

N° 110

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME V
Fascicule 1

**MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES :
AUDIOVISUEL ET PRESSE**

Par M. David ASSOULINE,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 17) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	5
PREMIÈRE PARTIE : AUDIOVISUEL.....	9
I. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L’AUDIOVISUEL DANS LE BUDGET DE L’ÉTAT.....	9
A. LA MISSION MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES.....	9
B. LA MISSION « AVANCES À L’AUDIOVISUEL PUBLIC ».....	11
1. <i>Les effets de la contribution à l’audiovisuel public</i>	11
a) La détermination du produit de la CAP.....	11
b) Les dégrèvements de CAP en 2012.....	14
2. <i>La structuration des programmes</i>	16
C. SYNTHÈSE DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L’AUDIOVISUEL.....	16
II. ANALYSE DES CRÉDITS PAR OPÉRATEUR.....	19
A. FRANCE TÉLÉVISIONS : UNE RÉFORME À LA FOIS COÛTEUSE ET PERNICIEUSE	19
1. <i>Le budget théorique pour 2012</i>	19
2. <i>Un groupe fragilisé par la réforme de l’audiovisuel</i>	20
a) L’entreprise commune : une réalisation confuse et contradictoire	20
b) Une fragilisation économique de l’État et de France Télévisions	21
c) Les défis de France Télévisions	22
(1) Le développement numérique : un projet nécessaire et coûteux	22
(2) La mise en place d’une chaîne jeunesse	25
d) La définition d’un modèle de financement crédible	26
B. ARTE-FRANCE : UN BUDGET PRÉSERVÉ... POUR L’INSTANT	27
1. <i>Les bons résultats d’Arte</i>	27
2. <i>Les enjeux d’avenir</i>	27
C. RADIO FRANCE.....	29
1. <i>Des investissements lourds liés au chantier de la Maison de la Radio</i>	29
2. <i>Les évolutions de la grille</i>	30
D. L’INSTITUT NATIONAL DE L’AUDIOVISUEL	31
E. LE GIP FRANCE TÉLÉ NUMÉRIQUE : UNE BONNE AFFAIRE POUR LES CHAÎNES PRIVÉES ?	32
F. LE SOUTIEN À L’EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE	33

DEUXIÈME PARTIE : PRESSE	35
I. L'INDISPENSABLE MODERNISATION DU DISPOSITIF FRANÇAIS D'AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE	35
A. UN SOUTIEN PUBLIC AU DÉVELOPPEMENT DE LA PRESSE EN RÉGRESSION.....	35
1. <i>Le Gouvernement met un terme à son plan exceptionnel de soutien à la presse</i>	35
2. <i>La montée en puissance de l'aide au portage subit un coup d'arrêt préoccupant</i>	36
3. <i>Les aides à la modernisation connaissent une réduction drastique</i>	38
4. <i>Le pluralisme de la presse appelle un renforcement de l'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires</i>	40
B. LES CONCLUSIONS DE L'INSTANCE DE CONCERTATION SUR LA RÉFORME DES AIDES À LA PRESSE	40
C. LE PROJET DE DÉCRET DE RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DES AIDES À LA PRESSE SOUMIS À LA CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES DU SECTEUR.....	43
D. LE VÉRITABLE ENJEU : NE PAS SE LIMITER À CONFORTER L'EXISTANT MAIS FAVORISER L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS ET D'INITIATIVES DIVERSIFIÉES.....	44
1. <i>Une priorité : agir sur la fiscalité qui est d'application neutre</i>	44
2. <i>Les aides à la presse doivent encourager la production de valeur ajoutée</i>	49
E. LA RÉFORME DE LA RÉGULATION DU SYSTÈME DE DISTRIBUTION DE LA PRESSE	49
II. PRÉSERVER L'INDÉPENDANCE ÉDITORIALE ET L'AVENIR ÉCONOMIQUE DE L'AGENCE FRANCE-PRESSE	51
A. DANS UN SOUCI DE PÉDAGOGIE, IL CONVIENT DE RÉAFFIRMER AUPRÈS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE QUE L'AFP CONSTITUE À ELLE SEULE UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC.....	51
B. L'INDISPENSABLE RETOUR À LA CONCERTATION	53
III. LA DÉONTOLOGIE JOURNALISTIQUE ET L'INDÉPENDANCE DES RÉDACTIONS : DES ENJEUX FONDAMENTAUX POUR LA CRÉDIBILITÉ ET LA SANTÉ DE LA PRESSE EN FRANCE	53
A. LA DIFFICILE FORMALISATION DE RÈGLES DÉONTOLOGIQUES COMMUNES AU SECTEUR	53
B. L'INDISPENSABLE RECONNAISSANCE JURIDIQUE DES RÉDACTIONS.....	57
C. L'IMMIXTION INSUPPORTABLE DU POUVOIR POLITIQUE DANS LE TRAVAIL D'INVESTIGATION DES JOURNALISTES	58
EXAMEN EN COMMISSION	59
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS AU NOM DE LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	63
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	65

Avertissement

Le présent rapport ne prend pas en compte la nouvelle rédaction des articles 32 (état B) et 34 (état D) du projet de loi de finances pour 2012, modifiés en seconde délibération le mercredi 16 novembre 2011, qui tendent respectivement à :

- minorer de 19,9 millions d'euros les crédits budgétaires de France Télévisions (amendement n° II-27 à l'article 32) ;

- à majorer de 5,1 millions d'euros la dotation de France Télévisions au titre du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » (amendement n° II-8) *via* la minoration des dotations de Radio France (2 millions d'euros), d'Arte France (1 million d'euros), de la société Audiovisuel extérieur de la France (1 million d'euros) et de l'Institut national de l'audiovisuel (1 million d'euros).

Au final, les crédits dédiés à France Télévisions sont donc amputés à hauteur de 14,8 millions d'euros.

Mesdames, Messieurs,

Lors des débats sur la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, l'opposition parlementaire avait donné l'impression de jouer les Cassandre.

Votre rapporteur souhaite aujourd'hui rappeler ses prédictions qui, comme celles de la prophétesse mythologique, n'avaient pas été prises au sérieux. Elle avait annoncé :

- que la **suppression de la publicité sur France Télévisions était irresponsable du point de vue financier** et que son budget en serait affecté au premier coup de grisou économique. Le budget 2012 de la mission « Médias » ne constitue pas encore une preuve formelle, mais cette prédiction, qui a commencé à être vérifiée par les discussions à l'Assemblée nationale, sera pleinement confirmée par le projet de loi de finances rectificative qui nous sera prochainement présenté ;

- que **cette réforme n'aurait aucun impact sur la qualité des programmes**. La loi était, au demeurant, très lacunaire en matière d'ambition éditoriale ;

- que **la mise en place brutale et désordonnée de l'entreprise unique aurait un impact néfaste sur le groupe**, ne serait-ce que par la désorganisation inévitable qu'elle allait entraîner ;

- et que **la création de taxes afin de financer la réforme était juridiquement hasardeuse**, l'outil de financement de France Télévisions étant la redevance (devenue contribution à l'audiovisuel public).

Votre rapporteur et les collègues de son groupe affirmaient enfin que le **nouveau mode de nomination des présidents de l'audiovisuel public nuirait à leur crédibilité**.

Sur l'ensemble de ces points, **leurs prévisions se sont avérées exactes**, voire parfois trop optimistes, et il apparaît que l'ensemble de l'audiovisuel public a souffert de la réforme.

Les deux taxes proposées par le Gouvernement afin de compenser la suppression de la publicité sur France Télévisions n'ont pas un rendement suffisant, voire sont clairement remises en cause : alors que celle sur le chiffre d'affaires publicitaire des chaînes privées a été raboté et ne rapporte que de faibles sommes, celle sur les opérateurs de télécommunication est considérée comme contraire au droit communautaire par la Commission européenne. Le risque est dès lors majeur pour l'État de devoir rembourser les sommes perçues. La conclusion est que la réforme menée par le Gouvernement en 2009 est financée par le creusement de la dette et pèsera comme une épée de Damoclès sur les épaules du prochain Gouvernement.

Votre rapporteur souhaite, en outre, évoquer la question pendante du financement de la suppression totale de la publicité, heureusement repoussée jusqu'en 2016, par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, dans la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 (LFI 2011). Cette disparition des recettes commerciales « diurnes » serait catastrophique et votre rapporteur plaide donc pour une suppression rapide de la disposition législative menant la réforme à son terme.

Mais **a-t-on au moins constaté une amélioration des programmes** ? Malgré des efforts fournis par la nouvelle direction, force est de constater que M. Patrick de Carolis avait déjà bien amorcé le virage éditorial du groupe avant la suppression de la publicité. **La réforme n'a donc pas eu d'impact nouveau significatif**.

En revanche, elle en a eu de profonds et néfastes en opérant la fusion des différentes chaînes en une « entreprise unique ». L'entreprise a connu des bouleversements majeurs, marqués par une centralisation des responsabilités sous l'ère Carolis, puis une nouvelle décentralisation sous l'ère Pflimlin, dont les conséquences sont la mise en place d'une organisation confinant au casse-tête chinois. **Cette fusion a finalement abouti à la confusion**.

Pendant ce temps, les véritables chantiers d'avenir que sont la mise en place du global média et d'une chaîne jeunesse peinent à émerger.

Votre rapporteur montrera, à cet égard, comment l'apparente augmentation des crédits en 2012, à hauteur de 1,3 %, masque en fait une remise en cause du financement du groupe et nuit à sa capacité d'innovation.

Enfin, le changement du mode de nomination dans l'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France et l'Audiovisuel extérieur) **a très fortement pesé sur la capacité de ces groupes à s'emparer de la réforme**, qui est apparue comme souhaitée par le seul Président de la République s'exprimant à travers les présidents directeurs généraux qu'il avait choisis.

La situation des autres groupes de l'audiovisuel public est cependant moins inquiétante que celle de France Télévisions, en raison principalement du dynamisme de la ressource affectée. Les contrats d'objectifs et de moyens sont respectés pour Arte-France, l'Institut national de l'audiovisuel et Radio France et votre rapporteur salue leurs réalisations en matière d'innovation et de créativité éditoriale. S'agissant du groupe radiophonique, votre rapporteur s'est néanmoins attaché à montrer que la rénovation de la Maison de la radio pesait fortement sur ses capacités d'investissement.

De son analyse, votre rapporteur a conclu que la réforme de 2009 n'avait pas encore pleinement fait sentir ses effets en termes de déstabilisation et que le financement pérenne de l'audiovisuel public n'était pas assuré.

Afin d'adopter une attitude constructive dans un contexte budgétaire difficile, il a donc proposé des amendements, que la commission a adoptés, visant à apporter 200 millions d'euros de recettes complémentaires *via* un simple élargissement de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public et à abonder le budget de l'État grâce à la mise en place d'une taxe sur la cession de fréquences par des éditeurs de service de communication audiovisuelle. Il a également fait adopter un amendement de suppression de l'article 52 *ter* du présent projet de loi, protégeant la capacité de la régie de France Télévisions à faire bénéficier le groupe de ressources complémentaires.

En ce qui concerne les crédits consentis à la presse, sans surprise, **l'heure est à la diminution** : le total des aides directes à la presse s'établit à 543 millions d'euros, soit une baisse de plus de 6 % par rapport à 2011. Certes, la mise en œuvre du plan exceptionnel de soutien public à la presse promis à la suite des États généraux de la presse écrite est arrivée à son terme. Pour autant, le secteur de la presse demeure aujourd'hui toujours aussi vulnérable, et une baisse des aides conjuguée à l'accentuation de la crise cette année pourrait miner tous les efforts de modernisation conduits par les entreprises de presse au cours des trois dernières années.

Votre rapporteur s'interroge sur l'existence d'une véritable stratégie cohérente qui présiderait à l'évolution de ces aides. Contrairement aux annonces du Gouvernement qui entend réformer la gouvernance de nos dispositifs d'aides publiques à la presse afin d'en renforcer l'efficacité, les coupes budgétaires intervenant dans le projet de loi de finances pour 2012

n'obéissent à aucune vision stratégique d'ensemble et ne tiennent pas compte des attentes du secteur.

Lorsqu'elles ne font pas l'objet d'un saupoudrage qui les rend inopérantes, les aides directes sont alors distribuées de façon plus ou moins automatique aux mêmes titres et dans des conditions obscures et parfois sans réelle analyse prospective préalable. **Or, c'est la production d'une information à valeur ajoutée que notre système d'aides publiques doit encourager** ; dans cette logique, il ne saurait se limiter à conforter l'existant mais doit favoriser l'émergence de nouveaux acteurs portant des initiatives diversifiées. Votre rapporteur pour avis réclame donc la mise au point, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes du secteur, **d'une stratégie cohérente et pluriannuelle qui permette au secteur de la presse de se projeter dans une durée raisonnable.**

Aujourd'hui, si l'on veut véritablement accompagner la presse dans sa démarche de modernisation, c'est prioritairement sur la fiscalité, d'application neutre, qu'il convient d'agir, **en mettant un terme aux inégalités de traitement entre la presse imprimée et la presse numérique.** C'est pourquoi votre commission a adopté, sur proposition de son rapporteur pour avis, **un amendement visant à étendre à la presse en ligne le bénéfice du taux de TVA réduit de 2,1 %, jusqu'ici réservé à la presse imprimée, comme elle l'avait fait pour le livre numérique au nom du principe de neutralité technologique.**

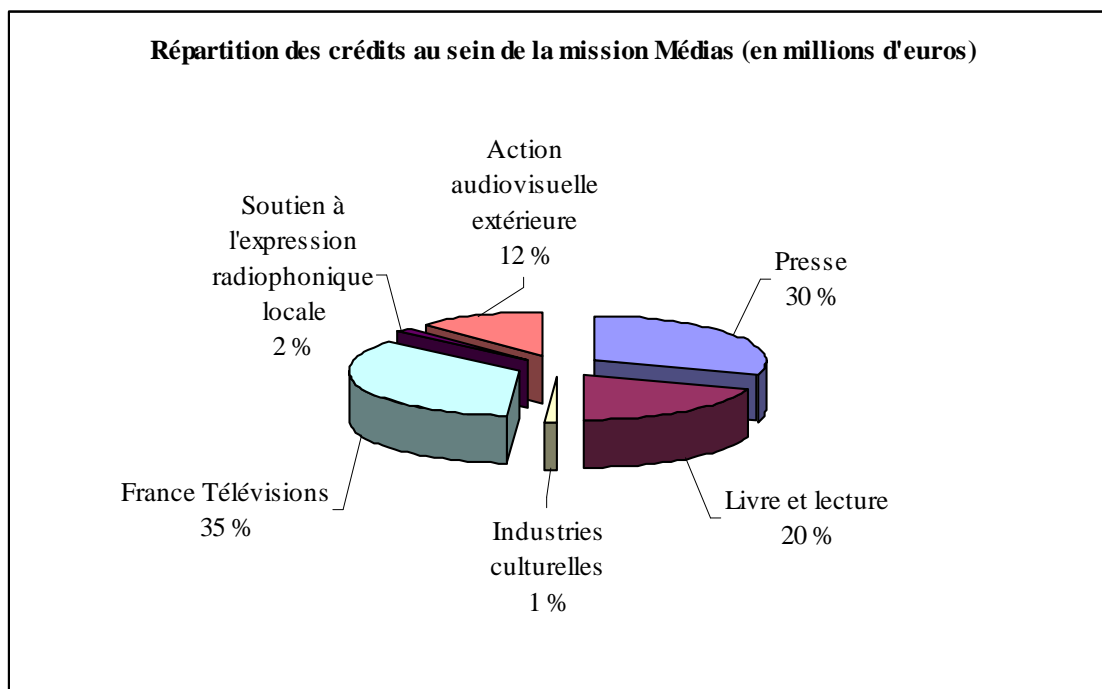
PREMIÈRE PARTIE : AUDIOVISUEL

I. LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'AUDIOVISUEL DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT

Votre rapporteur n'est pas saisi de l'ensemble des crédits relatifs à l'audiovisuel, puisqu'il ne commente pas les crédits du Conseil supérieur de l'audiovisuel, de Canal France International ou encore d'Unifrance, mais de ceux inscrits dans les missions « Médias » et « Avances à l'audiovisuel public ».

A. LA MISSION MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES

La mission « Médias, livre et industries culturelles » regroupe les crédits consacrés à la presse (390,3 millions d'euros dans le PLF 2012), au livre et à la lecture (263,3 millions d'euros), aux industries culturelles (11,7 millions d'euros), à France Télévisions (443,9 millions d'euros), au soutien à l'expression radiophonique locale (29 millions d'euros) et à l'action audiovisuelle extérieure (150 millions d'euros).



Source : Commission de la culture et de la communication

Les crédits consacrés à la politique en faveur de l'audiovisuel s'élèvent globalement à **622,8 millions d'euros dans le PLF 2012** contre 756,6 millions d'euros en LFI 2011, **soit une baisse de 17,7 %**, et représentent environ 48,3 % des crédits de la mission, contre 54 % en LFI 2011.

On assiste donc à une **baisse des crédits de la mission consacrés à l'audiovisuel**, liée :

- à l'augmentation du produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), qui a permis de financer davantage les organismes de l'audiovisuel public par la mission « Avances à l'audiovisuel public », que *via* la mission « Médias ». C'est particulièrement le cas de la holding Audiovisuel extérieur de la France (AEF), dont les crédits retracés au programme 115 sont en baisse de plus d'un quart de sa dotation, alors que sa dotation globale baisse quant à elle de 3,8 %.

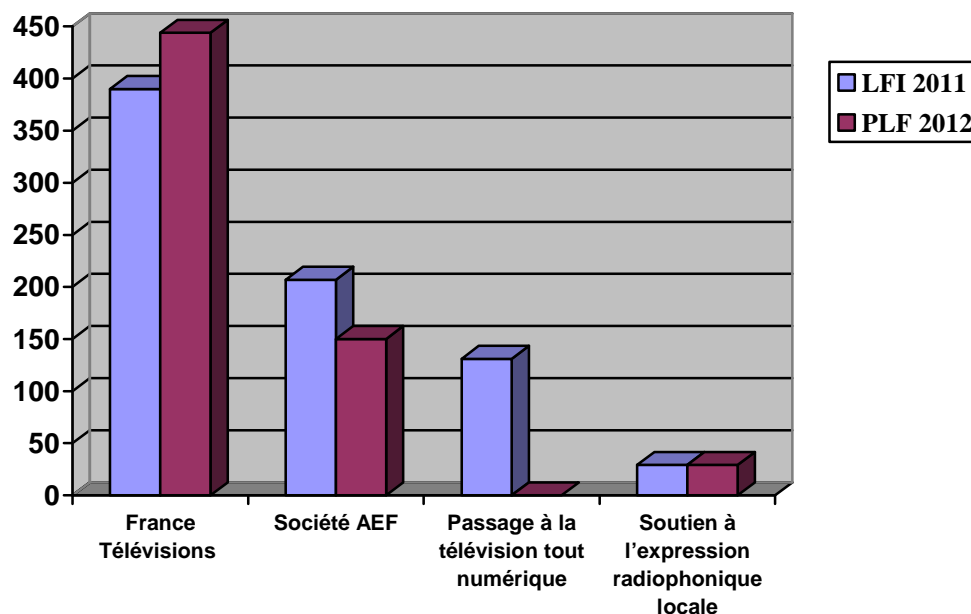
- et à la fin de la mission du groupement d'intérêt public (GIP) « France Télé numérique » (doté de 131 millions d'euros en LFI 2011) en raison du passage intégral de la France à la télévision diffusée par la voie hertzienne en mode numérique au 30 novembre 2011.

Les crédits budgétaires dédiés à France Télévisions sont, quant à eux, en hausse de 13,8 % sans que l'État n'explique véritablement ce choix de financer France Télévisions davantage sur des fonds budgétaires. Force est seulement de constater que le PAP n'évoque plus la compensation liée à la suppression de la publicité sur France Télévisions, qui légitimait pourtant cette dotation budgétaire¹.

Enfin, les sommes allouées à l'AEF dans le cadre du programme 115 sont en baisse de 56 millions d'euros (- 27,3 %), en raison d'une augmentation de la dotation issue du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » et celles destinées au fonds de soutien à l'expression radiophonique sont stables en euros courants, à hauteur de 29 millions d'euros.

¹ Sur la question de la dotation budgétaire, notons que la Commission européenne a adopté le 20 juillet 2010 une décision approuvant le dispositif pérenne de subvention budgétaire annuelle à France Télévisions, en complément du produit de la contribution à l'audiovisuel public (anciennement redevance audiovisuelle), afin de couvrir le coût net de ses missions de service public, renchéri par la suppression de la publicité.

Crédits budgétaires consacrés à l'audiovisuel
(en millions d'euros)



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Sur le plan de la présentation budgétaire, les crédits de la mission sont retracés dans deux programmes :

- le **programme 313** « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » qui retrace les sommes destinées à France Télévisions (action n° 1 « France Télévisions »), qui contient l'action n° 2 « Passage à la télévision tout numérique », laquelle sera uniquement abondée par le report des versements effectués au GIP en 2011, et la dotation au fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (action n° 3 « Soutien à l'expression radiophonique locale ») ;

- et le **programme 115** « Action audiovisuelle extérieure » qui comprend une partie des crédits alloués à la société AEF, ainsi que la subvention versée par la France à la radio franco-marocaine Médi 1 *via* la Compagnie internationale de radio et de télévision (CIRT).

B. LA MISSION « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »

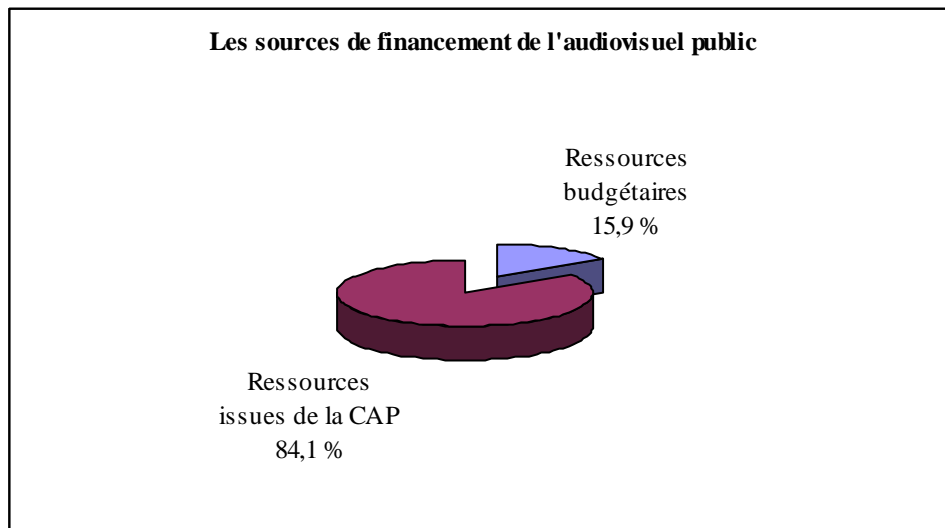
1. Les effets de la contribution à l'audiovisuel public

a) La détermination du produit de la CAP

Le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », qui constitue la mission éponyme, retrace en recettes, d'une part,

les remboursements d'avances correspondant au **produit de la contribution à l'audiovisuel public**, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur les avances, et d'autre part, le montant des dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public pris en charge sur le budget de l'État.

La contribution à l'audiovisuel public (CAP), notamment grâce à l'intervention du Parlement, est au cœur du financement des médias audiovisuels français du secteur public **puisqu'elle représente 84,1 % de leur financement.**



Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Le montant total des recettes de la CAP prévues pour 2012 s'élève à 3 290 millions d'euros TTC, contre 3 122 millions d'euros en LFI 2011, dont 2 764 millions d'euros au titre des encaissements nets (contre 2 652,2 millions d'euros en LFI 2011) et 526 millions d'euros au titre de la prise en charge des dégrèvements (contre 569,8 millions d'euros en LFI 2011).

Le tableau ci-après récapitule le nombre de redevables particuliers en métropole et en outre-mer, les encaissements bruts et nets de contribution à l'audiovisuel public, la compensation pour dégrèvement et les dotations aux organismes publics de l'audiovisuel.

	2009	Exécution 2010	LFI 2011	2009
Nombre de redevables (particuliers)	25 865 696	26 100 367	26 542 575	25 865 696
Encaissements bruts de CAP (M€)	2 488,6	2 587,9	2 695,6	2 488,6
Encaissements nets de CAP (M€)	2 458,8	2 558,7	2 652,2	2 458,8
Compensation pour dégrèvement (M€)	538,8	564,1	569,8	526,4
Dotations aux organismes publics (M€)	2 997,6	3 122,8	3 222	3 290,4

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

La hausse du produit de la CAP est liée :

- à l'augmentation du nombre de redevables qui s'explique par l'évolution naturelle de l'assiette ;

- et à l'augmentation du montant de la contribution à l'audiovisuel public. En 2011, il était fixé, après indexation, à 123 euros en métropole et 79 euros en outre-mer. Dans le PLF pour 2012, le montant de la contribution, après indexation, s'établira à 125 euros en métropole et à 80 euros dans les départements d'outre-mer, du fait de son indexation sur la prévision d'inflation retenue dans le projet de loi de finances (1,7 %).

S'agissant enfin des dégrèvements de CAP, votre rapporteur rappelle qu'ils sont normalement intégralement pris en charge par le budget général de l'État.

À l'occasion de la création du compte (par l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006), un plafond annuel a cependant été fixé afin de limiter le montant des dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public pris en charge par le budget général (à 440 millions d'euros en LFI 2006, 509 millions d'euros en LFI 2007, 493 en LFI 2008, 488 millions d'euros en 2009, 561,8 millions d'euros en LFI 2010, 569,8 millions d'euros en LFI 2011 **et 526,4 millions d'euros en PLF 2012¹**).

Il faut en effet rappeler que les crédits consacrés à la prise en charge par l'État du coût des dispositifs d'exonération de redevance étaient auparavant inscrits au chapitre 46-01 du budget des services généraux du Premier ministre, et qu'il s'agissait donc de crédits limitatifs, permettant d'assurer une maîtrise et une visibilité de l'évolution du coût de ces dispositifs pour l'État. La modification du régime de la redevance impliquant la transformation des exonérations en dégrèvements, qui constituent par nature des crédits évaluatifs, l'État a souhaité maîtriser le niveau des moyens qu'il consacre à l'audiovisuel public et garantir leur prévisibilité (en évitant

¹ L'article 22 du projet de loi de finances pour 2012 précise le montant prévisionnel de prise en charge des dégrèvements de CAP par le budget de l'État. Par ailleurs, les 530 millions d'euros correspondant à cette prise en charge sont inscrits dans la mission 200 « Remboursements et dégrèvements » (sous action 12-06).

tout risque de dérive incontrôlable du coût des dégrèvements liée à la réforme de la redevance) par la **définition d'un plafond de prise en charge de ces dégrèvements**.

En contrepartie du plafonnement de la prise en charge par l'État des dégrèvements de redevance, l'article 55 de la loi de finances pour 2005 a institué un **mécanisme qui garantit la ressource publique des organismes du service public de l'audiovisuel** : si les encaissements de redevance sont inférieurs au montant inscrit en loi de finances initiale, cette garantie-plancher prévoit que le budget général compense à due concurrence ce manque à gagner par une majoration du plafond des dégrèvements pris en charge par l'État. Là encore, les dégrèvements jouent un rôle de variable d'ajustement, mais cette fois-ci en faveur de l'audiovisuel public, qui se voit garantir un minimum de contribution à l'audiovisuel public, même si celle-ci est moins dynamique que prévu. Ce mécanisme, présenté en 2005 comme provisoire et destiné à protéger les ressources des aléas de la transition de l'ancien vers le nouveau régime, a été reconduit de 2006 à 2011 et mis en œuvre - selon les informations communiquées à votre rapporteur - en 2005 et 2006, années au cours desquelles l'application de la garantie a provoqué des réévaluations du plafond. Ce mécanisme n'a pas été mis en œuvre depuis, dans la mesure où les encaissements de contribution à l'audiovisuel public ont été supérieurs aux encaissements prévus. Le 2° de l'article 22 du présent projet de loi de finances prévoit l'application de cette « garantie-plancher » en 2012, si les encaissements nets de CAP sont inférieurs à leur montant prévisionnel (2 764 millions d'euros).

b) Les dégrèvements de CAP en 2012

L'article 196 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances initiale pour 2009 a prorogé, pour la seule année 2009, le dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public dont bénéficiaient les personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004, sous conditions de revenus et de cohabitation. Ce dispositif a ensuite été reconduit en 2010 et 2011. L'article 23 du présent projet de loi de finances propose de conserver ce régime dit des « droits acquis » pour 2012 qui concerne :

- des personnes âgées de plus de 65 ans au 1^{er} janvier 2004, non imposables à l'impôt sur le revenu (IR) sur leurs revenus de 2002, non assujetties à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en 2002, qui satisfaisaient en 2004 à la condition de cohabitation prévue à l'article 1390 du code général des impôts (CGI) mais ayant un revenu fiscal de référence supérieur au seuil fixé par l'article 1417 I du CGI ;

- et des foyers dont l'un des membres est handicapé, sous certaines conditions.

Le nombre de bénéficiaires de cette disposition est évalué à 425 000 foyers en 2012 (baisse du nombre de l'ordre de 10 %), pour un coût de 53 millions d'euros.

Par ailleurs, sont dégrévées de contribution à l'audiovisuel public les personnes exonérées ou totalement dégrévées de taxe d'habitation qui remplissent certaines conditions de revenus et de cohabitation. Il s'agit des personnes titulaires de l'allocation supplémentaire visée aux articles L. 815-1 et L. 815-24 du code de la sécurité sociale, des contribuables atteints d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence, des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés ; des personnes âgées de plus de 60 ans, des personnes veuves et des redevables occupant dans les départements d'outre-mer à titre d'habitation principale un local dont la valeur locative moyenne n'excède pas 40 % (50 % sur délibération de la commune) de la valeur locative moyenne des locaux d'habitation de la commune. Ces dégrèvements ont concerné 3,3 millions de personnes en 2010, pour un coût pour l'État de plus de 400 millions d'euros.

L'article 12 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion a, quant à lui, instauré, à compter de 2010, un dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public pour tous les foyers dont le revenu fiscal de référence est nul, sans distinction de statut (foyers ayant pour seules ressources les minima sociaux non imposables).

Le même article instaurait un régime de droits acquis en 2010 et 2011, sous conditions de ressources et de bénéfice du RSA, pour les foyers ayant bénéficié d'un dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public au titre du revenu minimum d'insertion. Les personnes concernées sont :

- uniquement dans les départements d'outre-mer, les personnes qui ont perdu le bénéfice du RMI en 2010 et qui n'étaient pas bénéficiaires du RSA au 1^{er} janvier 2011, ont bénéficié en 2011 d'un dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public sous réserve du respect de la condition de cohabitation prévue à l'article 1390 du code général des impôts ;

- uniquement dans les départements d'outre-mer, les personnes bénéficiaires du RSA au 1^{er} janvier 2011 et RMIstes en 2010 ont bénéficié en 2011 d'un dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public sous réserve du respect de la condition de cohabitation prévue à l'article 1390 du code général des impôts et sous conditions de ressources ;

- et uniquement en métropole, des contribuables titulaires du RMI en 2009 qui ont bénéficié d'un dégrèvement de contribution à l'audiovisuelle audiovisuelle due au titre de l'année 2009, titulaires du RSA au 1^{er} janvier 2011 et avec un revenu fiscal de référence de l'année 2010 inférieur au seuil de l'abattement mentionné à l'article 1414-A-1 du code général des impôts.

Ces mesures transitoires de dégrèvement s'achèvent en 2011 et ne sont pas reconduites en 2012 par le Gouvernement.

2. La structuration des programmes

La mission « Avances à l'audiovisuel public » retrace, en dépenses, le montant des avances accordées aux différents organismes affectataires visés au I de l'article 1605 du code général des impôts, à savoir France Télévisions, ARTE-France, Radio France, la holding AEF et l'INA.

La mission comporte ainsi cinq programmes composés chacun d'une action unique :

- le programme 841 « France Télévisions » qui vise à financer le groupe audiovisuel et ses chaînes de service public : France 2, France 3, France 4, France 5 et Réseau France Outre-mer (RFO) ;

- le programme 842 « ARTE-France », qui retrace les dotations allouées au pôle français de la chaîne ARTE ;

- le programme 843 « Radio France » qui correspond au financement de la société Radio France qui produit et diffuse sept chaînes de radio généralistes, thématiques et de proximité : France Inter, France Info, France Culture, France Musique, France Bleu, Le Mouv' et FIP ;

- le programme 844 « Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure » qui finance la société holding Audiovisuel Extérieur de la France, ses filiales chargées de missions de service public et TV5 Monde. Selon le projet annuel de performance, « *les crédits du programme 844 destinés à AEF complètent ceux du programme 115 du budget général intitulé « Action audiovisuelle extérieure »*. Votre rapporteur souligne que c'est formellement la loi du 5 mars 2009 qui a permis que les recettes issues de la contribution à l'audiovisuel public soient versées à la holding et non plus seulement à Radio France internationale qui était auparavant l'unique entité du groupe AEF pouvant être financée par la contribution à l'audiovisuel public ;

- et le programme 845 « Institut national de l'audiovisuel », qui constitue la dotation à l'INA dont la mission est d'assurer la conservation des archives audiovisuelles diffusées en France par les radios et les télévisions.

Les crédits attribués à ces organismes sont fixés à **3 290,4 millions d'euros** en PLF 2012 contre **3 222 millions d'euros** en LFI 2011, **soit une hausse de 2,12 %**.

C. SYNTHÈSE DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'AUDIOVISUEL

Les **crédits en faveur des médias audiovisuels** sont répartis de la façon suivante :

- la mission « Médias » du budget général regroupe **622,8 millions d'euros dans le PLF 2012** en faveur de France Télévisions, des radios locales et de la société de l'Action extérieure de la France (holding AEF), **ce**

qui représente une baisse des dotations de 17,7 % par rapport à la LFI 2011, qui s'explique principalement par la disparition des crédits dédiés au passage au tout numérique ;

- et la mission « Avances à l'audiovisuel public » est dotée de **3 290,4 millions d'euros** en faveur de France Télévisions, Radio France, ARTE-France, la holding AEF et l'Institut national de l'audiovisuel (INA), **soit une hausse de 2,12 % par rapport à la LFI 2011.**

Ce sont donc au total **3 913,2 millions d'euros** qui seront consacrés en 2012 à l'audiovisuel public français et aux radios locales, contre **3 978,6 millions d'euros** en LFI 2011, soit une baisse de 1,6 %.

Votre rapporteur constate donc, pour le regretter, que l'effort de l'État en faveur des médias audiovisuels baisse de manière assez conséquente en 2012.

Le tableau ci-après récapitule la répartition de ces crédits (en millions d'euros) :

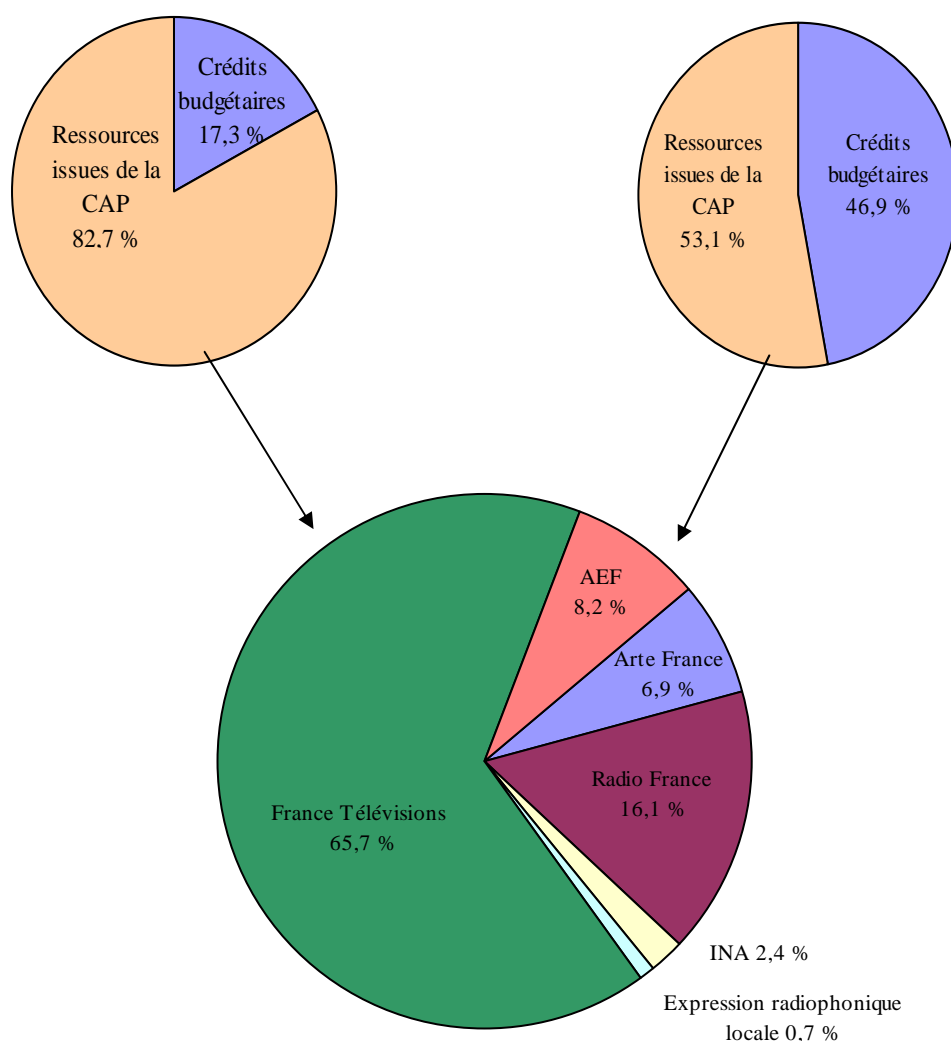
	Répartition entre les programmes	LFI 2011 Crédits de paiement	PLF 2012 Crédits de paiement	Évolution
France Télévisions	Mission Médias, programme 313	389,9	443,9	+ 13,8 %
	CCF « Avances à l'audiovisuel public », programme 841	2 146,5	2 126,3	- 0,9 %
	Total	2 536,4	2 570,2	+ 1,3 %
ARTE-France	CCF « Avances à l'audiovisuel public », programme 842	251,8	270,2	+ 7,3 %
Radio France	CCF « Avances à l'audiovisuel public », mission 843	606,6	629,8	+ 3,8 %
AEF + Médi I	Mission « Médias », programme 115	206,7	150,1	- 27,3 %
	CCF « Avances à l'audiovisuel public », programme 844	125,2	170,3	+ 36 %
	Total	331,9	320,4	- 3,5 %
INA	CCF « Avances à l'audiovisuel public », programme 845	91,9	93,9	+ 2,12 %
Expression radiophonique locale	Mission « Médias », programme 313	29	29	stable
GIP « France Télé numérique »	Mission « Médias », action 2 du programme 313	131	0	- 100 %
Total	Programmes 313 et 115 de la mission « Médias et industries culturelles » Compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »	3 978,6	3 913,2	- 1,6 %

Source : Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Les ressources **en faveur de l'audiovisuel public *stricto sensu*** (sans compter les dotations au fonds de soutien à l'expression radiophonique et au GIP France Télé numérique) devraient cependant s'établir à 3 884,2 millions d'euros dans le PLF 2012, contre 3 818,6 millions d'euros en LFI 2011 ce qui représente une augmentation de 1,7 %.

Il reste que la discussion sur ce projet de loi de finances paraît bien vaine dans la mesure où un nouveau projet de loi de finances sera rapidement discuté sur lequel **il semblerait que 20 millions de crédits soient supprimés pour l'audiovisuel public**, ce qui limiterait la hausse de ses ressources à 1,2 %, soit une augmentation inférieure à ce qui est prévu par leurs contrats d'objectifs et de moyens.

GRAPHIQUE SYNTHÉTIQUE DE LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'AUDIOVISUEL



II. ANALYSE DES CRÉDITS PAR OPÉRATEUR

A. FRANCE TÉLÉVISIONS : UNE RÉFORME À LA FOIS COÛTEUSE ET PERNICIEUSE

1. Le budget théorique pour 2012

Le présent projet de loi de finances prévoit que France Télévisions reçoit les dotations suivantes :

- 2 126,3 millions d'euros (soit 2 082,6 millions d'euros HT), contre 2 146,5 millions d'euros TTC en LFI 2011, au titre du programme 841 « France Télévisions » de la mission « Avances à l'audiovisuel public », ce qui correspond à une baisse de 0,9 % des crédits ;

- et 443,9 millions d'euros (contre 389,9 millions en LFI 2011) au titre du programme 313 « Contribution au financement de l'audiovisuel » de la mission Médias, ce qui correspond à une hausse de plus de 13,8 % des crédits.

La dotation publique globale de France Télévisions pour l'année 2010 s'élève donc à **2 570,2 millions d'euros TTC (2 526,5 millions d'euros HT), soit une augmentation de 1,3 % des crédits.**

Le PAP précise cependant que les recettes publicitaires ayant été plus élevées que prévues en 2011, l'État a choisi de diminuer les crédits de France Télévisions de 28 millions d'euros en exécution et de les reporter sur 2012, en majorant la dotation de l'État, ce qui porterait en fait la progression à 2 598,2 millions d'euros, soit selon le PAP, une augmentation de 3,6 % par rapport à la dotation publique en 2011 (sic).

Au-delà de ces arguties budgétaires, soulignons que cette évolution, si elle n'était pas remise en cause par le futur projet de loi de finances rectificative, rendrait la trajectoire financière pour 2012 conforme au contrat d'objectifs et de moyens.

Par ailleurs le budget de France Télévisions devrait être complété par des ressources publicitaires estimées à 425 millions d'euros en 2012, ce qui constitue une hypothèse à peu près réaliste.

Au final, en cumulant les ressources et après les prélèvements et commissions divers, les recettes nettes disponibles de France Télévisions devraient s'élever en 2012 à 2 626,6 millions d'euros, soit 77,7 millions d'euros de plus qu'en exécution 2011, dont près de 80 % devraient être dépensés en coûts de grille.

Si le fonctionnement de France Télévisions paraît *a priori* garanti en 2012, une lecture plus attentive des crédits montre que son financement n'est pas assuré, ne serait-ce qu'à moyen terme, et que l'entreprise a été profondément fragilisée par la réforme menée en 2009.

2. Un groupe fragilisé par la réforme de l'audiovisuel

a) L'entreprise commune : une réalisation confuse et contradictoire

La loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a refondu les dispositions de l'article 44 de la loi du 30 septembre 1986 afin de substituer aux différentes sociétés existantes une société nationale de programme unique, dénommée France Télévisions. En lui conférant la qualité de société nationale de programme, le législateur a donné à la société France Télévisions pour objet principal non plus simplement de coordonner l'activité des chaînes mais de **concevoir et de programmer directement des émissions audiovisuelles**.

La constitution de l'entreprise unique s'est effectuée par une fusion-absorption juridiquement ordonnée par l'article 86 de la loi du 5 mars 2009 et réputée intervenir à la date du 1^{er} janvier 2009. Les statuts de la nouvelle société nationale de programme unifiée ont ensuite été approuvés par le décret n° 2009-1263 du 19 octobre 2009.

Outre les aspects sociaux, la **mise en place de l'entreprise unique représentait un défi important** d'adaptation en interne.

Votre rapporteur salue tout d'abord la capacité de la direction de France Télévisions et des syndicats à négocier un accord sur l'avenant à la convention collective des journalistes, qui a été signé le 15 septembre 2011. Il s'agissait d'un défi important imposé par la réforme.

Votre rapporteur espère qu'un texte de substitution à la convention collective des personnels techniques et administratifs, qui doit être signé avant le 8 octobre 2012, le sera dans le même esprit.

Par ailleurs, la **mise en place du guichet unique**, tant craint par les producteurs, ne s'est pas réalisée, notamment grâce au choix de M. Rémy Pflimlin, de redonner leur place aux différentes chaînes, à la fois dans le projet éditorial mais également en termes de choix et de négociation.

En revanche, le **malaise lié à la mise en place de la réforme ne semble pas dissipé**, ce qui a conduit France Télévisions à demander l'introduction dans le COM d'un objectif d'amélioration de la santé et de la qualité de vie au travail et à créer une direction de la prévention des risques liés au travail, y compris les risques psychosociaux.

Votre rapporteur constate que cette fragilisation du groupe France Télévisions par la création de l'entreprise unique a été gérée en évitant le pire. Il considère en revanche que la question de son financement posera des problèmes très rapidement.

b) Une fragilisation économique de l'État et de France Télévisions

Je crois qu'il est important tout d'abord de souligner, comme l'a fait Mme Martine Martinel, rapporteur des crédits relatifs aux médias à la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, que le financement de la réforme de 2009 est une « *bombe à retardement pour les finances publiques* ».

En effet, la taxe sur les recettes de publicité des éditeurs de télévision instaurée par la loi du 5 mars 2009 précitée a vu son taux passer de 3 % du montant des recettes annuelles, à 0,5 % jusqu'à la suppression totale de la publicité sur France Télévisions. Le montant des sommes encaissées, qui devait avoisiner les 50 millions d'euros, s'est donc élevé à 17,8 millions d'euros en 2010 et devrait rester à ce niveau en 2011 et 2012¹.

En outre, la taxe prévue à l'article 302 *bis* KH du code général des impôts (CGI) sur les prestations fournies par les opérateurs de communications électroniques a fait l'objet d'un avis motivé de la part de la Commission européenne, qui estime qu'elle est incompatible avec l'article 12 de la directive « autorisation », laquelle prévoit que les taxes imposées aux opérateurs de télécommunications doivent être spécifiquement et directement liées à la couverture des coûts administratifs et réglementaires du secteur des télécommunications. La France ayant décidé de ne pas se conformer à cet avis, la question sera tranchée par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE).

Le produit de cette taxe, qui s'est élevé à 255 millions d'euros en 2010, devrait avoisiner les 250 millions d'euros en 2011 et 2012.

Le montant cumulé de ces deux taxes se fixe à environ 270 millions d'euros, ce qui est éloigné des 450 millions d'euros prévus initialement et encore bien loin des 300/350 millions d'euros nécessaires afin de neutraliser la réforme de l'audiovisuel public sur les comptes de l'État. A cela s'ajoute le risque précité et très réel de voir la Commission européenne demander à la France de rembourser plusieurs centaines de millions d'euros aux opérateurs télécoms.

Par ailleurs, aussi incroyable que cela puisse paraître, et plus inquiétant encore, **aucun financement spécifique n'a été prévu pour la compensation de la suppression totale de la publicité sur France Télévisions.**

S'agissant de la compensation versée à France Télévisions, elle est passée de 450 millions d'euros en 2009 à un chiffre inférieur aujourd'hui, qu'il est un peu difficile d'estimer au vu du double financement budgétaire et affecté de la société nationale de programmes. Ce que l'on peut commenter en revanche, c'est la trajectoire fixée par la tutelle à France Télévisions pour ses recettes publicitaires : celles-ci sont supposées passer de 425 millions

¹ Selon les réponses aux questionnaires budgétaires, ce montant serait de 17 millions d'euros en 2011 et 18 millions d'euros en 2012.

d'euros en 2011 à 450 millions d'euros en 2012, ce qui est optimiste du point de vue du marché publicitaire, surtout lorsque le cap qui est fixé à France Télévisions pour 2016 est en fait la suppression totale de la publicité, et donc de ses recettes commerciales. **France Télévisions est donc supposée augmenter ses ressources propres avant de les voir s'effondrer !**

Votre rapporteur constate que l'ambiguïté de la majorité présidentielle est particulièrement frappante sur la question du parrainage. Sans que l'on sache bien pourquoi, celui-ci est resté autorisé après 20 heures sur les antennes de France Télévisions. Le groupe a donc utilisé cette marge de manœuvre afin d'augmenter ses recettes, mais cette pratique a déplu et on lui a imposé une « charte de parrainage », l'autorisant à en faire, mais de manière modérée (*sic*). Il s'agit au mieux d'une valse-hésitation et au pire d'un double langage, mais dans tous les cas ce type de comportement nuit très fortement à un groupe qui a besoin de stabilité dans une période où le modèle télévisuel est en mutation.

c) Les défis de France Télévisions

(1) Le développement numérique : un projet nécessaire et coûteux

Comme la presse écrite avant lui, le monde audiovisuel fait sa révolution numérique : les innovations technologiques, la multiplication des écrans, l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché ont déjà modifié le paysage et le modifieront profondément ces prochaines années.

L'audiovisuel public se doit de suivre les usages et les technologies au service des téléspectateurs et de l'ambition culturelle qu'on peut avoir pour lui. Dans ce cadre, France Télévisions axe son développement sur une stratégie de « *média global* ». L'objectif de France Télévisions est ainsi **d'optimiser l'exposition des contenus du service public sur l'ensemble des supports de communication** (Internet, mobile, TV sur ADSL...) et **l'ensemble des terminaux** (TV, PC, mobiles, terminaux nomades...).

Cette stratégie passe, selon France Télévisions, « *par l'intégration d'une logique multi-supports dès l'amont de la conception des programmes, par le développement de nouveaux services et par l'acquisition des droits nouveaux médias des programmes diffusés par France Télévisions* ».

La **stratégie multimédia de France Télévisions se décline en trois dimensions** : le développement d'offres transversales, le développement de la télévision hors de l'écran traditionnel et la préparation de l'Internet télévisuel.

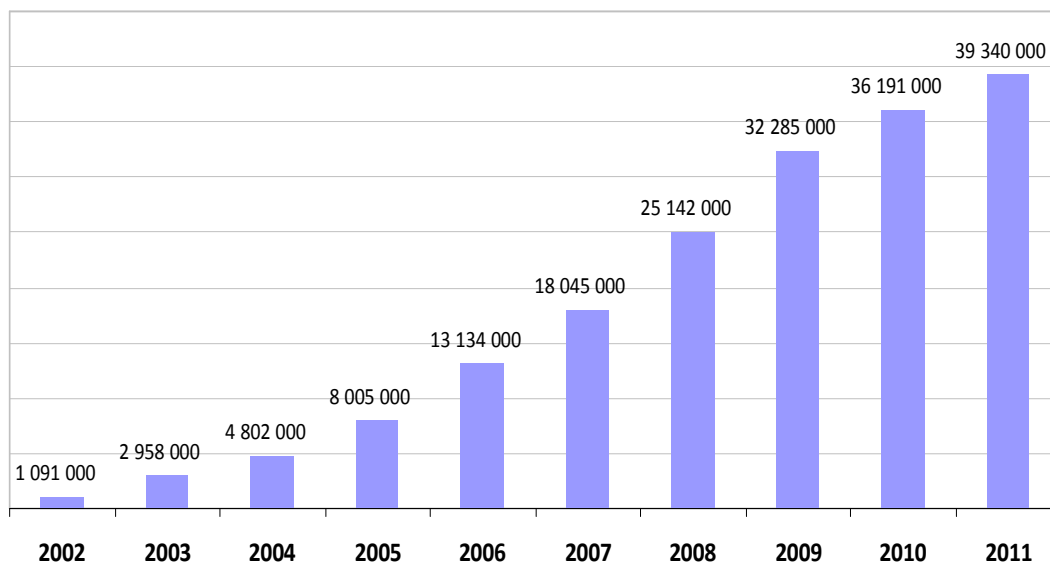
Votre rapporteur se réjouit déjà du succès des sites Internet de France Télévisions qui ont enregistré une fréquentation moyenne de 36,2 millions de visites par mois en moyenne en 2010, soit une croissance de 12,1 % par rapport à 2009. Le nombre de pages vues sur les sites a quant à lui atteint en moyenne 308 millions par mois contre 342 millions en 2009,

soit une baisse de 10 %, qui s'explique notamment par une modification de la méthode pour compter les pages sur certains sites.

En 2011, le nombre moyen de visites par mois sur les sites Internet du groupe France Télévisions a atteint 39,3 millions, soit une progression de 9 % par rapport à 2010.

Visites - France Télévisions Global

(Moyennes mensuelles - source : Estats)



Source : Réponses au questionnaire budgétaire

Mais cette réussite des sites doit s'accompagner d'une mise en valeur intéressante des contenus. A cet égard, le développement d'une offre transversale (aux chaînes de France Télévisions) autour de cinq thématiques est pertinent. Il s'agit de :

« - la création d'une plateforme d'information en continu traitant l'actualité en temps réel. Cette offre sera multiplateforme, accessible aussi bien sur un écran d'ordinateur que sur les mobiles et les téléviseurs connectés ;

- du développement d'une offre d'information internationale. Rénové, renforcé, le site « Géopolis » deviendra la tête de pont d'une offre transversale dans ce domaine ;

- du développement d'une offre d'information culturelle. En étendant ses contenus au-delà des vidéos, le site « Culture Box » élargira son offre originelle : plus de formats, plus de contenus, plus de proximité ;

- du renforcement du dispositif événementiel sur le modèle de ce que France Télévisions a réalisé lors du « web10 » ou du « Salon de l'agriculture ». Avec des créations numériques ad hoc, des relais dans les

programmes et des actions in situ, c'est à chaque fois un dispositif lourd qui trouve son relais et son écho dans des actions en ligne ;

- et du renforcement de l'offre d'information de proximité, par le biais des 24 sites régionaux de France 3 et des 9 sites « pays » de RFO ».

À l'image de la plateforme d'information, une plateforme sport devrait voir le jour en 2012.

Sur le développement de la télévision « hors la boîte », divers canaux sont utilisés.

La stratégie de France Télévisions sur les réseaux sociaux a été renforcée avec l'animation de diverses communautés. Votre rapporteur considère que cette voie est particulièrement importante :

- dans la perspective de **rajeunissement de l'audience du groupe**, qui constitue un réel enjeu ;

- et surtout, afin de **faire partager au plus grand nombre les valeurs du service public**, comme celles de l'indépendance d'esprit, du pluralisme et de la citoyenneté. Dans son rapport sur les jeunes et les nouveaux médias, votre rapporteur avait ainsi souligné le fait que les valeurs de service public irriguaient également la programmation jeunesse, avec la volonté de fédérer les parents et les enfants, les petits et grands et les filles et les garçons face à un marché qui a de plus en plus tendance à segmenter les publics, de favoriser l'originalité de la narration et l'exemplarité des programmes¹. Il avait également insisté sur l'importance de la stratégie de développement de ces programmes sur tous les supports dans la perspective de constitution d'un « service public numérique ».

Le souhait de dynamiser le club des téléspectateurs est à cet égard une excellente idée car il constitue une source potentielle de rayonnement de l'offre de France Télévisions.

En mobilité, France Télévisions a longtemps été en retard.

Le lancement du « *player* » France Télévisions (application disponible sur iPad et iPhone) en avril 2011 a permis de le combler en partie. A la fin juillet 2011, cette application a été téléchargée plus de 730 000 fois. En août 2011, la nouvelle version a intégré localement la diffusion des chaînes ultramarines et a proposé le rattrapage des journaux télévisés régionaux. L'application est désormais disponible sur Android.

Selon France Télévisions, le « *player* » ouvre la voie à un **service regroupant direct, rattrapage et partage**. Il doit inspirer la refonte du service de TV de rattrapage, présent actuellement sur *pluzz.fr* mais également sur les box des opérateurs. En effet, l'offre est aujourd'hui accessible sur les box de Free et d'Orange. Des accords similaires sont en passe d'être signés

¹ *Les nouveaux médias : des jeunes libérés ou abandonnés ? Rapport d'information n° 46 (2008-2009) de M. David ASSOULINE, fait au nom de la commission des affaires culturelles.*

avec SFR (mise à disposition du service fin 2011) et Bouygues (mise à disposition du service au 1^{er} semestre 2012).

Votre rapporteur estime que **cette politique constitue un enjeu majeur pour le service public qui a pour mission d'offrir le plus largement au citoyen la possibilité de visionner gratuitement des programmes qu'il a financés** par la contribution à l'audiovisuel public et qui font partie du patrimoine culturel français.

Il note à cet égard que *l'iPlayer* de la BBC représente 12 % de l'ensemble des visites de sites de vidéo au Royaume-Uni, ce qui est particulièrement exceptionnel. Le fait que le groupe audiovisuel soit propriétaire des programmes qu'ils diffusent change la donne, néanmoins, il doit clairement s'agir d'une source d'inspiration pour France Télévisions.

S'agissant de la télévision connectée, votre rapporteur se réjouit que la réflexion de France Télévisions ait été menée largement en amont.

L'analyse suivante lui semble être pertinente, avec une anticipation de ce que pourrait être cette télévision connectée :

« - s'il s'agit d'un mode applicatif, France Télévisions devra être fortement présente sur les magasins d'applications et nouer des partenariats avec les fabricants de matériels ;

- s'il s'agit d'une barre de recherche, France Télévisions devra être performante sur les métadonnées et sur la promotion de ses marques ;

- s'il s'agit des chaînes comme actuellement, France Télévisions devra concentrer ses efforts sur l'enrichissement de ses programmes ;

- s'il s'agit d'un second écran, France Télévisions devra prioritairement être active sur les réseaux sociaux et reconnue dans les outils de recommandation.

Parce que la réalité des usages résultera probablement d'un mélange de ces hypothèses, France Télévisions se préparera à saisir toutes les opportunités et a pour cela formé une « force opérationnelle » dédiée à cette réflexion ».

Le secteur du développement numérique a bénéficié en 2010 d'un budget de 35,6 millions d'euros en 2010 et de 56,5 millions d'euros pour 2011. **Votre rapporteur regrette que le contrat d'objectifs et de moyens ne détaille pas l'investissement prévu en la matière de 2012 à 2015** car il s'agit indéniablement de l'un des grands chantiers de France Télévisions, qui demandera des investissements importants.

(2) La mise en place d'une chaîne jeunesse

Le groupe France Télévisions a pour ambition de mettre en place avec France 4 une chaîne pour jeunes adultes (15-34 ans) populaire de service public.

Votre rapporteur ne conteste pas cette ambition mais insiste sur l'importance de **créer une offre jeunesse spécifique**, qui soit largement dédiée à l'animation. A cet égard, il estime qu'une cohabitation des deux cibles sur un même canal est possible et l'appelle de ses vœux.

d) La définition d'un modèle de financement crédible

Votre rapporteur considère que la contribution à l'audiovisuel public est le **socle du financement du secteur parce qu'à travers son affectation, elle garantit l'indépendance** de ce média majeur qu'est l'audiovisuel.

Au vu à la fois des difficultés budgétaires de France Télévisions et de la part très importante de dotation budgétaire dans son financement, votre rapporteur a considéré qu'il était nécessaire de faire des propositions permettant d'augmenter le rendement de la CAP. A cet égard, il se réjouit que la commission ait adopté la mesure simple et juste qu'est la réintégration des résidences secondaires dans son assiette, même s'il entend celles et ceux qui considèrent qu'ajoutée à une politique d'austérité injuste, cette réintégration pourrait être incomprise.

Votre rapporteur souligne qu'il s'agit d'une idée défendue avec constance par notre commission. Lors de la réforme du recouvrement de la redevance audiovisuelle par la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004, M. Louis de Broissia, alors rapporteur du budget des médias au nom de votre commission, s'était ainsi opposé à l'exonération des résidences secondaires dans les termes suivants : *« votre rapporteur conteste l'opportunité d'une telle décision, dont le coût est estimé à 58 millions d'euros. La fraude sur les résidences secondaires n'était pas une fatalité et pouvait être efficacement endiguée. En effet, le taux de 65 % de fraude avancé par l'Inspection générale des finances s'expliquait notamment par l'exigence de la preuve d'une détention permanente du dispositif de réception pour que la redevance soit perçue. Il fallait dans ces conditions avoir à faire à des contribuables extrêmement vertueux pour que ces derniers ne profitent pas des largesses offertes par une telle disposition : ils n'avaient en effet qu'à déclarer transporter leur poste chaque fois qu'ils se rendaient dans leur résidence secondaire pour se voir dispensés du paiement de la redevance. (...) Il est regrettable qu'en ne décidant de ne prélever qu'une seule redevance par foyer, le Gouvernement donne l'impression de valider a posteriori le choix des fraudeurs. Ce faisant, il limite du même coup le dynamisme de l'assiette de la redevance au risque de pénaliser les entreprises de l'audiovisuel public ».*

Point n'est besoin d'en dire davantage. L'adoption tôt ou tard de cette mesure, dont le rendement est évalué entre 200 et 250 millions d'euros, paraît nécessaire afin d'assurer la pérennité de notre audiovisuel public, alors que l'on a fait disparaître 400 millions d'euros de recettes publicitaires.

B. ARTE-FRANCE : UN BUDGET PRÉSERVÉ... POUR L'INSTANT

La dotation publique allouée à Arte-France s'élève en PLF 2012 à 270,2 millions d'euros TTC, contre 251,8 millions d'euros TTC (246,6 millions d'euros HT) en LFI 2011, soit une hausse de 7,3 %, ce qui est conforme aux prévisions du contrat d'objectifs et de moyens 2012-2016 qui vient d'être signé.

Votre rapporteur souligne que ce **soutien** est pleinement **légitime** à la fois au vu de la qualité des programmes diffusés et de l'importance du développement de cette chaîne.

1. Les bons résultats d'Arte

Le bilan de l'exécution du COM 2007-2011 **est positif sur l'essentiel des objectifs**, hormis les audiences. En effet, Arte-France a atteint 80 % des indicateurs de performance en 2011, dont la totalité des objectifs budgétaires.

Malgré une hausse importante des coûts de diffusion, et grâce à la qualité de sa gestion (redéploiements d'économies) et à l'aide de l'État (avenant au COM signé le 17 mars 2011), Arte-France est parvenue à respecter ses engagements de production et de dépenses de programmes, assurer une présence forte et dynamique sur Internet et sur les nouveaux vecteurs de diffusion, grâce à une créativité éditoriale et des développements technologiques importants, maintenir ses frais de structure et ses frais de personnels en dessous des prévisions du COM et dépasser les objectifs de recettes commerciales.

Plus précisément en 2010, Arte-France a poursuivi son soutien actif à la création audiovisuelle et cinématographique et a dépassé les objectifs qui lui étaient fixés en investissant 64,9 millions d'euros, en produisant 44 heures de fictions françaises, en consacrant 3,7 % de ses ressources aux engagements de production d'œuvres cinématographiques européennes et en diffusant 144 films.

Toutefois, le bilan du COM 2007-2011 est aussi marqué par une dégradation en France de l'audience cumulée hebdomadaire d'Arte-France, qui est de 7 % en 2010 (soit moins de 2 % de part d'audience), alors que l'audience a légèrement progressé en Allemagne. Afin d'inverser cette tendance, Arte-France va renouveler en profondeur sa grille à l'antenne.

2. Les enjeux d'avenir

Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2012-2016, qui a été soumis au conseil de surveillance d'Arte-France le

17 octobre 2011 vient d'être transmis à la commission, qui rendra un avis à la fin du mois de novembre.

Dans le projet de COM, la dotation publique croît en moyenne annuelle de 3,8 % sur la période 2012-2016. L'objectif principal est de parvenir à **reconquérir son audience sans perdre sa singularité de chaîne culturelle européenne**, et son exigence en matière de création.

Afin d'atteindre cet objectif, une nouvelle grille devrait être lancée dès janvier 2012, dont les éléments principaux seraient :

- un nouveau programme d'avant soirée innovant, sur la case 20 h - 20 h 40 tous les jours de la semaine, combinant magazine et œuvre (fiction ou animation courte) ;

- un décalage du journal d'information à un horaire plus adapté au public français, de 19 h à 19 h40 ;

- une « *verticalisation* » de la grille : chaque jour de la semaine, le programme complet de la soirée s'adresse à un public cible donné, afin de le fidéliser dans la durée par une lisibilité accrue de la programmation ;

- un rendez-vous documentaire avec un invité, tous les jours de la semaine, vers 18 h, axé sur la découverte ;

- un après-midi culturel tous les dimanches ;

- des événements documentaires dans l'année, répartis dans les différentes cases documentaires de la grille ;

- et une amélioration de la qualité des productions de fictions et d'animation.

Arte-France a par ailleurs acquis au cours du précédent COM une forte notoriété dans le domaine numérique avec des programmes destinés à Internet récompensés par des prix internationaux et en devenant une référence du secteur pour la captation de spectacles vivants retransmis sur Internet.

Votre rapporteur soutient pleinement le projet d'Arte de renforcer sa position de pointe sur la télévision en ligne, *via* la diffusion en flux sur arte.tv, le déploiement de la télévision de rattrapage (Arte +7) sur tous les vecteurs, et le développement des plateformes thématiques de visionnage

Le financement proposé semble être à la mesure de ces enjeux. Votre rapporteur note cependant encore une fois que la visibilité sur le maintien de ce montant de dotation est extrêmement faible, puisque, selon certaines sources, le projet de loi de finances rectificative diminuerait les crédits consacrés à l'audiovisuel en général de 20 millions d'euros, et de 1 million pour Arte.

Le COM serait ainsi bafoué au moment où le Parlement sera appelé à se prononcer sur le projet.

C. RADIO FRANCE

1. Des investissements lourds liés au chantier de la Maison de la Radio

La dotation publique allouée à Radio France *via* le programme 843 « Radio France » s'élève en PLF 2012 à 629,8 millions d'euros TTC, en augmentation de 3,6 % par rapport à la LFI 2011 (606,6 millions d'euros), conformément au COM 2010-2014.

Ce financement comporte :

- une **dotation de fonctionnement** de 589,7 millions d'euros HT, contre 570,5 millions d'euros en LFI 2011, soit une hausse de 3,4 % ;

- et une **dotation d'équipement** de 27,1 millions d'euros HT, en augmentation de 14,8 %, destinée au financement des travaux de réhabilitation et de mise en sécurité de la Maison de Radio France.

Ces dotations sont conformes au contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2010-2014 signé le 29 juillet 2010 : le seul écart porte sur 2 millions d'euros HT qui ont été retirés de la dotation de fonctionnement pour 2012, afin de tenir compte du décalage du départ de RFI, qui versera donc plus longtemps à Radio France un loyer, en tant que locataire de la Maison de Radio France.

Le budget 2012 présenté par Radio France à ce stade correspond à l'année 2012 du plan d'affaires du COM 2010-2014, excepté l'ajustement sur les loyers de RFI, et repose sur les grands équilibres suivants :

- les charges d'exploitation sont estimées à 631,4 millions d'euros, en hausse de 2,4% par rapport au budget 2011. Radio France fait l'hypothèse d'une progression annuelle de la masse salariale entre le budget 2011 et la prévision 2012 tenant compte de la renégociation en cours de l'accord d'entreprise et de la poursuite des efforts de productivité afin d'atteindre la cible annuelle moyenne fixée dans le COM. Radio France va également poursuivre en 2012 la maîtrise de ses autres charges de fonctionnement, *via* notamment l'optimisation de ses achats et la maîtrise de ses coûts de diffusion. 2012 sera également marquée par la fin de la montée en puissance de l'accord avec les sociétés de droits d'auteur et de droits voisins ;

- la dotation publique de fonctionnement augmente de 3,4 % (+ 19,2 millions d'euros) en 2012. Radio France prévoit une stabilité de ses recettes publicitaires par rapport au budget initial de 2011. Le COM anticipe une augmentation des autres produits d'exploitation en 2012 de 1,3 million d'euros (+ 5,8 %), essentiellement grâce à une activité plus soutenue des orchestres de Radio France ;

- le niveau des dotations aux amortissements et provisions nets de reprises de provisions et de subvention d'investissement serait en hausse sensible (+ 17,6%) par rapport à 2011 avec un montant de 26,9 millions

d'euros, qui s'explique par la hausse des amortissements consécutive à la livraison du parking et de la première tranche de réhabilitation courant 2011 ;

- le résultat opérationnel de 2012 serait quasi-nul (+ 0,4 million d'euros) et compenserait un résultat financier (- 0,3 million d'euros) et un résultat exceptionnel (- 0,1 million d'euros) tous les deux négatifs.

Votre rapporteur souhaite souligner que Radio France est confrontée à un véritable défi avec le chantier de réhabilitation de la Maison de la Radio. En dépit d'un soutien important de l'État, elle finance sur fonds propres une partie importante des coûts (7,2 millions d'euros) **au détriment des autres investissements nécessaires pour assurer les développements stratégiques, notamment le média global, et renouveler les moyens de production et d'exploitation.**

Une réflexion devra donc être menée sur les besoins de Radio France à moyen terme, dans le cadre du présent COM et du prochain.

2. Les évolutions de la grille

Le programme de Radio France en 2012 sera plus particulièrement centré sur :

- le **renforcement de l'identité de chacune des antennes**. L'année 2011 aura vu le lancement d'une nouvelle station du réseau France Bleu, en février, à Toulouse. L'année 2012 verra la préparation de la **création d'une 44e station** dans la Loire, à **Saint-Etienne**, pour laquelle le Gouvernement a exercé une demande de préemption de la ressource radio électronique auprès du CSA, afin d'améliorer la couverture du territoire par le réseau de proximité de Radio France. **Votre rapporteur soutient fortement cette extension du réseau France Bleu.** La question qui se pose est celle de savoir s'il peut avoir lieu à coûts constants et à qualité égale, avec le risque notamment de développer de nombreux programmes en syndication, au détriment de l'identité de chaque antenne ;

- par ailleurs, après l'évolution réussie de la « rythmique » de France Info, le travail de recentrage des programmes de Fip et la refonte du format du Mouv' accompagnée de l'installation de l'ensemble des équipes à Paris en 2010, Radio France aura mené en 2011 un travail de refonte significative de la grille de France Musique ainsi qu'un ajustement de la nouvelle grille du Mouv' afin de renforcer son adéquation avec les attentes du jeune public. L'année 2012 permettra de tirer les conclusions de leur accueil par les auditeurs. Radio France a prévu de renforcer son dispositif pour couvrir les différentes échéances électorales françaises et internationales, notamment par le biais d'une nouvelle émission politique commune à toutes les antennes du groupe ;

- le **développement des nouvelles technologies**. Si le rythme d'avancement de la radio numérique terrestre a connu un coup d'arrêt en

2011, le chantier de redéfinition et de refonte des sites Internet se poursuivra en 2012 - après la mise en ligne des sites de France Culture (mai 2010) et de France Inter (juillet 2011) - avec la refonte des sites de France Info, France Bleu et de France Musique/Direction de la Musique et la généralisation sur les sites des chaînes du *player* multimédia avancé et intelligent, permettant de personnaliser l'écoute et d'offrir une navigation transverse dans l'ensemble des contenus et du patrimoine disponible.

D. L'INSTITUT NATIONAL DE L'AUDIOVISUEL

La dotation de l'Institut national de l'audiovisuel s'élève à 93,9 millions d'euros TTC en PLF 2012 contre 91,9 millions d'euros en LFI 2011, soit une hausse de 2,1 %.

Cette évolution est parfaitement conforme aux engagements du troisième COM de l'INA pour la période 2010-2014, sauf le versement de 39 millions d'euros d'allocation spécifique prévue pour le projet immobilier, qui a été repoussé à 2012. Les ressources issues de la contribution à l'audiovisuel public sont réparties entre une dotation d'exploitation (84,4 millions d'euros) et une dotation d'investissement (7,6 millions d'euros).

Cependant, **suite à l'amendement adopté sur proposition du Gouvernement** lors du débat à l'Assemblée nationale, **ce budget devrait être amputé de 1 million d'euros (soit 1,08 % de la dotation)** au titre de la contribution que doivent apporter tous les opérateurs de l'audiovisuel public au plan de redressement des finances publiques annoncé le 7 novembre. Votre commission s'étonne que la contribution demandée au plus petit des opérateurs représente **un effort trois fois supérieur** à celui de Radio France, d'Arte-France et de l'AEF et près de deux fois supérieur à celui de France Télévisions.

Un an seulement après la signature du COM, **il est regrettable que l'État revienne sur ses engagements** alors même que le plan de sauvegarde et de numérisation doit amener l'INA à numériser 88 % de son fond d'ici à fin 2014.

Par ailleurs, les ressources propres de l'INA devraient augmenter de 3,6 %, à hauteur de 41,9 millions d'euros en 2012, conformément au COM.

Ces crédits sont destinés à mettre en œuvre les grands objectifs stratégiques de l'INA fixés dans le COM, à savoir :

- la conduite de sa mission de sauvegarde des archives et d'enrichissement de sa collection ;
- la valorisation de sa collection ;
- et la transmission des savoirs et des compétences.

L'année 2012 devrait être consacrée plus spécifiquement à :

- la sécurité de l'exploitation des archives : si le rythme du plan informatique de reprise d'activité est maintenu, 90 % des données devraient être sécurisées conformément à l'objectif fixé dans le COM pour 2012 (75 % à fin 2011) ;

- la lutte contre l'obsolescence des supports, qui correspond à une activité traditionnelle de l'Institut. Devrait, à cet égard, être lancé le transfert de nombreux fichiers vidéo vers le format JPEG 2000 ;

- l'insertion professionnelle des diplômés à travers le renforcement de sa politique de relation suivie avec les entreprises accueillant des apprentis, des contrats de professionnalisation (BTS et licence professionnelle) et les stagiaires (Masters). Des échanges seront formalisés entre les équipes pédagogiques de l'INA et les anciens diplômés ;

- la valorisation des collections à travers l'enrichissement du fonds disponible en ligne, **le développement de la plateforme de blogs et de la nouvelle offre photo** ainsi qu'une meilleure valorisation des partenariats et des fonds régionaux ;

- et l'élargissement des activités du dépôt légal avec la poursuite du dépôt légal de l'Internet.

E. LE GIP FRANCE TÉLÉ NUMÉRIQUE : UNE BONNE AFFAIRE POUR LES CHAÎNES PRIVÉES ?

Votre rapporteur estime que l'on peut se réjouir du succès du groupement d'intérêt public, qui a conduit le passage au tout numérique dans de bonnes conditions, ce qui a permis de réduire rapidement les doubles coûts de diffusion pour les chaînes historiques. Il souhaiterait cependant que puisse être rapidement mené **un bilan financier et politique de l'opération**.

En effet, les postes de coûts prévus par le GIP « France Télé numérique » pour mener à bien le projet de passage à la télévision tout numérique étaient les suivants :

- la campagne nationale d'information destinée à informer les téléspectateurs des conditions de passage à la télévision tout numérique. **Elle a été entièrement à la charge de l'État**. Son coût était estimé à 20,4 millions d'euros ;

- les campagnes d'information régionales ainsi que les frais de fonctionnement du GIP ont été pris en charge pour moitié par l'État et pour l'autre moitié par les chaînes membres du GIP au prorata de leur participation au capital du GIP : France Télévisions (15 %), Arte-France (5 %) et TF1, Canal+, M6 (10 % chacun). **Le coût total de ces actions était estimé à 157 millions d'euros, soit 15,7 millions d'euros à la charge des chaînes privées ;**

- le fonds d'aide prévu par l'article 102 de loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et destiné à assurer la continuité de réception pour les foyers exonérés de redevance audiovisuelle les plus démunis. **L'État a pris en charge intégralement les coûts de ce fonds estimé initialement entre 150 et 180 millions d'euros.**

Votre rapporteur rappelle que la compensation de la participation des chaînes de télévision privée au GIP prévue par la loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur était particulièrement importante, puisque leur autorisation de diffusion numérique a été prorogée de cinq ans.

Or il s'avère que ces chaînes ont finalement versé 9,34 millions au GIP sur l'ensemble de la période, soit bien moins que ce qui était initialement prévu.

F. LE SOUTIEN À L'EXPRESSION RADIOPHONIQUE LOCALE

Aux termes de l'article 80 modifié de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, les radios locales associatives dont les ressources commerciales issues de la publicité sont inférieures à 20 % de leur chiffre d'affaires total, qui accomplissent une mission de communication sociale de proximité, **peuvent bénéficier d'une subvention versée dans le cadre du Fonds de soutien à l'expression radiophonique.**

Aux termes du décret n° 2006-1067 du 25 août 2006 pris pour l'application de l'article 80 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, quatre types de subventions sont attribués :

- la **subvention d'installation** : cette aide bénéficie uniquement aux radios associatives nouvellement autorisées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Son montant maximal est de 16 000 euros ;

- la **subvention d'équipement** : cette aide est destinée à financer les projets d'investissement en matériel radiophonique d'un service de radio, à hauteur de 50 % au maximum de leur montant et dans la limite de 18 000 euros par période de cinq ans. Elle peut faire l'objet d'une demande initiale et d'une demande complémentaire, chacune donnant lieu à deux versements. Le premier versement représente 60 % de l'aide calculée sur la base des devis présentés, le second, soit 40 %, est effectué sur présentation des factures attestant de la réalisation de l'investissement ;

- **et les subventions de fonctionnement.** Elles prennent deux formes : la **subvention d'exploitation**, dont l'attribution annuelle revêt un caractère automatique, est déterminée selon un barème fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la communication et du budget ; la seconde subvention de fonctionnement, introduite par la réforme de 2006, est la **subvention sélective à l'action radiophonique.** Cette dernière est attribuée

par le ministre chargé de la communication sur proposition d'une commission consultative, et a pour objet de soutenir les services de radio qui ont réalisé des actions particulières dans un certain nombre de domaines tels que l'emploi, l'intégration, la lutte contre les discriminations, la culture et l'éducation.

L'article 80 de la loi du 30 septembre 1986 prévoyait jusqu'en 2008 que le financement de ces aides est assuré par un prélèvement sur les ressources provenant de la publicité diffusée par voie de radio et de télévision. La clôture du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » et la suppression subséquente du programme dans lequel les crédits versés à ces radios étaient auparavant réunis ont été prévues par la LFI 2009. Ce programme a été transféré dans la mission « Médias », dans la mesure où son objet est de contribuer à la pérennité de ce secteur et de maintenir ainsi le pluralisme du paysage radiophonique français.

En 2012, l'effort en faveur des radios associatives se maintiendra à hauteur de 29 millions d'euros. **Votre rapporteur est attaché à l'activité de ces radios qui jouent un rôle culturel important au niveau local.**

DEUXIÈME PARTIE : PRESSE

I. L'INDISPENSABLE MODERNISATION DU DISPOSITIF FRANÇAIS D'AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

A. UN SOUTIEN PUBLIC AU DÉVELOPPEMENT DE LA PRESSE EN RÉGRESSION

1. Le Gouvernement met un terme à son plan exceptionnel de soutien à la presse

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 sur le programme 180 « Presse » s'établissent à 390,3 millions d'euros en crédits de paiement. Ils sont complétés, à hauteur de 152,4 millions d'euros, par l'aide au transport postal de la presse dans les zones peu denses au titre du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Économie ».

Le total des aides versées directement aux éditeurs et à d'autres organismes ou personnes chargées de la fabrication, de la distribution et de la diffusion de la presse est ainsi porté à 542,7 millions d'euros, soit une diminution de 6,2 % par rapport à leur niveau de 2011. En effet, l'année 2011 a constitué la dernière année de mise en œuvre du plan exceptionnel de soutien public en faveur de la presse, annoncé par le Président de la République à l'issue des États généraux de la presse écrite, d'un montant de 580 millions d'euros sur trois ans de 2009 à 2011.

Ces aides directes comprennent notamment les abonnements de l'État à l'Agence France-Presse qui s'élèveront, en 2012, à 117,5 millions d'euros, en hausse de 1,8 % par rapport à leur niveau de 2011, conformément à la trajectoire prévue par le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'AFP pour la période 2009-2013.

Il convient de rappeler qu'à ces aides directes s'ajoutent des dépenses fiscales, d'un montant total d'environ 405 millions d'euros, résultant de l'application aux publications de presse d'un taux de TVA super réduit de 2,1 %, à hauteur de 195 millions d'euros, et de l'exonération de la contribution économique territoriale dans le secteur de la presse, à hauteur de 210 millions d'euros.

Au total, on peut ainsi évaluer l'effort inscrit au budget général de l'État en faveur de la presse écrite à près de 947,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012.

2. La montée en puissance de l'aide au portage subit un coup d'arrêt préoccupant

Dans le projet de loi de finances pour 2012, l'aide au portage s'établit à 45 millions d'euros, contre 67,9 millions d'euros en 2011, soit une diminution de près de 34 %. Cette aide est complétée par l'exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse, d'un montant de 15,5 millions d'euros en 2012, contre 14 millions d'euros en 2011.

Doté de 8 millions d'euros en 2008, le fonds d'aide au portage a été porté à près de 70 millions d'euros sur la période 2009-2011, conformément aux conclusions des États généraux de la presse écrite.

L'aide au portage se caractérise par une distinction entre aide au flux (qui récompense le développement du portage constaté sur les deux années antérieures à l'attribution de l'aide) et aide au stock (qui aide le nombre d'exemplaires portés l'année précédente). L'aide au flux est essentielle afin d'encourager l'augmentation du nombre d'exemplaires portés, et l'aide au stock permet une aide minimale au fonctionnement une fois amorcé le développement du portage.

Le volet « aide directe au numéro porté » au sein du fonds d'aide au portage recule, ainsi, considérablement en 2012 par rapport au niveau de croisière atteint pendant la période 2009-2011. Il est particulièrement regrettable que l'aide au portage constitue, cette année, la principale variable d'ajustement du budget des aides à la presse, en accusant la baisse la plus significative, alors même que cet instrument a enregistré des résultats encourageants au cours des exercices budgétaires précédents.

En effet, le Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN) souligne qu'avec une progression de 8 % sur la période 2006-2010, le portage a permis à ce jour de stabiliser globalement les abonnements de la presse quotidienne (+ 0,4 %) sur la même période. En outre, il est intéressant de constater que, s'agissant des quotidiens nationaux en particulier, les marges de progression sont importantes : cette famille de presse a enregistré une augmentation de 15 % de ses exemplaires portés entre 2009 et 2010, et de 33 % au cours des cinq dernières années.

Ainsi, avec la diffusion de plus du tiers des abonnements en 2010, le portage s'impose comme l'un des modes de distribution les plus importants pour les quotidiens nationaux, un mode d'accès par ailleurs particulièrement plébiscité par les lecteurs en raison de l'arrivée de leur quotidien avant 7h du matin, au moment du petit-déjeuner. Ces avancées interviennent alors même que Neopress, filiale du groupe La Poste créée en 2007, a procédé à l'arrêt de son activité sur six centres de province au cours de l'été 2010.

La répartition par famille de presse des crédits du fonds d'aide au portage en 2011 plaide clairement pour une accentuation de l'effort en faveur

du portage des quotidiens nationaux, dès lors que l'aide continue d'être accaparée par les quotidiens régionaux :

Type de presse	Montant total de l'aide	Pourcentage par rapport à la dotation du fonds
Presse quotidienne nationale (PQN)	17 127 261 €	25,36 %
Presse quotidienne régionale (PQR)	41 347 378 €	61,23 %
Presse quotidienne départementale (PQD)	6 748 527 €	9,99 %
Presse hebdomadaire régionale (PHR)	1 341 817 €	1,98 %
Hebdomadaire nationaux (France et étranger)	711 612 €	1,05 %
Presse quotidienne d'outre-mer (PQOM)	243 773 €	0,36 %
Hebdomadaires régionaux	184 €	0,00027 %
Montant total de l'aide	67 520 552 €	100,00 %

Source : Direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture et de la communication.

Votre rapporteur pour avis souligne que la presse quotidienne nationale constitue le segment de presse le plus dynamique en matière de portage, en affichant une progression de plus de 33 % sur les cinq dernières années. Une réorientation de notre fonds d'aide au portage en faveur de la PQN doit donc faire l'objet d'une réflexion approfondie. En outre, les éditeurs ont conduit des efforts significatifs dans le sens d'une régularisation du statut des porteurs et vendeurs-colporteurs, *via* la conclusion de nouvelles conventions collectives.

La modernisation structurelle de nos dispositifs d'aide à la presse aurait dû conduire les pouvoirs publics à privilégier le soutien au portage, qui pâtit, en France, d'une faiblesse structurelle, plutôt que de continuer à favoriser le transport postal qui semble ne plus être une forme de diffusion d'avenir.

Votre rapporteur pour avis considère que les efforts doivent également porter sur le renforcement du portage multi-titres, désormais rendu possible par le décret du 13 mai 2009 modifiant l'aide au portage. En effet, le dispositif d'aide au portage a ainsi été étendu à tous les journaux d'information politique et générale, c'est-à-dire « ciblés » par la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), ainsi qu'aux journaux sportifs généralistes. Le Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN) rappelle ainsi que les réseaux de portage multi-titres se mettent progressivement en place, avec en particulier l'ouverture du réseau de la presse quotidienne régionale à la presse quotidienne nationale. Ces démarches nécessitent, néanmoins, un temps d'étude et de négociation incompressible (étude de faisabilité, choix des zones, organisation logistique, développement des systèmes d'information, etc.).

L'enjeu à moyen terme est dès lors de soutenir l'émergence de ces nouveaux réseaux multi-titres afin d'assurer un développement pérenne du portage. Il est donc particulièrement préoccupant que la montée en puissance du dispositif d'aide au portage soit interrompue alors que les éditeurs de presse réclament un accompagnement renforcé afin de développer un mode de distribution qui garantit la fidélisation de leur clientèle.

3. Les aides à la modernisation connaissent une réduction drastique

D'un montant de 94,3 millions d'euros en 2011 en crédits de paiement, les aides à la modernisation de la presse s'établissent, en 2012, à 87,6 millions d'euros, soit une diminution de près de 8 %. Cette diminution des ressources consenties à l'accompagnement des entreprises de presse dans la modernisation de l'ensemble de leur chaîne de fabrication et de distribution contraste avec la volonté affichée par le Gouvernement de favoriser l'adaptation des titres aux mutations technologiques, aux changements de comportements des lecteurs et à l'évolution de leurs attentes.

La mise en place d'un fonds stratégique pour le développement de la presse, résultant de la fusion d'un certain nombre de dispositifs préexistants afin de les rendre plus opérationnels et performants, pâtit donc, dès l'origine, d'un manque de financement préoccupant alors même que les négociations entre les différentes parties prenantes avaient considérablement progressé.

Ainsi, l'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale avait déjà diminué de 25 millions d'euros en 2010 à 20 millions d'euros en 2011. Il est, en outre, utile de souligner que, depuis 2009, 5 millions d'euros étaient préemptés sur ce fonds afin de financer l'opération « Mon journal offert », qui consiste à proposer un abonnement gratuit, un jour par semaine pendant un an, à tout jeune âgé de 18 à 24 ans à l'un des quotidiens de son choix.

Selon une étude quantitative réalisée en 2010 pour le ministère de la culture et de la communication à l'occasion de l'opération « Mon journal offert », une grande majorité des jeunes interrogés (93 %) se dit intéressée par l'actualité, et 7 sur 10 s'informent sur l'actualité de façon régulière (au moins 3 à 5 fois par semaine). Il a ainsi été constaté que des opérations comme « Mon journal offert » augmentent sensiblement l'intérêt des jeunes pour la presse : l'abonnement à « Mon journal offert » a permis une évolution positive de l'image de la presse, en particulier auprès de ceux qui en étaient les plus distants (les non lecteurs et les moins diplômés), et 44 % des jeunes adoptent une nouvelle démarche, celle d'acheter plusieurs fois par semaine le journal auquel ils sont abonnés.

L'opération a créé, en effet, une dynamique favorable à l'achat des éditions papier : 44 % des abonnés déclarent acheter d'autres numéros du quotidien (auquel ils se sont abonnés) au cours de la semaine (parmi ceux-ci,

57 % ne le faisaient pas du tout ou pas aussi souvent avant l'opération) et 53 % des abonnés déclarent acheter d'autres quotidiens (parmi ceux-ci, 49 % ne le faisaient pas du tout ou pas aussi souvent avant l'opération).

Les fonds effectivement disponibles pour le financement des projets de modernisation individuels des éditeurs ne s'établissaient déjà qu'à 15 millions d'euros en 2011. Or, la mise en place du fonds stratégique pour le développement de la presse, d'un montant total de 38,3 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012, semble précisément masquer la poursuite de la diminution des moyens en faveur des actions de modernisation de la presse d'information politique et générale. Le SPQN souligne, en effet, que, dans le cadre du fonds stratégique, la contrainte sera encore plus forte en 2012 en raison de l'élargissement des titres éligibles à l'aide à la modernisation.

Votre rapporteur pour avis souhaite attirer la vigilance des pouvoirs publics face à deux événements récents intervenus dans le secteur de la presse qui posent la question du rôle de l'État face à des patrons de presse et des opérations de restructuration irresponsables en termes de gestion des ressources humaines :

- la direction de *France Soir* a annoncé, à la fin du mois d'octobre, que le titre, après avoir déjà fait l'objet de plusieurs opérations de rachat et de plans de restructuration, s'engageait dans une migration vers le tout numérique, avec à terme la disparition définitive de sa version imprimée. Cette stratégie a été vigoureusement critiquée par les personnels, déclenchant un mouvement social sans précédent dans l'histoire du journal. Ce projet de relance est perçu par la majorité des journalistes concernés comme un pas supplémentaire vers la transformation d'un titre historique, issu de la Résistance, en un journal « d'information brute », signe pour eux de déperdition de la valeur ajoutée de leur travail. Le fossé devient grandissant entre les actionnaires et les journalistes, ces derniers s'interrogeant sur l'opportunité financière et le caractère viable du modèle économique sur lequel repose la stratégie de relance exposée par les premiers, qui suppose la mise en œuvre d'un plan social concernant près de 180 salariés ;

- la Comareg, éditeur de *Paru Vendu*, empire de la presse gratuite détenu par le groupe Hersant s'appuyant sur 1 800 salariés, était sur le point, à la fin du mois d'octobre 2011, d'entrer en phase de dépôt de bilan puis de liquidation judiciaire. L'entreprise ne semble pas, en effet, avoir su trouver les moyens de faire face à la révolution imposée par Internet. Les offres de repreneurs ont jusqu'ici échoué, le groupe Hersant ayant lui-même abandonné toute tentative de sauvetage de sa filiale en sollicitant l'appui de la Caisse des dépôts et des consignations. Il reviendra à l'État de prendre en charge le paiement des indemnités des salariés victimes de la liquidation de cette entreprise.

4. Le pluralisme de la presse appelle un renforcement de l'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires

Le fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires constitue un mécanisme essentiel de soutien au pluralisme de la presse en France. Les équilibres financiers des journaux concernés reposent en partie sur la continuité et la prévisibilité de l'allocation qu'ils perçoivent au titre de cette aide.

Or, il a pu être observé que le montant dont bénéficient les journaux éligibles varie considérablement d'une année sur l'autre. Alors que la dotation budgétaire de ce fonds s'établissait à 13,1 millions d'euros en 2010, elle a été réduite à 9 millions d'euros en 2011 pour le même nombre de bénéficiaires (huit journaux). Trois journaux au moins percevront, ainsi, chacun une subvention diminuée d'un million d'euros en 2011, soit une réduction de 30 % en seulement un an.

Le SPQN souligne que ces variations ne peuvent pas être anticipées par les journaux. Leur ampleur même est telle qu'elle peut remettre en cause la viabilité économique des journaux. Les variations annuelles favorisent des situations de quasi-faillite, alors même que l'objet du fonds est précisément de les éviter.

Il est donc particulièrement préoccupant que la dotation du fonds n'ait pas été pérennisée à hauteur de 13 millions d'euros par an.

B. LES CONCLUSIONS DE L'INSTANCE DE CONCERTATION SUR LA RÉFORME DES AIDES À LA PRESSE

À la suite de la remise du rapport de M. Aldo Cardoso sur la gouvernance des aides publiques à la presse, le ministre de la culture et de la communication a installé une instance de concertation, présidée par M. Roch-Olivier Maistre, ayant pour objet « *d'adapter le dispositif pour réconcilier l'approche publique et les exigences des entreprises dans le cadre d'une intervention plus efficace de l'État qui concourt en priorité à la préservation du pluralisme de l'information* ». En effet, le système des aides publiques consenties à la presse, très ancien puisque hérité de la loi du 4 thermidor an IV qui avait reconnu à la presse un tarif privilégié en matière de transport postal, s'est considérablement sédimenté depuis l'après-guerre, au point de se voir reproché d'être aujourd'hui extrêmement fragmenté, globalement peu incitatif, insuffisamment adapté au renouvellement des modèles économiques des entreprises de presse.

Les propositions formulées par l'instance de concertation afin de renforcer l'efficacité du dispositif d'aides publiques en faveur de la presse s'articulent ainsi autour de trois axes fondamentaux :

- une gouvernance rénovée s'appuyant sur quatre instruments ou procédés :

<p>Une conférence des éditeurs de presse (CEP)</p>	<p>Cette enceinte, composée des représentants de toutes les familles de presse, des représentants des pouvoirs publics et de personnalités qualifiées indépendante, aura vocation à dresser un bilan annuel de la gestion des aides à la presse et à débattre des priorités et des évolutions souhaitables du dispositif d'aide afin de le rendre plus pertinent</p>
<p>Une évaluation régulière des différents systèmes d'aides</p>	<p>Conduite par des auditeurs publics indépendants (inspection générale des finances, inspection générale du ministère de la culture et de la communication, Cour des comptes, etc.), cette évaluation périodique est destinée à permettre aux représentants de la profession et des pouvoirs publics de mieux apprécier l'efficacité des dispositifs d'aide et de formuler des propositions d'amélioration</p>
<p>Un contrôle de régularité rénové</p>	<p>Le positionnement institutionnel et les moyens budgétaires de la commission de contrôle des aides à la presse seront adaptés afin de lui permettre de conduire des contrôles de façon indépendante et régulière</p>
<p>Une transparence renforcée</p>	<p>Un état annuel des montants attribués au cours de chaque exercice budgétaire et de leur ventilation par bénéficiaire sera établi et rendu public, dans le respect du secret des affaires protégé par la loi</p>

- des instruments plus efficaces :

<p>La création d'un fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)</p>	<p>Ce fonds aura les caractéristiques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - il financera trois compartiments distincts : les opérations de mutation et de modernisation industrielle (imprimeries, systèmes rédactionnels, etc.) ; les innovations technologiques et notamment numériques ; la conquête de nouveaux lectorats (accent porté sur les jeunes et les publics « empêchés » dans les prisons et hôpitaux) ; - une fongibilité des crédits affectés à chacun qui pourrait permettre de s'écarter du principe d'une répartition 40 %/50 %/10 % entre les
--	--

	<p>trois compartiments, en fonction du nombre et de la qualité des projets de chaque section ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - un comité d'orientation/de pilotage unique et paritaire rassemblant les représentants des familles de presse éligibles au fonds et les représentants de l'État ; - un conventionnement pluriannuel avec les titres de presse les plus aidés par l'État (au-delà de 1,5 million d'euros par an, toutes aides confondues)
La pérennisation de l'aide au portage	<p>Le développement de l'aide au portage devra s'inscrire dans une contractualisation pluriannuelle avec les entreprises bénéficiaires, l'accent devant être porté notamment sur la mutualisation entre la PQN et la PQR</p>
La préservation des aides au pluralisme	<p>Le dispositif de soutien aux quotidiens à faibles ressources publicitaires (<i>Libération, L'Humanité</i>, etc.) serait aménagé afin qu'un dépassement du seuil d'éligibilité à l'aide lié à un accroissement des recettes publicitaires des titres bénéficiaires n'entraîne pas leur sortie brutale du fonds</p>
L'adaptation des aides à l'exportation	<p>Cette aide fera l'objet d'une rationalisation sur la base d'une ventilation entre l'aide à la distribution, pour la partie « distribution à l'export » attribuée à Presstalis, et le troisième compartiment du fonds stratégique de développement de la presse (conquête des nouveaux lectorats)</p>

- un partenariat renouvelé :

Le principe du conventionnement	<p>Une plus grande contractualisation dans l'attribution des aides entre l'État et les entreprises de presse</p>
Un conventionnement dans la durée	<p>Les conventions seront conclues pour des durées de trois ans</p>
La prise en compte du projet stratégique des entreprises et des intérêts généraux de la profession	<p>La convention prendra en compte le strict respect de l'indépendance éditoriale des titres et de la confidentialité attachée au secret des affaires et l'adéquation entre le projet stratégique et les objectifs attendus de son financement</p>
La détermination conjointe d'indicateurs permettant de mieux évaluer les projets aidés	<p>La convention précisera les indicateurs de suivi et de résultats des projets aidés, déterminés à l'occasion d'une réunion annuelle entre l'entreprise bénéficiaire et l'administration</p>

C. LE PROJET DE DÉCRET DE RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DES AIDES À LA PRESSE SOUMIS À LA CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES DU SECTEUR

À l'issue des travaux de l'instance de concertation, les orientations retenues par le ministre de la culture et de la communication en matière de réforme de la gouvernance du dispositif d'aides à la presse comprennent :

- la mise en œuvre de la contractualisation sur la base d'une convention cadre conclue, pour une durée de trois ans, entre l'État et les titres de presse ou services de presse en ligne qui bénéficient des aides publiques les plus importantes¹ ;

- le renforcement du contrôle et de l'évaluation des différents dispositifs d'aides dont le suivi est assuré par la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC). Des opérations de contrôle, qui pourraient être confiées notamment à l'inspection générale des affaires culturelles, seraient organisées régulièrement. L'évaluation des dispositifs pourrait, elle, être confiée à des cabinets extérieurs, les dépenses correspondantes étant imputées sur les aides à la presse votées en loi de finances ;

- une conférence des éditeurs de presse réunissant les représentants des différentes familles de presse débattrait, annuellement, des orientations stratégiques du soutien public à la presse, sur la base d'un bilan annuel des aides, directes et indirectes, et de leur ventilation par bénéficiaire, dans un souci de transparence accrue des dispositifs ;

- la mise en place du fonds stratégique pour le développement de la presse afin d'aider un titre de presse, une agence de presse ou un service de presse en ligne à mettre en œuvre des actions de développement et de modernisation tendant à augmenter la productivité, améliorer la forme rédactionnelle et développer le lectorat vers de nouvelles catégories de lecteurs. Le fonds sera divisé en trois sections, la DGMIC déterminant chaque année la ventilation des crédits entre ces trois sections. Il sera piloté avec l'aide d'un comité d'orientation, créé pour une durée de cinq ans, qui émettra des avis sur les décisions d'attribution de subventions, sauf pour les dossiers de la deuxième section d'un montant inférieur à 50 000 euros qui feront l'objet d'une procédure simplifiée. Présidé par un haut fonctionnaire, ce comité verrait sa composition varier en fonction de la section du fonds concernée ;

- l'aménagement d'un certain nombre d'aides existantes, dont en particulier l'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires. En effet, une troisième section au sein de ce fonds devrait voir le jour afin d'éviter pour les titres concernés une sortie brutale du dispositif. Ainsi, les aides attribuées

¹ Soit avoir bénéficié d'aides pour un montant supérieur à 1,5 million d'euros en moyenne au cours des trois années précédentes ; soit avoir bénéficié d'aides représentant au moins 20 % du chiffre d'affaires et de plus de 500 000 euros en moyenne au cours des trois années précédentes ; soit bénéficier d'une aide supérieur à 1,5 million d'euros au titre du fonds stratégique.

au titre de cette section, pendant trois ans au plus, devront être dégressives et s'appliqueront selon un certain nombre de conditions (prix de vente au numéro inférieur à un certain seuil, ou chiffre d'affaires supérieur à 25 % des recettes totales du titre) aux titres qui ont bénéficié de l'aide principale pendant une durée minimale de trois ans et dont les recettes représentent moins de 35 % du chiffre d'affaires de l'entreprise ;

- la refonte du décret relatif à l'aide à la distribution de la presse quotidienne nationale afin de l'élargir aux titres ciblés. Tout en maintenant l'aide pour la vente au numéro de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, une deuxième section devrait voir le jour afin d'intégrer dans ce dispositif la partie du fonds d'aide à la distribution de la presse à l'étranger concernant la réduction du coût de transport des journaux et publications ciblés ;

- l'aide au portage s'inscrirait dans une nouvelle perspective triennale en prolongeant jusqu'au 31 décembre 2014 le bénéfice de la part de l'aide liée à la progression du nombre d'exemplaires portés, alors qu'initialement elle se terminait en 2011. En revanche, le projet de décret du ministère de la culture et de la communication ne prévoit pas, en l'état, de date butoir pour les exemplaires en « stock ». En outre, conformément au souhait du ministre, les actions en faveur de la mutualisation du portage devraient être encouragées, les dépenses d'études et d'investissement figurant parmi les dépenses éligibles au titre de la troisième section du fonds stratégique de développement de la presse ;

- le prolongement du fonds d'aide à la presse hebdomadaire régionale jusqu'en 2014, alors qu'il devait cesser en 2011 aux termes du décret de 2004 ;

- l'ouverture de certaines aides au bénéfice des quotidiens gratuits d'information politique et générale.

Ce projet de décret est soumis aux parties prenantes pour consultation jusqu'à la fin du mois d'octobre 2011, l'objectif étant de mettre en œuvre la réforme de la gouvernance des aides à la presse à partir du 1^{er} janvier 2012 afin que les aides à la presse votées en loi de finances pour 2012 puissent s'inscrire dans ce cadre rénové.

D. LE VÉRITABLE ENJEU : NE PAS SE LIMITER À CONFORTER L'EXISTANT MAIS FAVORISER L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS ET D'INITIATIVES DIVERSIFIÉES

1. Une priorité : agir sur la fiscalité qui est d'application neutre

L'équation économique de la presse en ligne s'accommode difficilement d'une fiscalité alourdie par rapport à la presse imprimée. Le Gouvernement a lui-même multiplié les annonces et les engagements de

principe afin de remédier à cette situation en plaidant pour une modification du droit communautaire :

- le Premier ministre a ainsi demandé, le 11 mai 2006, au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie d'entreprendre en liaison avec le ministre de la culture et de la communication les « *démarches nécessaires auprès de la Commission européenne* » au sujet de « *la question du taux de TVA sur la presse en ligne* » ;

- la lettre de mission adressée par le Président de la République et le Premier ministre à la ministre de la culture et de la communication, en date du 1^{er} août 2007, est venue confirmer cette orientation, en élargissant l'extension du taux de TVA réduit à l'ensemble des services culturels ;

- le 23 janvier 2009, à l'occasion de son discours de clôture des États généraux de la presse écrite, le chef de l'État a indiqué que la France poursuivait le travail de conviction engagé auprès de nos partenaires européens afin d'obtenir que les taux réduits de TVA soient étendus à la presse en ligne. Lors de ses vœux à la culture, le 7 janvier 2010, il a invité la Commission européenne à proposer au Conseil de l'Union européenne d'autoriser les États membres à appliquer une TVA réduite sur l'ensemble des produits culturels ;

- par lettre de mission en date du 9 décembre 2010, le Président de la République a demandé à M. Jacques Toubon de mener des concertations au niveau européen sur la fiscalité des biens et services culturels fournis par voie électronique.

Dans la période récente, l'environnement est apparu particulièrement favorable à l'extension du taux de TVA réduit à l'ensemble des biens et services culturels. En effet, le Parlement a voté, dans la loi de finances pour 2011, l'application à compter du 1^{er} janvier 2012 d'un taux de TVA réduit à 5,5 % au livre numérique, alors même que l'article 98, § 2, de la directive 2006/112/CE exclut explicitement du bénéfice d'un quelconque taux réduit les services fournis par voie électronique et notamment ceux énumérés à l'annexe II de la directive, qui comprennent la fourniture (par voie électronique) « *d'images, de textes et d'informations, et mise à disposition de bases de données* ».

Dans ces conditions, **les députés Michel Françaix et Patrice Martin-Lalande, appartenant respectivement au parti socialiste et à la majorité présidentielle, ont chacun déposé un amendement similaire visant à aligner le taux de TVA applicable à la presse numérique, aujourd'hui de 19,6 %, sur celui de 2,10 % applicable à la presse imprimée**, au nom du principe de neutralité technologique. Toutefois, l'Assemblée nationale a repoussé ces amendements en suivant l'avis de la ministre du budget qui a déclaré que la presse en ligne ne pouvait prétendre aux mêmes avantages consentis au livre numérique au motif que « *ce n'est pas tout à fait la même chose : avec la presse en ligne, nous ne parlons pas de biens culturels, mais de services* ».

Les arguments obscurs avancés par le Gouvernement en séance publique témoignent d'une profonde méconnaissance des enjeux économiques s'attachant au développement de la presse en ligne. **Le refus de la ministre du budget s'inscrit en totale incohérence avec la position que son Gouvernement prétend défendre depuis plus de cinq ans auprès des autorités européennes.** La presse en ligne constitue clairement le prolongement naturel de la presse imprimée, dans la mesure où les contenus éditoriaux ne changent pas de nature et de qualité en changeant de support dans une logique de neutralité technologique.

Votre rapporteur pour avis rappelle **que l'actuel Gouvernement avait plaidé ardemment, dans le cadre de la loi Hadopi I, en faveur de la réutilisation des œuvres des journalistes sur tous les supports de diffusion** (qui impliquait une modulation du paiement des droits d'auteur des journalistes non plus en fonction du support de publication mais du délai dans le cadre duquel intervenait la réutilisation), au nom de la neutralité technologique, en réaffirmant que la version numérique d'un titre constituait le prolongement naturel de sa version imprimée. **Il est donc pour le moins incongru que le Gouvernement prétende, aujourd'hui, que la presse imprimée et la presse numérique constituent deux services de nature distincte.**

En outre, l'extension du taux de TVA réduit à la presse numérique de devrait pas entraîner de manque à gagner fiscal dans la mesure où il s'agit d'un marché naissant. Au contraire, comme le souligne la très grande majorité des représentants du secteur de la presse, en favorisant l'essor d'un modèle économique pérenne payant, elle permet d'asseoir les bases de recettes fiscales à l'avenir. Parallèlement, les recettes fiscales tirées de la presse papier sont en déclin irréversible, compte tenu de la baisse structurelle de ses ventes.

Par conséquent, **votre commission a adopté, sur proposition de votre rapporteur pour avis, un amendement visant à faire bénéficier la presse numérique du taux de TVA réduit de 2,10 % applicable à la presse imprimée.**

MEDIAPART : UNE EXPERIENCE DE MODÈLE ÉCONOMIQUE POUR LA PRESSE EN LIGNE INDÉPENDANTE

Créé le 16 mars 2008, Mediapart entend faire émerger une nouvelle forme de presse de référence d'information politique et générale, assise sur la complémentarité des versions imprimée et numérique, en réponse au bouleversement du modèle classique de la presse quotidienne imprimée hérité de M. Émile de Girardin dans la première moitié du XIX^e siècle.

Face à la destruction de valeur à laquelle est sujette la presse classique, Mediapart décline son objectif de création de valeur selon trois objectifs :

- garantir l'indépendance de l'information ;

- garantir la qualité de l'information, en s'appuyant en particulier sur les fonctionnalités offertes par Internet en matière d'enrichissement de l'information et sur une application plus méticuleuse du contradictoire ;

- revaloriser les contributions d'un public identifié et non plus anonyme, en renforçant par là-même sa fidélité.

Mediapart semble avoir gagné son pari dès lors que l'entreprise de presse se trouve désormais à l'équilibre en 2011. La construction du journal s'est étalée sur deux ans et aura coûté près de cinq millions d'euros. Le chiffre d'affaires de Mediapart s'élève aujourd'hui à cinq millions d'euros et affiche un résultat net de 500 000 euros, le journal n'ayant contracté aucun emprunt.

Les recettes proviennent de la vente des contenus aux particuliers (abonnements), à hauteur de 95 %, et de la vente de contenus aux collectivités sous forme de licence (une opération auprès des rectorats devant permettre l'accès libre pédagogique des élèves aux contenus pendant l'élection présidentielle devrait être lancée), à hauteur de 5 %.

Mediapart compte aujourd'hui 56 500 abonnés. Ce chiffre aurait pu atteindre 70 000 en l'absence d'incidents de paiement causés notamment par l'interruption du paiement en ligne décidée par les banques (parfois en raison de l'expiration de la carte bancaire) et bien souvent dans des conditions opaques gérées par le groupement d'intérêt économique Cartes bancaires CB. Le site de Mediapart enregistre 1,3 million de visiteurs uniques par jour, soit plus que le nombre d'acheteurs en kiosque des numéros de *Libération*.

Le journal dispose, depuis février 2010, d'une société des journalistes. En outre, l'indépendance rédactionnelle du titre est assurée par les équilibres au sein de l'actionariat et du conseil d'administration de l'entreprise de presse, et notamment par la Société des amis et des investisseurs amis de Mediapart dont les membres, au nombre de 88, détiennent chacun une part du capital. Les statuts de l'entreprise établissent la totale indépendance du directeur éditorial de la publication.

Mediapart a présenté, en 2009 et 2010, deux demandes d'aides auprès du fonds de développement des services de presse en ligne (SPEL) :

- l'une relative à des dépenses d'investissement et de développement technique pour des montants éligibles chacun de 300 000 euros environ permettant de bénéficier d'une subvention de 60 %. À ce jour, aucune subvention n'a encore été perçue par Mediapart ;

- l'autre relative à des dépenses de marketing pour des montants éligibles respectifs de 177 600 euros et 114 720 euros permettant de bénéficier d'une avance remboursable en trois ans de 70 %. Mediapart a perçu en novembre 2010 la première de cette avance, soit 124 320 euros, que l'entreprise devra rembourser en 2013.

Depuis que l'entreprise est parvenue à l'équilibre en 2011, elle ne sollicite plus d'aides directes de la part des pouvoirs publics. Conformément aux engagements du Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne, le titre s'astreint à la plus grande transparence en publiant l'ensemble des aides qui lui sont accordées.

Mediapart estime que toute entreprise de presse, une fois l'équilibre économique atteint, ne devrait plus solliciter d'aides publiques directes. Le journal juge que seules les aides indirectes constituent un levier efficace d'accompagnement au développement des entreprises de presse. C'est pourquoi Mediapart s'est imposé en pointe des débats sur la création d'un statut des éditeurs de services de presse en ligne et sur l'extension à la presse en ligne du taux de TVA réduit de 2,1 % applicable à la presse imprimée.

En s'appuyant sur le décret relatif aux offres composites des journaux combinant versions imprimée et numérique, Mediapart a appliqué jusqu'ici à ses ventes une TVA de 2,1 %, en provisionnant le différentiel de TVA sur les trois premières années à hauteur de 700 000 euros.

Une avancée partielle a été réalisée dans le sens d'un traitement fiscal plus équilibré entre presse papier et presse numérique depuis l'adoption d'une disposition, dans la loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009, modifiant l'article 298 *septies* du code général des impôts et prévoyant de forfaitiser la ventilation entre le taux réduit de TVA (à raison de la publication de presse papier) et le taux normal (à raison du service fourni par voie électronique) qui doit être appliquée par les éditeurs qui proposent une offre mixte de diffusion de leurs contenus éditoriaux.

Une offre composite ou couplée fait l'objet d'une facturation globale et forfaitaire pour des produits et/ou prestations soumis à des taux de TVA distincts. La règle en la matière veut que le professionnel procède à une ventilation de ses recettes et applique à chacune d'elles le taux de TVA adéquat (article 268 *bis* du code général des impôts). À défaut d'une telle ventilation, les recettes sont soumises dans leur totalité au taux normal de TVA. La ventilation proposée (90 %/10 %) envisagée par les services fiscaux correspond à la réalité moyenne actuelle des situations des différents éditeurs de presse.

Toutefois, le recours aux offres composites devient de moins en moins adapté pour des publications dont les recettes reposent très majoritairement sur la vente de contenus en ligne. Il n'est plus aujourd'hui possible de faire l'économie d'un alignement des taux de TVA applicables à la presse numérique et à la presse imprimée.

Enfin, votre rapporteur pour avis rappelle que **les abonnements à des titres de presse en ligne, par exemple consultables sur tablettes digitales, vendus à des consommateurs situés sur le territoire français ne font l'objet d'aucun prélèvement de TVA, lorsque les fournisseurs desdits abonnements sont basés hors de France.** C'est notamment le cas des abonnements contractés *via* iTunes, dont le siège social se situe en Irlande, ou encore Amazon, basé au Luxembourg.

Aux termes d'une directive communautaire sur la TVA, ce n'est qu'à partir de 2015 que la TVA sera facturée dans le pays du consommateur et non plus dans le pays où est installé le siège social du prestataire du service de commerce électronique.

2. Les aides à la presse doivent encourager la production de valeur ajoutée

Votre rapporteur pour avis **regrette une diminution aussi brutale du volume d'aides en faveur de la presse dans le projet de loi de finances pour 2012, car il met potentiellement en péril les projets de modernisation**, encore balbutiants, d'un certain nombre de titres de presse, faute d'anticipation. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis réclame la **mise au point**, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes du secteur, d'une **stratégie cohérente et pluriannuelle** qui permette au secteur de la presse de se projeter dans une durée raisonnable.

Lorsqu'elles ne font pas l'objet d'un saupoudrage qui les rend inopérantes, les aides directes sont distribuées de façon plus ou moins automatique aux mêmes titres (dont certains peuvent être bénéficiaires) et dans des conditions obscures et parfois sans réelle analyse prospective préalable. Un certain nombre d'observateurs s'inquiètent de voir les aides financer indirectement le salaire des journalistes de quelques titres.

C'est pourquoi **votre rapporteur pour avis estime nécessaire de compléter notre système d'aides directes**, dont le niveau élevé doit être préservé, mais dont les critères d'attribution doivent être réévalués, par des instruments fiscaux, d'application plus neutre, permettant de favoriser l'émergence d'acteurs nouveaux sur le marché de la presse.

En outre, il estime nécessaire de **conduire une réflexion approfondie sur l'opportunité et la faisabilité d'une mesure proposée par le Syndicat de la presse quotidienne nationale en vue de mieux valoriser la production de valeur ajoutée en matière de presse. Dans cette logique, les éditeurs proposent d'instaurer un prélèvement (1 %) sur l'abonnement à Internet pour financer la création des contenus presse sur le web**. Un tel dispositif, au niveau français, doit préfigurer de l'instauration d'un dispositif fiscal au niveau européen, en vue de redistribuer, au profit des producteurs de contenus, la valeur captée sur le web par les intermédiaires de la technologie (Google, Apple, Facebook, etc.).

E. LA RÉFORME DE LA RÉGULATION DU SYSTÈME DE DISTRIBUTION DE LA PRESSE

La loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, dite loi « Bichet », pose un certain nombre de principes fondamentaux qui organisent le système de distribution français :

- la liberté de diffusion : aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 2 avril 1947, « *la diffusion de la presse imprimée est libre* ». Tout éditeur peut par conséquent organiser la distribution de ses publications par les moyens qu'il estime les plus appropriés : vente au numéro, abonnement postal ou portage. Il

lui est également possible d'adhérer à une société de messageries ou de distribuer ses journaux et périodiques par ses propres moyens ;

- l'obligation de coopération : l'article 2 encadre la liberté de diffusion. Il précise en effet que les entreprises qui souhaitent regrouper leur distribution doivent adhérer à des sociétés coopératives dont la constitution et le fonctionnement sont précisés par le titre premier de la loi ;

- l'égalité entre les éditeurs : elle se manifeste tout d'abord par la possibilité pour chaque société éditrice d'accéder à la société coopérative de son choix. Ce principe coopératif dit de la « porte ouverte » s'applique sous réserve que l'éditeur postulant remplisse les conditions fixées par la loi et les statuts de la coopérative et qu'il accepte les barèmes votés en assemblée générale. L'égalité se manifeste également au sein de la société, le statut coopératif attribuant à chacun d'entre eux une seule voix lors des assemblées générales ;

- l'impartialité des coopératives : l'article 6 de la loi interdit à toute coopérative de refuser l'adhésion d'un éditeur, quel que soit le contenu de ses publications, à l'exception des titres ayant fait l'objet d'une condamnation pénale ou de deux interdictions au regard de la loi relative aux publications destinées à la jeunesse.

La loi Bichet, dans le contexte actuel, induisait un certain nombre de blocages de gouvernance, que la loi n° 2011-852 du 20 juillet 2011 relative à la régulation du système de distribution de la presse doit permettre de lever. La finalité de la réforme est de permettre une régulation plus efficace du système coopératif de distribution de la presse. À titre d'exemple, le principe d'égalité entre éditeurs a entraîné une pratique de non-discrimination entre les titres, avec pour conséquence l'encombrement des linéaires et la multiplication des invendus. Compte tenu de l'engorgement du réseau, des contraintes matérielles d'espace des diffuseurs et des taux importants d'invendus, ce principe ne peut matériellement plus être respecté, ce qui explique le développement des politiques d'assortiment et de plafonnement.

La réforme de la loi « Bichet » permettra de mettre en œuvre plus efficacement le développement de l'assortiment et du plafonnement en les conciliant avec le respect du pluralisme de la presse, en renforçant les pouvoirs du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP). La réforme de la loi « Bichet », qui redéfinit et renforce les missions générales du CSMP, permettra précisément une validation des normes de portée générale édictées par le CSMP par la nouvelle Autorité de régulation de la distribution de la presse, validation qui n'existait pas avant la réforme. Elle permettra également le règlement des différends entre les acteurs de la distribution, alors que ces litiges sont actuellement directement soumis à l'Autorité de la concurrence.

Malgré la mise en œuvre du plan de redressement préconisé par M. Bruno Mettling, **la société coopérative de messageries de presse Presstalis est confrontée à des difficultés financières très lourdes.** En

raison d'une baisse catastrophique du volume des ventes, elle risque de se retrouver à court de trésorerie dès le mois de juillet 2012.

Dans ces conditions, les éditeurs ont annoncé l'organisation d'une réunion de filière en décembre 2011, en présence des pouvoirs publics et de la représentation nationale, avec la participation de toutes les formes de presse (quotidiens nationaux, quotidiens régionaux, magazines), et celle de tous les autres intervenants de la distribution (diffuseurs, dépositaires, messageries).

Elle devra définir l'organisation pérenne du système de distribution de la presse en France.

Votre rapporteur pour avis rappelle qu'à son initiative, le Parlement a introduit dans le texte précité visant à réformer la loi « Bichet » des dispositions tendant à préserver le « *respect des principes de solidarité coopérative et des équilibres économiques des sociétés coopératives de messageries de presse* » et qu'il revient au CSMP et à l'Autorité de régulation de la distribution de la presse de s'assurer que les éditeurs s'y soumettent.

Les éditeurs de la presse quotidienne nationale ont pris l'engagement de préserver le caractère coopératif du système de distribution. **Pour autant, votre rapporteur pour avis considère que cet engagement ne doit pas se traduire par une stratégie d'évitement vis-à-vis des difficultés rencontrées par Presstalis, en abandonnant cette dernière et l'ensemble de ses salariés démunis face à une situation dont les éditeurs, membres de la coopérative, sont responsables.**

II. PRÉSERVER L'INDÉPENDANCE ÉDITORIALE ET L'AVENIR ÉCONOMIQUE DE L'AGENCE FRANCE-PRESSE

D'un montant de 117,5 millions d'euros en 2012, les abonnements de l'État à l'Agence France-Presse (AFP) sont en augmentation de 1,8 % par rapport à leur niveau de 2011, conformément à la trajectoire prévue par le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'AFP pour la période 2009-2013.

A. DANS UN SOUCI DE PÉDAGOGIE, IL CONVIENT DE RÉAFFIRMER AUPRÈS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE QUE L'AFP CONSTITUE À ELLE SEULE UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC

L'agence de presse allemande DAPD a déposé une plainte, en 2010, auprès de la Commission européenne, en reprochant à l'AFP de percevoir des aides d'État illégales à travers les abonnements souscrits par les pouvoirs publics français (ministères, préfectures, ambassades, etc.). La Commission européenne a ainsi demandé, en août 2011, à la France de clarifier la nature des relations financières entre l'État et l'AFP.

Dans une lettre adressée au personnel de l'agence, en date du 1^{er} juin 2011, à la suite du dépôt sur le Bureau du Sénat d'une proposition de loi de M. Jacques Legendre relative à la gouvernance de l'Agence France-Presse, le président-directeur général de l'AFP, M. Emmanuel Hoog, a déclaré que « *la situation actuelle n'est plus tenable, qui consiste à affirmer – contre toute évidence – que la centaine de millions d'euros versée chaque année par l'État relève d'une relation strictement commerciale* ».

Votre rapporteur pour avis l'a souligné à maintes reprises au cours des trois dernières années dans le cadre de ses avis budgétaires sur les crédits de la presse : sur le fondement des articles 1^{er} et 2 de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'Agence France-Presse, l'AFP constitue à elle seule une mission de service public dès lors qu'il lui appartient de contribuer à l'indépendance de l'information mise à la disposition des populations française et étrangères, par la voie d'un traitement journalistique pluraliste, honnête et rigoureux.

Il n'est donc pas possible d'établir une séparation claire et étanche, au sein des activités de l'AFP, entre celles qui relèveraient de sa seule mission d'intérêt général et celles purement commerciales. Toute activité exercée par l'AFP est, par nature, indissociable de sa vocation première de service public définie par la loi. Cette spécificité de l'AFP est, en grande partie, le résultat d'un héritage historique et explique les raisons pour lesquelles la France a jugé bon de protéger le statut de cette agence en l'élevant au rang de loi de la nation.

Toutefois, il est possible de détailler, auprès des autorités communautaires, la nature des missions d'intérêt général assurées par l'AFP, même si cette liste ne saurait être considérée comme exhaustive. La lecture des articles 1^{er} et 2 du statut de 1957 est suffisamment extensive pour permettre d'y inclure un certain nombre d'activités de service public qui ont vocation à évoluer au fil des évolutions technologiques, des impératifs du monde de l'information et de la concurrence entre médias d'envergure internationale. Parmi les missions d'intérêt général exercées par l'agence, la direction de l'AFP cite notamment :

- la production continue et sans interruption d'une information nationale et internationale diversifiée et à vocation généraliste, tant en français qu'en langues étrangères ;

- une couverture internationale la plus étendue possible afin, notamment, de contribuer au rayonnement de la langue et de la culture françaises.

En 2009, la direction de l'AFP avait chiffré le montant des coûts fixes liés à l'accomplissement de ses missions d'intérêt général (rayonnement francophone, exhaustivité de la couverture sur le plan mondial, production en langues étrangères) à hauteur de 66 millions d'euros. L'État consentant, en loi de finances pour 2011, 115,4 millions d'euros à l'AFP, la différence, d'un ordre compris entre 45 et 50 millions d'euros, doit ainsi s'entendre comme le

paiement par les services publics usagers (ministères, préfectures, ambassades, etc.) des prestations commerciales fournies par l'agence.

B. L'INDISPENSABLE RETOUR À LA CONCERTATION

Le dépôt par M. Jacques Legendre, à la fin du mois de mai 2011, d'une proposition de loi tendant à réformer la composition du conseil d'administration de l'AFP et à consacrer explicitement le principe d'une compensation financière par l'État de l'accomplissement par l'agence de missions d'intérêt général a provoqué une véritable onde de choc au sein des personnels de l'AFP qui se sont sentis exclus de toute concertation réelle sur une réforme d'importance du statut de 1957 menée en catimini.

Même si les intentions proclamées par le texte répondent à la nécessité d'une réforme de la gouvernance et d'une réponse préservant et renforçant le statut de l'AFP vis à vis des exigences de la Commission Européenne, les choix pour y arriver et la méthode poursuivie a suscité l'incompréhension des personnels, dont la confrontation avec la direction de l'AFP, à laquelle il a été reproché de manquer de transparence et de pédagogie, a débouché sur le vote d'une motion de défiance à l'égard de l'actuel PDG le 8 décembre 2011.

Ces circonstances ont conduit au report *sine die* de l'examen de la proposition de loi, au motif que le travail de concertation devait reprendre entre l'État, la direction et les personnels de l'AFP en vue d'élaborer une solution permettant de renforcer le statut de 1957 aux yeux de la Commission européenne. Cette solution, sage, maintient votre rapporteur pour avis dans sa conviction que le dialogue doit reprendre dans la sérénité et se poursuivre au-delà des prochaines échéances électorales majeures de 2012. Une réforme réussie devra être le fruit du plus large consensus politique à l'image de celui qui a prévalu au moment du vote du statut actuel, et d'un accord le plus large possible avec toutes les parties prenantes de l'entreprise.

III. LA DÉONTOLOGIE JOURNALISTIQUE ET L'INDÉPENDANCE DES RÉDACTIONS : DES ENJEUX FONDAMENTAUX POUR LA CRÉDIBILITÉ ET LA SANTÉ DE LA PRESSE EN FRANCE

A. LA DIFFICILE FORMALISATION DE RÈGLES DÉONTOLOGIQUES COMMUNES AU SECTEUR

L'élaboration d'un code de déontologie, prévue par le livre vert des États généraux de la presse écrite, a été confiée à un comité de « sages » présidé par M. Bruno Frappat, ancien président du directoire du groupe Bayard, qui était chargé, au sein des États généraux, du pôle de réflexion consacré au métier de journaliste. Ce groupe de travail comportait à la fois des éditeurs, des journalistes de la presse écrite et des médias audiovisuels et des

personnalités qualifiées ayant une excellente connaissance du secteur de la presse.

Le texte issu de leurs réflexions, publié en octobre 2009, devait être soumis à la signature des partenaires sociaux afin d'envisager son annexion à la convention collective nationale des journalistes. Les rédacteurs de ce texte entendaient répondre à une attente forte de déontologie chez les journalistes de la part aussi bien de la société, des lecteurs, des auditeurs, des téléspectateurs que des internautes, dans un contexte de révolution numérique et de profusion de l'information. En fonction des situations, ce code pouvait être complété par les chartes déontologiques propres à chaque entreprise éditrice de média.

Ce code s'articule autour de quatre thèmes :

- le métier de journaliste (sa fonction, son positionnement au sein de la rédaction et de l'entreprise en général, la qualité de l'information qu'il s'engage à délivrer, son indépendance) ;

- le recueil et le traitement de l'information (l'exactitude des faits, actes, propos relatés, leur vérification, leur traçabilité, le refus du plagiat, la correction des erreurs et l'écoute des critiques et suggestions du public, le refus du recours à des moyens déloyaux pour obtenir une information, l'absence de complaisance dans la représentation de la violence et dans l'exploitation des émotions) ;

- la protection du droit des personnes (le respect de la dignité, de la réputation, de la vie privée des personnes et de la présomption d'innocence, le refus de nourrir la haine, les discriminations ou les préjugés) ;

- l'indépendance du journaliste (recul et distance par rapport aux sources d'information, le refus de faire le travail des policiers, ne pas confondre articles d'information et publicité rédactionnelle, refus de toute activité lucrative à côté de son métier si elle est susceptible de porter atteinte à sa crédibilité de journaliste).

Ce texte entendait faire la synthèse entre, d'une part, les préoccupations des journalistes, des éditeurs mais aussi du public, et d'autre part, les différents textes existant en matière d'éthique des journalistes. Il reprend un grand nombre d'éléments de la charte de 1918 revue en 1938, mais également de la charte de Munich de 1971 et de chartes de journalistes étrangères.

Afin de donner une vraie force juridique à ce texte, plusieurs solutions ont été envisagées :

- l'annexer à la convention collective nationale des journalistes ainsi que cela fut proposé lors des états généraux de la presse. Cela suppose que cette annexe fasse l'objet d'un arrêté d'extension par le ministre chargé du travail pour acquérir une valeur juridique réelle ;

- faire signer ce code aux journalistes lors de la délivrance de leur carte professionnelle de presse. Il s'agirait d'un acte unilatéral, à renouveler

ou non périodiquement, qui n'engagerait que les journalistes à l'exclusion de leurs employeurs ;

- la signature officielle de ce code ou d'un code amendé après négociation entre les partenaires sociaux des différents médias d'information qui vaudrait reconnaissance et accord sur son contenu, à défaut d'une portée juridique réelle.

Toutefois, ce texte n'a pas réussi à fédérer autour de lui l'ensemble de la profession. Dans la période qui a suivi la présentation du projet de « code de déontologie », les différentes organisations professionnelles ont réaffirmé leur position sans marquer la volonté de se rapprocher d'une position commune :

- les représentants des éditeurs de la presse quotidienne régionale (PQR) et de la presse quotidienne départementale (PQD) ont par exemple fait valider par leurs titres en avril 2011 une version modernisée des « règles et usages » en vigueur au sein des rédactions qui dataient de 1991. Le Syndicat de la presse indépendante d'information en ligne (SPIIL) a pour sa part opté pour la « Charte de Munich » des syndicats européens de journalistes (1971) ;

- de son côté, le Syndicat national des journalistes (SNJ) a publié en mars 2011 une nouvelle version de la Charte d'éthique professionnelle des journalistes inspirée des chartes de 1918, 1938 et de Munich de 1971.

**DERNIÈRE VERSION DE LA CHARTE D'ÉTHIQUE
PROFESSIONNELLE DES JOURNALISTES (SYNDICAT NATIONAL DES
JOURNALISTES, 1918/38/2011)**

Le droit du public à une information de qualité, complète, libre, indépendante et pluraliste, rappelé dans la Déclaration des droits de l'homme et la Constitution française, guide le journaliste dans l'exercice de sa mission. Cette responsabilité vis-à-vis du citoyen prime sur toute autre.

Ces principes et les règles éthiques ci-après engagent chaque journaliste, quelles que soient sa fonction, sa responsabilité au sein de la chaîne éditoriale et la forme de presse dans laquelle il exerce.

Cependant, la responsabilité du journaliste ne peut être confondue avec celle de l'éditeur, ni dispenser ce dernier de ses propres obligations.

Le journalisme consiste à rechercher, vérifier, situer dans son contexte, hiérarchiser, mettre en forme, commenter et publier une information de qualité ; il ne peut se confondre avec la communication. Son exercice demande du temps et des moyens, quel que soit le support. Il ne peut y avoir de respect des règles déontologiques sans mise en œuvre des conditions d'exercice qu'elles nécessitent.

La notion d'urgence dans la diffusion d'une information ou d'exclusivité ne doit pas l'emporter sur le sérieux de l'enquête et la vérification des sources.

La sécurité matérielle et morale est la base de l'indépendance du journaliste. Elle doit être assurée, quel que soit le contrat de travail qui le lie à l'entreprise.

L'exercice du métier à la pige bénéficie des mêmes garanties que celles dont disposent les journalistes mensualisés.

Le journaliste ne peut être contraint à accomplir un acte ou exprimer une opinion contraire à sa conviction ou sa conscience professionnelle, ni aux principes et règles de cette charte.

Le journaliste accomplit tous les actes de sa profession (enquête, investigations, prise d'images et de sons, etc.) librement, a accès à toutes les sources d'information concernant les faits qui conditionnent la vie publique et voit la protection du secret de ses sources garantie.

C'est dans ces conditions qu'un journaliste digne de ce nom :

- Prend la responsabilité de toutes ses productions professionnelles, mêmes anonymes ;

- Respecte la dignité des personnes et la présomption d'innocence ;

- Tient l'esprit critique, la véracité, l'exactitude, l'intégrité, l'équité, l'impartialité, pour les piliers de l'action journalistique ; tient l'accusation sans preuve, l'intention de nuire, l'altération des documents, la déformation des faits, le détournement d'images, le mensonge, la manipulation, la censure et l'autocensure, la non vérification des faits, pour les plus graves dérives professionnelles ;

- Exerce la plus grande vigilance avant de diffuser des informations d'où qu'elles viennent ;

- Dispose d'un droit de suite, qui est aussi un devoir, sur les informations qu'il diffuse et fait en sorte de rectifier rapidement toute information diffusée qui se révélerait inexacte ;

- N'accepte en matière de déontologie et d'honneur professionnel que la juridiction de ses pairs ; répond devant la justice des délits prévus par la loi ;

- Défend la liberté d'expression, d'opinion, de l'information, du commentaire et de la critique ;

- Proscrit tout moyen déloyal et vénal pour obtenir une information. Dans le cas où sa sécurité, celle de ses sources ou la gravité des faits l'obligent à taire sa qualité de journaliste, il prévient sa hiérarchie et en donne dès que possible explication au public ;

- Ne touche pas d'argent dans un service public, une institution ou une entreprise privée où sa qualité de journaliste, ses influences, ses relations seraient susceptibles d'être exploitées ;

- N'utilise pas de la liberté de la presse dans une intention intéressée ;

- Refuse et combat, comme contraire à son éthique professionnelle, toute confusion entre journalisme et communication ;

- Cite les confrères dont il utilise le travail, ne commet aucun plagiat ;

- Ne sollicite pas la place d'un confrère en offrant de travailler à des conditions inférieures ;

- Garde le secret professionnel et protège les sources de ses informations ;

- Ne confond pas son rôle avec celui du policier ou du juge.

Source : Syndicat national des journalistes.

B. L'INDISPENSABLE RECONNAISSANCE JURIDIQUE DES RÉDACTIONS

En déposant, en décembre 2010, une proposition de loi relative à l'indépendance des rédactions, votre rapporteur pour avis entendait renforcer :

- les garanties en matière d'indépendance des médias en France en procédant à la reconnaissance de l'existence juridique des rédactions ;
- les obligations de transparence sur l'actionnariat des entreprises éditrices de média.

Contrairement à ce qui avait été prétendu par le Gouvernement et la précédente majorité sénatoriale qui a rejeté le texte en janvier 2011, les actuels dispositifs visant à garantir l'autonomie des rédactions vis-à-vis de la direction et des propriétaires du titre de presse, à savoir la clause de conscience et la clause de cession exercées à titre individuel par les journalistes, ne permettent pas de garantir l'indépendance des rédactions dans un environnement professionnel profondément précarisé.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis recommande de modifier la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse en reprenant les dispositions de la proposition de loi précitée afin de prévoir la mise en place de droit au sein de toute entreprise éditrice de média d'une équipe rédactionnelle permanente et autonome ou d'une association de journalistes qui se verraient reconnaître des prérogatives substantielles dans le fonctionnement du titre de presse, la nomination du responsable de la rédaction, la fixation de la ligne éditoriale du titre de presse et la conduite des projets de modification de l'actionnariat :

- l'équipe rédactionnelle permanente et autonome est appelée à participer à l'élaboration d'une charte éditoriale et déontologique propre au titre et à veiller au respect des chartes de déontologie de la profession. Elle est consultée aussi bien sur la nomination du responsable de la rédaction et sur les projets de changement de politique éditoriale ou rédactionnelle envisagés par la direction, et peut s'y opposer. Elle est également habilitée à se prononcer sur des changements importants dans la composition du capital ou dans l'équipe de direction, le cas échéant par la voie d'un scrutin de défiance ou la saisine du comité d'entreprise pour faire jouer le droit d'alerte ;

- l'association des journalistes ou la société des rédacteurs sont appelées à être représentées au conseil d'administration ou de surveillance dans le cas de publications d'information politique et générale, et à voter sur la désignation du responsable de la rédaction. Dans le cas où la direction déciderait de passer outre un avis contraire de l'association des journalistes exprimé à la majorité qualifiée sur le candidat envisagé par la direction comme responsable de la rédaction, la décision serait constitutive d'un changement notable permettant aux journalistes de faire jouer la clause de conscience.

Votre rapporteur pour avis regrette que *Le Monde* soit aujourd'hui le seul quotidien national à disposer d'une société des rédacteurs dotée de

pouvoirs substantiels lui permettant de veiller à la préservation de l'indépendance rédactionnelle du titre. Compte tenu des difficultés financières de l'entreprise, les négociations avec les actionnariats successifs sont susceptibles de conduire à un émiettement progressif de ses prérogatives, en l'absence de dispositions législatives protectrices.

C. L'IMMIXTION INSUPPORTABLE DU POUVOIR POLITIQUE DANS LE TRAVAIL D'INVESTIGATION DES JOURNALISTES

La loi n° 2010-1 du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes est un échec consternant. En autorisant le pouvoir politique à porter atteinte au secret des sources sous couvert d' « *un impératif prépondérant d'intérêt public* », notion dont le contenu juridique est éminemment imprécis, la loi a conduit à la réapparition de pratiques scandaleuses d'immixtion du pouvoir politique dans le travail d'investigation des journalistes.

Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis estime nécessaire de refonder la loi relative à la protection du secret des sources des journalistes afin de mettre notre législation en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Un certain nombre de dispositifs de protection de la confidentialité des sources journalistiques à l'étranger doivent être étudiés. En particulier, la loi belge relative à la protection du secret des sources des journalistes, entrée en vigueur le 7 avril 2005, prévoit que les journalistes ne peuvent être contraints de divulguer leurs sources qu'à la requête d'un juge et sous réserve que les trois conditions suivantes soient respectées : 1° les informations concernent des infractions constituant une menace grave pour l'intégrité physique d'une ou de plusieurs personnes ; 2° les informations demandées revêtent une importance cruciale pour la prévention de la commission de ces infractions ; 3° les informations demandées ne peuvent être obtenues d'aucune autre manière.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 novembre 2011, sous la présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente, la commission examine le rapport pour avis de M. David Assouline sur les crédits du programme « Audiovisuel et presse » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2012.

Un débat s'engage après l'intervention du rapporteur pour avis.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Je vous rappelle que nous devons être particulièrement vigilants à l'occasion de l'examen par notre assemblée de la proposition de loi de simplification du droit de notre collègue député Jean-Luc Warsmann, qui comporte des dispositions modifiant substantiellement le régime des agences de presse et donc potentiellement leurs modalités de financement.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je crois que nous sommes tous d'accord sur la nécessité d'accompagner aussi bien l'audiovisuel public que la presse dans leur modernisation afin de relever le défi de la révolution numérique. C'est pourquoi il est indispensable, à mon sens, de soutenir les efforts de sorte que les réformes engagées puissent arriver à leur terme. A titre d'exemple, je me réjouis que le COM entre l'État et France Télévisions fasse désormais toute sa place au développement du média global, même si l'on peut regretter le manque d'indicateurs bien calibrés et chiffrés.

Je vous rappelle que j'avais moi-même déposé un amendement visant à élargir l'assiette de la redevance audiovisuelle l'année dernière et que je m'étais retrouvée, en séance, pourtant bien isolée...

Comme l'a souligné notre rapporteur, la perspective d'un reversement à l'État de l'intégralité des surréalisations de la régie publicitaire de France Télévisions constitue une inquiétante source de démotivation pour notre audiovisuel public.

D'une façon générale, la position de mon groupe sur la réforme de l'audiovisuel public consiste à défendre une suppression totale de la publicité à condition qu'elle soit intégralement compensée par des ressources de nature publique. J'ai le sentiment que nous sommes, malgré parfois quelques errements, sur la bonne voie afin d'achever une réforme ambitieuse.

En ce qui concerne la proposition de notre rapporteur d'aligner le taux de TVA de la presse en ligne à celui applicable à la presse imprimée, je

vous indique que je porterai en séance un amendement similaire afin de garantir un même traitement fiscal à tous les supports de diffusion.

Enfin, monsieur le rapporteur, je souhaiterais que vous nous apportiez plus de précisions sur les résultats de l'opération visant à offrir aux jeunes des abonnements à des quotidiens de leur choix.

M. André Gattolin. – Je m'inquiète, à l'heure actuelle, de la déperdition de la qualité du pluralisme de l'information et d'une véritable crise de vocation des journalistes. A mon sens, notre système d'aides publiques en faveur de la presse doit impérativement mettre l'accent non seulement sur la qualité des projets éditoriaux mais également sur le nombre de journalistes que le titre mobilise pour produire de l'information. Aujourd'hui, nous constatons que les plus grands quotidiens nationaux disposent d'effectifs de journalistes bien supérieurs à ceux de certaines agences de presse, y compris l'AFP, ou de magazines spécialisés qui bénéficient également d'aides significatives. Les critères d'attribution des aides publiques ne peuvent plus privilégier aussi systématiquement les objectifs de rentabilité.

M. David Assouline, rapporteur pour avis des crédits « Audiovisuel et presse ». – En ce qui concerne la réforme de l'audiovisuel public, le *leitmotiv* qui prétend que l'on peut régler les problèmes en agissant uniquement sur la publicité n'est pas soutenable. A l'heure actuelle, c'est la pérennité même de notre service public de la télévision qui est en jeu et nous devons la garantir par des ressources durables et indépendantes des aléas des politiques gouvernementales. Je regrette que, dans cette réforme, on ait privilégié les demi-choix par dogmatisme.

S'agissant de l'opération « Mon journal offert », qui consiste à proposer un abonnement gratuit, un jour par semaine pendant un an, à tout jeune âgé de 18 à 24 ans à l'un des quotidiens de leur choix, elle est reconduite en 2012 à hauteur de 5 millions d'euros, ce qui témoigne de son succès. Je préciserai dans mon rapport les éléments chiffrés précis sur les résultats enregistrés depuis le début de la mise en œuvre de cette mesure.

Je soutiens pleinement l'approche défendue par notre collègue André Gattolin. Si nous sommes profondément attachés à la permanence d'un système d'aides publiques ambitieux, indispensable au maintien du pluralisme et de la liberté d'expression dans notre pays, les critères d'attribution doivent être repensés. J'ai l'espoir que le prochain budget fera toute sa place à l'incitation des mécanismes innovateurs.

J'ai quatre amendements à vous présenter.

Le premier amendement tend à créer un article additionnel après l'article 5. Il vise à étendre à la presse en ligne le bénéfice du taux de TVA réduit de 2,1 %, jusqu'ici réservé à la presse imprimée. A l'heure actuelle, le taux de TVA applicable aux services de presse en ligne est de 19,6 %. La baisse proposée du taux de TVA va dans le même sens que la mise en œuvre

d'un taux de TVA réduit pour le livre numérique instaurée par la loi de finances pour 2011 et applicable à compter du 1^{er} janvier 2012.

Le 13 octobre 2011, les parlementaires européens ont adopté, à une très large majorité, une résolution sur la TVA dans laquelle ils soutiennent l'application d'un taux réduit pour la presse en ligne. L'égalité de traitement fiscal est la condition de la migration réussie de la presse sur supports numériques au nom du principe de neutralité technologique.

La perte de recettes fiscales générée par cet amendement n'est que d'une valeur extrêmement limitée, dans la mesure où il s'agit d'un marché naissant. Au contraire, en favorisant l'essor d'un modèle économique pérenne payant pour la presse en ligne, cet amendement permettra d'asseoir des bases de recettes fiscales solides pour l'avenir à l'avenir, avec la multiplication attendue des services de presse en ligne.

L'amendement est adopté.

Le second amendement tend également à insérer un article additionnel après l'article 5.

Le CSA attribue des fréquences gratuitement à des éditeurs de radio et de télévision sous réserve du respect de certaines obligations en matière d'investissement dans la création ou de quotas de diffusion. Depuis le lancement de la télévision numérique terrestre, les reventes de sociétés détentrices de fréquences se sont multipliées, avec des gains parfois très importants pour ces entreprises. Nombreuses sont les voix qui se sont élevées contre ces ventes, et notamment le président du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Il semble difficile d'interdire totalement la revente des dites sociétés, qui peuvent ne pas avoir trouvé leur équilibre économique. Cependant, afin d'éviter la tentation que des candidatures ne soient inspirées que par le souhait de revendre les chaînes au plus offrant, je vous propose de taxer les reventes à hauteur de 5 % du prix de la cession.

L'amendement est adopté.

Le troisième amendement tend aussi à insérer un article additionnel après l'article 5. Le Gouvernement peine à dégager les ressources suffisantes permettant de pérenniser notre audiovisuel public. La suppression de la publicité sur France Télévisions en soirée a en effet largement diminué ses marges de manœuvre. Afin de desserrer la contrainte budgétaire et de pouvoir financer les sociétés nationales de programme à hauteur de leur besoin, je vous propose de réintégrer les résidences secondaires dans l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public.

Il s'agit d'une mesure juste et équitable dont le produit devrait s'élever à 200 millions d'euros. Elle permettra à la fois de respecter les contrats d'objectifs et de moyens des différents acteurs et de baisser la dotation budgétaire de l'État qui pèse aujourd'hui sur notre endettement.

L'amendement est adopté.

Le quatrième amendement vise à supprimer l'article 52 *ter* rattaché à la mission médias livre et industries culturelles.

L'article 52 *ter* prévoit que les recettes de la régie publicitaire de France Télévisions supérieures à celles anticipées par le contrat d'objectifs et de moyens soient rendues à l'État. La régie de France Télévisions serait donc taxée à 100 % sur la tranche supérieure de ses gains !

Parce que ce dispositif induirait une très forte source de démotivation pour la régie de France Télévisions et parce que le Gouvernement dispose toujours de marges de négociation *a posteriori*, cet amendement propose de supprimer l'article.

L'amendement est adopté.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

A M E N D E M E N T S

Article additionnel après l'article 5

Après l'article 5, insérer un article ainsi rédigé :

I. – L'article 298 *septies* du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, après l'année : « 1934, », sont insérés les mots : « et sur les services de presse en ligne reconnus en application de l'article 1^{er} de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse » ;

2° Le second alinéa est supprimé.

II. – La perte de recettes pour l'État résultant du I est compensée à due concurrence par une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article additionnel après l'article 5

Après l'article 5, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – L'article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Sans préjudice de l'application du premier alinéa, tout éditeur de service détenteur d'une autorisation délivrée en vertu des articles 29, 29-1 et 30-1 doit solliciter un agrément du Conseil supérieur de l'audiovisuel en cas de modification portant sur 1 % ou plus de son capital social. »

II. – Le chapitre III du titre I^{er} de la première partie du livre I^{er} du code général des impôts est complété par une section ainsi rédigée :

« Section XXI

« Taxe sur la cession de titres d'un éditeur de service de communication audiovisuelle »

« Art. 235 ter ZG. – Tout éditeur de service de communication audiovisuelle qui procède à un apport, une cession ou à un échange de ses titres ayant fait l'objet d'un agrément dans les conditions prévues au dernier

alinéa de l'article 42-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication est redevable d'une taxe au taux de 5 %, assise sur la valeur des titres apportés, cédés ou échangés.

« Cette taxe est due et acquittée auprès du comptable public au plus tard le 1^{er} mai de l'année qui suit celle de l'apport, de la cession ou de l'échange. Le paiement est accompagné d'un état conforme au modèle fourni par l'administration faisant apparaître les renseignements nécessaires à l'identification de la personne assujettie et à la détermination du montant dû.

« Cette taxe est recouvrée selon les règles et sous les sanctions et garanties applicables aux droits d'enregistrement. »

III. – Le II est applicable aux apports, cessions ou échanges réalisés à compter du 1^{er} janvier 2011.

Article additionnel après l'article 5

Après l'article 5, insérer un article ainsi rédigé :

Au 1° de l'article 1605 *bis* du code général des impôts, les mots : « sont équipés le ou les locaux meublés affectés à l'habitation pour lesquels » sont remplacés par les mots : « est équipé le local meublé affecté à l'habitation pour lequel ».

Article 52 ter rattaché à la mission médias livre et industrie culturelles

Supprimer cet article.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Intersyndicale de l'Agence France Presse

- M. Philippe FAYE, secrétaire du comité d'entreprise (SGLCE-CGT)
- M. Thierry MASURE, élu CE (SNJ-CGT)
- Mme Maria CARMONA, déléguée syndicale (SNJ-CGT)
- M. Grégoire LEMARCHAND, élu comité d'entreprise (CFDT)
- Mmes Joëlle GARRUS et Katell PRIGENT, déléguées syndicales (CFDT)
- M. Fabrice RANDOUX, délégué syndical (SNJ)
- M. Jean-Pierre REJETÉ, délégué syndical (FO)
- M. David SHARP, élu comité d'entreprise (Sud)

Intersyndicale de Radio France

- MM. Axel BRISARD et Lionel THOMPSON pour la CGT,
- M. Jean-Eric ZIOLKOWSKI et Mme Perrine MENGUY pour la CFDT
- M. Jean-Paul QUENNESSON pour SUD
- M. Claude CORDIER pour le SNJ
- M. Benoît GASPARD pour le syndicat SUD

Le Figaro

M. Etienne MOUGEOTTE, directeur de la rédaction

Mediapart

M. Edwy PLENEL, président, et Mme Marie-Hélène SMIEJAN, directrice générale

Société des rédacteurs du Figaro

M. Stéphane DURAND-SOUFFLAND, président

Société des rédacteurs du Monde

M. Adrien de TRICORNOT, président

Syndicat de la presse quotidienne nationale

M. Marc FEUILLÉE, président

M. Denis BOUCHEZ, directeur