'euros sont en principe alloués en fonction des exemplaires supplémentaires portés entre 2001 et 2002 (40 % de la progression étant prise en compte) et entre 2002 et 2003 (la totalité de cette progression étant prise en compte).

Au total, 66 quotidiens bénéficient de l'aide en 2004, répartis comme suit :

- 8 quotidiens nationaux à hauteur de 0,6 million d'euros (8 % du total, contre 9 % en 2003) ;

- 35 quotidiens régionaux à hauteur de 6 millions d'euros (72,4 % du total, contre 68 % en 2003) ;

- 23 quotidiens départementaux à hauteur de 1,8 million d'euros (19,6 % du total, contre 23 % en 2003).

L'aide au portage a permis le développement régulier de ce mode de diffusion de la presse, de 480 millions d'exemplaires en 1990 à 834 millions d'exemplaires en 2002 (hors presse gratuite d'annonces). En 2002, le portage représentait 34 % de la diffusion de la presse d'information générale et politique locale et 11 % de la diffusion de la presse d'information générale et politique nationale.

Le développement de la presse semble dépendre dans une assez large mesure de la diffusion par portage. En effet, on observe une nette corrélation en Europe entre la part qu'occupe ce mode de diffusion et le nombre d'exemplaires diffusés pour 1.000 habitants adultes. Dans les pays où il est vendu plus d'un quotidien pour trois habitants (contre un ratio de un sur six en France), le portage représente plus de 60 % de la diffusion, à l'exception notable du Royaume-Uni. Inversement, le portage représente moins de 10 % de la diffusion dans les pays (Portugal, Espagne, Grèce, Italie, Pologne) où le nombre d'exemplaires diffusés pour 1.000 habitants adultes est plus faible qu'en France.

c) Le fonds d'aide à la presse hebdomadaire régionale d'information politique et générale (sous-article 16)

Ce fonds spécifique a été créé par la loi de finances pour 1996 afin de favoriser la diffusion au numéro des titres de la presse hebdomadaire d'information politique et générale, dont le maintien concourt au pluralisme d'expression et à la cohésion du tissu économique et social. Le montant de l'aide

dépend, pour la première section (85 % de l'aide en 2001), du nombre d'exemplaires vendus au numéro, et pour la deuxième section (15 % en 2001) du nombre d'exemplaires vendus par abonnement postal.

Au titre de l'année 2003, 188 publications ont été reconnues éligibles au fonds. En 2003, l'aide au numéro s'est établie à 0,02 euro.

Le présent projet de loi de finances propose de **maintenir au même niveau qu'en 2004 les crédits du fonds d'aide à la presse hebdomadaire régionale d'information politique et générale, soit 1,42 million d'euros.**

d) La nouvelle aide à l'impression décentralisée des quotidiens (sous-article 14)

Le présent projet de loi de finances propose de remplacer **l'aide à la transmission par fac-similé des quotidiens par une aide à l'impression décentralisée des mêmes quotidiens**, afin de **prendre en compte l'évolution du système d'impression décentralisée des quotidiens.**

Les crédits de la nouvelle aide à l'impression décentralisée des quotidiens s'élèvent à **616.067 euros** dans le projet de loi de finances pour 2005, **en augmentation de 6.067 euros (soit 1 %)** par rapport aux dotations d'aide à la transmission par fac-similé votées en loi de finances initiale pour 2004.

Votre rapporteur spécial rappelle que l'aide à l'allègement des charges téléphoniques de la presse, créée en 1951, avait été étendue aux dépenses de transmission par fac-similé en 1977. La technologie du fac-similé permet de transmettre, depuis le lieu d'édition, les journaux sous forme numérique vers les imprimeries décentralisées.

Devenue progressivement inadaptée, l'aide à l'allègement des charges téléphoniques, définie aux articles R. 15 à R. 20 du code des Postes et Télécommunications, a été supprimée par le décret du 14 mai 1998 et seule la part destinée à alléger les charges de transmission par fac-similé a été conservée. Le décret n° 98-793 du 4 septembre 1998 instituant une aide à la transmission par fac-similé des quotidiens avait ainsi mis en place ce dispositif, la subvention étant calculée à hauteur de 50 % maximum des dépenses résultant de ce mode de transmission. **Instituée initialement pour une durée de trois ans, l'aide avait été reconduite à deux reprises, en 2002 et 2003.**

En 2003, les principaux bénéficiaires de l'aide à la transmission par fac-similé ont été, par ordre décroissant, *La Voix du Nord* (85.700 euros, soit 14 % de l'aide totale), *Les Echos* (67.000 euros ; 11 %), *Le Progrès* (66.000 euros ; 11 %) *Le Journal de Saône-et-Loire* (57.700 euros ; 9,5 %) et *France Soir* (46.900 euros ; 8 %).

Le décret n° 2004-595 du 22 juin 2004 créant une aide à l'impression décentralisée des quotidiens a refondu cette aide en ne la limitant plus au seul aspect de la transmission par fac-similé, mais en l'élargissant à l'ensemble du système : l'instauration, pour une durée de trois ans, d'une aide à l'impression décentralisée des quotidiens doit ainsi permettre de couvrir toute la chaîne de fabrication des journaux nationaux en province.

Les principes de la nouvelle aide à l'impression décentralisée sont définis par le décret du 22 juin 2004 précité, dont les principales dispositions sont rappelées dans l'encadré ci-dessous.

Le nouveau dispositif comporte **deux sections** :

- la **première section** du fonds (laquelle doit représenter **au moins 80 %** du total des aides) est destinée à **alléger les coûts d'impression** dans un ou plusieurs centres différents du lieu d'édition des publications appartenant à une société coopérative d'impression qui associe au moins trois sociétés éditrices n'ayant aucun lien capitalistique entre elles ; en pratique cette aide bénéficiera aux titres de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale (PQN) ;

- la **deuxième section** (20 % maximum du montant des aides) permet le **remboursement partiel des dépenses résultant de l'utilisation des réseaux et services de télécommunications pour leur transmission en vue de leur impression** dans un ou plusieurs centres différents du lieu d'édition.

Pour chaque section, les crédits alloués sont répartis entre les bénéficiaires au prorata du nombre de pages transmises par chacun d'entre eux, au cours de l'année précédant celle de l'attribution de l'aide.

La réforme était en cours de mise en œuvre à la date de rédaction du présent rapport.

Principales dispositions extraites du décret n° 2004-595 du 22 juin 2004 créant une aide à l'impression décentralisée des quotidiens

« Article 1

« Les quotidiens peuvent recevoir une aide au titre des dépenses résultant de leur impression dans un ou plusieurs centres différents du lieu d'édition, dans la limite des crédits inscrits à cet effet au budget des services généraux du Premier ministre.

« L'aide est également accordée aux publications qui bénéficiaient, à la date d'entrée en vigueur du décret du 14 mai 1998 susvisé, des réductions de tarif s'appliquant aux redevances relatives à la transmission par un procédé de fac-similé des quotidiens et des publications qui leur sont assimilées en vue de leur impression dans un ou plusieurs centres différents du lieu d'édition.

« Article 2

« L'aide est accordée aux quotidiens répondant aux conditions suivantes :

« - être écrits en langue française ;

« - bénéficier d'un certificat d'inscription sur les registres de la commission paritaire des publications et agences de presse ;

« - être imprimés sur papier journal pour 90 % au moins de leur surface ;

« - paraître au moins cinq fois par semaine.

« Peuvent seules bénéficier de l'aide instaurée par le présent décret les entreprises de presse qui satisfont aux conditions définies à l'article 30 du décret du 30 avril 1955 susvisé.

« Article 3

« Le fonds d'aide est divisé en deux sections. La répartition des crédits entre ces deux sections est effectuée par le directeur du développement des médias. Toutefois, le montant des crédits affectés à la première section ne peut être inférieur à 80 % de la dotation globale du fonds.

« Article 4

« La première section du fonds est destinée à alléger les coûts d'impression dans un ou plusieurs centres différents du lieu d'édition des publications visées à l'article 1^{er} appartenant à une société coopérative d'impression associant au moins trois sociétés éditrices n'ayant aucun lien capitalistique entre elles.

« Les crédits alloués à cette première section sont répartis entre les bénéficiaires au prorata du nombre de pages transmises pour le compte de chacun d'entre eux au cours de l'année précédant celle de l'attribution de l'aide.

« Les demandes d'aide au titre de cette première section peuvent être présentées par la société coopérative d'impression agissant au nom de ses associés coopérateurs.

« Article 5

« La deuxième section du fonds est destinée à rembourser en partie les dépenses résultant de l'utilisation des réseaux et services de télécommunications par les publications visées à l'article 1^{er} pour leur transmission en vue de leur impression dans un ou plusieurs centres différents du lieu d'édition.

« Les crédits alloués à cette deuxième section sont répartis entre les bénéficiaires au prorata du nombre de pages transmises par chacun d'entre eux, au cours de l'année précédant celle de l'attribution de l'aide.

« Les demandes d'aide au titre de cette deuxième section peuvent être présentées directement par les entreprises de presse ou par l'intermédiaire d'opérateurs exploitant pour le compte de plusieurs de ces entreprises un système de transmission à distance, sous forme d'états récapitulatifs annuels. Toutefois, dans le cadre d'une demande présentée individuellement par une entreprise, l'aide ne peut être accordée à une publication dont le nombre de pages transmises est inférieur à un plancher fixé par arrêté du ministre chargé de la communication.

« Article 6

« Les demandes d'aide sont adressées à la direction du développement des médias, accompagnées des documents suivants :

« - les attestations fiscales et sociales émanant des administrations compétentes, permettant de constater la régularité de la situation de l'entreprise au regard de la législation fiscale et de la sécurité sociale ou, à défaut, une déclaration sur l'honneur de l'éditeur ;

« - une copie des factures afférentes aux frais visés à l'article 4 ou à l'article 5 suivant la demande présentée.

« La direction du développement des médias peut contrôler les indications fournies par tous moyens.

« Article 7

« L'aide est instituée pour une durée de trois ans ».

Source : Légifrance

e) Le remboursement à la SNCF des réductions de tarifs accordées à la presse (sous-article 13)

L'aide au transport de presse par la SNCF a été créée en 1948. Elle permet d'assurer un service de livraison de la presse entre les messageries et les dépositaires à un tarif réduit, appelé tarif « GV 32 ». La subvention de l'Etat à la SNCF compense la réduction de tarifs qu'elle accorde aux messageries de presse.

Après avoir été réduite des deux-tiers depuis 1995, en raison de la diminution du tonnage transporté, la dotation prévue dans le projet de loi de finances pour 2005 s'élève à **8,11 millions d'euros, soit un niveau identique à celui prévu en loi de finances initiale pour 2004.**

Sur la demande de la SNCF, un audit a été réalisé par le cabinet KPMG au premier semestre 2003 sur le coût effectif des activités de transport de presse. Les résultats de cet audit, en cours d'analyse par la direction du développement des médias (DDM), semblent attester que cette activité est effectivement fortement déficitaire pour la SNCF, bien que les coûts exacts soient difficiles à établir, faute pour la SNCF de disposer d'une comptabilité analytique suffisamment précise.

Des discussions sont en cours entre la DDM, la SNCF et les entreprises de presse sur d'autres modalités de financement. Il est envisagé un **recentrage de l'aide sur le transport des quotidiens.**

3. Les aides au développement du multimédia

Le fonds presse et multimédia a été créé par une convention signée le 8 janvier 1997 entre le ministère de la culture et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie d'une part, l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) d'autre part. Les avances remboursables du fonds, dont les crédits sont inscrits à l'article 30 du chapitre 41-10 du budget des services généraux du Premier ministre, ont principalement contribué à la création de sites Internet, à la refonte de sites existants et à la numérisation de fonds éditoriaux.

A l'expiration de la convention le 8 janvier 2002, et suite aux réserves émises par le contrôleur financier des services du Premier ministre sur la régularité de la gestion de ces aides, l'IFCIC a été autorisé à poursuivre la gestion du fonds jusqu'au 31 décembre 2002. Non doté depuis 2000, le fonds a cependant continué de fonctionner grâce aux remboursements des avances.

Le fonds ne fait pas l'objet de dotation dans le projet de loi de finances pour 2005. Compte tenu de l'attachement de la presse magazine au fonds presse et multimédia, un abondement est toutefois envisageable, par la création d'un fonds de concours qui bénéficierait des sommes correspondant au remboursement des avances consenties avant 2000.

4. L'aide à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale (article 20 du chapitre 41-11 et fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse)

La presse quotidienne nationale (PQN) d'information politique et générale bénéficie d'une aide à la distribution co-financée par une aide à la distribution inscrite à l'article 20 du chapitre 41-11 des services généraux du Premier ministre¹ d'une part, et par des ressources du compte d'affectation spéciale n° 902-32 qui tiennent compte des reports. Le compte d'affectation spéciale n° 902-32, financé par une taxe de 1 % sur le hors média, dote le fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse.

La répartition de l'aide entre les titres dépend du nombre d'exemplaires vendus au numéro. Les Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne (NMPP) sont bénéficiaires de cette aide.

Il est proposé de reconduire en 2005 l'aide globale à la distribution à **hauteur de 12,7 millions d'euros**, en progression de 0,5 million d'euros par rapport à la dotation annuelle versée en 2002, 2003 et 2004 (12,19 millions d'euros). Au sein de cette enveloppe, la dotation inscrite au budget des services généraux du Premier ministre augmente de 2,55 millions à 6,5 millions d'euros et la dotation en provenance du compte d'affectation spéciale n° 902-32 diminue de 9,64 millions d'euros à 6,2 millions d'euros. Ces évolutions doivent ainsi permettre une **augmentation de 3,44 millions d'euros des autres actions financées par le fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse**.

La direction du développement des médias précise que cette aide avait été instituée en 2002, pour une durée de trois ans, afin « *d'accompagner la modernisation en cours du système coopératif de distribution de la presse en participant aux surcoûts spécifiques occasionnés par l'activité de distribution des quotidiens* ». De fait, votre rapporteur spécial souligne l'effort de modernisation sociale et de réorganisation de l'entreprise ainsi conduit :

- l'effectif total des NMPP a diminué de 2.425 à 1.685 personnes (soit une baisse de 30,5 %) entre fin 1999 et fin 2003 ;

- le nombre de dépôts a été réduit de près de moitié (de 343 à 192) entre 2000 et 2004 ;

- les barèmes ont été révisés à la baisse et l'organisation commerciale renforcée.

¹ Jusqu'en 2004, ce financement par le budget général de l'Etat était inscrit à l'article 10 du chapitre 41-10 des crédits des services généraux du Premier ministre (sous-article 18).

Le gouvernement a souhaité reconduire, pour une durée de trois ans (de 2005 à 2007), le dispositif d'aide à la distribution, en observant qu'il convenait de poursuivre l'accompagnement des « *efforts engagés afin de ramener le coût de distribution des quotidiens à un niveau soutenable et de préserver l'équilibre du système coopératif de distribution de la presse* ». En contrepartie de l'aide reçue, les NMPP se sont assigné comme objectif de restaurer l'équilibre d'exploitation à l'horizon 2007 et de maîtriser le déficit structurel de la branche « quotidiens »¹, dégradé par l'érosion continue des ventes.

5. Deux nouvelles catégories d'aide à la modernisation sociale créées dans le cadre du présent projet de loi de finances

a) L'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale (article 10 du chapitre 41-11)

Les discussions entre le syndicat de la presse parisienne et le syndicat du livre CGT ont conduit à la signature d'un **accord professionnel et social, le 10 février 2004**, afin de **réformer le système d'organisation du travail dans les domaines de l'impression et du prépresse**.

L'accord redéfinit les métiers sur une base nouvelle, prenant en compte l'évolution des métiers : les négociations se poursuivent pour **définir une nouvelle classification des emplois et les grilles salariales** correspondantes, ce qui implique des changements substantiels de la convention collective de la presse parisienne.

L'Etat a souhaité encourager ce processus de modernisation, en dotant l'article 10 du nouveau chapitre 41-11 de **38 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2005.

Cette aide vise à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale dans son ensemble, et est donc susceptible de bénéficier également aux titres de la presse quotidienne régionale et départementale : la répartition devrait s'effectuer à parité entre ces titres et ceux de la presse quotidienne nationale (PQN).

De fait, des négociations, similaires à celles conduites par la presse quotidienne nationale, doivent s'engager dans la presse quotidienne régionale et départementale.

¹ En 2003, hors aide de l'Etat à la diffusion d'un montant de 12,2 millions d'euros, le déficit de la branche « quotidiens » a atteint 37,4 millions d'euros pour un chiffre de ventes de 584,8 millions d'euros. A titre de comparaison, en 1999 les ventes s'élevaient à 696,4 millions d'euros et le déficit atteignait 24,6 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial salue la création d'une aide dédiée à un nécessaire effort de modernisation sociale, destinée à améliorer les conditions d'exploitation, à garantir l'indépendance des titres et à renforcer la liberté de la presse.

Il sera vigilant sur les conditions d'attribution de cette aide, afin qu'elle ne constitue pas une nouvelle aide versée en fonction du seul nombre d'exemplaires diffusés. En effet, dans cette hypothèse, les conditions d'attribution pourraient s'éloigner de son objet. L'atteinte d'un objectif de performance de modernisation sociale pourrait être mesurée à l'aide d'indicateurs spécifiques, dans le cadre de la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)¹.

b) L'aide à la modernisation de la diffusion (article 30 du chapitre 41-11)

Le projet de loi de finances pour 2005 propose l'inscription, à l'article 30 du chapitre 41-11 des services généraux du Premier ministre, d'une **nouvelle aide destinée à moderniser la diffusion**. La dotation envisagée en 2005 s'élève à **3,5 millions d'euros**. Il s'agit notamment d'adapter le linéaire et le matériel de vente.

La création de cette aide tient compte des difficultés rencontrées par les diffuseurs (médiocrité du revenu médian, difficulté des conditions de travail, augmentation des loyers en centre ville), alors que la diminution des points de vente s'avère un des facteurs des difficultés du secteur économique de la presse.

Le nombre de points de vente de presse nationale en France s'établissait à 30.886 en 2002 (contre 34.737 en 1995, soit une baisse de 11,1 % en 7 ans). En application du décret n° 88-136 du 9 février 1988 fixant les conditions de rémunération des agents de la vente de presse, la commission des diffuseurs est plafonnée à 15 %, sous certaines exceptions².

Des mesures avaient déjà été adoptées **dans le cadre de la loi de finances pour 2004**, à l'initiative de l'Assemblée nationale, par **une extension du régime d'abattement de la base de taxe professionnelle en faveur des diffuseurs** de presse, mais sans modifier le régime d'exonération de taxe professionnelle dont bénéficient les éditeurs de journaux, les agences de presse et les correspondants locaux de presse locale et départementale. L'article 149 A *quater* du code général des impôts autorise désormais les collectivités locales à procéder à un abattement dans la limite de 3.200 euros, sur la base d'imposition à laquelle sont assujettis les diffuseurs au titre de la taxe

¹ Cf. ci-dessous le paragraphe I du chapitre III, relatif à la mise en œuvre de la LOLF.

² A Paris, les commissions sont plafonnées à 18 % pour les quotidiens et 20 % pour les publications. Le plafond peut également être porté à 20 % dans les villes de plus de 500.000 habitants. Pour les concessionnaires de type Relay, le plafond atteint 30 %.

professionnelle¹. Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial par l'Union nationale des diffuseurs de presse (UNDP), 3 conseils régionaux, 17 conseils généraux et 56 communes ou groupements de communes ont pris des décisions d'allègement de taxe professionnelle applicables en 2005, dont devraient bénéficier 8.000 diffuseurs de presse pour un montant total évalué à 1,34 million d'euros.

L'aide prévue au chapitre 41-11 s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre, à partir du 1^{er} janvier 2005, du **plan de consolidation et de dynamisation du réseau décidé par la profession**, dont les principales orientations ont été présentées par le président du Conseil supérieur des messageries de presse.

Le plan prévoit la revalorisation de la rémunération des diffuseurs, des évolutions des pratiques professionnelles pour mieux maîtriser les quantités distribuées et les durées de vente, ainsi que la modernisation du réseau : les opérations de modernisation, ainsi soutenues à concurrence de 3,5 millions d'euros en 2005, doivent permettre aux diffuseurs de remplir certaines des conditions requises pour revaloriser leurs commissions.

Parallèlement à l'effort de consolidation financière des Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne (NMPP), l'Union nationale des diffuseurs de presse s'est engagée dans des discussions avec les NMPP ayant conduit à porter à 15 % la rémunération des diffuseurs qualifiés et à une contribution des NMPP (à hauteur de 165.000 euros) en faveur des kiosquiers parisiens.

6. L'augmentation des abonnements à l'Agence France-Presse

Les « abonnements souscrits par les administrations au service d'informations générales de l'Agence France-Presse » (AFP), inscrits à l'article 10 du chapitre 34-95 des services généraux du Premier ministre, augmentent de 2,48 millions d'euros (+ 2,4 %) à 105,68 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. Les dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2004 avaient augmenté de 3,0 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. Les abonnements des administrations à l'AFP représentent 39 % du chiffre d'affaires de l'agence.

¹ Le régime en vigueur jusqu'en 2003, codifié à l'article 1469 A quater du code général des impôts, résultait des dispositions de l'article 79 de la loi de finances pour 1996 : il autorisait les collectivités territoriales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre à appliquer un abattement de 1.524 euros sur la base d'imposition à la taxe professionnelle de l'établissement principal en faveur « des personnes physiques ou morales qui vendent au public des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits au conseil supérieur des messageries de presse ». L'application de ces dispositions était limitée aux zones d'aménagement du territoire, aux territoires ruraux de développement prioritaires et aux zones de redynamisation urbaine. La loi de finances initiale pour 2004 a étendu ce dispositif à l'ensemble du territoire national et relevé le montant de l'abattement applicable de 1.524 euros à 1.600, 2.400 ou 3.200 euros, au choix de la collectivité territoriale ou du groupement à fiscalité propre.

Cette augmentation a été accordée par l'Etat dans le cadre pluriannuel du contrat d'objectifs et de moyens. En contrepartie, l'AFP doit parvenir à l'équilibre financier de ses activités en développant ses recettes commerciales et en maîtrisant davantage sa gestion.

Le retour à l'équilibre financier prévu d'ici quatre ans doit s'opérer sous l'effet notamment d'une diminution de la masse salariale (d'environ 3 % en moyenne par an) et d'une augmentation des recettes commerciales (2,6 % par an sur la marché national, déjà saturé, et 6 % par an sur le marché international).

L'objectif de retour à l'équilibre financier apparaît d'autant plus ambitieux que la **situation financière** de l'AFP est **très dégradée**.

Votre rapporteur spécial souligne toutefois le **redressement du résultat net de l'exercice 2003 (- 13,4 millions d'euros, contre - 19,7 millions d'euros en 2002)**, du fait principalement de l'amélioration de la marge d'exploitation (de - 0,1 à + 6,9 millions d'euros), largement imputable à une contraction de 6,6 millions d'euros (soit - 3 %) des charges d'exploitation, conformément aux prévisions du contrat d'objectifs et de moyens. Pour la première fois, l'effectif global de l'AFP (y compris ses filiales allemandes) a très légèrement diminué, de 4 postes, pour s'établir à 2.233 postes.

En revanche, la faible progression entre 2002 et 2003 des produits d'exploitation (de 223,6 à 224 millions d'euros, soit + 0,4 million d'euros) est inférieure à l'augmentation des abonnements de l'Etat à l'AFP (3 millions d'euros en 2003).

7. Les aides au transport postal (article 40 du chapitre 41-11 et budget de l'industrie)

Le **22 juillet 2004**, en présence du ministre de la culture et de la communication et du ministre délégué à l'industrie, les dirigeants des syndicats de presse et le président du groupe la Poste ont signé un **protocole d'accord sur les conditions de prise en charge, d'acheminement, de traitement et de distribution de la presse**.

Issu des travaux confiés à M. Henri Paul¹, l'accord définit un **nouveau cadre pour les relations entre l'Etat, la presse et la Poste pour les années 2005 à 2008** et succède ainsi aux « accords Galmot », lesquels avaient défini les relations contractuelles tripartites entre 1997 et 2001. Le dispositif avait été maintenu, à titre provisoire, en 2002, 2003 et 2004.

¹ M. Henri Paul s'était vu confier cette mission, en décembre 2002, par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, la ministre déléguée à l'industrie, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire et le ministre de la culture et de la communication.

Afin d'assurer le pluralisme de la presse et de l'opinion, le protocole d'accord maintient le périmètre de la presse à régime réglementé et conserve les principes de tarification qui avaient été introduits en 1997.

L'accord est fondé sur une revalorisation progressive des tarifs préférentiels accordés à la presse, afin de permettre à la Poste d'améliorer sa situation financière. La revalorisation des tarifs s'échelonne, hors inflation, entre 10,4 % en tarif non urgent et 21,5 % en tarif urgent sur la période 2005-2008, soit – **en tarif urgent** – **des augmentations tarifaires annuelles égales à l'inflation majorées de 4 % en 2005, 5 % en 2006 et 2007 et 6 % en 2008.**

En contrepartie, la Poste s'engage sur des **objectifs de qualité de service, de respect des délais de distribution**, un dispositif d'**indemnisation des éditeurs** étant prévu en cas de non-atteinte des objectifs nationaux. Les objectifs et les niveaux d'indemnisation (jusqu'à 100 % pour la presse quotidienne) sont modulés selon les catégories de presse (« *presse quotidienne* », « *autre presse urgente* », « *presse devant être diffusée dans un délai de quatre jours* » et « *presse à tarif économique* »).

Pour sa part, **l'Etat s'engage à accorder une aide au transport et à la distribution postale de la presse prenant deux formes :**

- **une aide à l'exemplaire, pour la diffusion postale des publications d'information politique et générale et des quotidiens à faibles ressources publicitaires ou de petites annonces ;**

- **une aide à l'exemplaire en zones peu densément peuplées**, pour permettre l'accès égal des citoyens aux publications de presse.

Un observatoire, constitué des représentants des différentes parties aux accords, se réunit au moins une fois par an pour effectuer des travaux de suivi, de bilan et, le cas échéant, d'examen de situations individuelles.

L'aide de l'Etat s'élève à **242 millions d'euros** par an à partir du présent projet de loi de finances, **en baisse de 47,65 millions d'euros (- 16,5 %)** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2004.

Une partie des aides au transport postal des titres de presse, auparavant inscrites au seul budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, **relève désormais en partie du budget des services généraux du Premier ministre dans le projet de loi de finances pour 2005 :**

- **66 millions d'euros sont inscrits à l'article 40 du chapitre 41-11 du budget des services généraux du Premier ministre** (« *Aide au transport postal de la presse d'information politique et générale* ») ;

- **176 millions d'euros restent inscrits au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.**

B. LE MAINTIEN DES DOTATIONS DU FONDS D'AIDE À LA MODERNISATION ET À LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE DANS UN CADRE RÉNOVÉ

1. Une prévision de dotation stable pour 2005

Le fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale a été créé par l'article 62 de la loi de finances pour 1998 qui a institué un compte d'affectation spéciale (n° 902-32), alimenté par le produit d'une taxe de 1 % sur certaines dépenses de publicité hors média régie par l'article 23 de la loi précitée.

La loi de finances pour 2002 a étendu l'objet du fonds à l'aide à la distribution de la presse quotidienne nationale, suivant des modalités précisées par le décret n° 2002-855 du 3 mai 2002 modifiant le décret du 5 février 1999 relatif au fonds de modernisation de la presse. En outre, le décret du 3 mai 2002 a permis d'adapter diverses dispositions relatives à l'octroi des subventions et des avances et à l'appréciation des projets de modernisation présentés par les entreprises.

Le fonds d'aide à la modernisation permet d'accorder des **subventions** et des **avances remboursables aux entreprises et agences de presse pour la réalisation de projets de modernisation**, qui peuvent être collectifs. Les décisions d'attribution des aides sont prises par le ministre chargé de la communication, ordonnateur principal du fonds, après avis d'un comité d'orientation dans les conditions prévues par un décret n° 99-79 du 5 février 1999.

La taxe sur le hors média (1 % du montant hors TVA) est due par toute personne physique ou morale assujettie à la TVA dont le chiffre d'affaires de l'année civile précédente est supérieur à 0,76 million d'euros hors TVA. Elle est assise sur les dépenses engagées au cours de l'année civile précédente et ayant pour objet la réalisation ou la distribution d'imprimés publicitaires, et les annonces et insertions publicitaires dans les journaux mis gratuitement à la disposition du public.

Au regard des évaluations du rendement de cette taxe avancées au moment de la mise en place du dispositif, des parlementaires et les représentants de la presse écrite ont fait valoir le point de vue selon lequel les rendements constatés étaient inférieurs aux montants généralement attendus lors de sa création, certaines prévisions ayant atteint 80 millions d'euros par an. A deux reprises, en novembre 2002 puis en février 2004, le ministre de la culture et la communication a saisi le ministre délégué puis le secrétaire d'Etat au budget, afin qu'il confie une mission à l'inspection générale des finances sur les raisons du décalage entre les recettes prévisionnelles et celles effectives. Il n'a pas été donné suite à cette demande.

En fait, ce rendement relativement faible semble devoir s'expliquer par la complexité de la taxe sur le hors-média (cf. ci-dessous un extrait de l'instruction fiscale 3-P-8-98 du 18 juin 1998) et le nombre élevé de contribuables, dont beaucoup semblent ignorer qu'ils sont assujettis à cette taxe.

La modestie de son produit ne justifie pas la conduite de contrôles fiscaux spécifiques. En revanche, en cas de contrôle fiscal portant sur la TVA, des vérifications sont opérées s'agissant de la taxe sur le hors média.

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

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

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

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

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

« Par ailleurs, il est précisé que :

« - la base d'imposition des annonceurs qui effectuent tout ou partie des opérations de réalisation et de distribution des imprimés publicitaires et de publication des annonces et insertions avec leurs propres moyens d'exploitation, est constituée par le prix de revient hors TVA de ces opérations, c'est-à-dire la valeur hors TVA de toutes les dépenses qui ont concouru à la réalisation desdites opérations ;

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

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

Source : direction du développement des médias

Le rendement effectif de la taxe s'est élevé en 2003 à 26,69 millions d'euros, inférieur de 2,3 millions d'euros à l'objectif prévisionnel retenu en loi de finances initiale. Son produit a diminué légèrement (- 0,47 %) par rapport à l'année précédente, après avoir enregistré une progression de 26 % entre 1998 et 2001 et une diminution de 0,75 % en 2002. Les légères diminutions observées en 2002 et en 2003 ont été justifiées par les évolutions du marché publicitaire.

Produit de la taxe sur le hors média

(en millions d'euros)

Exercices	1998 (exécuté)	1999 (exécuté)	2000 (exécuté)	2001 (exécuté)	2002 (exécuté)
Recettes	21,46	23,96	24,82	27,02	26,82

Exercices	2003 (exécuté)	2004 (précision LFI)	2005 (précision LFI)
Recettes	26,69	29	29

Source : direction du développement des médias

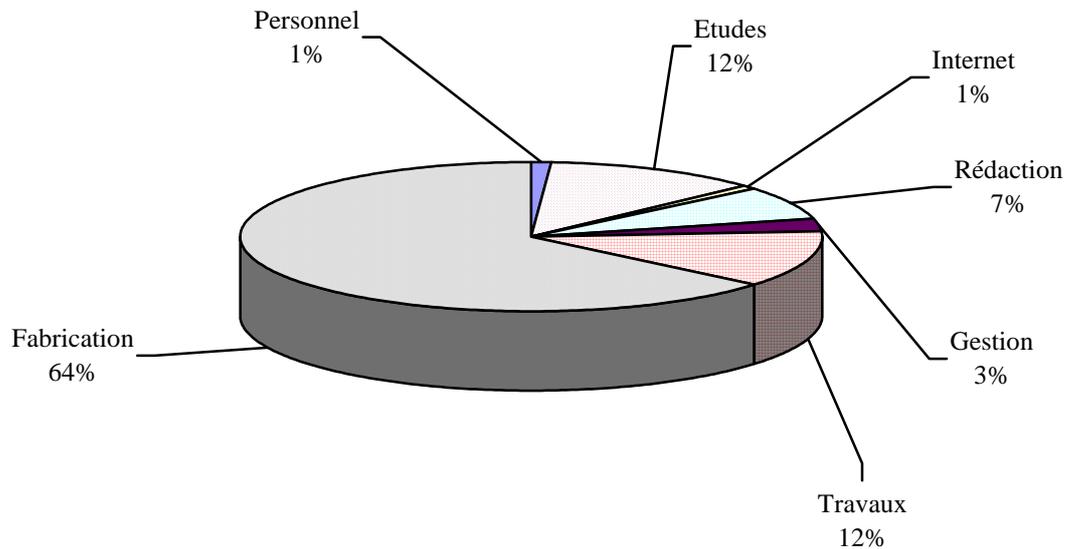
Le produit de la taxe attendu pour 2005 est du même ordre qu'en 2004 : 29 millions d'euros. Ces ressources se répartissent entre **22.320.000 euros de subventions, 2.480.000 euros d'avances et 4.200.000 euros pour les aides à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale**, hors abondement de ces aides par les crédits inscrits au chapitre 41-11 du budget des services généraux du Premier ministre¹.

La répartition des ressources entre subventions et avances destinées au financement de projets de modernisation s'effectue ainsi selon une clé 90 %-10 %, identique à celle figurant en loi de finances initiale pour 2004. Cette répartition conforte la transformation progressive des aides du fonds de modernisation en subventions, alors que la majorité des aides prenaient la forme d'avances en 1998 et 1999.

¹ La présentation de l'ensemble des aides à la diffusion de la presse quotidienne nationale, qu'elles proviennent ou non du fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse, figure ci-dessus (paragraphe II A 4 du chapitre II). Le montant de l'aide en provenance du fonds s'élève à 6,2 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005 : la différence (2 millions d'euros) avec les dotations (4,2 millions d'euros) inscrites au chapitre 5 (aides à la distribution) en 2005 correspond à l'utilisation de reports de crédits non consommés au cours des années antérieures.

La plupart des investissements opérés en 2003 ont concerné la chaîne de fabrication (64 %), comme en 2002 (69 %). La part de plusieurs catégories de dépenses a progressé entre 2002 et 2003 : les travaux (de 4 % à 12 %), les études (de 8 % à 12 %). La part des aides à la rédaction a diminué (de 11 % à 7 %), de même que celles consacrées à la gestion (de 5 % à 3 %) et la création ou au développement de sites Internet (de 2 % à 1 %). Une nouvelle rubrique créée en 2003, relative aux investissements en personnel rattachés à un projet de modernisation (documentalistes, iconographes...), a représenté 1 % des investissements en 2003. Aucun projet n'a bénéficié du fonds en 2003 au titre de la rubrique « distribution » (contre 1 % en 2002), lequel concerne la mise en place de distributeurs automatiques.

Nature des investissements soutenus par le Fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse en 2003



Source : direction du développement des médias

Les projets de la presse quotidienne nationale (PQN) et de la presse quotidienne régionale (PQR) ont présenté les montants d'aide les plus élevés en 2003. Ils ont été majoritairement consacrés à des opérations de modernisation de la chaîne de fabrication, mais ils ont aussi porté sur la modernisation du système rédactionnel (matériel informatique, logiciels pour *La Montagne*, *Le Courrier Picard*, *Le Bien Public*, numérisation des photos, équipement des correspondants en appareils photos numériques pour *Le Journal du Centre*, *La Charente Libre*, *Le Berry Républicain*, *Nord Eclair* et *Le Populaire du Centre*).

Parmi les projets représentant les investissements les plus lourds, votre rapporteur spécial relève la création de nouveaux centres d'impression (*Aujourd'hui en France*), l'acquisition d'une salle d'expédition (*Le Progrès*), l'acquisition de matériels et logiciels de production numérisés (CTP) (*Le Progrès*, *Le Midi Libre*, *L'Est Républicain*), le lancement d'une nouvelle formule (*Les Echos*, *La Croix*, *l'Actu*) ou l'achat de rotatives (*Ouest France*).

2. Des reports élevés

Pour 2004, les reports du fonds d'aide à la modernisation s'élèvent à 79,8 millions d'euros, en augmentation de 1,4 million d'euros par rapport à l'année précédente (78,4 millions d'euros), soit environ trois années de dotations du fonds.

La direction du développement des médias explique le niveau des reports par **des décalages entre les décisions d'attribution des aides et des versements fractionnés sur plusieurs années** :

« Ces reports élevés s'expliquent par le décalage dans le temps existant entre les décisions ministérielles d'attribution d'aides et les paiements des subventions qui n'interviennent qu'après la réalisation des investissements par les entreprises, soit le plus souvent plusieurs années après la décision d'attribution de l'aide. »

« Les subventions sont ainsi versées aux entreprises, en plusieurs tranches, le plus souvent sur plusieurs années, après vérifications sur factures de la réalisation de ces investissements », et conformément à une convention signée préalablement.

Dans son rapport d'information précité¹, notre ancien collègue Paul Loridant avait pris en compte l'impact des dossiers abandonnés pour mesurer le **niveau des reports correspondant à une non-consommation des crédits, évaluée à 25 % des ressources disponibles** :

« A juste titre, la direction du développement des médias, pour mesurer à la fois l'efficacité du fonds et les besoins des entreprises de presse, met l'accent sur l'écart entre les ressources disponibles et les décisions d'attribution des aides signées par le ministre de la culture, en intégrant les dossiers abandonnés « en cours de route » par les éditeurs de presse. Selon cette analyse en gestion, le solde cumulé par rapport aux ressources disponibles a atteint 34,54 millions d'euros fin 2003. »

« Ce chiffre, certes moindre que le précédent, n'est pas négligeable : il permet de mesurer l'écart entre les besoins des entreprises de presse et les »

¹ Sénat, rapport d'information n° 406 (2003-2004). Citation p. 68.

ressources disponibles. Sur les 138,2 millions de ressources cumulées entre 1999 et 2003, 34,54 millions d'euros restent ainsi complètement disponibles. En gestion, le taux de consommation des crédits sur la période s'établit à 75 %. Les 34,54 millions d'euros disponibles représentent 140 % des crédits annuels inscrits sur le compte d'affectation spéciale 902-32 au titre de la modernisation de la presse ».

Cette sous-consommation des crédits a encouragé une réflexion sur les missions et les règles de fonctionnement, dans la perspective d'une réforme.

3. Les réformes techniques envisagées pour améliorer la consommation des ressources du fonds

Trois modifications du décret du 5 février 1999 précité sont envisagées, afin d'améliorer le fonctionnement du fonds de modernisation.

Il est tout d'abord prévu de **doter la commission de contrôle¹ du fonds des moyens humains nécessaires à l'exercice de sa mission**, en lui permettant d'utiliser les crédits du compte d'affectation spéciale pour rémunérer des experts.

Il est ensuite prévu de **relever les plafonds des aides**, lesquels peuvent actuellement encourager le soutien de projets de moindre importance par rapport à des investissements industriels lourds à l'impact potentiellement élevé sur la modernisation économique de l'outil de production.

Il est donc proposé, pour les projets individuels, de porter le plafond de la subvention de 1,83 million à 2,745 millions d'euros et de 30 % à 40 % des dépenses éligibles, le montant total de l'aide ne pouvant dépasser 50 % du montant des dépenses éligibles. Les projets présentés collectivement par plusieurs entreprises de presse bénéficieront quant à eux du plafond de droit commun (80 %) prévu par le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement.

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

Enfin, il est prévu des **aides limitées à trois millions d'euros pour inciter les éditeurs à développer des offres permettant d'accroître la lecture de la presse par les jeunes**.

¹ Votre rapporteur spécial rappelle que la commission de contrôle est chargée de vérifier, pour les dossiers qu'elle examine, que le projet réalisé satisfait les objectifs et les modalités d'attribution des aides du fonds, au regard notamment des conséquences économiques, industrielles et sociale. Elle établit, par ailleurs, un rapport annuel d'activité adressé au ministre chargé de la communication.

Votre rapporteur spécial espère que le renforcement de la commission de vérification sera de nature à mesurer davantage **l'impact économique des projets**. Il se félicite de l'encouragement aux projets collectifs, aujourd'hui peu développés. Il observe enfin que le développement d'aides pour encourager la lecture de la presse par les jeunes met l'accent sur un problème réel – le recul de la pratique de lecture de la presse chez les générations les plus jeunes – mais ne correspond pas à l'objectif premier du fonds, l'accompagnement de la modernisation du secteur.

C. **BILAN DES AIDES INDIRECTES À LA PRESSE**

Les aides indirectes avaient être évaluées à 1,2 milliard d'euros en moyenne annuelle pour les années 2002 et 2003, soit des montants très supérieurs à ceux des aides à la presse inscrites en tant que telles au budget des services généraux du Premier ministre.

Pour l'essentiel (environ 850 millions d'euros), ces aides indirectes représentaient la contribution de l'Etat au service obligatoire de transport postal de la presse (290 millions d'euros) et le coût du transport qui, malgré cette aide, restait à la charge de la Poste (évaluée à 569 millions d'euros en 2003).

Les nouveaux dispositifs d'aide au transport postal ont incité votre rapporteur spécial à analyser désormais les aides financées par le budget général de l'Etat (soit 242 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005) comme relevant des aides directes à la presse¹. En revanche, **les estimations ne sont plus fournies concernant le coût restant à la charge de la Poste** : le dispositif issu des accords du 22 juillet 2004 conduit à une réduction du poids de cette dépense pour la Poste, sans qu'il soit possible, en l'état actuel de mise en place du nouveau régime d'aides, d'en évaluer le montant exact.

Votre rapporteur spécial a ainsi analysé les dispositifs suivants d'aides indirectes à la presse, dont le **coût global estimé à 390 millions d'euros** est résumé dans le tableau ci-dessous :

- le **taux super-réduit de TVA** (2,1 %) applicable aux publications de presse, représentant un coût pour l'Etat évalué à **200 millions d'euros** en 2003² ;

- le **régime spécial de provisions pour investissements**, représentant des moins-values de recettes fiscales locales estimées à **5 millions d'euros** en 2003 ;

¹ Cf. *supra* (chapitre II, paragraphe II A 7).

² Source : *projet de loi de finances pour 2005, tome II (voies et moyens)*.

- l'exonération de taxe professionnelle en faveur des entreprises de presse, se traduisant par des pertes de recettes pour les collectivités locales évaluées à **178 millions d'euros en 2003** et **185 millions d'euros en 2004**.

Tableau récapitulatif des aides indirectes à la presse

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004
I- Dépense fiscale de l'Etat en faveur de la presse				
1- Taux super-réduit de TVA ⁽¹⁾ (art. 298 septies du CGI)	193	190	200	n.c.
2- Régime spécial de provision pour investissement (art. 39 bis A du CGI)	21	10	10	
II- Dépense fiscale des collectivités locales				
Exonération de taxe professionnelle (article 1458 du CGI)	180,3	174,5	178	185
TOTAL	394,3	374,5	388	n.c.

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

n. c. : données non communiquées.

Source : direction du développement des médias

1. Le taux super-réduit de TVA

Aux termes de l'article 298 septies du code général des impôts (CGI), « à compter du 1^{er} janvier 1989, les ventes, commissions et courtages portant sur les publications [de presse] (...) sont soumis à la **taxe sur la valeur ajoutée au taux de 2,10 %** dans les départements de France métropolitaine et de 1,05 % dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion ». Le niveau de l'aide indirecte mesure les pertes de recettes pour l'Etat par rapport à une taxation au taux réduit de 5,5 %.

La dépense fiscale est estimée à **200 millions d'euros** en 2003, en augmentation de 5,3 % par rapport à 2002.

2. Le régime spécial de provisions pour investissements

Le régime spécial de **provisions pour investissements** est appliqué selon des dispositions complexes prévues par les articles 39 bis et suivants du code général des impôts (CGI), modifiées suivant la date de réalisation des bénéfices, au cours des périodes suivantes : 1951 - 1969 (article 39 bis), 1970 - 1975 (article 39 1 bis), 1976 - 1979 (article 39 1 bis A), 1980 - 1996 (article 39 1 bis A bis). Les dispositions fiscales ont réduit successivement, pour les investissements les plus récents, le plafond de déduction du bénéfice imposable au titre des investissements réalisés par les titres exploitant des journaux ou des revues d'information politique.

L'article 39 *bis* A du CGI a défini le régime de constitution d'une provision déductible du revenu imposable des exercices 1997 à 2006. La dépense fiscale est estimée à **5 millions d'euros en 2004**, en diminution de 50 % par rapport à 2003.

La diminution de la dépense fiscale correspondant à ce dispositif traduit l'extinction progressive des régimes antérieurs à celui actuellement prévu par l'article 39 *bis* A du CGI.

3. L'exonération de taxe professionnelle

Conformément aux dispositions de l'article 1458 du CGI, les éditeurs de feuilles périodiques et, sous certaines conditions, les agences de presse ainsi que (depuis le 1^{er} janvier 1995) les correspondants locaux de presse locale et départementale sont exonérés de taxe professionnelle. En revanche, ces entreprises sont imposables à la taxe d'habitation pour tous les locaux meublés qu'elles occupent, à l'exception des locaux ouverts au public et de ceux servant à la fabrication et au dépôt.

Le coût résultant pour les collectivités locales de l'**exonération de taxe professionnelle** est évalué à **185 millions d'euros en 2004**, en augmentation de 7 millions d'euros (soit 3,9 %) par rapport à l'année 2003.

CHAPITRE III : **UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE NOUVEAU** **D'ATTRIBUTION DES AIDES À LA PRESSE**

I. LE CHANTIER DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

L'ensemble des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) seront en vigueur au 1^{er} janvier 2005 et donc pour le projet de loi de finances pour 2006. Afin de préparer cette échéance, un document annexe au projet de loi de finances pour 2005 présente l'ensemble des crédits du budget de l'Etat selon la nouvelle nomenclature budgétaire, en application de l'article 66 de la LOLF.

Parallèlement, les travaux internes se sont accélérés pour la définition des objectifs et des indicateurs de performance. Le projet de loi de finances pour 2005 est accompagné d'un document présentant les objectifs et indicateurs de la mission « Médias » et indiquant la méthodologie d'élaboration de chaque indicateur. Ce document préfigure le futur projet annuel de performance (PAP) et est qualifié de « avant-projet de PAP » ou « pré-PAP ».

A. INCLURE L'ENSEMBLE DES AIDES À LA PRESSE DANS LE PROGRAMME « PRESSE » DE LA MISSION « MÉDIAS »

1. Une identification des aides à la presse au sein d'un programme spécifique

Dans la nouvelle nomenclature budgétaire prévue par la LOLF, conformément à la maquette présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004, et confirmée sur ce point dans la maquette présentée par le gouvernement le 16 juin 2004 suite aux observations des commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale¹, **l'ensemble des crédits relatifs à la presse et à la communication audiovisuelle figureraient dans une mission « Médias », laquelle serait composée de deux programmes :**

- le **programme « Presse »**, regroupant l'ensemble des aides à la presse (y compris les abonnements de l'Etat à l'AFP) inscrites au budget des services généraux du Premier ministre ;

¹ Sénat, rapport d'information n° 292 (2003-2004). Assemblée nationale, rapport d'information n° 1554 (XII^{ème} législature).

- le **programme « Audiovisuel »**, analysé par votre rapporteur spécial dans le fascicule « Communication audiovisuelle ».

Hors budget général de l'Etat, le compte d'affectation spéciale du fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse fera l'objet d'un programme spécifique au sein de la mission « Soutien aux médias ». Cette mission, analysée par votre rapporteur spécial dans son rapport spécial relatif aux crédits de la communication audiovisuelle, comportera deux autres programmes, relatifs respectivement au fonds de soutien à l'expression radiophonique et à la redevance audiovisuelle.

Le directeur du développement des médias doit être le responsable des deux programmes constituant la mission « Médias », conformément à une **démarche qui vise à identifier les moyens que l'Etat consacre à sa politique de communication audiovisuelle et dont votre rapporteur spécial se félicite.**

Les crédits du programme « Presse » s'élèvent à 135,5 millions d'euros en 2004 et 249,1 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances, cette forte augmentation reflétant l'extension des aides à la presse inscrites au budget des services généraux du Premier ministre telle qu'elle a été analysée ci-dessus¹.

Du fait de la fermeture du compte d'affectation spéciale de la redevance audiovisuelle et de l'ouverture d'un compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public, prévue à l'article 36 du projet de loi de finances pour 2005, le programme « Audiovisuel » (où sont inscrits en 2004 les remboursements par l'Etat des dégrèvements et exonérations de redevance audiovisuelle) n'est plus doté dans la maquette de la mission « Médias » prévue par la LOLF, mais relève de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Comme le précise votre rapporteur spécial dans son rapport spécial « Communication audiovisuelle », cette modification de la maquette budgétaire n'est pas satisfaisante, car **les crédits affectés au remboursement des exonérations de redevance audiovisuelle doivent relever de la mission « Médias », eu égard à leur finalité.**

Dans la maquette découlant de la mise en œuvre de la LOLF associée au projet de loi de finances pour 2005, les crédits du programme « Presse » constituent donc l'intégralité de ceux de la mission « Médias », soit 249 millions d'euros, ce qui place cette mission au 32^{ème} rang des 34 missions du budget général de l'Etat. Seules deux missions très spécifiques sont plus faiblement dotées : la mission « Conseil économique et social » (33 millions d'euros) et la mission « Provisions » (240 millions d'euros).

¹ Cf. *supra*, chapitre I, « Principales observations de votre rapporteur spécial ».

Cette situation n'est pas satisfaisante, car elle tend à la constitution d'une mission « mono-programme » contraire à l'esprit de la LOLF (cf. encadré ci-dessous), et en particulier à l'élargissement du pouvoir d'amendement parlementaire qui permet des redéploiements de crédits entre les programmes d'une même mission, le montant global des dotations restant inchangé au niveau de la mission.

La constitution de missions mono-programmes en contradiction avec la LOLF

« L'article 7 de la LOLF a prévu une nouvelle nomenclature budgétaire en missions et en programmes, en précisant qu'« une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ». Les seules dérogations prévues par l'article 7 sont relatives à la mission regroupant les dotations des pouvoirs publics, et à la mission intitulée « Provisions » dans la nomenclature présentée le 21 janvier 2004, qui comporte la « provision relative aux rémunérations publiques », d'une part, et les « dépenses accidentelles et imprévisibles », d'autre part.

« Le double niveau de nomenclature prévu par la LOLF permet d'envisager la constitution de missions interministérielles, formées de programmes ministériels. En outre, les parlementaires peuvent désormais proposer, en application de l'article 47 de la LOLF, des redéploiements de crédits entre les programmes d'une même mission, sans toutefois accroître le montant global de ses crédits.

« La constitution de missions « mono-programmes » n'est ainsi conforme ni à l'esprit, ni à la lettre de la loi organique. Par ailleurs, les missions mono-programmes ont pour effet de restreindre fortement l'application du droit d'amendement de la deuxième partie des lois de finances, dont la LOLF a souhaité l'élargissement : les parlementaires ne pourraient, dans le cas d'une mission mono-programme, que proposer des réductions de crédits ou la scission du programme unique dont elle est composée ».

« A plusieurs reprises, votre commission des finances s'est prononcée clairement contre la constitution de missions « mono-programmes », en amont de la présentation par le gouvernement de la nouvelle nomenclature budgétaire. Dans son rapport d'information sur la mise en oeuvre de la LOLF, votre président relevait que « plusieurs ministères ont eu la tentation de réaliser des missions mono-programmes, afin de profiter au maximum de la fongibilité des crédits prévue par la LOLF. (...) La création d'un grand nombre de missions mono-programmes témoignerait à l'évidence d'une interprétation réductrice de la logique de la LOLF, selon laquelle la fongibilité des crédits serait le seul apport substantiel dans la nouvelle budgétisation par objectifs souhaitée par le législateur organique ».

Source : Sénat, rapport d'information n° 292 (2003-2004) : « La nouvelle architecture des lois de finances. Transparence et lisibilité du budget de l'Etat pour moderniser la gestion publique » ; citation p. 13

2. Des ajustements de nomenclature souhaitables

Compte tenu des difficultés que poseraient la définition d'une mission « Médias », tendant à être mono-programme, et de la faiblesse du montant des programmes qui la constitueraient, votre rapporteur spécial est favorable à ce **que l'ensemble des moyens de la politique publique de communication audiovisuelle figurent effectivement au sein de la mission « Médias »**, dont le niveau global des crédits serait augmenté, et au sein de laquelle **certaines actions pourraient être érigées en programme(s), le cas échéant, pour éviter les écueils d'une mission mono-programme.**

- a) *Rattacher à la mission « Médias » l'ensemble des crédits concourant à la politique publique de communication*

D'une part, **les dépenses relatives à la direction du développement des médias** (DDM, 5 millions d'euros), direction d'administration centrale en charge de la politique publique de communication, **et les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel** (CSA, 32 millions d'euros) pourraient être rattachés à la mission « Médias », alors qu'il est actuellement proposé qu'ils fassent partie du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du gouvernement »¹.

Ce rattachement à la mission « Direction de l'action du gouvernement » reproduit les structures administratives actuelles, puisque la DDM fait partie des services du Premier ministre et que le CSA constitue une autorité administrative indépendante. Or la LOLF prévoit une nomenclature budgétaire en missions fondée sur les moyens consacrés à chaque politique publique, nonobstant les structures administratives actuelles.

D'autre part, **les crédits d'aide au transport postal des titres de presse sont partiellement inscrits (à hauteur de 176 millions d'euros) au budget de l'industrie**, alors qu'ils constituent manifestement une aide à la presse devant faire partie de la mission « Médias ». Ce rattachement serait d'autant plus justifié qu'une partie des aides au transport postal des titres de presse est désormais inscrite au chapitre 41-11, nouvellement créé par le présent projet de loi de finances, du budget des services généraux du Premier ministre.

Dans leur rapport d'information précité détaillant, au nom de notre commission des finances, leurs propositions de modification de la maquette budgétaire présentée par le gouvernement le 21 janvier 2004, nos collègues Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général, avaient proposé que les crédits de la DDM et de l'aide au transport postal figurent au sein de la

¹ Voir le rapport spécial de notre collègue François Marc, rapporteur spécial des crédits des services généraux du Premier ministre.

mission « Médias », sans être suivis par le gouvernement, bien qu'il s'agît de propositions communes des commissions des finances de l'Assemblée nationale¹ et du Sénat :

« Si votre commission des finances se félicite de la constitution d'une mission « Médias » qui regroupe les moyens de la politique publique de la communication, elle vous propose d'adopter une approche plus exhaustive en rattachant à la mission « Médias » :

« - les crédits de la Direction du développement des médias (DDM), relevant actuellement de la mission « Premier ministre », car les compétences de la DDM s'exercent exclusivement dans le domaine de la communication ;

« - les aides au transport postal des titres de presse (290 millions d'euros), rattachées actuellement à la mission « Politique économique », dans la mesure où ces crédits relèvent davantage d'une logique d'aide aux entreprises de presse que d'une subvention aux missions de la Poste »².

En outre, alors que notre commission des finances avait proposé de créer un programme spécifique « Autorités administratives indépendantes » (au sein duquel auraient figuré les crédits du CSA), la commission des finances de l'Assemblée nationale s'était prononcée pour le rattachement des crédits du CSA à la mission « Médias » :

« Le rattachement des crédits du CSA au programme « Direction de l'action du Gouvernement » n'est pas conforme au principe de budgétisation par objectif qui fonde l'article 7 de la loi organique. On voit mal en quoi, alors qu'un programme dédié à l'audiovisuel est créé, le CSA participe à la direction de l'action du Gouvernement. L'identification de la politique en faveur des médias suppose au contraire de faire figurer le CSA dans la mission prévue à cet effet.

« Il est donc proposé de transférer les crédits du CSA du budget des services du Premier ministre vers celui de la communication, et de les rattacher à la mission « Médias ». Au sein de cette mission, le Conseil constituerait ainsi une action d'un programme « Audiovisuel », à côté d'une action « Aide au secteur public audiovisuel » regroupant les exonérations de redevance. On notera que cette proposition ne fait que tirer les conséquences de la répartition

¹ La commission des finances de l'Assemblée nationale a formulé les observations suivantes : « Le gouvernement a prévu de rattacher les crédits de la direction du développement des médias (DDM) et ceux du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) au programme « Direction de l'action du Gouvernement », alors que, de toute évidence, ils ne participent pas à cette fonction, mais à la politique de communication. Un transfert des crédits de ces deux structures vers la mission « Médias » est indispensable. Afin de garantir l'indépendance du CSA et d'éviter que celui-ci se trouve dans un programme dont le directeur du développement des médias serait le « gouverneur », il semble possible de rattacher la DDM au programme « Presse » et le CSA au programme « Aides à l'audiovisuel public » (Assemblée nationale, rapport d'information n° 1554, XII^{ème} législature. Citation p. 144).

² Sénat, rapport d'information n° 292 (2003-2004). Citation p. 49.

des attributions ministérielles qui, depuis de nombreuses années, confère la responsabilité de la communication audiovisuelle au ministre chargé de la culture »¹.

b) Envisager le cas échéant la constitution de nouveaux programmes

Votre rapporteur spécial a rappelé ci-dessus les difficultés inhérentes à la constitution d'une mission mono-programme. Pour parer cet écueil, et bien qu'il convienne de veiller à limiter le nombre de programmes du budget général de l'Etat, votre rapporteur spécial estime que les abonnements de l'Etat à l'AFP (106 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005), lesquels ne correspondent pas à une aide à la presse *stricto sensu*, ou les crédits du CSA (32 millions d'euros) pourraient, le cas échéant, constituer des programmes spécifiques.

Une autre option consisterait à isoler, parmi les crédits d'aide à la presse, ceux concourant à l'atteinte d'objectifs de performance spécifiques (les aides à la diffusion, à la modernisation social, au transport des titres de presse, pour le soutien aux titres à faibles ressources publicitaires...), mais le montant de ces programmes serait limité.

B. POURSUIVRE LA RÉFLEXION ENGAGÉE SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

1. Des objectifs et indicateurs de performance traduisant la pluralité d'objectifs des aides à la presse...

Dans l'avant projet annuel de performance joint, à titre indicatif, au présent projet de loi de finances, il est prévu deux objectifs associés au futur programme « Presse ».

D'une part, l'**objectif n° 1** vise à « *contribuer au développement et à la modernisation de l'Agence France-Presse* ». L'atteinte de cet objectif doit être mesurée par **deux indicateurs** : le **résultat net de l'AFP** (dont l'amélioration correspond effectivement à l'objectif du contrat d'objectifs et de moyens signé entre l'Etat et l'AFP) et la **pénétration commerciale de l'AFP**, mesurée en nombre de clients, **par zone géographique** (France, Europe, Amérique du Nord, Amérique latine, Moyen-Orient).

D'autre part, l'**objectif n° 2** vise à « *contribuer au développement de la diffusion de la presse et veiller au maintien de son pluralisme* ». Ce double objectif, dans un contexte d'érosion lente mais continue du lectorat de la presse

¹ Assemblée nationale, rapport d'information n° 1554 (XII^{ème} législature). Citation p. 45.

d'information politique et générale, fonde le principe d'aides publiques à la presse très diverses.

Deux indicateurs sont envisagés pour mesurer l'atteinte de l'objectif n° 2 : la **diffusion des titres les plus aidés** (définis comme ceux recevant plus de 75 % de l'aide), et le **nombre de titres d'information politique et générale pour 1.000 habitants**.

2. ... mais peu corrélés aux moyens consacrés à ces politiques

Conformément aux recommandations figurant dans le *Guide méthodologique* relatif à la démarche de performance prévue par la LOLF dont votre commission des finances a été corédactrice¹, les deux objectifs proposés retiennent le critère de l'efficacité socio-économique (appréciée du point de vue du citoyen) et, pour l'objectif n° 1, celui de l'efficacité de la gestion (mesurée du point de vue du contribuable). En revanche, **il n'a pas été retenu d'objectif de qualité de service** – du point de vue de l'utilisateur – alors qu'il serait envisageable de conduire des enquêtes de satisfaction auprès des entreprises de presse mesurant, par exemple, les difficultés pouvant être rencontrées dans la constitution des dossiers ou le versement des aides. Cette demande est plus particulièrement exprimée en ce qui concerne l'aide au transport postal de la presse et les délais de distribution, mais en l'espèce la responsabilité principale de l'atteinte de tels objectifs de qualité de service incombe à la Poste, et non à l'Etat.

S'agissant de **l'objectif n° 1**, votre rapporteur spécial observe qu'il **ne prend pas en compte l'impact des abonnements de l'Etat à l'AFP dans l'évolution de son solde**. L'indicateur de la part de ces abonnements dans le chiffre d'affaires de l'AFP, figurant aujourd'hui dans l'agrégat 22 « Communication » du budget des services généraux du Premier ministre, pourrait constituer un indicateur pertinent de la capacité de l'AFP à développer une politique commerciale destinée à garantir son indépendance à l'égard des abonnements publics.

En **l'absence** semble-t-il **de réflexion sur la stratégie de performance**, d'où découlerait la cohérence globale des objectifs et des indicateurs de performance retenus, votre rapporteur spécial observe que **l'objectif n° 2 traduit, de fait, la stratégie qui fonde le principe des aides publiques à la presse** : améliorer sa diffusion et garantir le pluralisme des familles de pensée.

¹ *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, commission des finances de l'Assemblée nationale, commission des finances du Sénat, Cour des comptes, comité interministériel d'audit des programmes, « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ».*

Les deux indicateurs associés à cet objectif (la diffusion et le nombre de titres) peuvent être tout autant considérés comme des objectifs, découlant de la stratégie préalablement définie, que comme des indicateurs *stricto sensu*. Il serait donc possible d'affiner, en distinguant par exemple le cas des titres à faibles ressources publicitaires. A cet égard, le critère des « *titres les plus aidés* » pourrait être resserré, alors que l'avant-projet annuel de performance propose de retenir les titres recevant plus de 75 % de l'aide.

Si les indicateurs proposés s'avèrent lisibles et directement mesurables, votre rapporteur spécial observe cependant que leur évolution, laquelle prend sa pleine signification à moyen et long terme, dépend également de **facteurs exogènes** (marché publicitaire, évolution des ventes...). Surtout, **les indicateurs proposés ne prennent pas en compte le volume des crédits d'aides à la presse.**

De fait, la construction des objectifs et des indicateurs de performance du programme « Presse » se heurte à la **difficulté de mesurer l'impact réel des aides à la presse sur la situation économique du secteur**. A cet égard, des réflexions conjointes avec d'autres administrations en charge des aides aux entreprises, confrontées à des écueils analogues, apparaît particulièrement souhaitable.

II. L'IMPACT DE L'OUVERTURE DES SECTEURS INTERDITS DE PUBLICITÉ

A. LA PERSISTANCE DU CONTENTIEUX AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE MALGRÉ L'OUVERTURE OPÉRÉE PAR LE DÉCRET DU 7 OCTOBRE 2003

1. L'état du dossier depuis le 1^{er} janvier 2004

En application d'un décret du 27 mars 1992¹, la presse, la grande distribution, le livre et le cinéma ont été interdits de faire de la publicité sur les chaînes de télévision.

La Commission européenne a adressé le 5 mai 2002 à la France une lettre de mise en demeure pour lui enjoindre de supprimer le décret de 1992. La Commission européenne a estimé cette atteinte à la libre prestation de services

¹ Décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de téléachat.

disproportionnée au regard des objectifs d'intérêt général poursuivis, la préservation de la diversité culturelle et du pluralisme des médias.

Un décret du 7 octobre 2003¹ a autorisé la publicité télévisée pour les enseignes de la grande distribution, ainsi que sur les produits, **à l'exception des opérations commerciales de promotion** se déroulant entièrement ou principalement sur le territoire national². **Cette ouverture doit s'opérer progressivement à partir du 1^{er} janvier 2004** sur les chaînes locales du câble et du satellite (soit 15 millions de personnes), lors de son lancement, prévu en 2005, pour la télévision numérique terrestre (qui pourrait alors concerner 24 millions de téléspectateurs potentiels) et le 1^{er} janvier 2007 pour les chaînes nationales hertziennes analogiques.

Le gouvernement a déclaré privilégier cette ouverture progressive afin de sauvegarder le pluralisme, en évitant un transfert trop brutal de ressources publicitaires, au profit de la télévision, de la presse régionale et locale et des radios locales et généralistes.

Après accord avec les professionnels, **une ouverture complète est effective depuis le 1^{er} janvier 2004 dans le secteur de la presse**. De fait, dès le 1^{er} janvier 2004, certains titres de presse ont lancé des campagnes publicitaires télévisées.

Concernant l'**édition littéraire**, le syndicat national de l'édition a proposé que la **publicité télévisée soit autorisée sur les seules chaînes thématiques du câble et du satellite à compter du 1^{er} janvier 2004**, compte tenu des tarifs actuels des espaces publicitaires qui les rendraient accessibles à la plupart des acteurs concernés.

La levée éventuelle de l'interdiction pour le cinéma n'est pas à l'ordre du jour, afin d'empêcher l'éviction des écrans de télévision des producteurs ou des diffuseurs indépendants qui seraient placés dans l'incapacité de conduire des campagnes publicitaires coûteuses³.

¹ Décret n° 2003-960 du 7 octobre 2003 modifiant le décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat.

² « Au sens du présent décret, on entend par opération commerciale de promotion toute offre de produits ou de prestations de services faite aux consommateurs ou toute organisation d'événement qui présente un caractère occasionnel ou saisonnier, résultant notamment de la durée de l'offre, des prix et des conditions de vente annoncés, de l'importance du stock mis en vente, de la nature, de l'origine ou des qualités particulières des produits ou services ou des produits ou prestations accessoires offerts » (extrait de l'article 1 du décret).

³ La publicité télévisée pour le cinéma est toutefois possible sous certaines conditions :

- s'agissant des programmes cryptés des chaînes thématiques consacrées au cinéma et distribuées par câble, diffusées par satellite ou par voie hertzienne ou par voie hertzienne terrestre en mode numérique ;
- lorsque les films sont disponibles sur support vidéo.

2. Un contentieux toujours latent avec la Commission européenne

Malgré les assouplissements notables aux interdictions de publicité télévisées qui découlaient du décret du 27 mars 1992 précité, **la Commission européenne reste insatisfaite** : lors d'une réunion de travail tenue en mars 2004, elle a proposé à la France d'ouvrir plus largement les secteurs de l'édition et du cinéma aux professionnels des autres Etats membres (producteurs européens non français, distributeurs de ces producteurs, exploitants de salles d'autres Etats membres, éditeurs et distributeurs des autres Etats membres). En mai 2004, le gouvernement français a décliné ces propositions, à l'issue d'une consultation avec les professionnels ayant fait apparaître le risque d'un déséquilibre au profit de quelques productions américaines et européennes.

Le 7 juillet 2004, la Commission européenne a classé les volets « presse » et « distribution », mais adressé un avis motivé concernant les secteurs de l'édition et du cinéma.

En l'absence d'un changement de réglementation de la législation française dans un délai de trois mois, **la Commission européenne est en mesure d'engager une procédure contentieuse, sur la base d'un recours en manquement**, devant la Cour de justice des communautés européennes.

Face à un tel dénouement jugé « *probable* », il a été répondu à votre rapporteur spécial que « *la France mettra tout en œuvre pour, le cas échéant, apporter aux juges communautaires les éléments propres à démontrer que l'interdiction partielle de la publicité pour les secteurs du cinéma et de l'édition est conforme au droit communautaire* »¹.

B. UN IMPACT ENCORE DIFFICILE À MESURER SUR LES RESSOURCES PUBLICITAIRES DES GROUPES DE PRESSE

1. Des effets potentiellement ambivalents

Face aux inquiétudes qu'avaient exprimées, en 2002, à votre rapporteur spécial les représentants des titres de la presse quotidienne, le nouveau dispositif mis en place par le décret du 7 octobre 2003 semble avoir été de nature à dissiper ces craintes.

En particulier, **l'exclusion des opérations de promotion commerciale du champ d'ouverture** de la publicité télévisée à la grande distribution **limite les transferts de ressources publicitaires au détriment de la presse quotidienne régionale (PQR)**, une part importante des investissements publicitaires de la grande distribution étant opérée dans le cadre des opérations de promotion commerciale.

¹ Source : réponses aux questionnaires budgétaires.

En outre, la presse quotidienne nationale (PQN) peut tirer profit de l'ouverture à la presse de la publicité télévisée. Cette observation peut également être formulée pour la PQR, dans une moindre mesure, s'agissant des télévisions régionales et des plages publicitaires régionales de France 3.

Enfin, l'ouverture des secteurs interdits de publicité étend le marché publicitaire des télévisions régionales, dont le capital est partiellement détenu par certains titres de la PQR.

Malgré ces effets ambivalents, **les représentants de la presse quotidienne considèrent que l'impact de l'ouverture des secteurs interdits sera globalement négatif sur leur chiffre d'affaires publicitaire.**

L'analyse des évolutions du marché publicitaire au premier semestre 2004 peut apporter de premiers enseignements.

2. La bonne orientation du marché publicitaire de la presse au premier semestre 2004

Malgré l'ouverture des secteurs interdits, **l'évolution favorable, au premier semestre 2004, du marché publicitaire de la presse dans son ensemble ne montre pas de rupture de tendance.** Toutefois, l'analyse sectorielle atteste d'une **dégradation des investissements publicitaires dans la distribution perçus par la PQR.**

Au premier semestre 2004, les investissements publicitaires dans la presse ont atteint 3,03 milliards d'euros, enregistrant une progression certes élevée (+ **7,9 %**) mais inférieure à celle du marché publicitaire (+ 11,1 %)¹ qui témoigne d'une baisse tendancielle de la part des investissements publicitaires de la presse parmi les grands médias.

Les investissements publicitaires des annonceurs de la distribution ont atteint 430 millions d'euros au premier semestre 2004, en progression de 7,8 % par rapport au premier semestre 2003. Sur ce segment du marché publicitaire, la PQN (3,7 millions d'euros d'investissements) a toutefois bénéficié d'une croissance de 23,8 %, alors que les titres de la PQR ont vu leurs recettes publicitaires (197,5 millions d'euros) diminuer de 4 %. **Une analyse à plus long terme permettra d'apprécier pleinement l'impact de l'ouverture des secteurs interdits sur les recettes publicitaires de la PQR.**

¹ Source : TNS Media Intelligence.

S'agissant des **investissements des annonceurs de la presse**, ceux-ci ont atteint **264 millions d'euros au premier semestre 2004**, en **progression de 51 %** par rapport à la même période de l'année 2003 :

- la presse est restée le support privilégié de ces investissements (98 millions d'euros, en hausse de 12 %), ayant principalement bénéficié à la PQN (87,8 millions d'euros, contre 9,7 millions d'euros pour la PQR) ;

- **les dépenses publicitaires pour la presse à la télévision se sont élevées à 49,8 millions d'euros au premier semestre 2004** (soit 19 % de l'ensemble des investissements publicitaires de la presse), le niveau atteint en janvier 2004 (10,9 millions d'euros) ayant été supérieur à la moyenne mensuelle au cours du premier semestre 2004 (8,3 millions d'euros).

La presse magazine a toutefois été le principal annonceur de la publicité télévisée, à l'occasion notamment du lancement de nouveaux magazines. Les cinq plus forts budgets de campagne publicitaire ont concerné des magazines de programmes télévisés.

Les titres de la PQN et de la PQR n'ont ainsi pas privilégié la télévision comme support de leurs campagnes publicitaires.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

Lors de la seconde délibération du projet de loi de finances pour 2005, l'Assemblée nationale a opéré les modifications suivantes de crédits au budget de la presse, le solde de ces opérations étant nul :

- une **annulation de 300.000 euros** de crédits d'**aide à la modernisation et à la distribution de la presse**, inscrite à l'article 20 du chapitre 41-11 « Aides à la modernisation et au transport postal de la presse d'information politique et générale » du budget des services généraux du Premier ministre ;

- une **ouverture de 300.000 euros** de crédits en faveur de l'**aide à l'expansion de la presse française à l'étranger**, inscrite à l'article 15 du chapitre 41-10 « Aides à la presse » du budget des services généraux du Premier ministre. La dotation budgétaire de l'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger s'élève ainsi à 3,3 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, soit un montant identique à celui adopté en loi de finances initiale pour 2004.

II. ADOPTION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* RATTACHÉ

Sur l'initiative de nos collègues députés Dominique Richard, rapporteur pour avis du budget de la communication au nom de la commission des affaires culturelles, et Pierre-Christophe Baguet, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel, avec l'avis favorable de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial du budget de la communication au nom de la commission des finances, et un avis de sagesse du gouvernement.

Le présent article prévoit que, « *à compter de 2005, le gouvernement dépose sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport faisant état de l'opportunité d'élargir le champ d'application du fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale à d'autres quotidiens* ».

En pratique, cette extension concernerait plus particulièrement les **quotidiens sportifs**, notamment *L'Equipe* et *Paris Turf*, alors que les dotations du fonds d'aide à la modernisation à la presse relèvent d'un compte d'affectation spéciale alimenté par le produit d'une taxe de 1 % sur certaines dépenses hors média. Les dotations du fonds (à hauteur de 29 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances) consistent en des subventions à des projets de modernisation des entreprises de presse et en une aide à la distribution des titres de la presse quotidienne nationale.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 9 novembre 2004, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits de la presse sur le rapport de **M. Claude Belot, rapporteur spécial**.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a tout d'abord souligné que la situation de la presse quotidienne nationale et régionale continuait de se dégrader, sous l'effet de la diminution et du vieillissement de son lectorat, et que l'existence de certains titres était ainsi menacée. Il a relevé que ces difficultés, propres à la presse française, contrastaient avec un niveau d'aides particulièrement élevé, et précisé que les crédits d'aide à la presse inscrits au budget des services généraux du Premier ministre s'élevaient à 249 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.

Il a tout d'abord présenté la création de plusieurs nouveaux dispositifs d'aide dans le projet de loi de finances pour 2005. Il a souligné que la mise en place de la nouvelle aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne, à hauteur de 38 millions d'euros, faisait suite à un accord professionnel intervenu le 10 février 2004 entre le syndicat de la presse parisienne et le syndicat du livre CGT. Il a observé que cette aide à la modernisation sociale était instituée dans un contexte d'évolutions techniques rapides du secteur de la presse. Par ailleurs, il a souligné que le projet de loi de finances pour 2005 proposait de créer une aide à la modernisation de la diffusion, afin de permettre aux diffuseurs d'adapter leur matériel de vente, alors que le nombre de points de vente diminuait. Il a enfin mentionné la nouvelle aide à la diffusion de la presse quotidienne nationale, dont étaient destinataires les Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP). Il a précisé que cette aide complétait une dotation du fonds d'aide à la modernisation de la presse pour une période de trois ans, de 2005 à 2007, jusqu'à hauteur d'un montant total de 12,7 millions d'euros par an. Il a rappelé que les dispositions de la loi Bichet de 1947 avaient créé en France un système de distribution qui garantissait, à chaque titre, la possibilité d'être diffusé sur tous les points du territoire national, mais s'avérait rigide.

Il a souligné qu'une nouvelle aide au transport postal, inscrite au budget des services généraux du Premier ministre, devait être attribuée, suite à un protocole d'accord intervenu en juillet 2004 entre les syndicats de presse et la Poste. L'opérateur public s'était engagé sur des indicateurs de qualité de service, notamment pour améliorer les délais de diffusion des titres de presse.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a également mentionné les abonnements de l'Etat à l'Agence France-Presse (AFP), dont il a salué le rôle remarquable d'information internationale. Il a observé que l'augmentation de ces abonnements intervenait dans le cadre de la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens, suivant une démarche analogue à celle engagée par l'Etat avec les organismes de l'audiovisuel public.

Il a également rappelé les problèmes récurrents du fonds d'aide à la modernisation et à la distribution de la presse, conformément aux observations qu'il avait déjà formulées dans son rapport spécial pour le projet de loi de finances pour 2004 et qui avaient conduit à un contrôle budgétaire sur pièces et sur place de M. Paul Loridant, alors rapporteur spécial des crédits des comptes spéciaux du Trésor, en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il a relevé que le rendement de la taxe alimentant le fonds restait notablement inférieur aux prévisions effectuées lors de sa création, et souligné que les rapports de crédits s'élevaient à 80 millions d'euros, même si cette situation était partiellement imputable aux délais d'instruction des dossiers et de versement des aides. Il s'est félicité que le fonds d'aide à la modernisation de la presse puisse, à partir de 2005, également financer les actions incitant les jeunes à lire la presse.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a ensuite formulé plusieurs observations concernant la préparation du passage à la LOLF. Il a précisé que l'ensemble des crédits d'aide à la presse ferait l'objet d'un programme « Presse » dans la mission « Médias », à l'exception notable, toutefois, d'une partie des aides au transport postal, toujours inscrites au budget de l'industrie, ce qu'il a déploré. Il s'est par ailleurs interrogé sur la portée d'éventuels amendements prévus par la LOLF qui procèderaient à des transferts de crédits entre les différents programmes de la mission « Médias », dans la mesure où celle-ci ne comportait, outre le programme « Presse », qu'un autre programme, lequel n'était pas doté dans le projet de loi de finances pour 2005.

S'agissant des objectifs et des indicateurs de performance associés à chaque programme prévus par la LOLF, il a salué la pertinence de l'objectif visant à contribuer au développement et à la modernisation de l'AFP, mais s'est interrogé sur les critères qui permettraient de mesurer la performance financière des aides à la presse afin d'atteindre l'objectif consistant à développer sa diffusion et à sauvegarder son pluralisme.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le rapporteur spécial pour son exposé, puis souligné le paradoxe consistant en ce que la presse française payante rencontrait des difficultés, alors que la presse gratuite d'information politique et générale était, elle, en passe d'atteindre son point d'équilibre financier.

Il a par ailleurs souhaité disposer de précisions sur la situation financière de l'AFP, suite notamment au mouvement social intervenu il y a quelques semaines quant aux conditions de rémunération et aux primes dont auraient pu bénéficier certains de ses salariés.

MM. Philippe Adnot et Maurice Blin se sont interrogés sur les difficultés spécifiques de la presse française, alors qu'elle semblait constituer un secteur plus rentable dans d'autres pays européens.

M. Claude Belot, rapporteur spécial, a souligné les faibles tirages des titres de la presse quotidienne nationale française, inférieurs à 400.000 exemplaires par jour, alors que d'autres pays européens, comme l'Angleterre, disposaient d'une presse à grand tirage. Il a ajouté que la diminution du lectorat de la presse française aggravait cette situation, dans un contexte français par ailleurs caractérisé par un relatif moindre degré de concentration de la presse que dans d'autres pays européens. Il a ajouté que les conditions de fabrication des journaux, marquées en France par une concentration verticale où chaque titre disposait de sa propre imprimerie, constituaient un autre frein à la modernisation de l'outil de production. Dans ce cadre, il a relevé que les deux journaux gratuits d'information politique et générale diffusés en France, dont le capital était majoritairement détenu par des groupes d'origine scandinave, constituaient un modèle alternatif viable de développement économique.

Concernant l'AFP, il s'est félicité de la qualité du travail effectué par ses bureaux situés hors de France, et qu'il avait pu apprécier lors de ses déplacements à l'étranger. Il a relevé qu'en revanche, le siège social était affecté par des mouvements sociaux récurrents, bien que les salariés du siège bénéficient d'un statut en partie comparable à celui des expatriés. Au plan financier, il s'est félicité que les objectifs de maîtrise des charges d'exploitation aient été atteints en 2003, conformément aux objectifs du contrat d'objectifs et de moyens signé entre l'Etat et l'AFP.

Après avoir pris acte de l'avis favorable donné par M. Claude Belot, rapporteur spécial, à l'adoption de ces crédits, la commission a alors décidé de **réserver sa position** sur le budget de la presse **jusqu'à l'adoption des crédits des services généraux du Premier ministre**, prévue pour le **mardi 23 novembre 2004**.

Réunie le **mardi 23 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a décidé **de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la presse pour 2005** à l'occasion de l'adoption de l'ensemble des crédits des services généraux du Premier ministre.

Réunie le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, **la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale** et elle a adopté l'article 73 *quinquies* rattaché.

Réunie le **mercredi 29 octobre 2003**, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à l'**examen du rapport de M. Claude Belot, rapporteur spécial**, sur les **crédits de la presse pour 2004**.

A l'occasion de l'adoption de l'ensemble des crédits des services généraux du Premier ministre, la commission a **décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la presse pour 2004**.

Elle a confirmé cette position lors de sa réunion du jeudi 20 novembre 2003, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale et elle a adopté l'article 74 *ter* rattaché.