

N° 78

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XI

PRESSE ÉCRITE

Par M. Alain GÉRARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Adrien Gouteyron, *président* ; Pierre Laffitte, Albert Vecten, Jean Delaneau, Jean-Louis Carrère, *vice-présidents* ; André Egu, Alain Dufaut, André Maman, Ivan Renar, *secrétaires* ; François Autain, Honoré Baillet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, James Bordas, Jean-Pierre Camoin, Jean-Claude Carle, Robert Castaing, Marcel Charmant, Philippe Darniche, Marcel Daunay, André Diligent, Ambroise Dupont, Daniel Eckenspieller, Alain Gérard, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambrun, Alain Joyandet, Philippe Labeyrie, Pierre Lacour, Henri Le Breton, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Pierre Martin, François Mathieu, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Papilio, Michel Pelchat, Jean-Marie Poirier, Guy Poirieux, Mme Danièle Pourtaud, MM. Roger Quilliot, Jack Ralite, Victor Reux, Philippe Richert, Claude Saunier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Jacques Valade, Marcel Vidal, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 et 77 (annexe n°31) (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. LA SITUATION DE LA PRESSE ÉCRITE	5
A. EVOLUTION GLOBALE.....	5
B. EVOLUTION PAR CATÉGORIE DE PRESSE.....	6
C. L'IMPACT DE LA LOI EVIN SUR LES RESSOURCES PUBLICITAIRES.....	7
II. LES AIDES À LA PRESSE	10
A. LES CRÉDITS DE 1996.....	10
1. <i>Les aides directes</i>	10
2. <i>Les aides indirectes</i>	13
B. A LA RECHERCHE D'UNE COHÉRENCE.....	15
1. <i>Le dispositif de 1993</i>	15
2. <i>La réflexion sur le régime économique de la presse</i>	16
3. <i>Le « plan Sarkozy »</i>	21
III. ASPECTS SPÉCIFIQUES DU RÉGIME ÉCONOMIQUE DE LA PRESSE	25
A. LES RELATIONS PRESSE-POSTE.....	25
1. <i>La sortie des Accords Laurent</i>	26
2. <i>La négociation presse-poste</i>	29
B. LA MODERNISATION DES NMPP.....	30
1. <i>Le plan 1994-1997</i>	30
2. <i>La mise en oeuvre du plan</i>	32
3. <i>Le prolongement éventuel du plan</i>	34
EXAMEN EN COMMISSION	35
CONCLUSION	36

Mesdames, Messieurs,

Depuis 1994, la situation économique de la presse paraît lentement s'améliorer. Les aides de l'Etat n'en demeurent pas moins indispensables à de nombreux titres de presse qui assurent la diversité du débat d'idées et la vitalité de notre démocratie. Ont-elles toute l'efficacité désirée, sont-elles dirigées prioritairement vers les catégories de presse à l'intention desquelles le système a été peu à peu édifié, une remise à plat ne serait-elle pas nécessaire afin de rationaliser celui-ci ?

La question a été maintes fois posée depuis plusieurs années, et mérite d'être reposée jusqu'à ce que, par touches progressives vraisemblablement, le système d'aide à la presse retrouve une meilleure cohérence et une véritable efficacité.

C'est la vaste et modeste ambition qui a guidé votre commission des affaires culturelles dans l'élaboration de son rapport pour avis sur les crédits d'aide à la presse pour 1996.

I. LA SITUATION DE LA PRESSE ÉCRITE

A. EVOLUTION GLOBALE

Selon « l'enquête » rapide, réalisée au début du second trimestre de 1995 par le service juridique et technique de l'information (SJTI), le chiffre d'affaires de la presse progresse de + 2 % en 1994. L'augmentation des recettes de publicité : + 2,7 % et celle des recettes des ventes : + 1,5 % expliquent ce résultat qui marque un double changement par rapport aux années antérieures : la presse participe à l'instar des autres médias, au retournement du marché publicitaire ; et surtout le lectorat augmente légèrement. Ce dernier résultat devrait ouvrir à la presse des perspectives favorables. Mais ces données sont provisoires et l'enquête détaillée annuelle les confirment dans une marge de 1 % soit à peu près le montant de l'accroissement mesuré pour la diffusion annuelle.

Depuis dix ans, la presse a connu deux périodes différentes. Jusqu'en 1991, son chiffre d'affaires a connu une forte croissance ; depuis 1991, baisse et stagnation ont marqué son évolution.

Les recettes publicitaires ont déterminé cette évolution : avant 1991, le marché publicitaire, tiré par l'arrivée des télévisions commerciales, était en très forte progression. La presse, premier des grands médias, a certes perdu des parts de marché, essentiellement au profit de la télévision, mais a bénéficié largement de cette croissance. Les recettes correspondantes, petites annonces comprises, ont un peu plus que doublé entre 1982 et 1990 passant de 13 à 27 milliards de francs, avec pour certaines années des accroissements de + 17 %. Au cours de cette période de forte croissance, le poids des recettes publicitaires dans le chiffre d'affaires de la presse s'est mécaniquement accru pour atteindre 47 % en 1990.

L'année 1991 a marqué le début de la crise du marché publicitaire. La presse est le média qui a été le plus touché : ses recettes publicitaires ont diminué de près de 20 % en trois ans, alors que cette forme de ressources était devenue essentielle pour l'équilibre financier du secteur.

Certaines catégories de presse plus dépendantes que d'autres du marché publicitaire, comme la presse spécialisée technique et professionnelle (dépendante à 61 %) ou la presse d'information générale et politique nationale et locale, ont plus souffert de la crise que la presse spécialisée grand public (dépendante à 29 %) par exemple.

Dans le même temps, la progression des recettes de ventes n'a pas compensé le manque à gagner consécutif à la baisse des recettes publicitaires pendant les années de crise du marché publicitaire.

La reprise des recettes de publicité était attendue à la suite du redressement du marché publicitaire constaté durant l'année 1994. Après trois années de forte baisse, due au recul important de la publicité commerciale, mais aussi à celui des petites annonces, particulièrement touchées par la crise économique, les recettes de publicité connaissent enfin une évolution positive. La progression observée cette année est encore modeste comme on l'a vu : +2,7 %. Elle est, selon les sources disponibles actuellement, inférieure à celle de la télévision et de la plupart des autres grands médias. La presse a sans doute encore perdu des parts de marché. Mais la situation s'est sensiblement améliorée pour les deux composantes de ces recettes : la publicité commerciale (75 % de l'ensemble des recettes de publicité) qui connaissait encore un net recul l'an dernier est en progression de +3,6 %, alors que, pour les petites annonces, le résultat bien qu'encore négatif : 1,2 %, se rapproche de la stabilité.

La progression des recettes de ventes, se poursuit en 1994 à un rythme voisin de l'année précédente. Dans le même temps, l'augmentation des prix a été pour la première fois particulièrement modérée : quelques dixièmes seulement, soit beaucoup moins que les années antérieures. Cette année, les ventes à prix constants ont donc augmenté.

Si l'enquête détaillée devait confirmer ces tendances, 1994 pourrait bien marquer la sortie de la crise. Il faudrait toutefois que la hausse des coûts des matières premières, le papier en particulier, ne viennent pas obérer trop lourdement les marges.

B. EVOLUTION PAR CATÉGORIE DE PRESSE

Par catégorie de presse, les résultats d'ensemble montrent que l'amélioration est observée dans tous les secteurs, mais inégalement : les chiffres d'affaires progressent respectivement de + 2,2 % et + 2,9 % pour la presse d'information générale et politique nationale et locale, de + 1,4 % pour la presse spécialisée grand public, et la presse spécialisée technique et professionnelle, de + 1,3 % enfin pour la presse gratuite.

Alors qu'il était en recul de 4,6 % en 1993, le chiffre d'affaires de la presse nationale d'information générale et politique, qui représente environ 18 % de l'ensemble de la presse, est en progression de 2,2 % pour 1994. Ce résultat est dû à une amélioration des recettes de publicité commerciale alors que les petites annonces restent stables. Les recettes des ventes sont également stables, l'accroissement des ventes par abonnement étant compensé par une diminution des ventes au numéro.

A l'intérieur de cette catégorie, les quotidiens ont une évolution semblable : une augmentation de 2,1 % du chiffre d'affaires, les recettes de publicité progressant de 5,6 % et celles des ventes diminuant légèrement (0,7 %). Ce dernier résultat, qui tient compte de la création d'un nouveau quotidien, est préoccupant, car il signifie chez les autres quotidiens une baisse du lectorat. Les magazines ont, pour leur part, une croissance plus importante de leurs recettes de publicité (+8,1 %) qui explique l'augmentation plus sensible du chiffre d'affaires (+2,7 %).

La presse locale d'information générale et politique (essentiellement les quotidiens locaux) qui pèse un peu plus du quart de l'ensemble de la presse, connaît l'évolution la plus favorable avec +2,9 %

Les ventes par abonnement tendent à se développer alors que les ventes au numéro stagnent. Par ailleurs, les recettes de publicité progressent à nouveau nettement.

Les résultats de la presse spécialisée grand public qui représente 38 % de l'ensemble, sont plus modestes avec une légère progression de 1,4 %. Pourtant les recettes de ventes augmentent mais celles de la publicité ne progressent que faiblement en raison d'un recul important des petites annonces.

La presse spécialisée technique et professionnelle connaît également une progression de 1,4 % mais avec une évolution des composantes très différente de celle des autres catégories : les recettes des ventes augmentent nettement et particulièrement celles des ventes au numéro (10,7 %) alors que les recettes de publicité diminuent de 1,9 % en raison d'un fléchissement de la publicité commerciale.

Enfin, la presse gratuite connaît une évolution voisine des deux catégories précédentes, son chiffre d'affaires, totalement dépendant de la publicité et des petites annonces, augmente de 1,3 %.

C. L'IMPACT DE LA LOI EVIN SUR LES RESSOURCES PUBLICITAIRES

La loi Evin du 10 janvier 1991 a prononcé l'interdiction totale de toute publicité en faveur du tabac pour l'ensemble de la presse écrite, à l'exclusion des publications éditées par les organisations professionnelles de la filière tabac et des douze publications professionnelles spécialisées figurant sur la liste établie par arrêté ministériel en date du 22 mars 1993, conformément à l'article 72 de la loi du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social.

La loi précise aussi la notion de publicité indirecte. Elle élargit la définition des moyens indirects de promotion tels que l'utilisation d'une marque, d'un emblème publicitaire ou de tout autre signe distinctif.

La publicité pour l'alcool ne demeure autorisée que dans la presse écrite pour adultes et à la radio, sous réserve du respect de certaines obligations.

Elle est limitée à l'indication du degré volumique d'alcool, de l'origine, de la dénomination, de la composition du produit, du nom et de l'adresse du fabricant, des agents et des dépositaires ainsi que du mode d'élaboration, des modalités de vente et du mode de consommation du produit. Toute publicité en faveur des boissons alcooliques doit, en outre, être assortie d'un message précisant que l'abus d'alcool est dangereux pour la santé.

Par voie de radiodiffusion, la publicité en faveur de l'alcool est autorisée pour les catégories de radios et dans les tranches horaires déterminées par le décret n° 93-1047 du 23 septembre 1992.

Divers assouplissements ont été apportés à ce dispositif d'interdiction.

Le législateur a ainsi adopté, dans le cadre du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social du 27 juillet 1993, un amendement autorisant exceptionnellement la retransmission télévisée des compétitions de sport mécanique qui se déroulent dans le pays où la publicité pour le tabac est autorisée. Cette réglementation vise à permettre la diffusion en France des compétitions de sport mécanique ayant lieu à l'étranger et qui comportent des publicités en faveur du tabac. Ce texte précise qu'une telle dérogation reste valable jusqu'à l'intervention d'une réglementation européenne.

En outre, alors que la loi prévoyait que seules les affiches et enseignes exposées dans les zones de production et les affichettes à l'intérieur des lieux de vente à caractère spécialisé demeuraient autorisées, un amendement adopté dans le cadre de la loi du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre social a supprimé toute référence à la notion de zone de production et autorise de ce fait la publicité par voie d'affichage pour les boissons alcoolisées.

Par ailleurs, un code de bonne conduite relatif à la retransmission télévisée des événements sportifs a été proposé aux professionnels ; élaboré sous l'égide du ministère de la jeunesse et des sports à la fin mars 1995, il vise à assouplir les règles d'interdiction édictées par la loi Evin en opérant une distinction entre les rencontres multinationales et les rencontres franco-étrangères.

Dans le premier cas, le texte précise que « *la présence de publicités pour des boissons alcooliques lors de manifestations sportives se déroulant à l'étranger, et dont la retransmission en France serait susceptible, si elle faisait preuve de complaisance, d'engendrer des risques de contentieux, doit susciter la vigilance.* » Sous cette réserve, une « tolérance » de la publicité pour les marques d'alcool françaises sera donc reconnue dans le cadre des rencontres multinationales se déroulant à l'étranger. En revanche, dans le cas des rencontres franco-étrangères, le texte prévoit une obligation de vigilance des diffuseurs pour « *éviter une mise en évidence télévisée induite des panneaux publicitaires en faveur des boissons alcooliques* ».

Il convient de noter que tout élargissement ou assouplissement en faveur des seules retransmissions télévisées ne pourra être que critiqué par la presse qui s'est vue refuser l'élargissement de la dérogation des retransmissions télévisées aux reportages de la presse écrite sur les compétitions de sport mécanique au motif que l'éditeur de presse a toujours la possibilité d'intervenir sur la photographie.

En effet, tirant argument de ces dérogations, de nombreux éditeurs demandent le réexamen partiel de la loi qui a amputé de manière significative les recettes publicitaires (de 15 % à 40 %) de la presse écrite.

Le total des investissements publicitaires (hors petites annonces) s'élevait en 1991 dans la presse écrite à 19,46 milliards de francs, à 17,88 milliards de francs en 1993 et 18,53 milliards de francs en 1994 (source SJTI).

Les investissements publicitaires plurimédia pour les boissons alcoolisées ont représenté 1,16 milliard de francs en 1992, dont un tiers pour la presse écrite. Pour le tabac, ces investissements s'élevaient à 263,8 millions de francs en 1992, dont 255,3 millions de francs pour la presse et 8,4 millions de francs pour l'affichage (source Secodip).

En 1993, date d'application effective de la loi Evin, la publicité en faveur du tabac a représenté respectivement 4,2 millions de francs, elle s'est élevée à 3,3 millions de francs en 1994.

Le manque à gagner résultant pour la presse écrite de l'application de la loi Evin représenterait 240 millions de francs par an. Son incidence est plus particulièrement sensible pour la presse magazine, car le tabac représentait, en 1991, 74 % de ses recettes publicitaires.

Par ailleurs, il importe de signaler que, selon le comité national contre le tabagisme, les publicités en faveur du tabac en infraction avec la loi auraient connu une recrudescence en 1994 et plus particulièrement dans les hebdomadaires (45,5 % des insertions) et les mensuels (40,4 %).

II. LES AIDES À LA PRESSE

A. LES CRÉDITS DE 1996

1. Les aides directes

Imputées sur les crédits des services généraux du Premier ministre, les aides budgétaires à la presse, ou aides directes, augmenteraient en 1996 de 1,3 % ou de 8,8 % par rapport à 1995, selon que l'on retient ou non les 20 millions de francs dont est doté un nouveau « *fonds d'aide à l'investissement dans le multimédia* ». Selon la commission des finances du Sénat cette somme, provenant d'un transfert des crédits non utilisés par la Sofaris, non budgétée, ne peut être considérée comme l'inscription d'une mesure nouvelle.

A cette réserve près, les aides directes, traditionnelles ou nouvelles, sont les suivantes :

a) *Les fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires*

Ces deux fonds, qui étaient dotés de 18,4 millions de francs en 1995, le seront de 27,3 millions de francs en 1996.

Ces fonds sont alimentés par une taxe sur la publicité télévisée.

Il convient de noter l'augmentation significative du montant de l'aide qui devrait désormais représenter plus de 50 % du produit de la taxe.

- Le fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 sont en progression de presque 50 %, et s'établissent à 19,3 millions de francs, contre 13 millions de francs en 1995.

La Croix, l'Humanité et Présent ont bénéficié de l'aide au titre de l'année 1995.

- Le fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1996 ont également augmenté de 50 %.

RÉCAPITULATIF DEPUIS L'ORIGINE DU FONDS D'AIDE (1989)

Exercices budgétaires	1989	1990	1991	1992	1993*	1994
1 Echo du Centre	1 410 042	1 294 173	1 007 651	1 059 664	1 467 980	712 562
2 La Marseillaise	1 813 057	1 727 228	1 417 674	1 722 851	2 118 240	1 043 970
3 Nord Littoral	442 356	427 902	334 851	371 926	546 848	268 062
4 Le Petit Bleu du Lot et Garonne	774 591	743 105	590 449	625 226	878 956	422 282
5 La Liberté de l'Est	1 925 826	ne	ne	ne	2 190 350	1 079 769
6 Eclair Pyrénées	-	553 718	432 525	459 226	645 382	320 190
7 Libération Champagne	-	812 875	617 159	625 732	831 114	391 478
8 La Haute Marne Libérée	-	-	675 173	735 375	1 038 076	1 014 943
9 Charente Maritime/Le Journal	-	-	-	-	239 854	127 245
10 Liberté (Lille)	390 343	-	235 880	-	-	-
11 La Presse de la Manche	1 713 480	-	-	-	-	-
12 La Dordogne Libre	ne	ne	ne	ne	ne	-
Chapitre 43-03 (article 30)	8 469 695	5 559 001	5 311 362	5 600 000	9 956 800	5 380 501

*LFI 1993 = 5 756 800 F et LFR 1993 = 4 200 000 F
 ne = dépôt d'une demande effectuée mais quotidien inéligible
 nb = le calcul des dotations 1995 est en cours

b) Le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger

Le fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger est doté dans le projet de loi de finances pour 1996 de 36,97 millions de francs, en reconduction par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

c) Le remboursement à la SNCF des réductions de tarif accordées à la presse

Le chapitre Réduction de tarif SNCF pour le transport de presse, des crédits des Services généraux du Premier ministre, est doté de 140,42 millions de francs soit une baisse de 21,22 % par rapport à 1995 (178,25 millions de francs).

Il semble que cette diminution soit liée à l'exigence présentée par le Gouvernement d'une rationalisation du transport ferroviaire de la presse, le caractère automatique de l'aide ayant donné lieu à quelques effets pervers.

d) Allègements de charges de télécommunication

Le chapitre Communications téléphoniques des correspondants de presse, des crédits des Services généraux du Premier ministre, est doté de 30,67 millions de francs, soit une stricte reconduction des crédits votés en 1995.

e) Les aides nouvelles

Le projet de budget traduit assez largement le plan arrêté en mai dernier en faveur de la presse par M. Nicolas Sarkozy. Les aides nouvelles sont les suivantes :

- Les aides à caractère social

Le chapitre 46-04, créé par la loi de finances rectificative pour 1995 qui l'avait doté de 5,5 millions de francs pour l'article 10 et de 1,2 million de francs pour l'article 20, comporte deux articles destinés à aider certaines opérations à caractère social :

- un article 10, Plan social de la presse parisienne, doté de 25 millions de francs, afin d'assurer le financement en 1996 de la contribution de l'Etat au plan social de la presse parisienne. Par ailleurs, les plans sociaux de la presse quotidienne régionale sont prorogés.

- un article 20, Aide au portage, doté de 2,4 millions de francs, visant à compenser totalement pendant cinq ans le coût des charges sociales liées au portage des quotidiens nationaux.

- L'abattement de taxe professionnelle pour les diffuseurs

L'article 59 du projet de loi de finances instituait un abattement de la taxe professionnelle au profit des diffuseurs de presse. L'Assemblée nationale a supprimé cette disposition au cours de la première lecture.

La dépense fiscale de cette mesure -à la charge des collectivités locales- peut être chiffrée à 60 millions de francs.

- Le fonds d'aide à la diffusion de la presse hebdomadaire régionale d'information générale et politique

La création d'un fonds d'aide à la presse hebdomadaire régionale, doté de 5 millions de francs (chapitre 43-03, article 50), relève du souci de soutenir la presse d'information politique et générale. Ce fonds fonctionnera

sur la base d'une répartition des crédits entre les différents bénéficiaires, selon des modalités et des critères d'accès qui ne sont pas déterminés à ce jour.

- **Le fonds d'aide à l'investissement dans le multimédia**

Il est destiné à alléger de 3 % la charge des emprunts contractés en vue de financer des investissements dans ce domaine. Il ne s'agit pas, comme on l'a vu ci-dessus, d'une aide budgétaire. Il convient de noter à cet égard que la presse s'est montrée soucieuse de participer aux expérimentations de « plates-formes » multimédias lancées dans le cadre du comité interministériel du 16 octobre 1995, afin de ne pas être absente de l'évolution du secteur de la communication vers de nouveaux types de produits et de marché.

2. Les aides indirectes

En augmentation de 4,6 % dans le projet de loi de finances pour 1996, elles comprennent :

- une subvention à l'Agence France-Presse, grâce à des abonnements souscrits par les administrations, pour un montant de 578,2 millions de francs ;

- l'aide de l'Etat au transport postal de la presse, imputée sur les crédits du ministère de l'Industrie, de la Poste et des Télécommunications, dont le montant est de 1,9 milliard de francs, ce qui représente 69,6 % des aides directes ou indirectes de l'Etat.

L'aide au transport postal, en cours de révision, fait l'objet d'un examen spécifique dans la troisième partie du présent rapport.

Il serait possible d'assimiler aux aides indirectes la dépense fiscale, qui ne fait pas l'objet d'un examen d'ensemble dans le cadre du présent rapport, résultant du régime fiscal préférentiel de la presse.

Il souligne, en ce qui concerne la déduction pour frais professionnels dont bénéficient les journalistes, que la remise en cause de cet avantage dans le cadre d'une réforme fiscale d'ensemble, certes légitime, devra être réalisée sans qu'il en résulte une augmentation des charges sociales supportées par les entreprises de presse.

LES AIDES À LA PRESSE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1996

(en millions de francs)

	Crédits votés en 1995	Crédits demandés en 1996	Evolution
I- AIDES DIRECTES DE L'ETAT			
1- Aides spécifiques (Crédits SGPM)			
- Fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information générale et politique à faibles ressources publicitaires (chap. 43-03, article 20)	13	19,3	+ 49 %
- Fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux à faibles ressources de petites annonces (Chap. 43-3, article 30)	5,4	8	+ 49 %
- Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger (Chap. 43-03, article 10)	37	37	0
- Contribution au plan social de la presse parisienne (Chap. 46-04, article 10 nouveau)	0	25	n.s.
SOUS-TOTAL	55,4	89,3	+ 38 %
2- Aides générales traditionnelles			
- Réduction de tarif SNCF pour le transport de presse (Chap. 46-04, article 10).	178,3	140,4	-21,2 %
- Allègement des charges supportées à raison des communications téléphoniques des correspondants de presse. (Chap. 41-02, article 10).	30,6	30,6	0
SOUS-TOTAL	209	171,1	-18,1 %
3- Aides générales nouvelles :			
- Aide au portage (Chap. 46-04, article 20 nouveau)	0	2,4	n.s.
- Fonds d'aide à la diffusion de la presse hebdomadaire régionale (Chap. 43-03, article 50 nouveau)	0	5	n.s.
SOUS-TOTAL	0	27,4	n.s.
TOTAL des aides directes de l'Etat	264,4	267,8	+ 1,3 %
II- AIDES INDIRECTES DE L'ETAT			
1- Abonnements à l'AFP (Chap. 34-95- crédits SGPM)	566,8	578,2	+ 2 %
2- Aide de l'Etat au transport de la presse (Chap. 41-10, art. 20, crédits du ministère des technologies de l'information et de la poste)	1 900	1 900	0
TOTAL des aides indirectes de l'Etat	2 466,8	2 478,2	+ 4,6 %
TOTAL DES AIDES BUDGETAIRES DE L'ETAT	2 731,2	2 746	+ 0,5 %

B. A LA RECHERCHE D'UNE COHERENCE

La gravité de la crise financière de la presse depuis 1991 a incité l'Etat à une démarche en deux temps. En 1993 ont été adoptées des mesures d'urgence accompagnées d'un dispositif à moyen terme, dont il convient de rappeler le contenu ; en 1994 a été engagée une réflexion à plus long terme sur la possibilité de redéployer les aides compte tenu de l'évolution du régime économique de la presse, afin de rendre au dispositif mis en place de longue date par l'Etat une cohérence quelque peu atténuée au fil du temps.

1. Le dispositif de 1993

Le dispositif d'urgence mis en place comportait trois volets :

- l'abondement de 10 millions de francs des deux fonds existants d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires ou de petites annonces, les portant respectivement à 19,65 millions de francs et 9,95 millions de francs. Trois quotidiens nationaux et neuf quotidiens locaux ont bénéficié de cette mesure ;

- la mise en place d'un fonds de garantie doté de 50 millions de francs géré par la Sofaris, et devant permettre à l'Etat d'accompagner de façon plus sélective la restructuration financière des entreprises de presse, et de remédier à l'insuffisance de leurs capitaux permanents,

- la mise en place d'un fonds spécial exceptionnel d'aide à la presse d'information politique et générale de 90 millions de francs destiné à compenser partiellement les pertes de ressources publicitaires enregistrées par les titres les plus touchés par la crise.

Pour bénéficier de cette aide, les journaux et périodiques devaient déposer une demande avant le 15 septembre 1993, présenter le caractère de publications d'information politique et générale, justifier, en 1992 par rapport à 1990, soit d'une diminution d'au moins 5 % de leurs ressources publicitaires nettes, soit d'au moins 15 % de leurs recettes de petites annonces, ou encore justifier que leurs recettes publicitaires étaient en 1992 inférieures à 15 % du chiffre d'affaires total.

Sur les 274 demandes présentées, 185 remplissaient les conditions fixées et ont été admises au bénéfice de l'aide. La répartition de l'enveloppe de 90 millions de francs a été effectuée proportionnellement au chiffre d'affaires des ventes constaté en 1992. Quatre publications ont reçu le mandat maximum fixé : Le Figaro, Le Monde, Ouest-France et Paris-Match.

Ce dispositif conjoncturel a été accompagné de deux mesures structurelles visant à améliorer à plus long terme les conditions d'exploitation

des éditeurs. Il s'agit de plan de modernisation des NMPP, dont l'exécution sera examinée dans la troisième partie du présent rapport et du plan social de l'imprimerie de la presse parisienne.

Particulièrement touchée par la baisse des recettes, la presse quotidienne nationale est contrainte de réduire ses coûts en procédant à une adaptation profonde de ses techniques de production. Ces évolutions impliquent la disparition de certains métiers et le départ d'ouvriers et de cadres techniques du Livre.

Un accord conclu en octobre 1992, entre le Syndicat de la presse parisienne (SPP) et le Syndicat du livre avait prévu 480 départs en préretraite à 55 ans pour les ouvriers de la préparation et de l'impression, à réaliser sur trois ans.

Compte tenu de l'aggravation de la crise, le SPP a souhaité accélérer ce processus. Il a en conséquence proposé à ses partenaires et aux pouvoirs publics la mise en oeuvre d'un plan supplémentaire.

Les pouvoirs publics ont ainsi assorti le plan social des adhérents du Syndicat de la presse parisienne et de leurs imprimeries, de dispositions dérogatoires qui ont fait l'objet de l'accord du 6 décembre 1993. Aux termes de cet accord, applicable aux 872 ouvriers et cadres techniques, les pouvoirs publics ont consenti des mesures dérogatoires très significatives (départs en congé de conversion à 50 ans, entrée en préretraite dès 55 ans). En contrepartie, les entreprises bénéficiaires se sont engagées à un blocage total des entrées dans les professions concernées.

L'année 1994 a vu la mise en place du cadre conventionnel du plan de restructuration. Au 30 juin 1995, au terme de la deuxième phase du plan, 203 ouvriers et cadres techniques ont quitté leurs fonctions et bénéficient d'une convention FNE et 176 autres sont entrés en congés de conversion.

Le collectif budgétaire de juillet dernier et le projet de loi de finances pour 1996 effectuent, comme on l'a vu, la traduction budgétaire de ce dispositif.

2. La réflexion sur le régime économique de la presse

De nombreuses études ont depuis une dizaine d'années mis en relief la relative incohérence d'un dispositif d'aide à la mise en place duquel nulle vision globale n'a véritablement présidé. Le système que nous connaissons a été en effet construit par strates successives au gré des besoins du moment.

De plus, l'évolution profonde de la structure de la presse éditeurs depuis la Libération, avec en particulier l'important développement de la

presse magazine et de la presse technique, le repli de la presse quotidienne nationale et le maintien de la presse quotidienne régionale et départementale, de même que l'évolution des conditions de la production, ont créé un contexte économique auquel les aides existantes ne correspondent plus guère : des rentes de situation coexistent avec de notoires insuffisances de l'aide publique. L'unité proclamée de la presse face à l'Etat et à ses aides, que symbolise l'action de la Fédération nationale de la presse française (FNPF), n'a pas facilité les ajustements nécessaires¹.

La gravité de la crise apparue en 1991 a cependant relancé l'idée d'une refonte du dispositif existant des aides publiques à la presse. C'est pourquoi le Premier ministre de l'époque, soucieux de favoriser les conditions d'adaptation de la presse à son nouvel environnement social, économique et technologique a proposé, le 5 mai 1994, qu'une réflexion soit conduite en association avec les milieux professionnels de la presse écrite en vue, d'une part, de dresser un état de la situation économique, et d'autre part, de préconiser les mesures susceptibles d'influer de manière positive sur son avenir.

C'est ainsi que le ministre de la communication a installé le 12 juillet 1994 quatre groupes de travail chargés d'élaborer des propositions sur les grands thèmes suivants :

- le financement et la fiscalité des entreprises de presse (groupe de travail présidé par M. Bernard Porte, président de Bayard Presse) ;
- l'exploitation des entreprises de presse (groupe de travail présidé par M. Bernard Villeneuve, directeur délégué de Desfossés International) ;
- la place de la presse écrite dans la société (groupe de travail présidé par M. Xavier Ellie, président de Progrès) ;
- l'évolution de la presse écrite dans la perspective des nouvelles technologies multimédias (groupe de travail présidé par M. Jean-Marc Detaillieur, président des éditions Lamy).

L'analyse des conclusions des groupes de travail, présentée en décembre 1994, démontre l'existence d'une convergence partielle dans la réflexion comme dans les propositions de leurs auteurs. Il est utile de rappeler de façon détaillée le contenu de ces rapports dont certains éléments novateurs méritent d'inspirer la poursuite de la réflexion sur la réforme des aides à la presse.

¹ Le syndicat de la presse magazine et d'information, formé de la réunion de trois syndicats de presse périodique, s'est détaché en 1995 de la FNPF.

Analyse des conclusions des groupes de travail sur l'économie de la presse

A. LES PRINCIPES

Les rapports Porte et Hellie constatent que les aides, bénéficiant de façon largement indifférenciée à la plupart des publications (Porte) et progressivement étendues à l'ensemble de la presse, y compris récréative (Hellie), ne répondent plus à leur vocation initiale : défense du pluralisme (Porte) et encouragement de la libre communication des pensées dans un but d'intérêt général pour l'instruction, l'éducation, l'information du public (Hellie).

D'où l'idée de recentrer les aides compte tenu de ces objectifs, tout en observant (Hellie) l'impossibilité de mettre en place un système radicalement nouveau.

Les propositions les plus concrètes sont avancées dans le rapport Hellie :

- exclusion du régime économique de la presse des publications ne présentant pas d'intérêt réel pour la diffusion de la pensée, notamment celles ayant pour objet principal la publication d'informations à sensation, à scandale, relatives au crime, ainsi que les « publications dites de charme » ;

- réforme de la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP).

Le rapport Porte suggère de son côté le lancement d'un débat sur la mise en place d'une autorité indépendante qui aurait vocation à embrasser l'ensemble du champ de la communication en vue d'assurer le caractère effectif du pluralisme. Dans la même logique, il envisage d'exclure du bénéfice des aides les publications spontanément bénéficiaires ou disposant d'appuis financiers solides. L'octroi des aides devrait ainsi prendre en compte les réalités d'entreprises ou de groupes, ce qui impliquerait la refonte du système actuel.

Le rapport semble cependant privilégier l'affectation d'une part accrue de l'aide aux publications d'information politique et générale.

Par ailleurs, le rapport Porte constate les effets pervers d'un système automatique, permanent et d'une grande inertie (ainsi, le taux préférentiel de TVA n'a pas eu le caractère anti-inflationniste qu'aurait justifié la notion d'aide au lecteur, et l'article 39 bis ne crée aucune obligation réelle d'investissement mais peut être utilisé pour améliorer les résultats financiers). Le rapport préconise donc une évolution vers des systèmes de soutien financier accordés sous condition de résultats (du type des soutiens récents à la restructuration de la presse parisienne et des NMPP).

B. L'AJUSTEMENT DES MÉCANISMES EXISTANTS ET LES PROPOSITIONS D'INSTRUMENTS NOUVEAUX

1. Fiscalité de la presse

- prorogation du taux de 2,1 % de TVA au-delà du 31 décembre 1996, extension de cet avantage aux opérations de messageries et de routage effectuées par des filiales (Porte) ;

- assujettissement des produits de l'édition télématique à un taux de TVA de 5,5 % (Porte) ;

- calcul des commissions du réseau de distribution à partir d'une assiette nette de taxes (Porte) ;

- limiter le bénéfice de l'article 39 bis du CGI aux publications d'information politique et générale (Porte) ;

- plafonner les sommes provisionnables au titre de l'article 39 bis selon un barème dégressif en fonction des bénéfices réalisés par le titre éligible (Porte) ;

- soumettre la réintégration des provisions non investies à des pénalités de retard (Porte) ;

- permettre l'utilisation suivante des provisions constituées au titre de l'article 39 bis : prendre des participations dans des filiales dans les secteurs du multimédia (rapport Détaillé), de l'impression, du routage, du portage et des messageries ; effectuer les investissements nécessaires à la constitution et à la transmission de banques de données numériques (Porte, Villeneuve en outre en ce qui concerne l'imprimerie et les logiciels) ;

- créer des procédures de crédit d'impôt pour favoriser la recherche (Détaillé) ainsi que l'innovation éditoriale et la numérisation des fonds documentaires et d'archives dans le cadre de programmes soumis à l'agrément de l'administration fiscale (Porte) ;

- créer des possibilités d'amortissement exceptionnel pour les publications qui n'auraient pu constituer des provisions au titre de l'article 39 bis (Porte).

2. Financement de la presse

Le mécanisme des prêts bonifiés est considéré avec scepticisme dans la mesure où il ne correspond pas à l'évolution des pratiques bancaires (Porte et Hellie) mais est préconisé pour la modernisation du routage (Villeneuve).

Les propositions développent donc plutôt l'idée de créer des mécanismes de financement bénéficiant de privilèges fiscaux (SOFIPRESSE

sur le modèle des SOFICA) et celle de renforcer les procédures existantes de co-garantie (type SOFARIS). A cet égard, le rapport Porte propose de permettre l'accès direct des éditeurs aux gestionnaires de fonds de garantie, ainsi que l'exonération de la commission perçue par ces gestionnaires ; le rapport Hellie propose que la garantie octroyée par les procédures SOFARIS soit de 100 %.

Le rapport Porte préconise enfin que l'éligibilité des entreprises de presse à la procédure CODEVI soit affirmée solennellement et que le plafond de 500 millions de francs de chiffre d'affaires soit assoupli pour la presse.

3. Papier de presse

Le rapport Villeneuve préconise :

- de proposer aux autorités de l'Union européenne l'ouverture de quotas d'importation à droit nul pour le papier magazine, ainsi que l'élargissement des quotas pour le papier journal ;

- de mettre en oeuvre une aide sélective au papier ;

- d'accorder une attention particulière à l'approvisionnement et au prix du papier dans les DOM-TOM.

De son côté, le rapport Porte suggère outre l'utilisation du 39 bis pour des prises de participation minoritaire dans ce secteur, l'octroi d'une avance budgétaire remboursable, permettant aux éditeurs désireux de lutter contre la « cartellisation » de la production de papier et de l'impression, en constituant des tours de tables dans ces filières.

4. Distribution

Le rapport Villeneuve propose :

- l'exonération de la taxe professionnelle en faveur des dépositaires et diffuseurs ;

- l'octroi à ceux-ci de l'abattement de 20 % pratiqué sur les cotisations d'assurance vieillesse perçues par les salariés d'entreprises de presse ;

- la création d'un kiosque au moins dans le cadre des aménagements urbains d'une certaine importance ;

- l'utilisation par les éditeurs des bureaux de poste pour placer des abonnements ;

- des mesures permettant de diminuer le coût de revient du portage (réduction à 4 % des taux de cotisation sociale) ;

- l'augmentation de la durée du travail maximum au-delà de laquelle le porteur au vendeur-colporteur ne bénéficie plus des allocations de chômage ou de RMI ;

- la possibilité de déduire de l'impôt sur le revenu le montant des abonnements distribués par la Poste ou par portage.

5. Aides diverses

- l'octroi à la presse d'une part accrue des dépenses de communication du Gouvernement (Hellie) et d'une part du produit de la fiscalité du tabac et de l'alcool pour le financement de campagnes de prévention (Villeneuve) ;

- l'assouplissement de la loi Evin et une extension plus significative de la loi Sapin au hors média (Villeneuve) ;

- la création de « lieux de presse » pour sensibiliser les jeunes à la lecture (Villeneuve) et l'introduction de la presse à l'école (Hellie contesté sur le point par son rapporteur) ;

- l'abonnement des demandeurs d'emploi à un quotidien.

On notera en particulier parmi toutes ces analyses et propositions l'idée, présente dans les rapports Porte et Hellie, d'une concentration des aides au profit de la presse d'information générale et politique ainsi que des titres non spontanément bénéficiaires. L'idée d'un caractère plus conditionnel de l'aide publique, qui serait liée à des engagements de nature économique de la part des bénéficiaires, mérite aussi d'être retenue.

Ces principes de bon sens, mais assez traumatisants pour un secteur attaché au caractère indifférenciée de l'aide publique, n'ont que partiellement inspiré les mesures prises dans le cadre du plan arrêté en mai 1995 par le ministre du budget, chargé de la communication.

3. Le « plan Sarkozy »

Sans procéder à un véritable redéploiement du système d'aide à la presse, le projet de réforme présenté par M. Nicolas Sarkozy en mai dernier prévoyait quelques ajustements sensibles comme le montre la récapitulation suivante.

**PRINCIPALES ORIENTATIONS DU PROJET DE RÉFORME
DES AIDES À LA PRESSE PRÉSENTÉ EN MAI 1995**

a) Propositions visant à préciser le champ d'application des aides à la presse

Rationaliser les procédures d'examen par la commission paritaire des publications et agences de presse :

- procéder au réexamen de l'ensemble des publications actuellement inscrites ;

- limiter la durée de validité de ces certificats d'inscription pour une durée déterminée (5 ans) ;

- préciser les conditions d'appréciation des critères existants (vente effective, périodicité, ...) par des textes réglementaires.

b) Propositions relatives au financement des entreprises de presse

Maintien d'un 39 bis recentré :

- maintenir le dispositif de l'article 39 bis du code général des impôts ;

- réaménager l'article 39 bis en fixant des critères plus stricts pour l'emploi des provisions : exclusion des immeubles des actifs éligibles.

Mise en oeuvre d'un fonds pour l'allégement du coût des emprunts :

- mise en oeuvre d'un dispositif de financement spécifique réservé aux publications d'information politique et générale (périodicité quotidienne et hebdomadaire) ;

- création d'un fonds budgétaire spécifique doté de 50 millions de francs par an permettant d'alléger de 3 points les prêts consentis par le réseau bancaire.

c) Propositions relatives à la distribution de la presse

• Portage

Abaissement des charges sociales des porteurs :

- abaisser les charges sociales des porteurs et vendeur colporteur de presse sur le taux le plus bas, soit 4 %.

Exonération des charges sociales/porteurs pour les quotidiens nationaux :

- une mesure complémentaire consiste pour les seuls quotidiens nationaux à compenser totalement le coût des charges sociales pour une durée de 5 ans, afin de faciliter le démarrage du portage pour les quotidiens nationaux. Il s'agirait d'une compensation par dotation budgétaire, à ces entreprises pour la part entre 4 % et 0 %.

• Vente au numéro

Contribution à la modernisation des entreprises de messageries de presse :

l'Etat est prêt à prendre l'engagement d'apporter une contribution financière à la modernisation des messageries de presse (en dehors de tout plan social) d'un montant comparable à celle déjà débloquée : soit une centaine de millions de francs, sous réserve que les quatre conditions suivantes soient préalablement réunies :

- une véritable modernisation institutionnelle des NMPP ;
- l'accélération du plan de modernisation actuel, dont les objectifs, et notamment la réduction de la marge de rémunération des NMPP à 10 % devraient être réalisés en trois ans au lieu de quatre ans ;
- la mise en place d'un nouveau plan de modernisation qui devrait permettre, dans un terme à déterminer, de voir la commission des messageries s'établir au plus à 8 % ;
- la présentation de mesures précises, justifiant cette contribution, permettant des économies pérennes.

Abattement sur la taxe professionnelle des diffuseurs de presse :

un dispositif d'abattement sur la base de la taxe professionnelle, qui conduira à une exonération moyenne de 2.000 francs par an par diffuseur. Sachat que près de la moyenne des diffuseurs, paye 2.000 francs de taxe professionnelle, avec un chiffre d'affaires consacré à 50 % à la presse.

• Allègement des coûts d'exploitation

Moratoire TVA à 2,1 % :

engager, comme le préconise le groupe de travail n° 1, la négociation en vue d'un moratoire européen des taux de TVA de la presse écrite permettant à la France de maintenir le taux de 2,1 % jusqu'à la mise en oeuvre du régime définitif.

Prorogation du cadre des plans sociaux des quotidiens régionaux :

ouvrir aux quotidiens régionaux des conditions stables de départ dans l'impression, dans les conditions dérogatoires actuellement en vigueur. Cette possibilité est aujourd'hui ouverte jusqu'au 31 décembre 1995. Il est proposé de proroger ce cadre, dans les mêmes conditions, jusqu'au 31 décembre 1997.

• Mesures diverses

Doublement des deux fonds d'aide/faibles ressources publicitaires :

doubler le montant des deux fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires, en simplifiant les critères d'accès à cette aide. L'aménagement des critères existants se fera en concertation avec la profession et devra permettre l'accès d'un plus grand nombre de quotidiens nationaux à ce fonds.

Mesure de redéploiement (outre les mesures concernant le 39 bis) :

La suppression du fonds d'aide à l'allègement des charges téléphoniques (dotation 1995 : 30 millions de francs). Le remboursement des facs-similés serait toutefois maintenu.

Ce projet comportait deux éléments significatifs de redéploiement des aides existantes :

- la redéfinition du champ d'application de l'article 39 bis du code général des impôts : les immeubles ne concourant pas directement à la production des journaux auraient été exclus des actifs éligibles pour l'application du mécanisme (cf ci-après la troisième partie du présent rapport), ceci aurait permis une économie de l'ordre de 50 millions de francs,

- la suppression du fonds d'aide à l'allègement des charges téléphoniques aurait permis une économie de 30 millions de francs.

Après concertation avec la profession, ces propositions n'ont pas été retenues et le plan d'aide à la presse de M. Nicolas Sarkozy a finalement été présenté avec un contenu plus traditionnel que celui initialement envisagé.

Le dispositif retenu, que les propositions budgétaires pour 1996 traduisent assez largement comme on l'a vu, est articulé autour de trois axes : les aides à la distribution (allègement des charges sociales liées au portage des quotidiens, et exonération totale de ces charges pour la presse quotidienne nationale, abattement sur la taxe professionnelle des diffuseurs de presse, contribution financière à la modernisation des entreprises de messageries de presse), les aides concourant au pluralisme (abondement des deux fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires), les aides tendant à alléger des coûts d'exploitation (fonds budgétaire permettant l'allègement de

la charge financière des emprunts liés à l'investissement des entreprises de presse dans le hors média, prorogation du cadre des plans sociaux des quotidiens régionaux).

Le plan prévoit d'autre part le réexamen de l'ensemble des titres inscrits sur les registres de la commission paritaire des publications et agences de presse, la limitation à cinq ans de la durée de validité du certificat d'inscription, et la limitation à trois ans renouvelables du mandat des membres de la commission.

Il convient de noter que la poursuite de la modernisation des NMPP ne donnera éventuellement lieu à l'ouverture de crédits budgétaires qu'après l'achèvement du plan de modernisation en cours (cf. la troisième partie du présent rapport).

En définitive, force est de constater que le redéploiement des aides envisagé par le précédent Gouvernement et que le recentrage proposé dans plusieurs rapports des groupes de travail sur l'économie de la presse n'ont guère été entrepris. Peut-être la renégociation des relations entre la presse et La Poste, qui vient de débiter, permettra-t-elle des évolutions plus significatives dans la voie d'une meilleure rationalité des aides publiques.

III. ASPECTS SPÉCIFIQUES DU RÉGIME ÉCONOMIQUE DE LA PRESSE

A. LES RELATIONS PRESSE-POSTE

Le problème récurrent des relations entre la presse et la poste, en l'occurrence La Poste, gestionnaire du service postal, mérite une attention particulière dans le cadre du présent rapport en raison de son actualité, la table ronde qui doit définir leur évolution pour les trois ans à venir vient de commencer ses travaux, en raison de l'importance des montants financiers qu'il met en cause (l'aide postale représente les deux-tiers des aides indirectes à la presse), en raison enfin de son caractère crucial pour l'avenir de la presse. En effet, la distribution postale est pour elle un enjeu majeur dans la mesure où de son efficacité dépend le développement de l'abonnement dont on sait les avantages : fidélisation des lecteurs, garantie de recettes stables, avance de trésorerie consentie par l'abonné au moment de la souscription de l'abonnement (compensée il est vrai par une remise sur le prix au numéro).

1. La sortie des Accords Laurent

La table ronde qui réunit des représentants de la presse, de La Poste et de l'administration (SJTI) en présence de parlementaires a pour objectif de redéfinir des relations régies jusqu'au 31 décembre 1995 par les accords Laurent élaborés en mars 1980 et plusieurs fois prorogés. Leur objectif avait été de régler le problème du partage du coût de la distribution postale de la presse et celui de la qualité de la distribution postale.

Après quelque huit mois de travaux, la table ronde réunie sous la présidence du conseiller d'Etat Pierre Laurent avait recommandé d'opérer une distinction entre les trois composantes du trafic postal de presse selon la nature de la personne physique ou morale agissant en qualité d'éditeur : publications de l'administration de l'Etat ou des établissements publics, presse associative et presse éditeurs.

S'agissant de la presse éditeurs (86 % du trafic postal de presse), le dispositif élaboré avec l'accord de la profession prévoyait la mise en oeuvre d'un plan pluriannuel d'ajustement des taxes, impliquant jusqu'en 1987 une augmentation de 11,5 % par an réévaluée compte tenu de l'évolution du prix des services. Le plan devait, à son terme, permettre de porter la part de la presse à 33 % des coûts de distribution supportés par La Poste.

Les barèmes de la presse éditeurs étaient également appliqués à la presse associative.

S'agissant des publications éditées par les administrations et les établissements publics, la table ronde préconisait, compte tenu de la nature de ce trafic qui ne rentre pas stricto sensu dans le champ d'application de l'aide de l'Etat à la presse, l'assujettissement des envois correspondants à un tarif assurant la couverture du coût des opérations, cet objectif devant être atteint en quatre années à partir de janvier 1991.

Le protocole tripartite (Presse-Poste-Etat) conclu le 23 mars 1992, afin de régir les relations entre la presse et La Poste jusqu'à la fin du premier contrat de plan Etat-Poste 1992-1994 a repris le principe d'un taux de couverture par les éditeurs de 33,33 %, et a complété le dispositif issu des Accords Laurent, d'une part en préconisant la concertation entre La Poste et la presse et, d'autre part, en précisant les devoirs et les exigences de chacune des parties en matière de qualité de service (délai d'acheminement et de distribution pour La Poste, conditions de dépôt pour les éditeurs).

Le bilan des Accords Laurent ne doit pas être sous estimé. En effet, la presse qui en 1979 ne couvrait que 13 % du coût global de son transport postal, en assurait 31,3 % en 1994 alors même que celui-ci a fortement progressé en quinze ans. En outre, le cadre institutionnel -commission tripartite Etat-Presses-Poste- a favorisé l'amorce d'un dialogue (concertation

entre la presse et La Poste sur leurs investissements respectifs, dans la préparation des tâches et le routage pour les uns, dans l'organisation du réseau pour les autres).

Cependant, plusieurs raisons militaient en faveur d'une évolution du système.

Du point de vue de l'Etat et de La Poste, il convient de prendre en compte :

- le changement de statut de La Poste qui est appelée à évoluer dans un environnement concurrentiel incompatible avec la publication de ses comptes et le maintien d'un déficit systématique du compte presse ;

- le poids pour le budget de l'Etat de l'aide postale : depuis 1991 et conformément à l'article 38 du cahier des charges de La Poste, l'Etat participe à la prise en charge du coût du transport de la presse (versement de 950 millions de francs en 1991, 1,930 milliard de francs en 1992, 1,7 milliard de francs en 1993, 1,9 milliard de francs en 1994). Le contrat de plan signé le 14 octobre 1994 prévoit une contribution annuelle de 1,9 milliard de francs pour la période 1995-1997 ;

- la profonde restructuration intervenue depuis une dizaine d'années dans les métiers de la presse et La Poste, aujourd'hui installés non seulement dans un rapport prestataire/client, mais aussi clairement concurrents sur le hors média (La Poste retire aujourd'hui plus de 10 milliards de francs de l'activité de marketing direct, avec une croissance de 12 % en 1994, concurrençant la presse qui s'oriente également vers des activités hors média).

Du point de vue de la presse, les mécanismes des Accords Laurent fonctionnent de façon de plus en plus contestable :

- les éditeurs de presse contestent les chiffres de couverture de leurs coûts de transport avancés par La Poste. Faute de comptabilité analytique appropriée, celle-ci ne serait pas en mesure d'en faire une évaluation fiable. La presse estime que les quelque 3.200 titres de la presse éditeurs concernent ainsi plus que le tiers de leur coût de diffusion, la presse associative n'en payant de son côté que 10 % environ en raison du faible poids de ses publications et compte tenu de l'articulation de la grille tarifaire ;

- la presse estime aussi la qualité du service postal insuffisante.

Il convient de rappeler à cet égard qu'en matière de qualité de service, les engagements de La Poste sont exprimés en délais et inscrits dans le protocole tripartite :

- J ou J + 1 pour les quotidiens ou les hebdomadaires ;

- J + 2 à J + 4 pour les autres périodicités.

Une observation régulière de la qualité de service est effectuée conjointement par la presse et La Poste.

Cette mesure permanente se fait pour les quotidiens et les hebdomadaires à partir d'un panel de 100 abonnés sur 19 départements selon un plan géographique glissant qui permet de couvrir la France en un an.

Les résultats constatés pour l'année 1994 en termes de respect du jour normal de distribution sont les suivants :

- quotidiens nationaux : 92,43 % ;
- hebdomadaires régionaux : 92,46 % ;
- hebdomadaires nationaux : 92,56 %.

A cette présentation encourageante de la qualité du service postal, la presse oppose quelques constatations de bon sens sur les barèmes de distribution : 8,29 % seulement des quotidiens étaient distribués avant 9 heures, 29,7 % avant 10 heures, 55,91 % avant 11 heures, et 84,81 % avant midi, en 1993. Or la presse quotidienne doit impérativement parvenir à ses abonnés avant qu'ils ne quittent leur domicile le matin, spécialement en zone urbaine, faute de quoi l'abonnement perd toute raison d'être. La Poste n'envisage cependant pas de rétablir un service spécifique de distribution des imprimés qui permettrait à la presse de parvenir aux abonnés avant 10 heures du matin. Elle propose en revanche un service de portage, dans certaines zones, dans un cadre contractuel, à un tarif que les éditeurs jugent excessif mais dont elle considère qu'il couvre seulement les frais de fonctionnement générés ;

- enfin, la grille tarifaire, les inégalités qu'elle susciterait entre la presse éditeurs et la presse associative, introduit entre les différentes formes de presse éditeurs des distorsions relevées par certains éditeurs : les publications s'inscrivant dans les tranches de poids supérieures à 200 grammes, en majorité des titres de la presse magazine, subventionnent les publications les plus légères ; le tarif étant le même quel que soit le lieu de dépôt, la presse locale subventionne la presse nationale ; le tarif étant identique quelle que soit l'urgence, la presse quotidienne et hebdomadaire est subventionnée par la presse de périodicité plus espacée ; ces écarts sont mécaniquement amplifiés chaque année, dans la mesure où les augmentations de tarifs sont appliquées en pourcentage. Aussi, les différences de prix entre les tranches les plus basses et les tranches les plus hautes de la grille varient de 1 à 27.

Dans ces conditions, tout appelle à une révision profonde des conditions de transport postal de la presse. Le contrat de plan conclu en

octobre 1994 entre l'Etat et La Poste pour la période 1995-1997 fixe les prémisses de la négociation.

Le contrat 1995-1997 ne fait en effet aucune référence aux Accords Laurent. L'article 7 du contrat de plan précise simplement que « pendant la période du contrat de plan, l'Etat stabilisera en francs courants, sur la période, sa contribution au titre de l'aide à la presse calculée sur une base de 1,9 milliard de francs ». Par ailleurs, l'article 7 prévoit que « les conditions d'évolution du système d'aide au transport de presse et en particulier son volet tarifaire (...) devront permettre de parvenir avant 2005, toutes choses égales par ailleurs, à un accroissement de la part prise par les éditeurs ».

Une lettre du précédent Premier ministre au président de la Fédération nationale de la presse française, en date du 7 octobre 1994, précise qu'à la lumière des conclusions des groupes de travail sur l'économie de la presse mis en place par le ministre de la communication, « des négociations entre la presse et La Poste, sous l'égide de l'Etat et avec la présence de parlementaires, devront se dérouler au cours de l'année prochaine pour aboutir, avant la fin de 1995, à un nouveau cadre conventionnel ».

2. La négociation presse-poste

Elle aura à résoudre en principe avant la fin de 1995 trois questions liées : celle de l'évolution des tarifs, La Poste souhaitant réduire la charge qu'elle assume au titre de la distribution postale, celle de la grille tarifaire, qui met en question, comme on vient de le voir, des intérêts forts divers, et celle de la qualité de service postal.

En se référant aux orientations dessinées en décembre dernier dans le rapport du Président Adrien Gouteyron sur la distribution de la presse (n° 152, 1994-1995), dont la validité demeure entière, votre rapporteur tient à avancer quelques remarques susceptibles d'éclairer les travaux de la table ronde :

- La Poste conçoit assez naturellement, comme on l'a vu, ses relations avec la presse comme de client à fournisseur, elle n'en demeure pas moins un service public dont la distribution de la presse n'est pas la moindre des missions depuis que la loi du 4 thermidor au IV a institué pour la presse périodique le premier tarif préférentiel de transport postal afin de « *faciliter la circulation des ouvrages périodiques (...) pour encourager la libre communication des pensées entre les citoyens de la République* ». Il est ainsi justifié que La Poste contribue au transport de la presse par le biais d'un tarif préférentiel et d'efforts d'amélioration de la qualité du service ;

- le contexte concurrentiel dans lequel La Poste évoluera désormais de plus en plus impose une stricte définition de sa contribution à l'aide postale, ce qui justifierait un retour à la logique initiale de cette aide : aide au

lecteur dont il s'agit de favoriser la formation au métier de citoyen et non aide économique aux entreprises de presse.

Cette logique politique explique que l'aide postale bénéficie dans les mêmes termes à la presse éditeurs et à la presse associative, elle n'explique pas que tous les organes de presse en bénéficient indistinctement quelle que soit leur participation à la « libre communication des pensées ». On peut concevoir un redéploiement des moyens disponibles en faveur de la presse, aussi bien éditoriale qu'associative, qui concourt à la diffusion des idées et de l'information générale et politique ;

- dans la mesure où l'aide postale ne répond pas à une logique de solidarité entre éditeurs mais à une logique d'aide à la diffusion de la presse, ce qui implique l'égalité de traitement des publications éligibles, il serait légitime de supprimer de la grille tarifaire les éléments qui introduisent entre la presse associative et la presse éditeurs ainsi qu'entre les différentes catégories de la presse éditeurs les distorsions relevées ci-dessus ;

- il serait aussi justifié de réorganiser la grille tarifaire afin de mieux prendre en compte les critères d'urgence, de périodicité et de préparation qui diversifient sensiblement la situation des organes de presse devant le service postal.

B. LA MODERNISATION DES NMPP

1. Le plan 1994-1997

En dépit des conditions peu concurrentielles dans lesquelles s'effectue en France la vente au numéro de la presse (cf. le rapport La Distribution de la Presse entre Rationalité et Solidarité, par M. Adrien Gouteyron, n° 152, 1994-1995), il semble que les Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne (NMPP) soient en passe de réaliser de remarquables gains de productivité dans le cadre du plan de modernisation 1994-1997 lancé par le conseil de gérance en juillet 1993.

L'objectif de ce plan était de réduire en quatre ans le coût des prestations des NMPP afin de parvenir en 1997 à 737 millions de francs d'économies par rapport au chiffre d'affaires de 1993, ce qui représente une diminution de quatre points du coût de la distribution.

Il était prévu de répartir le bénéfice de cette économie entre les éditeurs pour les trois quarts et les diffuseurs pour le quart restant.

Le plan prévoit la mise en oeuvre des actions suivantes :

- un volet social prévoyant une diminution des effectifs de 1.117 personnes à l'horizon 1997 (717 ouvriers et 400 cadres ou employés).

Par un protocole d'accord signé le 27 décembre 1993, les pouvoirs publics ont décidé d'accorder leur participation financière à ce plan social, assorti d'une convention FNE dérogatoire à la règle commune et concernant 374 ouvriers. L'Etat contribuera pour 136,4 millions de francs et les NMPP pour 80 millions de francs au financement de l'allocation spéciale (départ à 55 ans); au titre de l'indemnité de licenciement, les NMPP verseront 220 millions de francs supplémentaires.

En contrepartie du soutien de l'Etat, le protocole d'accord du 27 décembre 1993 prévoit, outre le contrôle de la mise en oeuvre du plan social confié à des magistrats de la Cour des Comptes, un contrôle quant à la réalisation des objectifs du plan de modernisation. Ainsi, aux termes de l'article 4 de ce texte, il est stipulé que la « *détermination et l'évaluation des objectifs annuels portant sur les économies de gestion consécutives à la réalisation du plan et le contrôle de leur répartition effective au profit des éditeurs adhérents des coopératives associées des NMPP, ainsi que des diffuseurs de presse, sont organisés par le commissaire du Conseil supérieur des messageries de presse, dans le cadre d'un accord passé à cet effet avec le conseil de gérance des NMPP* » ;

- la réduction du nombre des dépositaires ;

- l'amélioration de la productivité des agences SAD, des dépôts gérés et de Paris Diffusion Presse ;

- la réforme du traitement des invendus : une économie de 120 millions de francs est attendue de cette action qui prévoit la destruction locale des produits de presse invendus et la facturation aux éditeurs des exemplaires récupérés ;

- la réorganisation de la distribution des quotidiens grâce en particulier à la mise en activité du centre automatisé de distribution de Stains. Le coût de la distribution des quotidiens, qui pèse sur l'ensemble des autres catégories de presse, devrait ainsi diminuer. C'est dans ce secteur que devrait avoir lieu une grande part des réductions d'effectifs ;

- l'adaptation de la distribution des publications : tout le système de distribution fonctionne aujourd'hui à flux tendu. Or la rapidité et la simultanéité sont indispensables aux quotidiens et à la presse d'actualité, pas aux formes de presse dont le processus de fabrication, non lié à l'actualité, est plus long. Ces catégories représentent plus de 80 % du chiffre d'affaires des NMPP. En ce qui les concerne, l'étalement des procédures de mise en vente devrait permettre d'importantes économies en favorisant l'écrêtement des heures de pointe et l'application de processus plus continus ;

- l'accroissement de la productivité des services centraux afin notamment d'optimiser le réglage des quantités mises en vente ;

- le recentrage des NMPP sur leurs métiers propres avec la cession d'actifs non stratégiques telles que le brochage et le routage de l'abonnement des quotidiens.

Il convient de rappeler à cet égard qu'en 1994, les NMPP exerçait par l'intermédiaire de leurs filiales un certain nombre de métiers plus ou moins complémentaires de la distribution selon des modalités parfois contestées (cf. rapport op. cit., p.p. 28 et 29) : AAP (assurer le développement des kiosques, leur implantation et la promotion publicitaire sur ces points de vente), brochage du Nord et Périodique Brochage (façonner les publications pour le compte des éditeurs), Novacod (concevoir, élaborer et proposer aux diffuseurs de presse des systèmes de gestion et des services personnalisés), Novapresse (développer, commercialiser et héberger des services télématiques pour le groupe NMPP et pour des clients extérieurs), Promodern (conseiller et moderniser le réseau de presse), SAD-Sociétés d'agences et de diffusion (assurer la diffusion de la presse dans 20 grandes villes de province), Seddif (concevoir, développer et animer les enseignes), Serefax (exploiter les réseaux de fac-similé pour imprimer les quotidiens parisiens en province), Sogidep (commercialiser et mettre en oeuvre des solutions informatiques répondant aux besoins de gestion administrative, financière et commerciale des dépôts de presse).

2. La mise en oeuvre du plan

Les objectifs de productivité assignés aux NMPP par le plan de modernisation seront très vraisemblablement dépassés au terme de sa mise en oeuvre.

Dès 1994, les économies globales ont atteint 226 millions de francs, au lieu des 170 millions de francs initialement prévus, soit un dépassement d'un tiers de l'objectif. Plusieurs raisons expliquent ce bon résultat :

- l'objectif fixé pour 1994 de ramener l'effectif global de 3.479 à 3.104 a été atteint, et même légèrement dépassé puisque au 31 décembre 1994 le nombre des personnels employés s'élevait à 3.099.

L'effort a cependant porté davantage sur les employés et les cadres que sur les ouvriers. En effet, s'agissant de ces derniers l'objectif assigné (275 départs), n'a été réalisé qu'à 87 % (240 départs) alors qu'il était atteint dès le mois de juin en ce qui concerne les employés et les cadres, et réalisé à 140 % en fin d'année avec 140 départs au lieu des 100 initialement prévus.

Au total, les charges de personnel sont passées de 1.479 millions de francs en 1993 à 1.341 millions de francs en 1994.

- Les économies au niveau du pôle régional ont été largement anticipées et celles envisagées en 1995, l'ont été dès 1994, soit un gain supplémentaire de 32 millions de francs.

- Les frais de transport ont été réduits de 12 millions de francs.

L'accélération de la restructuration du réseau des dépositaires dont le nombre est passé de 974 à la fin du premier trimestre 1994, à 583 au 30 juin 1995. Il est à noter qu'à l'inverse, le nombre des dépôts équipés « Presse 2000 » est passé de 134 à 219 pendant la même période, l'objectif affiché étant la modernisation au terme de la restructuration, fin 1997, des 350 dépôts restant.

La mise en oeuvre du plan s'est poursuivie dans de bonnes conditions en 1995. En juillet, les effectifs sont passés sous la barre des 3.000 salariés, 600 suppressions d'emploi supplémentaires devant avoir lieu d'ici la fin de 1996.

En conséquence, la diminution annuelle de 1 point de la commission perçue sur le prix de vente a été accélérée : 3 points de réduction étaient réalisés à l'été 1995 et une nouvelle réduction de 2 points a été décidée début octobre, pour le 1er janvier prochain, ce qui devrait porter à 9 % la commission perçue par les NMPP sur le prix de vente de la presse. Encore le mouvement n'est-il pas terminé puisque la direction des NMPP souhaiterait s'orienter vers la diminution de la commission à 8 %.

Globalement, les éditeurs ont bénéficié d'une diminution de 0,75 %, en moyenne, du coût de distribution, soit plus de 113 millions de francs, au 1er octobre 1994 et de 1,50 % au 1er juillet 1995, soit une réduction supplémentaire de 206,5 millions de francs.

De même, l'amélioration de la rémunération des 12.103 diffuseurs bénéficiaires de la mesure a atteint 0,25 % de commission au 1er octobre 1994 et 0,50 % au 1er juillet 1995, calculés par rapport aux ventes au prix fort, ce qui représente respectivement une redistribution de 38 millions de francs en 1994 et 76 millions de francs en 1995.

Il est à noter que l'Union nationale des diffuseurs de presse esquisse une contestation de la répartition des gains de productivité ainsi que le montre un courrier adressé à la mi-octobre au président du conseil de gérance des NMPP : *« si nous avons accepté que les trois-quarts des gains de productivité générés par le premier plan bénéficient en priorité aux éditeurs, il nous a toujours semblé légitime, le moment venu, d'inverser cette répartition afin de permettre au réseau des diffuseurs qualifiés de parvenir, au terme de ce second plan, à un taux de commission de 18 % sur les*

publications et 15 % sur les quotidiens, qui correspond au seuil minimum de rentabilité des magasins dont l'activité est principalement consacrée à la vente de la presse ».

Il convient de noter également que la modernisation du réseau des diffuseurs s'est poursuivie et que près de 500 lieux de vente ont été réaménagés dans des conditions qui, il est vrai, suscitent parfois la colère des intéressés. L'amélioration de la « capillarité » du réseau de diffusion a aussi été entreprise, on relève surtout le lancement en mai 1995 d'une opération de prospection et de création de points de vente additionnels pour les quotidiens en région parisienne. Cette action destinée à améliorer la densité de points de vente en banlieue, aujourd'hui plus faible qu'à Paris ou en province, a conduit à recenser 518 nouveaux commerces désireux de vendre la presse quotidienne, 333 de ces nouveaux points de vente sont déjà opérationnels (35 % de stations service, 34 % de cafés-tabacs PMU, 14 % de supérettes). L'opération de prospection se poursuivra jusqu'en décembre 1995.

Par ailleurs, les éditeurs de presse souhaitent développer une complémentarité entre le réseau traditionnel des marchands de journaux du réseau NMPP et le réseau postal pour accroître la diffusion des quotidiens.

Pour répondre à ce besoin, La Poste a développé ponctuellement la vente au numéro dans quelques bureaux situés en zone rurale, dans les communes dépourvues de points de vente. Cette présence de La Poste sur le marché de la vente au numéro s'effectue en parfaite complémentarité avec le réseau des Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne.

3. Le prolongement éventuel du plan

On a vu dans la seconde partie du présent rapport que parmi les mesures proposées dans le plan présenté en mai 1995 en faveur de la presse figurait le financement éventuel par l'Etat, pour un montant de 140 millions de francs, de la poursuite de la rationalisation de l'exploitation des NMPP. La « modernisation institutionnelle » de l'entreprise figurait parmi les contreparties susceptibles d'être demandées par l'Etat pour un effort financier dont les modalités pourraient être négociées en 1996 afin d'appuyer un nouveau plan de modernisation intervenant après l'exécution de celui en cours d'exécution.

Votre commission note tout l'intérêt qu'elle attache, dans la logique des conclusions du rapport précité de M. Adrien Gouteyron, à cette conditionnalité institutionnelle au respect de laquelle elle exprime son intention de veiller.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 22 novembre 1995, la commission a procédé à l'examen du **rapport de M. Alain Gérard, rapporteur pour avis, sur les crédits de la presse écrite pour 1996.**

Un débat à suivi l'exposé du rapporteur.

M. Alain Joyandet a mentionné la communauté d'intérêts qui existe entre la Poste et la presse écrite. Elle justifierait des efforts en faveur de la distribution postale, faute de quoi des filières parallèles de distribution seront mises en place, et ouvertes à terme à d'autres produits. Si la presse a besoin d'une distribution postale de qualité à un coût satisfaisant, la Poste est dans une large mesure dans la dépendance de son client important, compte tenu de son importance.

Mme Danièle Pourtaud a estimé que la presse remplissait, dans notre système démocratique, une mission de service public qui justifie l'aide de l'Etat. Or le budget des aides à la presse de 1996 est insuffisant, en particulier compte tenu de la forte détérioration de la situation économique de la presse depuis plusieurs années. Par ailleurs, une partie des propositions figurant dans le plan présenté par M. Nicolas Sarkozy en faveur de la presse ne figure pas dans le projet de budget : le fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires n'a pas été doublé et, en ce qui concerne la diminution de la taxe professionnelle des diffuseurs, l'Etat et les collectivités locales se renvoient la balle sans que le dossier avance. La forte diminution des crédits destinés à compenser les tarifs préférentiels consentis par la SNCF est tout aussi regrettable, a-t-elle estimé, dans la mesure où elle contraindra la SNCF à augmenter fortement les tarifs de transport de la presse.

Elle a jugé par ailleurs qu'il aurait été utile de créer une aide supplémentaire aux entreprises de presse et que la dotation du fonds d'aides à l'investissement dans le multimédia aurait dû être plus importante afin de faciliter l'adaptation des entreprises aux mutations du secteur de la communication.

La diminution du fonds d'aide à la diffusion de la presse à l'étranger est regrettable, a-t-elle enfin jugé, dans la mesure où il s'agit d'un instrument très utile.

M. André Diligent a regretté que les aides, initialement destinées à favoriser le pluralisme de la presse, bénéficient trop largement à des organes

très rentables. Il a aussi noté que les concentrations qui affectent ce secteur contredisent la philosophie du pluralisme qui a été à l'origine de la mise en place des aides publiques.

M. Alain Gérard, rapporteur pour avis, a apporté aux intervenants les précisions suivantes :

- la diminution de la taxe professionnelle figurait dans le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement mais n'a pas été acceptée par l'Assemblée nationale en première délibération ;

- en ce qui concerne les relations entre la presse et la poste, il est évident que chaque partenaire a besoin de l'autre et qu'il leur appartient d'élaborer un compromis satisfaisant pour tous ;

- la situation économique de la presse s'est effectivement fortement dégradée depuis 1991, la conjoncture semble cependant s'être retournée avec l'augmentation de 2 % du chiffre d'affaires constatée en 1994 ;

- le projet de budget reprend en grande partie les propositions du plan Sarkozy, le fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires progresse en particulier de 50 % ;

- la diminution des remboursements consentis à la SNCF pour ses tarifs préférentiels de transport de la presse est liée au souci de l'Etat de rationaliser le fonctionnement de cette forme d'aide ;

- les éditeurs n'ont pas sollicité la création d'une aide compensatoire à l'augmentation du prix du papier. Le Gouvernement cherche à résoudre ce problème dans le cadre d'une diminution des droits de douane qui pèsent sur les importations de papier de presse.

Le président Adrien Gouteyron a alors observé que le texte proposé par le Gouvernement pour diminuer la taxe professionnelle des diffuseurs de presse n'était pas absolument satisfaisant et qu'il convenait d'éclaircir les intentions du Gouvernement à l'égard de cette mesure, dont il a rappelé qu'elle était très demandée par les diffuseurs. Il a approuvé les orientations présentées par le rapporteur pour avis sur l'évolution des relations entre la presse et la poste, notant que celle-ci avait trop tendance à considérer qu'elle rendait à la presse un service unilatéral, en négligeant l'apport de clientèle fixe qui lui est ainsi assuré.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a ensuite donné un **avis favorable à l'adoption des crédits de la presse écrite pour 1996.**