



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 30

MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES :

AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Rapporteuse spéciale : MME MARIE-ANGE MAGNE

Députée

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE EXÉCUTION 2017 SATISFAISANTE	5
A. LA MISSION <i>MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES</i>	5
1. Une exécution budgétaire correcte.....	6
2. Des dépenses fiscales dynamiques.....	8
3. Une dépense modérée des opérateurs.....	9
B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS À <i>L'AUDIOVISUEL PUBLIC</i>	10
1. Le produit de la contribution à l'audiovisuel public : une ressource plus faible que la prévision.....	10
2. Des dépenses en hausse.....	11
II. FOCUS : UN DISPOSITIF D'AIDES À LA PRESSE INDISPENSABLE ET PERFECTIBLE	12
A. UN POIDS DES AIDES À LA PRESSE EN DIMINUTION.....	14
B. DES AIDES INSUFFISAMMENT ADAPTÉES AU DÉVELOPPEMENT DE LA PRESSE NUMÉRIQUE.....	14
C. LA SITUATION INQUIÉTANTE DU SECTEUR DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE.....	15
TRAVAUX DE LA COMMISSION	17
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	19

À l'heure où les grandes orientations concernant l'avenir de l'audiovisuel public ont été dévoilées par le Ministère de la Culture, il paraît important de mener un travail d'évaluation approfondi de l'utilisation des crédits alloués à ce secteur en 2017.

Les crédits finançant l'audiovisuel public sont portés par :

– la mission *Médias, livre et industries culturelles* composée, en 2017, de deux programmes : *Presse et médias* (programme 180) et *Livre et industries culturelles* (programme 334) ⁽¹⁾.

– le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*, qui retrace en dépenses le montant des avances accordées aux opérateurs de l'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France, France Médias Monde, TV5 Monde, et l'Institut national de l'audiovisuel) et en recettes le produit de la contribution à l'audiovisuel public. En 2017, comme en 2016 et 2015, les crédits consommés sont équivalents aux crédits prévus en loi de finances initiale : ils s'élèvent à **3,9 milliards d'euros**.

I. UNE EXÉCUTION 2017 SATISFAISANTE

L'exécution 2017 de la mission *Médias* a globalement respecté l'autorisation donnée par le Parlement. Cependant, une attention particulière doit être portée au dynamisme des dépenses fiscales et au poids des taxes affectées.

A. LA MISSION MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES

La mission n'est désormais composée que de deux programmes : le programme 180 *Presse et médias* et le programme 334 *Livre et industries culturelles*, **le programme 313 *Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique* ayant été supprimé en 2017**. Les crédits relevant de l'action 10 *Soutien à l'expression radiophonique locale* (29,2 millions d'euros en AE et 29,1 millions d'euros en CP) de cet ancien programme ont été transférés dans le programme 180. Ainsi, le périmètre de la mission reste globalement inchangé en 2017 après la **forte réduction de 2016 liée au transfert des crédits destinés à financer l'audiovisuel public au compte de concours financiers « Avance à l'audiovisuel public »** (160,4 millions d'euros en 2016).

(1) En 2017, le programme 313 a été supprimé en raison de la disparition des crédits budgétaires affectés à France Télévisions, l'intégralité de son financement relevant désormais du compte de concours financiers Avances à l'audiovisuel public.

En 2017, les crédits consommés de la mission se sont élevés à **558,4 millions d'euros en AE (+ 9 % par rapport à 2016) et à 548,7 millions d'euros en CP (+ 4 % par rapport à 2016)**. Malgré cette hausse, **les crédits consommés restent donc moins élevés qu'en 2015 (- 19 % en AE et - 21 % en CP)** du fait de la disparition des crédits budgétaires destinés à financer l'audiovisuel public de la mission en 2016.

EXÉCUTION DE LA MISSION MÉDIAS

(en millions d'euros)

	Exécution 2015		Exécution 2016		LFI 2017 (1)		Exécution 2017		Évolution 2015-2017		Évolution 2016-2017		Exécution/prévision	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 180	238,9	249,3	225,8	231,0	292,6	292,6	281,6	274,5	+ 18 %	+ 10%	+ 25%	+ 19%	- 4%	- 6 %
Programme 334	261,7	258,6	255,8	265,5	278,7	276,7	276,8	274,1	+ 6 %	+ 6%	+ 8%	+ 3 %	- 1%	- 1 %
Programme 313	189,5	189,5	29,2	29,1										
Total	690,1	697,5	510,9	525,6	571,3	569,3	558,4	548,7	- 19 %	- 21%	+ 9%	+ 4%	- 2%	- 4%

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances.

(1) Y compris prévisions de fonds de concours et attributions de produits.

1. Une exécution budgétaire correcte

Une partie importante des dépenses de la mission *Médias, livre et industries culturelles* s'inscrit dans le cadre de procédures d'octroi de subventions (aides à la presse), d'accords avec les professionnels (soutien à la diversité radiophonique) ou est préfigurée par les contrats d'objectifs et de moyens signés avec l'État (AFP, sociétés de l'audiovisuel public). Ce sont en théorie des **dépenses rigides**, même si des écarts par rapport aux trajectoires initiales peuvent être constatés.

Le bilan de l'exécution révèle en 2017 un taux de consommation des crédits de 98 % des AE et 96 % des CP inscrits en LFI, contre respectivement 93 % en AE et 94 % en CP l'année précédente.

La mission a connu une diminution de 4,3 % des AE et 4,7 % des CP à la suite de deux décrets d'avance du 20 juillet 2017 (décret n° 2017-1182) et du 30 novembre 2017 (décret n° 2017-1639), principalement ciblés sur les aides à la presse. Ces ratios sont semblables à ceux de 2016 (respectivement - 4,9 % en AE et - 4,5 % en CP) mais sont nettement supérieurs à ceux de 2015 (1,6 %). Les annulations de 2017 (24,8 millions d'euros en AE et 26,8 millions d'euros en CP) sont inférieures au montant total de la réserve (55,7 millions d'euros).

Néanmoins, le programme 180 *Presse et médias* voit, comme en 2016, 7 % de ses crédits annulés, essentiellement du fait d'une dépense non réalisée et d'économies dites de constatation sur le soutien des aides à la presse. L'annulation de crédits sur la réserve du programme 334 *Livre et industries culturelles* est quant à elle moins élevée que les années précédentes.

Le programme 180 a par ailleurs fait l'objet d'une opération de fin de gestion particulière avec un **abondement de 7 millions d'euros en AE/CP de l'État à l'AFP au titre de la compensation de sa mission d'intérêt général (MIG) pour 2018**. 3,5 millions d'euros de ces 7 millions d'euros lui ont permis de présenter un budget 2018 à l'équilibre. Cet abondement en fin de gestion s'inscrit dans une dynamique de hausse de la compensation des MIG versées à l'AFP du fait des difficultés de cette dernière. La compensation des MIG par l'État, arrêtée dans le COM 2014-2018, a été dépassée dès 2016 (107,4 millions d'euros au lieu de 105,8 millions d'euros prévus) puis en 2017 avec une subvention supérieure de 4,6 millions d'euros au montant prévu au COM et une avance de 7 millions d'euros au titre de la compensation des MIG 2018.

La Cour des comptes alerte sur le niveau élevé et la dynamique haussière des reports (23,4 millions d'euros en AE et 17,8 millions d'euros en CP soit une hausse de 29 % en AE et une multiplication par deux en CP par rapport à 2016)⁽¹⁾. Ces reports sont liés à un dégel tardif des crédits et à la tenue retardée des commissions du fonds stratégique pour le développement de la presse et du fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation de la presse. Elle rappelle que les reports ne peuvent constituer un mode habituel de gestion. Une partie de ces reports se justifie cependant par la création récente du FSEIP par le décret n° 2016-1161 du 26 août 2016 et le délai nécessaire à sa mise en place.

La Cour regrette également qu'un **nombre important de crédits relevant des politiques publiques rattachées à la mission sortent de son périmètre**. Ainsi, la partie des crédits dédiés au transport postal de la presse relève du programme 134 de la mission *Économie*. En outre, la majeure partie des crédits d'intervention de l'État concernant les bibliothèques relève du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* (80,4 millions d'euros en 2017), rattaché à la mission *Relation avec les collectivités territoriales*.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017, Mission Médias, Livre et industries culturelles, p20.

2. Des dépenses fiscales dynamiques

Douze dépenses fiscales sont rattachées à la mission pour un montant évalué à **485,5 millions d’euros d’après les informations disponibles** ⁽¹⁾ **contre 323 millions d’euros en 2016**. Cette hausse est liée à la mise en place de nouvelles dépenses fiscales à la charge de l’État en 2017 (exonération de contribution économique territoriale (CET) pour les diffuseurs de presse désormais compensée par l’État) et la révision de dispositifs de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle qui les fait augmenter de 156 millions d’euros en 2017.

Ainsi, le programme 180 *Presse et Médias* comporte 7 dépenses fiscales identifiées :

– le taux de TVA à 2,1 % applicable aux publications de presse chiffré à 160 millions d’euros pour 2017 (stable par rapport à 2016) ;

– la déduction spéciale prévue en faveur des entreprises de presse évaluée à 1 million d’euros en 2017 mais dont le champ a été élargi par une déduction spéciale d’impôt en faveur des services de presse en ligne de la « connaissance et du savoir » (article 39 bis B du CGI) dont le montant n’est pas évalué ;

– l’application d’une assiette réduite, pour le calcul de la taxe sur la publicité diffusée par les chaînes de télévision, pour les éditeurs de services de télévision dont l’audience quotidienne réalisée en dehors de la France métropolitaine est supérieure à 90 % de leur audience totale, évaluée à moins de 500 000 euros et qui concernait le programme 313 jusqu’à sa disparition ;

– l’exonération de la contribution économique territoriale pour les diffuseurs de presse évaluée à 7,5 millions d’euros ;

– la réduction d’impôt des particuliers pour souscription au capital des sociétés de presse (199 *terdecies*-0 C du CGI) évaluée à moins de 500 000 euros ;

– la réduction d’impôt des particuliers pour dons effectués en faveur des entreprises de presse (article 200 du CGI) également évaluée à moins de 500 000 euros ;

– l’exonération des collectivités publiques et des organismes à but non lucratif évaluée à 1 million d’euros.

(1) À partir des RAP 2017, du PAP 2018 et de la Note d’analyse de l’exécution budgétaire, Mission Médias, livre et industries culturelles de la Cour des comptes.

Le programme 334 *Livre et industries culturelles* comporte 5 dépenses fiscales dont le montant est évalué à 316 millions d’euros contre 161 millions d’euros pour 2016. Ces dépenses fiscales ont donc presque doublé (+96 %) entre 2016 et 2017 :

– le crédit d’impôt pour dépenses de production d’œuvres audiovisuelles est évalué à 126 millions d’euros contre 54 millions d’euros en 2016 du fait d’une modification des conditions d’ouverture ;

– le crédit d’impôt pour dépenses de production d’œuvres cinématographiques, dont le montant est évalué à 121 millions d’euros en 2017 contre 58 millions en 2016 du fait d’une réforme des conditions d’ouverture.

– le crédit d’impôt pour dépenses de production d’œuvre cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutive évalué à 40 millions d’euros en 2017 contre 19 millions en 2016 ;

– la réduction d’impôt au titre des souscriptions en numéraire qui reste stable à 21 millions d’euros ;

– le crédit d’impôt pour la production phonographique dont le coût diminue d’un million d’euros, de 9 millions d’euros en 2016 à 8 millions d’euros en 2017.

3. Une dépense modérée des opérateurs

L’ensemble des opérateurs de la mission est rattaché au programme 334.

Les opérateurs financés par des crédits budgétaires, la Bibliothèque nationale de France (BnF) et la Bibliothèque publique d’information, connaissent respectivement une hausse de 3,5 % et 11 % des crédits qui leur sont dévolus. Cela correspond à une **hausse de 7,9 millions d’euros dont 4,1 millions au titre de la subvention pour charge de service public de la BnF. Le nombre d’emplois reste inférieur au plafond (– 67 ETPT) mais augmente de 10 ETPT.**

Le centre national du livre (CNL), le Centre national du cinéma et de l’image animée (CNC) et la Cinémathèque française sont financés par des **taxes affectées pour un montant total de 710 millions d’euros**. En effet, le CNL est financé par deux taxes affectées plafonnées depuis la LFI pour 2012 : la taxe sur les services de reprographie et d’impression (29,4 millions d’euros) et la taxe sur l’édition (5,3 millions d’euros). Le CNC et la Cinémathèque française sont financés par des taxes affectées à hauteur de 675,7 millions d’euros en 2017, stables par rapport à 2016 mais en diminution par rapport à la prévision budgétaire évaluée à 682 millions d’euros. 8,9 millions d’euros de cotisations professionnelles s’ajoutent à ces ressources.

Le montant de ces taxes affectées est donc supérieur à celui des crédits alloués à la mission, ce qui pose des problèmes en termes d'autorisation budgétaire. En effet, **ni ces taxes ni les dépenses qu'elles financent ne sont votées ou contrôlées par le Parlement, ce qui s'apparente à une débudgétisation de certaines dépenses.**

B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* regroupe les ressources publiques destinées aux six organismes de l'audiovisuel public financés par la contribution à l'audiovisuel public (CAP) : France Télévisions, Arte France, Radio France, France Médias Monde, l'Institut National de l'Audiovisuel, TV5 Monde.

Au total, en 2017, le montant des dépenses et des recettes du compte de concours financier qui **comprend désormais l'intégralité des crédits en faveur des opérateurs de l'audiovisuel public** s'est élevé à 3,93 milliards d'euros contre 3,87 milliards d'euros en 2016 soit une hausse de 60 millions d'euros (+ 1,5 %). Il bénéficie de trois sources de recettes : le produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), les crédits du budget général de l'État visant à compenser les dégrèvements, et depuis 2016, une part de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) affectée au financement de France Télévisions.

1. Le produit de la contribution à l'audiovisuel public : une ressource plus faible que la prévision

En 2017, **les encaissements nets de CAP (3,17 milliards d'euros) ont été inférieurs aux prévisions (3,20 milliards d'euros) d'où la mobilisation du mécanisme de garantie des ressources pour couvrir les 30 millions d'euros nécessaires.** Malgré cette augmentation du remboursement des dégrèvements qui passe d'une prévision de 563,3 millions d'euros à une réalisation de 592,2 millions d'euros, ce remboursement est en diminution par rapport à 2016 (617 millions d'euros).

2. Des dépenses en hausse

EXÉCUTION DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions d'euros)

	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	Évolution 2016-2017	Prévision d'évolution Exécution 2017-LFI 2018
	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP
France Télévision	2 559,6	2 597,7	2 564,7	+ 1,5 %	- 1,3 %
Arte France	269,8	280,0	282,5	+ 4 %	+ 0,9 %
Radio France	619,5	625,1	620,9	+ 1 %	- 0,7 %
France Médias Monde	249,1	256,8	259,7	+ 3 %	1,1 %
Institut national de l'audiovisuel	90,9	90,9	89	0 %	- 2 %
TV5 Monde	78,5	80,0	78,6	+ 2 %	- 1,7 %
Total	3 867,4	3 930,5	3 895,4	+ 1,6 %	- 0,9 %

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances.

Dans le cadre des contrats signés entre l'État et les différentes entreprises, **les dépenses du compte ont augmenté de 1,6 % entre 2016 et 2017**. Cette hausse concerne toutes les entreprises de l'audiovisuel public à l'exception de l'Institut national de l'audiovisuel.

Si l'État a fait un effort financier ces deux dernières années, il est prévu **une réduction de la dotation aux entreprises de l'audiovisuel public inférieure de 35,1 millions d'euros par rapport à l'exécution 2017 soit une baisse de 0,9 %**.

Cet effort demandé plaide également pour la mise en place de réformes structurelles.

II. FOCUS : UN DISPOSITIF D'AIDES À LA PRESSE INDISPENSABLE ET PERFECTIBLE

Dans le cadre des travaux effectués pendant le « Printemps de l'évaluation », le parti pris a été de privilégier l'évaluation du dispositif d'aides à la presse en excluant les compensations versées à l'Agence France-Presse (AFP), traditionnellement écartées du périmètre du dispositif car considérées comme spécifiques.

PANORAMA DES AIDES À LA PRESSE

(en millions d'euros)

	LFI 2017	Exécution 2017		Exécution/prévision		Prévision PLF 2018
	AE/CP	AE	CP	AE	CP	AE/CP
Aides à la presse	125,9	108,3	101,2	- 14 %	- 20 %	119,4
1. Aides à la diffusion	51,3	47,8	47,8	- 7 %	- 7 %	45,7
<i>dont l'aide au portage</i>	36,0	35,94	35,94	0 %	0 %	31,5
<i>dont l'exonération de charges patronales pour le portage</i>	15,3	11,84	11,84	- 23 %	- 23 %	14,2
2. Aides au pluralisme	16,025	17,3	17,3	8 %	8 %	16,025
<i>dont PFRP</i>	13,15	14,4	14,4	10 %	10 %	13,15
<i>dont QFRPA</i>	1,4	1,4	1,4	0 %	0 %	1,4
<i>dont PPR</i>	1,47	1,47	1,47	0 %	0 %	1,47
3. Aides à la modernisation	58,5	43,2	35,8	- 26 %	- 39 %	57,7
<i>dont la modernisation sociale</i>	1,25	1,0	1,0	- 20 %	- 20 %	0,5
<i>dont la modernisation de la distribution</i>	18,85	18,85	18,85	0 %	0 %	18,85
<i>dont la modernisation des diffuseurs</i>	6,0	5,33	5,3	- 11 %	- 12 %	6,0
<i>dont le FSDP</i>	27,4	13,7	8,9	- 50 %	- 68 %	27,3
<i>dont le FSEIP</i>	5,0	4,3	1,7	- 14 %	- 66 %	5,0
Aide au transport postal de la presse d'IPG	121,0	121,0		121,0		111,5
Dispositifs fiscaux ⁽¹⁾	213	213		213		213
<i>dont le taux de TVA réduit à 2,1 %</i>	165,0	160,0		- 3 %		165,0
<i>dont la quote-part pour frais d'emploi des journalistes</i>	40,5	40,5		0 %		40,5
<i>dont l'exonération de CET pour les éditeurs de presse</i>	7,5	7,5		0 %		7,5
Total	459,9	442,3	435,2	- 4 %	- 3 %	443,9

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances.

(1) Uniquement les dispositifs fiscaux chiffrés et supérieurs à 500 000 euros.

Les aides directes à la presse représentent 108,3 millions d'euros en autorisations d'engagements et 101,2 millions d'euros en crédits de paiements consommés en 2017. Elles sont regroupées au sein de l'action n° 2 *Aides à la presse* du programme 180 *Presse et Médias*. L'ensemble de ces crédits représente presque **90 % des crédits consommés du programme et 45 % des crédits consommés sur l'ensemble de la mission**. En sus des aides spécifiques versées à l'AFP, les aides à la presse sont décomposées en trois grandes familles :

– La première est celle **des aides à la diffusion**, dont fait partie l'aide au portage, qui représente 47,7 millions d'euros consommés en 2017 ;

– En second lieu, **les aides au pluralisme** visent à soutenir les publications d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires. Les crédits consommés en 2017 ont représenté 17,3 millions d'euros.

– Enfin, **les aides à la modernisation** ont représenté 43,3 millions d'euros en autorisation d'engagement et 36 millions d'euros en crédits de paiement en 2017. Elles regroupent le fonds d'aide à la modernisation sociale (1 million d'euros), les aides à la modernisation de la distribution (18,85 millions d'euros), des subventions à l'égard des diffuseurs de presse pour moderniser le mobilier ou le système informatique (5,3 millions d'euros), le fonds stratégique pour le développement de la presse (13,7 millions d'euros en AE et 8,9 millions d'euros en CP), et le fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse (4,3 millions d'euros en AE et 1,7 million d'euros en CP).

À ces aides directes recensées dans la mission *Médias, livre et industries culturelles*, il faut ajouter **l'aide au transport postal à hauteur de 121 millions d'euros pour 2017**, que l'on retrouve dans le programme 134 de la mission *Économie*. Enfin, il existe des aides fiscales indirectes en faveur de la presse dont la principale est **le taux de TVA réduit de 2,1 %** aux publications de presse estimé à 165 millions d'euros de manque à gagner pour l'État. Depuis 2014, ce taux réduit s'applique à toutes les entreprises de presse, même en ligne.

Dans le périmètre de la mission *Médias, livre et industries culturelles*, il convient de souligner **l'incohérence de l'absence de l'aide au transport postal, qui représente tout de même 121 millions d'euros soit près de la moitié des aides directes mentionnées**. L'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 est bien de regrouper les dépenses par finalité pour permettre au Parlement d'effectuer un meilleur contrôle sur les finances publiques. L'expérimentation menée en 2013 a permis de transférer la subvention destinée au transport postal de la presse dans le programme 180 de la mission *Médias, livre et industries culturelles*. Elle en a donc montré la faisabilité et l'intérêt pour l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement et pour le contrôle de l'exécution des dépenses, mené au cours de ce « Printemps de l'évaluation ».

A. UN POIDS DES AIDES À LA PRESSE EN DIMINUTION

Le coût des aides directes hors dotations à l'AFP a été diminué par deux depuis 2009, conformément au caractère temporaire des mesures annoncées lors des États généraux de la presse puisqu'elles sont passées, selon le Ministère et la Cour des comptes, **de 495 millions d'euros en 2009 à 395 millions d'euros en 2013 et 245 millions d'euros en 2017**. Cette baisse est liée à la décroissance de la compensation versée à la Poste, à la diminution mécanique des aides sociales aux départs en retraite des salariés de l'imprimerie et à la diminution de l'aide au portage passée de 70 millions d'euros en 2009 à 36 millions d'euros en 2017.

La rapporteure spéciale regrette **l'absence dans le Rapport annuel de performance d'un document budgétaire unique qui ferait une estimation chiffrée de tous les dispositifs d'aides directes et indirectes et de leur évolution pluriannuelle**. Elle relève donc avec intérêt la réponse du Ministère faite à la Cour des Comptes à ce sujet qui précise que ce document unique pourra être publié dès le PLF 2019. Cette mesure permettra de renforcer le contrôle et l'évaluation du Parlement sur cette politique publique.

B. DES AIDES INSUFFISAMMENT ADAPTÉES AU DÉVELOPPEMENT DE LA PRESSE NUMÉRIQUE

Le secteur de la presse connaît aujourd'hui une transformation profonde liée au développement du numérique. Loin de signer la fin des entreprises de presse, le numérique a permis d'augmenter le lectorat et a favorisé la multiplication des publications. L'enjeu est de **développer des modèles économiques soutenables** pour des acteurs qui connaissent des situations très variées puisque certains sont des *pure players* mais d'autres sont adossés à un support papier.

Si la presse papier connaît des coûts logistiques et financiers plus élevés que la presse en ligne qui justifient que leur soient réservées certaines aides, il apparaît que le dispositif puisse être amélioré. En effet, dans le dispositif actuel des aides directes, **les services de presse en ligne peuvent uniquement bénéficier de l'aide du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) et de la bourse à l'émergence (Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation créé en 2016)**. Ils bénéficient aussi de certaines aides indirectes telles que la TVA réduite depuis 2014 ou l'exonération de contribution économique territoriale.

Cette prise en compte croissante par le dispositif actuel de l'importance du soutien de la presse en ligne pourrait être encore perfectionnée. Aujourd'hui, **les aides au pluralisme sont à destination unique de la presse papier**, ce qui peut poser la question du respect l'objectif de garantie du pluralisme, qui répond à une exigence constitutionnelle, et est la justification de l'existence d'une politique publique d'aides à la presse.

La rapporteure estime donc que le bénéfice des aides au pluralisme devrait être élargi à la presse en ligne à faibles ressources publicitaires, présentant un caractère d'information politique et générale.

En revanche, **elle ne souscrit pas à la proposition de la Cour des comptes, inscrite dans son rapport annuel de février 2018, d'instaurer une aide unique à l'exemplaire payant** quels qu'en soient les modalités d'achat et le support de diffusion qui se substituerait aux différentes aides à la diffusion. En effet, elle estime que **la presse papier supporte des coûts logistiques plus importants** que la presse en ligne et qu'elle doit être aidée spécifiquement à ce titre. En outre, le rapport d'Emmanuel Giannesini a montré qu'une telle aide entraînerait des **effets distributifs importants en faveur de la presse déjà portée**, notamment la presse quotidienne régionale, et risquerait de déstabiliser la Poste qui assumerait seule les coûts de distribution dans les zones les moins denses. **L'importance de la mission de service public portée par la Poste justifie une aide actuelle proportionnellement plus importante.**

C. LA SITUATION INQUIÉTANTE DU SECTEUR DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE

Le secteur de la distribution connaît des difficultés majeures qui sont dues à des **problèmes structurels**, notamment le développement du numérique et la baisse de la vente au numéro de la presse papier.

L'entreprise Presstalis concentre les inquiétudes. L'entreprise a connu une crise importante en 2012 qui a conduit l'État à verser, en plus des 18 millions d'euros annuels attribués au titre des aides à la modernisation de la distribution, 15 millions d'euros à l'entreprise sur la période 2012-2013 et à lui accorder deux prêts à hauteur de 14 millions d'euros en 2012 et 30 millions en 2014. Malgré ces aides et le plan de réforme adopté, **Presstalis s'est retrouvée au bord de la cessation de paiement à la fin de l'année 2017 avec un besoin de trésorerie non couvert pour 2018 de 70 millions d'euros.**

Plusieurs causes sont avancées. Outre les évolutions majeures qui touchent le secteur, notamment le développement du numérique et la baisse de la vente au numéro de la presse papier, les choix stratégiques de la direction de Presstalis sont mis en cause. Les plus coûteux pour l'entreprise ont concerné **la mise en place d'un nouveau système informatique qui s'est avéré défectueux** (coût estimé d'au moins 30 millions d'euros), **l'instauration de super-plateformes de distribution** en rachetant des dépôts au niveau régional et **le plan de départs volontaires** avec des conditions très avantageuses pour les salariés. De plus, l'entreprise a eu recours à un financement coûteux et volatil des dettes à long terme par le biais de **l'affacturage** pour faire face à une trésorerie structurellement déficitaire.

Un nouveau plan de financement a été homologué le 14 mars 2018 : en contrepartie d'économies importantes mises en œuvre par l'entreprise, 52 millions d'euros seront versés à Presstalis via un apport des éditeurs et la mise en place d'un nouveau prêt FDES. Les économies attendues concernent principalement **le licenciement de 230 personnes.**

La rapporteure attire l'attention sur les **difficultés des salariés de cette entreprise qui subissent régulièrement des plans de sauvegarde de l'emploi** qui se traduisent par des licenciements importants et la fermeture de certains sites. **À Limoges, 15 emplois sont menacés par la fermeture du site de Presstalis.**

Elle s'interroge sur la **soutenabilité du modèle de distribution** de la presse et sur les réflexions en cours au sein du gouvernement en cas d'échec du plan de sortie de crise chez Presstalis.

Si les décisions stratégiques prises par la direction sont régulièrement mises en cause, il ne faut pas négliger l'importance des causes structurelles à cette situation. **Une réflexion sur la réforme de ce système de distribution issu de la loi Bichet de 1947 est d'ailleurs menée actuellement par M. Marc Schwartz, à la demande du Gouvernement.** En effet, le dispositif actuel oblige les éditeurs de presse à **adhérer à des coopératives** qui sont les actionnaires des entreprises de distribution. Les éditeurs sont placés en situation de conflit d'intérêts puisqu'ils en sont également les clients.

En outre, le **principe d'égalité des voix** au sein des coopératives ne favorise pas la responsabilisation au regard de l'équilibre économique des entreprises de distribution. La loi Bichet **impose également aux diffuseurs de presse de mettre en vente tous les titres de presse** afin de garantir le pluralisme. Elle instaure une double autorité de régulation pour contrôler le système actuel : d'une part, le Conseil supérieur des messageries de la presse dont font partie les éditeurs, et d'autre part, l'Autorité de régulation de la distribution de la Presse qui dispose de peu de moyens humains et financiers pour mener à bien la mission qui lui a été confiée.

Le rapport de M. Marc Schwartz, non publié à ce jour, recommanderait de confier la régulation du secteur à l'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP). **La rapporteure portera une attention particulière aux informations qui seront communiquées, notamment concernant les coûts budgétaires supplémentaires induits par cette nouvelle régulation.**

La rapporteure spéciale salue par ailleurs le rejet par le Ministère d'une fusion éventuelle entre l'ARCEP et le CSA. Elle suivra avec intérêt le projet de loi sur la réforme de l'audiovisuel, dont les contours devraient bientôt être définis.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 17 heures, le mercredi 30 mai 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Françoise NYSSSEN, ministre de la culture.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (Spiil) :
Mme Karen AUTRET, directrice et **M. Loïc LEBRUN**, membre du bureau et président d'APM International

Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN) : **M. Denis BOUCHEZ**, directeur et **M. Samir OUACHTATI**, responsable des affaires juridiques et sociales

Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR) : **M. Jean-Michel BAYLET**, président, **Mme Maud GRILLARD**, directrice

Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM) : **M. Alain AUGÉ**, président et **Mme Pascale MARIE**, directrice générale

Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) :
Mme Élisabeth FLÛRY-HÉRARD, présidente et **M. Yannick FAURE**, maître des requêtes, secrétaire général

Ministère de la Culture, Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) : **M. Martin AJDARI**, directeur général et **M. Fabrice CASADEBAIG**, sous-directeur de la presse écrite

Cour des comptes : **Mme Sophie MOATI**, présidente de la 3^e chambre, **M. Jacques TOURNIER**, président de section, **M. Pascal SAMARAN**, conseiller maître et **M. Charles PERSONNAZ**, rapporteur extérieur

Presstalis : **Mme Michèle BENBUNAN**, présidente, **M. Erwan SCOARNEC**, directeur de projet et **Mme Isabelle HAZARD**, directrice commerciale