

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 10

CULTURE ET COMMUNICATION :

PRESSE

Rapporteur spécial : M. Claude BELOT

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, président ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudou, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, vice-présidents ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; Philippe Marini, rapporteur général ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
A. LES NOUVELLES FRONTIÈRES TECHNOLOGIQUES DE LA PRESSE	4
1. <i>L'adaptation au multimédia et à Internet</i>	4
2. <i>Des initiatives dans le domaine de la télévision de proximité et des médias</i>	5
B. LA DISTRIBUTION EN CRISE	7
1. <i>L'exacerbation de la concurrence</i>	7
2. <i>Des efforts d'adaptation non négligeables</i>	8
3. <i>Sortir de la crise</i>	9
C. LES RELATIONS PRESSE/POSTE À NOUVEAU EN SUSPENS ?	11
1. <i>Le renouvellement des accords Etat/presse/Poste de 1996</i>	11
2. <i>Le débat sur la qualité du service rendu</i>	12
D. AGENCE FRANCE PRESSE : LE CHANGEMENT IMPOSSIBLE ?	13
1. <i>Un statut hybride inadapté à un environnement concurrentiel</i>	14
2. <i>Le rôle de l'Etat en question</i>	15
II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	17
A. LES AIDES DU BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE	17
1. <i>Les aides à certaines formes de presse</i>	18
2. <i>Les autres aides directes</i>	20
3. <i>Les aides indirectes inscrites au budget des SGPM</i>	22
B. LE FONDS DE MODERNISATION	23
C. BILAN DES AIDES INDIRECTES À LA PRESSE	26
III. DOSSIERS D'ACTUALITÉ	27
A. LA PRESSE FACE À LA HAUSSE DES PRIX DU PAPIER	27
1. <i>Une demande soutenue</i>	27
2. <i>La hausse des prix : le cumul de facteurs conjoncturels et structurels</i>	28
B. L'AGENCE FRANCE-PRESSE : ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC	28
1. <i>Le rapport de l'Inspection des finances</i>	29
2. <i>Les autres rapports d'audit</i>	32
EXAMEN EN COMMISSION	34

PRINCIPALES OBSERVATIONS

La presse se porte plutôt bien. Elle semble avoir enrayé le déclin de son lectorat comme le souligne le rapport de Diffusion contrôle : « *L'ensemble des chiffres de Diffusion contrôle montre la remarquable vitalité de ce secteur et surtout le maintien de son extraordinaire diversité, avec une certitude : il n'y a pas de véritable usure structurelle de la presse* ».

L'Observatoire statistique de la publicité de la direction du développement des médias - la nouvelle appellation du Service juridique et technique de l'information et de la publicité - a publié un compte provisoire pour l'année 1999, qui témoigne de ce que la presse a bien résisté et a donc profité de la forte expansion du marché publicitaire comme en témoigne le tableau ci-dessous.

Recettes publicitaires des grands médias (net facturé à l'annonceur)

	1998		1999	
	en MF	%	en MF	%
Audiovisuel	16 509	29,2	17 940	29,0
<i>dont télévision</i>	<i>16 154</i>	<i>28,6</i>	<i>17 478</i>	<i>28,3</i>
Radio	3 678	6,5	4 119	6,7
Publicité extérieure	7 312	13,0	7 765	12,6
Presse (yc petites annonces)	28 929	51,3	31 891	51,7
Total	56 428	100,0	61 715	100,0

(Source : compte provisoire de la publicité et de la communication externe d'entreprise)

Ce constat optimiste ne doit pas laisser croire qu'il n'y a pas de problèmes et que la presse écrite ne doit pas, encouragée par l'État – ou non découragée par lui -, s'adapter à son environnement économique .

L'actualité témoigne de la restructuration des titres qu'il s'agisse des régions du nord – avec Nord Eclair et la Voix du Nord – ou de l'Est - avec l'Est républicain et la Liberté de l'Est. Dans la presse magazine aussi, les concentrations s'accroissent : les journaux du groupe Bonnier se rapprochent d'Hachette, Havas prend le contrôle de mieux vivre et de l'étudiant, tandis que les éditions Taillandier (Historia) passent sous le contrôle du Point.

M. Mario Monti, commissaire européen en charge de la concurrence s'intéresse aux aides à la presse française, tandis que, le 26 mai dernier, Mme Viviane Reding, commissaire européen à l'éducation et la culture, a déclaré : « *Il est évident que la presse, activité économique, est soumise aux règles de la concurrence, notamment en ce qui concerne la distribution.* »

Le Premier ministre a rappelé *«que l'économie de la presse ne peut-être traitée seulement à l'aulne des règles de concurrence et commerciale s'il faut reconnaître que l'attitude soupçonneuse de Bruxelles nous oblige à attentifs et rigoureux dans l'attribution de ces aides. »*

La conviction de votre rapporteur spécial est qu'il ne faut pas se faire trop d'illusion sur la capacité de notre pays à cultiver son exception française dans un monde rendu de plus en plus concurrentiel par les nouvelles technologies.

A. LES NOUVELLES FRONTIÈRES TECHNOLOGIQUES DE LA PRESSE

Face au défi des nouvelles technologies qui révolutionnent les techniques de fabrication mais aussi leur environnement concurrentiel avec Internet, la presse entre de plein pied dans l'ère du multimédia, au point de faire évoluer son attitude face aux médias audiovisuels.

Constatant le recul régulier de son lectorat dans les grandes villes, notamment auprès des jeunes lecteurs, la quasi-disparition de la radio locale d'information au profit des réseaux musicaux nationaux, ainsi que le fait que l'information locale se réduit bien souvent aux décrochages locaux, la presse quotidienne régionale, PQR, cantonnée actuellement à l'édition " papier ", considère majoritairement que sa survie passe par l'acquisition d'un savoir-faire dans le domaine de l'image et du son .

C'est cet objectif consistant à constituer des groupes multimédias, qui l'ont ainsi amené à vouloir se développer dans les télévisions locales.

1. L'adaptation au multimédia et à Internet

La presse a dans l'ensemble compris que le multimédia constituait une chance pour elle de mettre en valeur ses multiples savoir-faire, notamment en matière d'information de proximité.

Confronté au problème de la rentabilité de ses initiatives, la presse a intensifié une forme de coopération.

L'expérience de couplage publicitaire connue aujourd'hui sous l'appellation PQR 66, a été étendue à Internet, le syndicat de la presse quotidienne régionale ayant formé au début de l'année 1998 le GIE Web 66, constitué avec Real Media Europe, afin de développer le marché publicitaire sur Internet. Ce groupement a vocation à commercialiser de l'espace publicitaire sur Internet, dont le prix sera fonction du nombre de pages

effectivement vues. Il regroupe 18 titres (dont La Voix du Nord, Le Parisien, La Dépêche et Sud-Ouest) possédant au total une trentaine de sites sur Internet.

L'objectif du groupement est d'offrir aux annonceurs sur Internet une plate-forme nationale capable de valoriser des audiences régionales. Il permet à ses membres de créer une seule régie publicitaire avec une tarification unifiée et des bilans de campagne publicitaire centralisés.

La presse hebdomadaire régionale s'est également dotée d'un site Internet et d'un outil publicitaire commun qui doit permettre à un annonceur de publier ses campagnes nationales dans les 215 titres concernés (régie contrôlée à 51 % par les éditeurs et à 49 % par Havas régie).

Il peut également être mentionné une fédération de l'offre de contenus par certains groupes de presse (exemple du site Internet du groupe Sud-Ouest).

On note enfin dans le cadre du Fonds de modernisation, chaque famille de presse a déposé un projet collectif dont les investissements sont subventionnés à hauteur de 50 %. La presse quotidienne nationale regroupe 4 titres (Le Monde, Le Parisien, Libération, Le Figaro) pour l'aménagement de distributeurs automatiques de journaux dans le métro et obtient une aide de 5 MF.

La presse quotidienne départementale a présenté un projet de gestion des actifs numériques et bénéficie de 780 000 francs.

La presse quotidienne régionale a déposé 3 dossiers collectifs concernant la gestion des petites annonces, la collecte publicitaires et l'étude du lectorat pour une aide globale de 3,6 MF.

Enfin, les agences regroupées dans un projet KIOSK-Agence (création d'un site Internet commun aux 13 agences «pionnières») bénéficient d'une subvention de 172 000 F.

On note que l'enquête de presse devrait permettre à partir de 2000 d'estimer les recettes de la presse issues d'Internet en les distinguant de celles provenant des services minitel.

2. Des initiatives dans le domaine de la télévision de proximité et des médias

Au titre des initiatives de groupement de la PQR, il convient également de mentionner la création en 1995 du GIE «France Images Régions», réseau des sociétés de production de la PQR regroupant dix titres.

Celui-ci collabore notamment avec TF1 et LCI, ainsi que pour les décrochages locaux de M6.

Mais, l'essentiel du changement s'est concrétisé dans le domaine de la télévision où la presse, en l'occurrence la PQR a manifesté clairement son intention de prendre l'initiative.

Ainsi, a-t-elle créé au premier semestre 1999 un GIE de réflexion, Télévision Presse Région (TPR). Celui-ci s'est exprimé à l'occasion de la consultation publique lancée par le gouvernement sur la télévision numérique terrestre. Cette consultation a été effectuée de juin à la fin septembre 1999 sur quatre thèmes: la place du secteur public audiovisuel dans la diffusion numérique terrestre ; l'impact de celle-ci sur l'industrie des programmes ; les conditions du meilleur équilibre possible entre câble, satellite et hertzien terrestre et la compatibilité de ce développement technologique avec la création de télévisions locales.

La Presse Quotidienne Régionale réclame un statut spécifique dans l'articulation télévision locale/numérique hertzien. La PQR estime indispensable pour son avenir à moyen terme de se situer dans ce développement technologique en accédant aux télévisions locales. Elle précisait que, dès aujourd'hui, un ensemble de télévisions locales en diffusion terrestre analogique est économiquement viable s'il constitue une offre cohérente.

En conséquence, le TPR indiquait qu'il est candidat sur des fréquences analogiques disponibles en s'engageant à terme à une double diffusion analogique et numérique et demandait que la numérisation du réseau fasse l'objet d'un projet de financement adapté.

On peut noter que, pour être économiquement viable avec un budget d'exploitation compris entre 12 et 20 MF (les ressources publicitaires locales ne couvrant que 20 ou 30 % du budget annuel), il faut compter des investissements compris entre 7 et 12 MF et un effectif de 25 à 50 permanents.

Ces moyens permettraient à toute télévision locale de produire deux heures quotidiennes de production propre en première diffusion qui seraient multidiffusées.

La rentabilité de l'ensemble suppose selon le groupement qu'existe simultanément 15 à 20 télévisions de ce type exploitées "prioritairement" par la PQR.

La presse est déjà présente en tant qu'opérateur dans les télévisions locales :

- La société Clermontoise de Télévision (groupe La Montagne) à Clermont-Ferrand

Décision d'autorisation n°2000-247 du 6 juin 2000 (la SCT n'avait pas sollicité d'appel aux candidatures, elle s'était portée candidate en réponse à l'appel du 17 novembre 1998 sur l'agglomération de Clermont-Ferrand). Une convention en vue de son autorisation a été signée le 29 mai 2000 ;

- La société Tv7 Bordeaux (groupe Sud Ouest) à Bordeaux

Décision d'autorisation n°2000-529 du 26 juillet 2000 (la société Tv7 Bordeaux n'avait pas sollicité d'appel aux candidatures, elle s'est portée candidate en réponse à l'appel du 2 février 1999 sur l'agglomération de Bordeaux. La société a été entendue en audition publique le 26 octobre 1999. Une convention en vue de son autorisation a été signée le 26 juillet 2000.

B. LA DISTRIBUTION EN CRISE

Le système de distribution de la presse, mis en place après la seconde guerre mondiale autour des Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne, est aujourd'hui en crise.

L'enjeu est essentiel car le mode de distribution actuel dont les règles remontent toujours à la loi Bichet de 1947, constitue un enjeu essentiel pour le pluralisme et la démocratie française. Or ce sont les **principes “ d'équité et d'égalité de traitement ” et de “solidarité” entre les titres qui garantissent la diversité des publications, sont de plus en plus difficiles à appliquer.**

L'État, qui a accompagné l'effort d'adaptation des NMPP, semble aujourd'hui attendre pour intervenir à nouveau de façon active que la profession trouve un nouveau consensus sur un mode de régulation et **notamment la “ péréquation ” des coûts de distribution entre les différentes formes de presse.**

1. L'exacerbation de la concurrence

On assiste à l'amorce d'un processus de concurrence sauvage avec la montée en puissance des Messageries Lyonnaises de presse - MLP - , ce qui contribue à fragiliser le système.

On a vu depuis deux ans un certain nombre de titres quitter les MNPP pour les MLP. Le passage, en 1999, de l'hebdomadaire Point de vue ainsi que

de Marianne et du mensuel Historia, des NMPP aux MLP ont manifesté une certaine redistribution des cartes. En passant aux MLP dans des conditions jugées satisfaisantes, l'hebdomadaire aurait ainsi économisé 6 millions de francs.

Une des raisons de la crise vient de ce que les magazines acceptent de plus en plus mal de supporter une bonne part des coûts d'un système conçu pour les quotidiens.

Pour le dernier exercice connu le rapport de force économique restait très déséquilibré : les NMPP, c'est 20 milliards de chiffre d'affaires, 2,8 milliards d'exemplaires distribués et 2500 employés, contre 2,65 milliards de francs, 200 millions d'exemplaires et 400 employés pour les MLP.

2. Des efforts d'adaptation non négligeables

Pour faire face à la concurrence les NMPP, structure coopérative gérée par Hachette, ont cherché à diminuer leur coût d'intervention de 14 % à 9 %.

Ce résultat n'a été obtenu qu'à la suite d'une série de plans de restructuration, aidés par l'Etat, ce qui a abouti à des mouvements sociaux d'autant plus difficiles à régler que la direction de la NMPP est confrontée au puissant Syndicat du livre, aujourd'hui divisé - ce qui ne facilite pas la gestion des conflits.

Le premier **plan quadriennal de modernisation des NMPP (1994-1997)**, présenté en juillet 1993, comprenait un volet social, prévoyant **717 départs** échelonnés sur la période parmi les ouvriers de l'entreprise.

Par le protocole d'accord du 27 décembre 1993, l'État a accepté d'apporter sa participation financière à ce plan social, au moyen d'une convention Fonds national pour l'emploi (FNE), dérogatoire à la règle commune pour une somme de 136,4 millions de francs maximum sur l'ensemble de la période 1994-2001 (année de passage en retraite des ouvriers partis en 1997) visant assurer le financement partiel des allocations spéciales FNE.

Toutefois, les économies réalisées - évaluées à 680 millions de francs ont été redistribuées aux éditeurs et aux diffuseurs conformément aux termes de la convention entre l'État et les NMPP : sur 4 ans. Les NMPP ont engagé en 1998 un nouveau plan quadriennal de modernisation, dont elles attendent une économie supplémentaire de 300 à 350 millions de francs et en conséquence une nouvelle baisse de leur taux d'intervention qui passerait ainsi de 9 à 7 %.

Une baisse supplémentaire des effectifs est prévue qui portera sur 4 à 500 personnes entre 1998 et 2001. Le régime dérogatoire qui leur avait été accordé en la matière ayant expiré en juin 1999, les NMPP sont aujourd'hui soumises au droit commun des congés de conversion et ne bénéficient plus d'un soutien particulier de l'État pour leur reconversion.

3. Sortir de la crise

Les NMPP ont enregistré pour l'exercice 1999 des pertes de 390,4 millions de francs après 36 millions de francs de bénéfices en 98, en raison des provisions qu'elles ont constituées pour leur plan de modernisation.

La direction a proposé un plan stratégique de modernisation, compte tenu de la situation caractérisée par un déficit d'exploitation qu'elle estime à 129 millions de francs en l'an 2000, et qui pourrait se creuser selon elle jusqu'à 277 millions de francs en 2003.

Les conséquences de ce plan sur l'emploi ne laissent pas de créer des remous. Adoptée dans son principe en février, à la suite des discussions entre Hachette et les représentants des éditeurs, la réforme des NMPP a déjà connu un début d'exécution avec la réduction des coûts de distribution, qui devraient passer de 9 % à 6 % en 2003.

Le plan, qui a pour objectif de réaliser 464 millions de francs d'économies par an d'ici à 2003, prévoit de nombreuses suppressions de postes :

- une réorganisation des centres et en particulier la suppression de celui de Bobigny (Seine-Saint-Denis), spécialisée dans la gestion des invendus,

- une réduction du nombre de dépositaires de 350 aujourd'hui à près de 200 à l'horizon 2003, en les complétant par 30 plates-formes logistiques pour sécuriser la distribution des quotidiens,

- le siège des NMPP devrait voir ses effectifs passer de 744 à 533 personnes.

Au total, ces réductions d'effectifs affectent l'ensemble des catégories : 429 ouvriers, 129 employés et 239 cadres.

Mais faute d'avoir obtenu l'accord des pouvoirs publics pour l'engagement d'un plan social FNE, - 650 personnes qui seraient âgées de plus de 55 ans en 2003 - des discussions sont en cours pour l'adoption d'une convention-cadre de branche sur le modèle de celle appliquée dans le secteur

de l'automobile, prévoyant des mises à la retraite anticipée à partir de cinquante-sept ans.

Par ailleurs, à titre de contribution à l'effort de redressement, Hachette s'est engagé à suspendre la perception de sa redevance d'opérateur, d'environ 90 millions de francs.

L'accord conclu entre Hachette et les éditeurs prévoyait une aide publique de 200 millions à 250 millions de francs de l'État justifiée par la prise en compte de la mission " d'intérêt collectif " que représente la gestion des quotidiens, à l'origine d'importants surcoûts mais le nouveau ministre semble moins enclin que son prédécesseur à engager l'État dans cette voie.

“ Le gouvernement a précisé la ministre dans une interview au journal les Echos, souhaite que les différents partenaires - l'opérateur, les éditeurs, la direction de l'entreprise - traitent ensemble le dossier et définissent le meilleur plan possible pour les NMPP. C'est à eux qu'il appartient de prendre en charge l'avenir de l'entreprise qui est une entreprise privée. La distribution fait partie intégrante de l'économie des entreprises de presse. L'État est prêt à accompagner une réforme de la distribution. Encore faut-il qu'elle s'appuie sur un projet plausible, chiffré et négocié. ”

Elle précise que *“ le gouvernement a été sollicité par les NMPP pour apporter une contribution de 1 milliard à raison de 250 millions de francs par an pendant quatre ans. On peut s'étonner que cette demande intervienne à un moment où les comptes des entreprises et des groupes de presse sont bénéficiaires de la croissance, ce dont je me réjouis. Or la revendication de l'aide de l'État doit s'accompagner d'une réelle transparence étayée au moins par une comptabilité analytique. Pour l'instant, elle n'a fait l'objet d'aucune justification convaincante. ”*

“ Toute aide de l'État à la distribution de la presse, a-t-elle conclu, doit être économiquement justifiée, juridiquement fondée, et évidemment tournée vers les lecteurs. ”

Ce retrait de l'État traduit la volonté de celui-ci d'inciter les professionnels à prendre leurs responsabilités pourrait s'interpréter comme un désengagement que peut laisser craindre la diminution de l'aide inscrite au titre du plan social dans le présent budget.

Au moment où doit se tenir une table ronde sous la présidence de M. Yves de Chaisemartin, président du Conseil supérieur des messageries de presse, il conviendrait que la ministre justifie cette politique rigoureuse ne finisse par aboutir à une sorte de laisser faire.

C. LES RELATIONS PRESSE/POSTE À NOUEVAU EN SUSPENS ?

Ces accords État/presse/Poste de 1996, dits Galmot, ont permis de fixer un nouveau cadre relationnel entre l'État, La Poste et la presse jusqu'à la fin 2001.

1. Le renouvellement des accords Etat/presse/Poste de 1996

La grille tarifaire précédente, outre les subventions croisées qu'elle générait, était considérée par la Poste et la presse comme peu incitative, notamment dans la mesure où elle ne tenait pas suffisamment compte du niveau de préparation des dépôts et du degré d'urgence.

Cet accord donnant-donnant avait notamment pour objectif d'assurer un financement plus équilibré du transport postal de presse, alors qu'une mission des inspections générales avait évalué à 28 % le taux de couverture par La Poste de ses coûts en 1993, et d'offrir à la presse un cadre favorable à son développement, grâce à une souplesse accrue du cadre réglementaire fixé pour l'accès aux tarifs du transport postal de presse et à un meilleur contrôle de la qualité de ce transport.

Le tableau ci-après donne des évaluations provisoires du partage des coûts du transport postal de la presse entre l'État, la Poste et la presse depuis 1997. Ces évaluations se fondent sur des méthodes de calcul, qui devraient être revues lors de la mise en place du nouveau système de comptabilité analytique de La Poste, qui devrait être opérationnel pour les comptes 2000.

(en millions de francs)

	1997	1998	1999
Coût global (1)	7 387	7 424	7 461
Recettes (1)	2 137	2 322	2 507
Contribution du budget général	1 900	1 850	1 850

(1) Presse éditeur et associative du régime intérieur (exclut la presse administrative et l'international)

Source : La Poste

Après trois ans et demi d'application, l'État estime qu'il a respecté ses engagements tarifaires en contribuant au transport postal de presse à hauteur des engagements fixés par le contrat de plan.

La presse a pour sa part subi une revalorisation annuelle de 8,45 % en termes réels des tarifs fixés pour le transport postal de presse, ainsi que la restructuration et la différenciation de ces tarifs. En effet, sans remettre en cause le principe de l'aide de l'État à l'ensemble des différentes formes de

presse, le gouvernement a souhaité que la presse concourant prioritairement au pluralisme d'expression et à la démocratie bénéficie d'un soutien particulier. Les publications d'information politique et générale paraissant au moins une fois par semaine bénéficieront, au terme de l'application des accords Galmot, d'un tarif postal inférieur de 28 % à celui des autres publications.

L'État a procédé à l'établissement de dispositifs d'accompagnement de la revalorisation tarifaire pour en limiter les effets dans les cas les plus difficiles. Un dispositif de plafonnement et d'étalement des hausses a permis de lisser dans le temps les évolutions tarifaires les plus importantes sur les cinq années.

Pour compléter ce dispositif, l'État a également mis en place un observatoire des tarifs postaux de transport de presse sur quatre années. Il permet aux publications les plus fragilisées de bénéficier d'un soutien financier. Le montant des mesures allouées de 1997 à 2000 s'élève à 30 millions de francs et concerne plus de cent publications chaque année.

Enfin, La Poste a fait bénéficier la presse de ses progrès de productivité en infléchissant ses hausses tarifaires d'un taux annuel de 1,5 % et met actuellement en place la comptabilité analytique qui permettra d'affiner l'évaluation du coût du service obligatoire du transport postal de presse.

2. Le débat sur la qualité du service rendu

Il y a un débat sur la qualité du service rendu par la poste. La Fédération nationale de la presse française (FNPF) et le Syndicat de la presse magazine et d'opinion (SPMI) ont demandé, au printemps dernier, réparation du préjudice subi du fait de grèves de La Poste.

A l'issue d'une négociation de plusieurs mois, la FNPF et la SPMI ont obtenu que ces préjudices fassent l'objet d'une indemnisation forfaitaire, l'importance de ces préjudices - qu'ils résultent du non-acheminement, de l'acheminement retardé ou des perturbations du courrier - n'étant pas évaluée.

La réparation consiste en un «droit de tirage» calculé par l'éditeur sur la base d'un mois de facturation des affranchissements en post impact et fac-similé. Ce mois est choisi par l'éditeur sur la période du 1er février 1999 au 31 janvier 2000. L'indemnisation de l'éditeur est égale à 20 % de la somme en question. Elle vient s'imputer sur la facture de courriers commerciaux (affranchissements des post impact et fac-similé).

D'une façon générale, la presse souligne la grave dégradation de la qualité du service rendu par la Poste. Elle souhaite que, dans le cadre d'une relation de client à fournisseur, le principe d'indemnisation soit formalisé et

devienne la règle et rejette l'idée d'une augmentation du niveau tarifaire à prestation constante.

La participation de l'État à la prise en charge du coût du service obligatoire du transport et de l'acheminement de la presse est déterminée pour la durée du contrat d'objectif et de progrès, c'est-à-dire jusqu'en 2001.

Toute la question est de savoir ce qui va se passer après cette date. La complexité du problème est suffisamment réelle pour que l'on se préoccupe dès maintenant du renouvellement de cet accord.

La ministre a indiqué à cet égard qu'elle comptait s'entretenir prochainement de ce dossier avec le: secrétaire d'Etat à l'Industrie: *«Dans la mesure où les éléments de comptabilité analytique de la Poste pour l'année 2000 ne seront connus et utilisables qu'à la fin 2001, il me paraît raisonnable d'envisager les renégociations des accords Galmot au cours du premier semestre 2002 ».*

D. AGENCE FRANCE PRESSE : LE CHANGEMENT IMPOSSIBLE ?

En mars 1999, M. Eric Giuily a été désigné par le conseil d'administration de l'AFP pour succéder à M. Jean Miot.

Le choix d'Eric Giuily était, à l'évidence, celui de l'État qui, sans être représenté au conseil d'administration, assure toujours l'essentiel des ressources de l'AFP.

Or le même Eric Giuily a fini par démissionner en octobre dernier faute d'obtenir de l'État les moyens de sa politique.

Votre rapporteur spécial avait analysé dans son précédent rapport les handicaps qui entravaient le développement de l'AFP. Il reprend dans le corps du rapport la question à partir des rapports d'audit, dont il a obtenu la communication, et notamment du rapport de l'Inspection des finances.

Sans entrer dans le débat sur les méthodes de management et sur le détail de tel ou tel objectif stratégique, votre rapporteur spécial ne peut que constater que le diagnostic du président démissionnaire lui apparaît largement justifié : le statut et plus généralement les moyens de l'Agence ne sont pas adaptés au marché moderne de l'information. Il ne peut que regretter dans ses conditions que l'Etat n'ait pas su au bon moment mettre son poids - notamment financier - dans la balance pour faire évoluer l'institution.

Il ne reste qu'à espérer que l'on donnera au nouveau président, M. Bernard Eveno, les moyens juridiques et financiers que l'on avait refusé à son prédécesseur.

L'enjeu est clair, c'est la marginalisation de l'entreprise. On ne rappellera jamais assez que **l'agence Reuters pèse maintenant vingt fois plus lourd que sa concurrente française, alors que leur poids économique était équivalent au début des années 60.**

1. Un statut hybride inadapté à un environnement concurrentiel

Le statut de l'AFP, adopté en 1957, lui assigne explicitement une mission d'intérêt général qui consiste à fournir une information "exacte" et "impartiale", tout en lui conférant un "rayonnement mondial".

L'AFP fonctionne à la manière d'une coopérative où la presse française est à la fois cliente et administrateur. La dépendance financière à l'égard de l'État se double d'une lourdeur de fonctionnement liée à l'ambiguïté du statut de l'agence, soulignée par **un rapport de l'inspection des finances remis en juin 1998, qui a été communiqué à votre rapporteur spécial.**

Ce rapport, extrêmement critique, met en évidence à la fois l'absence de politique commerciale, les erreurs d'acquisition de certaines filiales, l'organisation centralisée de l'entreprise, l'absence de contrôle de gestion.

Ni véritable service public, ni société à but commercial, l'agence, qui emploie 2000 personnes (1200 journalistes dont 200 photographes), doit se satisfaire d'un statut législatif hybride qui date de 1957.

La particularité de ce statut, c'est qu'il fait de l'agence une société de droit privé, soumise aux règles du droit commercial, mais sans capital social, donc sans actionnaires. Elle compte ses clients parmi ses administrateurs mais, curieusement, pas l'État. Or celui-ci contribue, par le biais d'abonnements à couvrir 46 % du chiffre d'affaires de l'agence (1,2 milliard de francs).

Pour permettre l'expansion de l'Agence sur les marchés internationaux, Eric Guily avait souhaité faire évoluer ce statut sur un certain nombre de points d'inégale importance :

- Il s'agissait, au départ du moins, car cette ambition avait dû bien vite être oubliée, de permettre à l'Agence de trouver des partenaires privés capable de d'associer à l'agence pour développer de nouvelles activités et explorer de nouveaux

marchés, ainsi que de créer des filiales soumises au droit commun des sociétés commerciales ;

- Il s'agissait également de permettre à la société d'exécuter un budget en déficit et de permettre à l'Agence de financer son développement par des obligations ou des prêts participatifs ;
- Il avait été enfin envisagé diverses adaptations des structures : allongement de la durée du mandat du président qui aurait pu passer de 3 à 5 ans, de faire évoluer la composition du Conseil d'administration dans la mesure où sa composition ne reflète plus la clientèle actuelle de l'Agence : on n'y trouve ainsi que deux représentants de l'audiovisuel public alors qu'il faudrait sans doute faire une place aux sociétés privées de l'audiovisuel comme des activités multimédias.

On note que dans une déclaration écrite, l'ancien président a jugé que l'attitude du gouvernement risquait «d'empêcher la poursuite de l'effort de développement sans précédent engagé avec le budget 2000».

2. Le rôle de l'Etat en question

L'Agence France-Presse traverse une crise morale et financière dans laquelle l'État par son abstention, ses hésitations porte une part de responsabilité.

A mesurer chichement son effort financier, à refuser de considérer comme une urgence la réforme de statut pourtant inadaptés et, surtout, à ne pas appuyer l'indispensable mise à plat de l'organisation et du fonctionnement de l'Agence, il n'en facilite pas le redressement.

«La réforme du statut de l'AFP n'est pas un sujet à l'ordre du jour», a déclaré le nouveau ministre de la culture et de la communication, lors de la présentation de son budget pour 2001: "Il y a eu une proposition de la direction de l'AFP, qui n'a reçu l'agrément ni de l'État, ni du Conseil d'Administration de l'Agence», a-t-elle poursuivi, pour préciser: «Il ne peut y avoir d'évolution du statut que par rapport à un projet dûment accepté par le Conseil d'Administration. Ce n'est pas le cas. Pour l'instant l'AFP doit se développer dans le cadre de son statut actuel».

Quant au budget de l'Agence on ne peut se contenter de le reconduire en francs constants – encore faudrait-il tenir compte dans ce genre d'entreprise de la baisse de l'Euro – quand il faut lui donner les moyens d'investir et ce n'est pas l'abandon d'un prêt participatif qui suffira à la chose.

L'État reproche à l'ancien président de ne pas avoir su obtenir les soutiens nécessaires. Soit. Mais, ce qui semble certain, c'est que les réorganisations indispensables ne vont pas se retrouver facilitées par le fait qu'un certain nombre de forces peu favorables à l'adaptation de l'Agence à son environnement de marché vont se sentir confortées dans leur résistance par le départ de M. Guily.

Sans capital social, sans assouplissement du carcan que constituent certaines règles statutaires comme l'équilibre des comptes, l'Agence ne peut résister à ses concurrents. Il faut donc agir en concertation avec toutes les forces qui à l'intérieur et à l'extérieur de l'Agence, ont intérêt à son développement et non à sa survie plus ou moins artificielle.

Ici comme dans le secteur audiovisuel, il faut donner au secteur public les moyens de lutter à armes égales, c'est à dire mettre les moyens nécessaires tant sur le plan réglementaire que financier pour lui permettre de faire face à la concurrence.

Nombreux sont ceux qui, comme votre rapporteur spécial, sont attachés à l'organisme au nom de la présence culturelle française dans le monde : l'AFP est un peu comme la voix et le regard de la France sur le monde dans un monde de l'information sous influence anglophone.

Vouloir préserver une forme d'exception française, c'est légitime mais il serait illusoire de croire, dans le domaine des médias encore moins qu'ailleurs, que l'on peut faire fonctionner nos entreprises dans l'ignorance des règles concurrentielles qui les entourent.

II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

A structure constante, hors abonnements de l'État à l'AFP, les crédits inscrits au budget général consacrés directement aux aides à la presse, diminuent de 1,96 % pour se monter, en 2001, à **255,7 millions de francs**, soit un recul de 5,1 millions de francs par rapport à 2000.

Avec la dotation de l'AFP, qui croit de 5,6 millions, les crédits qui concernent la presse, sont pratiquement étales avec 868,7 millions contre 868,2 millions dans la loi de finances initiale pour 2000.

Sur une longue période les dotations ont connu une progression très limitée. Ainsi, les crédits du chapitre 41-10 n'ont progressé que de 6,9 millions de francs et + 2,8 % en pourcentage depuis 1997 ; au cours de la même période les dotations de l'AFP se sont accrues - + 34,4 millions - soit une augmentation de 5,9 %.

Le jugement qui peut être porté sur ce budget doit toutefois être nuancé et ne peut se fonder sur ces seuls chiffres qui n'épuisent pas l'action du Gouvernement en matière de presse.

D'une part, une bonne partie de l'aide à la presse passe désormais par le Fonds de modernisation de la presse dont les crédits viennent compléter de façon substantielle ceux du chapitre 41-10.

D'autre part, l'appréciation de la politique de l'AFP ne peut se faire en fonction de l'attitude de l'État client mais doit se faire aussi en sa qualité d'actionnaire.

A. LES AIDES DU BUDGET DES SERVICES GÉNÉRAUX DU PREMIER MINISTRE

Les aides budgétaires à la presse sont inscrites au chapitre 41-10 et, pour ce qui concerne l'AFP, au chapitre 34-95 du budget des services généraux du Premier Ministre.

(en millions de francs)

	Dotations 1997	Dotations 1998	Dotations 1999	Dotations 2000	PLF 2001	Différence 2001 2000
<i>I- AIDES SPECIFIQUES (Chapitre 41-10)</i>						
. Fonds d'aide aux quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires (art.32)	15,70	19,0	20,0	26,6	30,0	3,4
. Fonds d'aide aux quotidiens régionaux à faibles ressources de petites annonces (art. 33)	7,80	7,8	8,2	8,5	9,0	0,5
. Fonds d'aide à la presse hebdomadaire régionale (art. 34)	7,00	8,0	8,4	8,7	9,2	0,5
. Allègement des charges de télécommunications (art. 21)	26,00	21,3	6,6	6,5	5,0	-1,5
. Fonds presse et multimédia (art.36)	0,00	10,0	15,0	15,0	15,0	0,0
. Fonds d'aide au portage de la presse (art.35)	15,00	40,4	49,5	50,5	52,5	2,0
. Aide au portage (art.42)	2,40	8,0	7,5	7,5	7,5	0,0
. Plan social de la presse parisienne(art. 41)	13,00	13,2	13,5	13,5	4,0	-9,5
. Réduction de tarif SNCF pour le transport de presse (art. 11)	140,40	95,0	102,0	101,0	99,5	-1,5
. Fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger (art. 31)	21,50	20,5	22,0	23,0	24,0	1,0
SOUS-TOTAL	248,80	243,20	252,70	260,80	255,7	-5,1
II -ABONNEMENTS A L'AFP (Chap. 34-95)	578,60	588,7	600,2	607,4	613,0	5,6
TOTAL CREDITS SERVICES GENERAUX DU PREMIER MINISTRE	827,40	831,90	852,94	868,20	868,70	0,5
III- FONDS DE MODERNISATION	0,00	0,0	200,0			

On note que ces crédits n'ont encore fait au cours de l'exercice 2000 l'objet d'aucune mesure de régulation budgétaire.

1. Les aides à certaines formes de presse

Elles devraient augmenter, en 2001, de 10 % : 48,2 millions de francs contre 43,8 millions de francs dans le précédent budget.

a) Les 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 2001 sont en **croissance de 12,8 %**, ce qui, après le rattrapage intervenu l'année dernière, place ce poste avec 30 millions de francs de crédits, à un niveau supérieur de près de 14 millions de francs à celui de 1997.

Deux quotidiens, «La Croix» et «L'Humanité», entrent dans cette catégorie et bénéficient régulièrement de cette aide. «La Croix» a reçu 9,4 millions de francs en 1997, 10,9 millions de francs en 1998 et 11,4 millions de francs en 1999 ; sur les mêmes périodes, «L'Humanité» a reçu respectivement 6,2 millions de francs, 7,99 millions de francs et 8,3 millions de francs.

En 1999, la répartition a été effectuée sur la base de 0,512 franc par exemplaire vendu avec une diminution de 50 % de la subvention au-delà de 20 millions d'exemplaires.

La deuxième section, dont la création résulte de la réforme de 1997¹, concerne les quotidiens à prix très faible, jugés très intéressants sur le plan de la diffusion de la pensée, mais qui n'ont pas un prix facial élevé. L'aide qui ne peut représenter plus de 15 % des crédits inscrits à cet article, s'est montée à 0,0134 franc par exemplaire vendu. Trois titres sont concernés : Mon quotidien, le Petit Quotidien et l'Actu. L'aide que ces titres recevront, est très faible mais leur affiliation à cette section leur permet de bénéficier du tarif postal préférentiel prévu par l'article D19-2 du code des postes et des télécommunications.

On note qu'avec 30 millions de francs de crédits, l'aide atteint le triple de celle qui était accordée en 1982.

Votre rapporteur ne dispose d'aucune information pour l'exercice 2000, dans la mesure où la répartition des 26,6 millions de francs est " en cours ". Il lui a été également indiqué, dans les mêmes termes que l'année dernière, que pour l'an 2001, " *il est également envisagé de tenir compte de la faiblesse du tirage dans les critères de répartition* » .

Les difficultés que rencontrent actuellement les entreprises de presse - Bayard presse et l'Humanité - qui éditent les deux quotidiens bénéficiaires de cette aide devraient engager le Gouvernement à une réflexion plus large sur ce que peut faire l'État pour aider ce type de presse mais aussi sur les limites d'une telle intervention.

b) *Les 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 2001 se montent à **9 millions de francs**, soit une **augmentation de 500.000 francs par rapport à l'année 1999**.

L'élargissement des conditions d'accès, instauré par le décret du 20 novembre 1997, a permis de limiter les conséquences de la hausse des tarifs

¹ On peut rappeler qu'instaurées par un décret du 12 mars 1986, les règles d'attribution du fonds ont été modifiées par un décret du 17 août 1997. La principale mesure de ce nouveau texte est la scission en deux sections du fonds d'aide.

La première section, dont la dotation ne peut être inférieure à 85 % du montant total de la dotation du fonds, bénéficie aux quotidiens qui remplissent les conditions définies à l'article 2-1 du nouveau décret, peu différentes de celles contenues dans celui du 12 mars 1986.

postaux. En 1999, on comptait 11 bénéficiaires de l'aide - au titre de la première section - avec des subventions s'étageant de 192.600 francs pour la Dordogne libre à 1,215 million de francs pour la Marseillaise. La dotation de 2000, qui s'élevait à 8,5 millions de francs, est toujours en cours de répartition.

c) Le fonds d'aide à la presse régionale d'information générale et politique

Créé à l'occasion de la loi de finances pour 1996 et régi par le décret du 10 mai 1996, ce fonds, qui était doté de 8 millions en 1998, 8,4 millions de francs en 1999 et 8,7 millions de francs en 2000, voit sa dotation pour 2001 augmenter de + **500.000 francs** pour être portée à **9,2 millions de francs**.

2. Les autres aides directes

Elles ont été regroupées après divers changements de nomenclature sur le chapitre 41-10 des crédits des services généraux du Premier Ministre.

a) Les fonds d'aide à l'expansion de la presse française à l'étranger

Les crédits de ce fonds passent de 23 millions de francs à **24 millions de francs** pour 2001, soit une augmentation de 4,35 %.

On note qu'en dépit de cette augmentation, on reste encore loin des montants du début des années 1990 et notamment de 1996, où les crédits s'étaient montés à 37 millions de francs.

Ainsi, le nombre de bénéficiaires du Fonds peut-il être en hausse sensible : 46 éditeurs ont été aidés en 2000, contre 40 en 1999. Cette augmentation est due à un nombre important de demandes qui a permis de compenser le départ de 3 titres. Par ailleurs, 6 dossiers ont été refusés dans la mesure où les publications concernées ne correspondaient pas aux objectifs du Fonds.

Alors que les Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne (NMPP) avaient pâti de la baisse de la subvention globale depuis 1996, l'augmentation des crédits en 2000 a permis d'inverser ce mouvement. Ainsi, leur aide atteint 13,127 millions de francs soit 56,62 % du montant du Fonds. Elles utilisent l'aide essentiellement pour abaisser le coût des transports aériens vers les pays les moins riches, afin de rendre la presse française plus accessible à des populations dotées de peu de moyens.

Les efforts en faveur des publications scientifiques, médicales et culturelles ont été poursuivis, dans la mesure où ces titres correspondent plus particulièrement aux objectifs du Fonds, et sont vendus par abonnement, ne bénéficiant donc pas du réseau NMPP. Par exemple, il convient de noter que la subvention aux éditions SPES Masson est passée de 145.000 F en 1996 à 300.000 F en 2000, soit une augmentation de 50.000 F par rapport à 1999. De même, cette réorientation a profité à la SARL Pour la Science qui bénéficie, pour la première fois cette année, d'une aide d'un montant de 20.000 F.

Par ailleurs, Unipresse, qui véhicule principalement des titres de presse spécialisée, a vu sa subvention passer de 4.060.000 F en 1999 à 4.100.000 F en 2000.

b) L'aide au portage

Cette aide reste une des priorités du Gouvernement. D'un montant total de **60 millions de francs**, est répartie en deux postes :

- un article 42, **Remboursement des cotisations sociales de portage** : cette aide, instituée en 1995, qui avait culminé à 8 millions de francs en 1998 plafonne désormais à **7,5 millions de francs** depuis 1999. Ces crédits visent à compenser intégralement le *coût des charges sociales* liées au portage des quotidiens nationaux. 9 quotidiens nationaux bénéficient du fonds : Les Echos, France Soir, L'Humanité, International Herald Tribune, Paris Turf, La Tribune, Libération, Le Monde et Le Figaro, ces deux derniers titres absorbant en 1999 environ un tiers de l'ensemble de l'aide.

- par ailleurs, a été créé, en 1997, un **fonds d'aide au portage**. Doté de 15 millions de francs à l'article 35, ce fonds a bénéficié d'une augmentation rapide de ses crédits ; ceux-ci sont passés à 45 millions de francs pour 1998, 49,5 millions de francs en 1999, **50,5 millions de francs** en 2000 sont portés à 52,5 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 2001, soit une augmentation de 4 %. Elle est répartie, à hauteur de 25 %, au prorata de la diffusion globale par portage et, à hauteur de 75 %, au prorata de sa progression au cours des deux dernières années. Au total, ce sont 59 journaux qui bénéficient du régime en 2000 : 7 quotidiens nationaux (20,5 %), 31 quotidiens régionaux (67,6 %) et 21 quotidiens départementaux (11,7 %).

c) Le fonds d'aide au multimédia

Ce fonds, créé en 1997 et géré par l'Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles (IFCIC), a pour objet d'accorder aux entreprises de la presse écrite une avance partiellement remboursable, à hauteur de 30 %, afin de permettre de développer des projets offrant au public

des accès aux contenus des journaux, magazines et revues sur les nouveaux supports numériques.

Sa dotation, inscrite à l'article 36, est simplement maintenue en francs courants à 15 millions de francs depuis sa création en 1998. Cette stabilité se justifie par la sous-consommation des crédits - 10 millions de francs dépensés en 1999 sur 15 millions de francs ouverts constatée sur ce poste, qui s'explique par le fait que ce fonds fait largement double emploi avec les actions financées par le fonds de modernisation.

d) Les allègements de charges de télécommunication

L'article 10, " Communications téléphoniques des correspondants de presse ", des services généraux du Premier Ministre, constitue un poste sensible.

On peut rappeler que les crédits avaient été présentés dans le projet de loi de finances pour 1998 en diminution de près de 50 % ; l'importance attachée par la presse à ce type d'aide avait conduit les assemblées à augmenter les crédits prévus pour les porter à 26 millions.

3. Les aides indirectes inscrites au budget des SGPM

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

Comme l'on sait, la SNCF accorde des réductions de tarifs aux publications inscrites à la commission paritaire, réductions qui font l'objet d'une compensation financière inscrite au présent budget.

Depuis le 1^{er} janvier 1998, les taux de prise en charge s'établissent à 70 % pour les quotidiens et à 22 % pour les périodiques.

L'article 10, " Réduction de tarif SNCF pour le transport de presse ", des crédits des services généraux du Premier Ministre, est doté pour **99,5 millions de francs** de crédits dans le projet de loi de finances pour 2001 contre 101 millions de francs en 2000, 102 millions de francs en 1999 et 95 millions de francs en 1998. On note toujours que la baisse est considérable par rapport aux crédits inscrits en 1996 et 1997, qui s'étaient élevés respectivement à 119 et 140,4 millions de francs.

Les pouvoirs publics ont résilié la convention de 1998 et demandé au Sernam de prendre à sa charge le différentiel constaté en 1998 entre les

besoins - environ 104,4 millions de francs - et la dotation budgétaire de 95 millions de francs.

Mais il n'en reste pas moins que le contentieux avec le SERNAM n'est pas réglé, celui-ci pouvant mettre en avant l'importance de l'arriéré le fait que la subvention diminue plus vite que les tonnages transportés.

Des conventions provisoires ont été conclues entre l'État et la SNCF pour 1999 et 2000 fixant la compensation à 90 millions de francs.

b) La contribution au plan social de la presse parisienne

Dotée de 26 millions de francs en 1996, cette aide a vu ses crédits réduits de presque 50 % dans les projets de loi de finances pour 1997 et 1998. Avant de se stabiliser en 1999 au niveau de **13,5 millions de francs**, montant maintenu en francs courants dans le projet de loi de finances pour 2000.

La diminution de 9,5 millions de francs de ce poste, qui n'est plus doté que de 4 millions de francs, s'explique par la fin du plan actuel soutenu par l'État.

c) Les abonnements de l'Agence France Presse

Le chapitre 34-95, *abonnements souscrits par les administrations au service d'informations générales de l'AFP*, des crédits des services généraux du Premier Ministre, est doté de **613 millions de francs en 2001**. (contre 607,4 millions de francs en 2000, 600,2 millions de francs en 1999 et 588,7 millions en 1998), soit une croissance de 0,92 %. Ce budget de reconduction intervient au moment où tandis que les charges s'accroissent -que les augmentations résultent de la baisse de l'Euro ou de la mise en œuvre des 35 heures- le président sortant a dû renoncer à moderniser l'agence faute du soutien du Gouvernement qui l'avait, sinon directement nommé, du moins favorisé sa désignation.

B. LE FONDS DE MODERNISATION

Comme votre rapporteur spécial l'a rappelé, c'est l'article 62 de la loi de finances pour 1998 qui a institué un compte d'affectation spéciale n°902-32 intitulé : «Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale » et l'a alimenté par une taxe de 1 % sur certaines dépenses de publicité " hors médias ".

Son produit s'est élevé à 141,7 millions de francs en 1998 (Les crédits non utilisés ont été reportés sur l'exercice suivant), puis à 157,2 millions de

francs en 1999. Le montant du produit de la taxe retenu dans la loi de finances 2000 est de 160 millions de francs. Au 31 juillet 2000, la direction générale des impôts a encaissé un montant de 156,9 millions de francs, ce qui, compte tenu de l'expérience acquise en 1999, ne permet pas d'escompter un produit sensiblement supérieur en fin d'année.

On reste assez loin des espérances exprimées lors du vote du dispositif, qui se situaient plutôt aux alentours de 300 à 400 millions de francs. Bien que le produit de la taxe ait été considéré comme normal dans les réponses aux questionnaires écrit de votre rapporteur spécial, la ministre vient de demander au secrétaire d'État au Budget de "veiller au meilleur fonctionnement possible de la perception de la taxe afin d'assurer la pérennité du Fonds de modernisation».

Le décret n° 99-79 du 5 février 1999 relatif au fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, **modifié par le décret n° 99-356 du 7 mai 1999, définit les actions éligibles et les dépenses prises en compte pour le calcul des aides.**

Ces critères sont présentés comme très ouverts et permettent tous les projets de modernisation, qu'il s'agisse des rédactions, des imprimeries, des services commerciaux ou des réseaux de distribution, à l'exception des investissements de simple renouvellement.

Les aides accordées prennent la forme de subventions, d'avances remboursables ou de dépenses d'études, qui s'inscrivent dans une logique de projet. En effet, il a été précisé à votre rapporteur spécial qu'il est exclu pour les pouvoirs publics que les aides de ce fonds se transforment en contribution à la gestion des entreprises de presse. Il s'agit, au contraire, de prise en compte de véritables projets de développement dont les publications assument au moins 70 % du coût.

Les décisions d'attribution sont prises par le ministre chargé de la communication après avis d'un comité d'orientation, présidé par un conseiller d'État.

Le comité d'orientation du fonds s'est réuni pour la première fois en juin 1999 afin d'étudier les premières demandes au titre du "régime dérogatoire" permettant d'apporter une aide à des opérations d'investissement déjà engagées à la date de la réunion du comité d'orientation.

Le montant total de l'aide accordée à un projet, sous forme de subvention et d'avance, ne peut dépasser 40 % du montant des dépenses éligibles. Le plafond peut cependant être porté à 50 % des dépenses éligibles pour les projets collectifs. L'octroi d'une subvention ou d'une avance est subordonné à la conclusion, entre l'État et le bénéficiaire, d'une convention

fixant notamment les conditions d'attribution de l'aide et prévoyant, s'il y a lieu, l'échéancier de remboursement de l'avance et de pénalités applicables. Une commission de contrôle sera chargée de vérifier la conformité de l'exécution des projets aux engagements pris par les bénéficiaires des aides versées par le fonds.

En ce qui concerne les montants de la subvention susceptible d'être accordée à un projet de modernisation, il convient de distinguer :

- la presse quotidienne d'information politique et générale plafonnée à 12 MF et à 30 % des dépenses comprises dans l'assiette de l'aide,
- la presse hebdomadaire régionale d'information politique et générale et les agences plafonnées à 2 MF et à 30 % des dépenses comprises dans l'assiette de l'aide.

Au titre des avances susceptibles d'être accordées à un projet de modernisation, le plafonnement est fixé à :

- pour la presse quotidienne à 18 MF et à 30 % des dépenses,
- pour la presse hebdomadaire régionale et les agences à 3 MF et à 30 % des dépenses.

Le montant total des aides accordées depuis la création du Comité est de 326,5 MF et concerne 200 dossiers recevables.

La somme de 326,5 MF se répartit en 316 MF au titre de subvention et 10,5 MF au titre d'avance.

Répartition par famille de presse pour l'année 2000

	28/01/2000	21/04/2000	22/06/2000	TOTAL
Presse hebdomadaire régionale	9 941 637	5 911 194	3 270 110	19 122 941
Presse quotidienne départementale	1 892 134	2 537 965	4 134 707	8 564 806
Presse quotidienne nationale	1 216 785	29 467 193	3 136 081	33 820 059
Presse quotidienne régionale	37 825 871	24 698 422	28 775 650	91 299 943
Agences	1 137 900	452 660	186 065	1 776 625
Total	52 014 327	63 067 434	39 502 613	154 584 374

On note qu'à la fin novembre, votre rapporteur spécial ne disposait toujours pas de la réponse à la question posée dans le cadre du questionnaire écrit : « Expliquer et justifier de façon détaillée les dispositifs adoptés en loi de finances rectificative pour 2000. Comment se fait-il que la part des subventions par rapport à celle des avances remboursables ait été significativement différente de celle prévue au budget, alors que l'État est représenté au sein du comité d'orientation du Fonds ? ».

C. BILAN DES AIDES INDIRECTES À LA PRESSE

Les aides indirectes peuvent être évaluées à **près de 7,5 milliards de francs en 1999**, et sont à la charge :

- de deux **entreprises publiques** (La Poste et la SNCF), à hauteur des deux tiers,

- des **collectivités locales**, pour plus de 16 %, en raison de l'exonération de la taxe professionnelle,

- de **l'État**, pour le solde, soit 16 %, également, en raison d'une fiscalité adaptée à la presse.

Les aides publiques à la presse

(en millions de francs)

	1998	1999	2000
I- Dépense fiscale de l'État en faveur de la presse			
1- Taux super réduit de TVA (1) (art. 298 septies du CGI)	1200(2)	1200(2)	1200(2)
2- Régime spécial de provisions pour investissement (art. 39 bis du CGI)	150(2)	55(2)	50(2)
II- Dépense fiscale des collectivités locales exonération de taxe professionnelle (article 1458 du CGI)	1 235 (2)	1 206(2)	1 207 (2)
III- Aides indirectes des entreprises publiques			
1- Coût du transport postal supporté par La Poste	3350(2)	3252(2)	3104(2)
2- Contribution de l'État au service obligatoire de transport de presse par la poste	1850	1850	1900
TOTAL	7785(2)	7563(2)	7461(2)

(1) Dépense fiscale calculée par rapport au taux réduit de TVA de 5,5 %. (2) Estimation

Les chiffres 1999 sont semblables à ceux fournis pour 1998. La différence par rapport aux chiffres de l'an dernier résulte d'un léger ajustement à la baisse du coût du transport postal, de la hausse de la contribution de l'État au service obligatoire, qui passe de 1.850 à 1.900 millions de francs, ainsi que de la baisse de l'évaluation du coût de l'article 39 bis . C'est ce dernier poste qui est à l'origine de la baisse de l'ensemble de l'évaluation.

III. DOSSIERS D'ACTUALITÉ

Pour compléter les informations du présent rapport, il a paru intéressant de fournir des éléments d'appréciation concernant deux dossiers d'actualité :

- ❶ la situation de la presse face à la hausse du prix du papier journal ;
- ❷ des analyses de la crise que traverse actuellement l'agence France-Presse.

A. LA PRESSE FACE À LA HAUSSE DES PRIX DU PAPIER

La société des « papiers de presse » regroupant la compagnie française des papiers de presse et la société professionnelle des papiers de presse, a tiré dès le printemps dernier, la sonnette d'alarme.

La conjoncture économique soutenue comme la baisse de l'euro pourraient entraîner une hausse du prix du papier journal aussi grave que celle qu'à connue la profession de celles des années 1994 et 1995.

1. Une demande soutenue

En 1999, la demande mondiale de papier journal a cru de 3 % par rapport à l'année précédente. Cette croissance correspond à une augmentation de 2 % de la consommation d'Amérique du nord et de 2 % en Europe avec pour cette dernière zone les différences notables selon les pays. C'est ainsi qu'en France la demande a augmenté pour l'année 1999 au rythme d'environ 5 %.

La situation de la presse française est rendue délicate à court terme par cette forte demande interne qui se double à l'extérieur de l'attraction exercée par la demande américaine dopée par la hausse du dollar.

Le tableau ci-dessous rappelle l'évolution de la consommation de papier des titres de la presse Editeur.

Tableau récapitulatif 1990/1998
(en milliers de tonnes - Evolution en %)

	1990	1994	%	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%
Consommation de papier	1 396	1 298	0	1 308	0,8	1 377	5,2	1 394	1,2	1 438	3,2

2. La hausse des prix : le cumul de facteurs conjoncturels et structurels

Le tableau ci-après retrace l'évolution de l'indice des prix du papier, tel qu'il résulte des statistiques de l'INSEE relatives aux prix de vente industriels.

Indices de prix de vente industriels (hors TVA)

	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	mai 2000 ⁽¹⁾
Papier pour publications (ensemble)	100,0	75,3	93,4	93,0	79,3	86,3	84,5	85,6
<i>dont :</i>								
<i>Papier français pour publications</i>	100,0	79,7	98,0	100,6	85,4	92,6	90,3	92,1
<i>Papier importé pour publications</i>	100,0	72,7	90,7	88,2	75,5	82,6	81,0	81,6
Papier journal français	100,0	84,2	107,0	118,5	99,7	104,7	102,3	103,7
Ensemble des papiers-cartons	100,0	82,0	103,0	91,2	93,0	94,7	88,5	98,5

⁽¹⁾ Dernier indice mensuel publié (pour information) et non annuel
Source INSEE - Bulletin mensuel de statistiques

Pour l'instant le prix du papier journal a gagné plus de 20 points par rapport à 1994 mais n'a pas encore atteint le sommet de 118,5 de 1995.

A long terme, la société des papiers de presse dénonce les risques qui accompagnent les larges mouvements de concentration que connaît l'industrie du papier. Désormais, les cinq premiers producteurs mondiaux détiennent 57 % du marché mondial du papier journal et 65 % du marché du papier magazine. Les entreprises considérées réalisent entre 50 et 80 milliards de francs de chiffre d'affaires chacune, soit des chiffres d'affaires largement supérieur à celui de la presse française. Ce déséquilibre de poids économique conduit certains à souhaiter des regroupements au niveau européen pour améliorer le pouvoir de négociation de la presse du vieux continent face aux grands producteurs. On note qu'il y a débat entre la presse et ses fournisseurs sur la perspective d'une pénurie physique de papier.

A l'heure actuelle, on envisage une hausse de 15 à 20 % du papier journal, ce qui ne peut manquer de poser sur le compte d'exploitation des entreprises de presse - ce poste représente couramment 10 à 12 % des charges d'un journal, voire plus pour certains journaux - à un moment où l'on s'interroge sur la poursuite de la bonne conjoncture après les deux très bonnes années que vient de connaître le secteur.

B. L'AGENCE FRANCE-PRESSE : ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC

L'agence France-Presse vient de changer de président. Considérant toutefois que si les hommes passent, les problèmes demeurent, votre

rapporteur spécial a estimé qu'il était intéressant de porter à la connaissance de la Haute-Assemblée les conclusions d'un certain nombre de rapports d'audit relatifs à l'AFP, et en tout premier lieu celui effectué par l'Inspection générale des finances.

1. Le rapport de l'Inspection des finances

Votre rapporteur spécial a obtenu communication du rapport que l'Inspection des finances a réalisé pour répondre aux demandes formulées par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, par le ministre de la culture et de la communication et par le secrétaire d'Etat chargé du budget, ainsi qu'à celle du président de l'AFP. La mission a effectué ses travaux au siège de l'AFP du 3 mars au 20 mai 1998. Elle a donné lieu à des déplacements à Hong-Kong, à Londres et en Allemagne. Elle a remis son rapport le 15 juin 1998.

Le rapport comporte quatre parties intitulées : une organisation inadaptée aux enjeux, une situation financière qui limite les moyens de l'agence, les termes de la réflexion stratégique et les questions statutaires.

Tant le diagnostic que les préconisations du rapport font apparaître un jugement très sévère sur des auteurs de l'audit sur la situation de l'AFP. Sans les reprendre à son compte, notre rapporteur spécial les prend toutefois comme des éléments à apporter au dossier, même si elles semblent parfois faire bon marché du capital de compétence, de savoir-faire et de dévouement dont dispose l'agence.

En ce qui concerne l'organisation, l'Inspection des finances considère que les structures actuelles ne sont pas adaptées, tant en ce qui concerne la production des dépêches que de l'organisation de la direction.

En outre, elle dénonce une inefficacité, voir l'inexistence de la fonction commerciale.

Des **exemples** sont donnés de ces **dysfonctionnements** :

- la création en décembre 1997 d'un desk hispanophone décentralisé de 15 personnes à Montévidéo a eu pour contrepartie l'engagement formel de la direction de garantir la pérennité du desk espagnol du siège qui continue d'employer 25 journalistes ;

- on note également que l'archivage en 4 langues des dépêches validées accessibles par une recherche multicritère est très peu utilisé même à la documentation, tandis que la mise en place de correcteurs orthographiques

est retardée par la volonté de développer des applications en interne alors qu'il existe de très bons produits sur le marché.

- il existe un décalage manifeste entre la langue de production des journalistes et celle dans laquelle leurs dépêches sont majoritairement vendues, ce qui oblige à multiplier les traductions aux dépens de la rapidité et de la qualité stylistique. En outre, contrairement à ses concurrents, l'AFP souffre de ne pas être capable de projeter ses capacités de production à un endroit du globe suscitant transitoirement un intérêt renforcé.

Par ailleurs, l'Inspection des finances souligne des déficiences dans l'organisation commerciale. L'AFP ne dispose en tout et pour tout à travers le monde que de 24 personnes pouvant se consacrer à temps plein dans la vente de ces produits, 12 d'entre elles ne s'occupant que de la clientèle française hors presse quotidienne, c'est-à-dire d'un peu plus de 5 % du chiffre d'affaires. Partout ailleurs, en province et dans les pays sans direction régionale, c'est le chef de bureau qui est censé assurer la fonction de vente en sus de ses responsabilités rédactionnelles et de gestion.

D'une façon générale, il n'y a pas de retour opérationnel des attentes des clients vers des producteurs de dépêches. L'Inspection note que les utilisateurs directs des produits AFP que sont les responsables de rubriques de journaux, ne sont pas consultés et que seul existe un poste de chargé des relations avec la presse écrite, dont l'Inspection estime qu'il n'est pas dans une position pour apporter « le retour client », pourtant indispensable. Le cloisonnement est poussé au point que les responsables de desk ignorent jusqu'à la composition de la clientèle à laquelle s'adresse la production de leur unité.

Toujours dans le domaine de la politique commerciale, l'Inspection des finances note un certain nombre d'incohérences de tarification, qu'il s'agisse de disparités entre entreprises de télévision ou de disparités entre journaux dont elle n'a pas pu trouver de fondement rationnel.

Quant à la fonction de développement, elle est apparue complètement absorbée par la gestion quotidienne des affaires commerciales. L'Inspection des finances conclut qu'il « n'existait pas de plan stratégique à l'AFP, ni même de méthodologie d'élaboration d'un tel plan ».

Enfin, l'Inspection des finances souligne la faiblesse de la direction, considérée comme impuissante et d'une façon générale une absence d'affirmation du principe hiérarchique aboutissant à ce que chaque responsable d'unité ne considère avoir à rendre compte qu'à lui-même.

La mauvaise qualité de la comptabilité analytique - la direction commerciale ne dispose d'aucun tableau de bord lui permettant de suivre

l'évolution de ses recettes par produit, par région ou par catégorie de clients - se double, selon l'Inspection des finances, d'un manque de visibilité administrative. Elle note que l'agence ne conservant pas ses archives de personnel plus de trois ans, aucune donnée antérieure n'a pu être intégrée dans la base, ce qui interdit d'avoir une vision complète des carrières des journalistes et des fonctions successives qu'ils ont exercées.

En outre, en raison de l'exclusion de la base de données de journalistes sous contrat locaux, l'agence ne peut matériellement pas savoir à un instant donné de quelles compétences elle dispose. Combien de journalistes spécialistes d'économie ou de sport, combien de journalistes sinophones ou hispanophones, sont autant de questions auxquelles l'agence peut difficilement répondre.

L'Inspection des finances estime en second lieu que **la situation financière tendue qui caractérise l'AFP la prive de ses moyens de développement.**

Les charges recommencent à croître plus vite que les produits depuis 1995, sous l'effet notamment de l'augmentation des charges de personnel. Elle note que l'importance d'un **fort GVT positif** n'est plus compensé à partir de cette date par des diminutions d'effectifs.

Compte tenu de la progression ralentie des recettes consécutives à l'inertie des produits liés au service général, **la marge d'autofinancement dégagée par l'AFP est insuffisante** : 100 millions de francs en moyenne au cours des derniers exercices, c'est 5 fois moins que ce que peut obtenir l'agence Reuters.

En troisième lieu, l'Inspection des finances met l'accent sur les difficultés que rencontre l'AFP à se définir une ligne stratégique de développement dans un environnement économique, et technologique mouvant.

Les faiblesses stratégiques sont clairement énoncées : l'agence tire ses revenus à 40 % de la presse écrite, marché peu porteur, et à peu plus des trois-quarts d'une clientèle nationale en dépit d'importants efforts à l'international.

Ces initiatives stratégiques, qu'il s'agisse des accords de coopération ponctuels avec WTN, aujourd'hui racheté par Associated press, ou de partenariat avec Bloomberg, sont considérés par l'Inspection des finances comme sans perspectives. De même, celle-ci estime en ce qui concerne la filiale anglaise AFX constituée avec le Financial times, que l'AFP ne peut pas y consacrer suffisamment de moyens pour être compétitive.

D'une façon générale, **les services d'information financière à l'AFP restent en deçà de la taille critique nécessaire pour parvenir à un bon niveau de couverture de l'actualité** : ainsi les effectifs consacrés à la collecte de l'information économique dans le monde représentent approximativement 52 postes chiffres à comparer aux quelques 35 salariés employés par Reuters pour son seul siège parisien.

Par ailleurs, l'Inspection des finances met l'accent sur les hésitations dans le développement des produits internet qui pâtissent du cloisonnement et des luttes d'influence entre la direction du développement et du département multimédia et d'un mode de facturation inadapté.

En dernier lieu, l'Inspection des finances attire l'attention sur l'inadaptation du statut, tout en considérant que sa réforme n'est pas la conditions préalable de la modernisation de l'agence.

Elle insiste sur l'excessive naïveté du mandat présidentiel et l'importance du turn over à ce poste.

Elle considère également que le statut ne s'oppose pas à ce que l'agence soit dotée d'un capital, le seul obstacle à cet égard, étant les règles de composition et le fonctionnement du conseil d'administration. Elle relève en effet, que, **faute de capital, aucun des administrateurs n'a la qualité d'actionnaire**. Les représentants de la presse, compte tenu de leurs qualités de clients, et des conflits susceptibles de surgir entre leurs intérêts propres et ceux de l'agence, ne peuvent adopter un comportement d'actionnaires. L'Inspection conclut : *« dans ces conditions, le conseil d'administration peut difficilement devenir le lieu d'élaboration d'une stratégie de l'agence indépendante des intérêts immédiats de ses membres »*.

Bien qu'elle reconnaisse à l'agence la qualité de son outil de travail et le dévouement de son personnel, l'Inspection des finances ne manque pas tout au long de son rapport d'évoquer les « résistances syndicales » et les multiples rigidités en matière de gestion du personnel et d'organisation du travail. C'est ainsi qu'est évoqué toute une « sédimentation d'acquis sociaux » parmi lesquels une durée du travail pouvant comporter jusqu'à 35 heures par semaines et 10 semaines de congés par ans.

2. Les autres rapports d'audit

Le diagnostic très sévère porté par l'inspection des finances a été mal perçu à l'intérieur de l'AFP. D'autres rapports d'audit dont la presse a fait état, sont venus par la suite alimenter le débat : il s'agit des rapports Secafi-Alfa, Legrand Fiduciaire et A-Prim pour le compte du comité d'entreprise. La

plupart d'entre eux en arrivent à la conclusion que l'on peut dissocier assez largement la stratégie et le changement du statut de l'entreprise.

Pour Legrand Fiduciaire, « une simple adaptation des statuts actuels en vue de créer une véritable capacité d'emprunt - est - suffisante pour remplir ses évolutions ».

Secafi-Alfa souligne que l'agence est freinée par l'horizon limité de son cadre budgétaire actuel, ses structures de décisions inadaptées, et la possibilité restreinte de réunir des capitaux.

Dans le contexte de méfiance à l'égard du président de l'époque, M. Eric Giully, dont on sait qu'il avait été contraint d'abandonner son projet « de partenariat stratégique global », le cabinet A-Prim estime que cet échec est venu du refus des salariés d'une ouverture du capital. L'erreur probable commise dans l'élaboration de ce plan est d'avoir lié projet de développement et réforme lourde du statut permettant de le financer.

Si les rapports d'audit promis au comité d'entreprise s'éloignent donc par leur prudence des conclusions de l'Inspection des finances, on en relève pas moins un certain nombre de convergences dans le diagnostic.

C'est ainsi que pour le cabinet Secafi-Alfa, la difficulté d'inscrire l'AFP dans une stratégie de développement cohérente provient d'une faiblesse de ses structures de décision caractérisées, notamment, par une direction centralisée mais faible et une fonction présidentielle fragile. **Secafi-Alfa note la position ambiguë de l'Etat « qui reste peu actif en tant que client », « peu responsable en tant qu'actionnaire », « peu lisible dans ses critères politiques et budgétaires prévalant parfois sur des solutions stratégiques ».**

Le même rapport regrette l'existence d'un cadre budgétaire annuel qui défavorise les actions à moyen terme. Quand au conseil d'administration, « sa composition ne reflète pas les forces économiques ayant intérêt au développement de l'agence ».

La conclusion reste cependant presque aussi radicale que celle de l'inspection des finances : « *la culture d'entreprise est rebelle à la notion de client* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 15 novembre 2000, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'**examen des crédits de la presse, pour 2001, sur le rapport de M. Claude Belot**, rapporteur spécial.

Après avoir rappelé les principaux chiffres qui caractérisent les crédits d'aide à la presse, le rapporteur spécial a insisté sur les deux questions qui n'étaient pas, selon lui, traitées dans le projet de loi de finances pour 2001 :

- la situation des Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne -NMPP-, dont la crise résulte fondamentalement, en dépit des efforts de modernisation accompagnés par l'Etat, de la difficulté à faire fonctionner le système coopératif mis en place par la loi Bichet, dans un contexte de plus concurrentiel ;

- la situation de l'Agence France Presse - AFP - à laquelle l'Etat ne donne pas les moyens d'accomplir ses missions.

Il a notamment indiqué, à cet égard, que la stabilité des dotations ne pouvait permettre à l'AFP de se développer dans de bonnes conditions, à court terme, à cause de la baisse de l'euro, et à plus long terme, parce que cela ne lui donnait pas la possibilité d'investir au moment où l'avènement des technologies multimédias ouvrait de nouveaux marchés. Plus généralement, il a souligné que cet organisme sans capital ni actionnaire devait se contenter d'un budget de flux sans la marge nécessaire au financement de ses investissements.

Enfin, au sujet du fonds de modernisation, il a attiré l'attention sur son mode de fonctionnement trop administratif, ce qui pouvait conduire à des gaspillages.

A l'issue de cette présentation, le **président Alain Lambert** a rappelé que la commission avait déjà proposé le **rejet des crédits des services généraux du Premier ministre auxquels les crédits d'aide à la presse sont rattachés**.