

2

Le plan d'aide à la presse écrite 2009-2011 : une occasion de réforme manquée

PRESENTATION

Si les premières mesures d'aide à la presse écrite remontent à la Révolution française, l'État a progressivement accru et élargi depuis 1980 sa politique de soutien financier à ce secteur confronté à des difficultés économiques récurrentes. Cette évolution explique la diversité et la complexité des formes d'aides (aides budgétaires directes et mesures fiscales) et le coût élevé de cette politique publique qui n'a pas d'équivalent dans les autres pays membres de l'OCDE.

Une nouvelle étape est intervenue avec la convocation des états généraux de la presse écrite, ouverts par le Président de la République le 2 octobre 2008. Ils se sont conclus par la remise, en janvier 2009, d'un « Livre vert » contenant près de 90 recommandations. Le Président de la République a annoncé, à cette occasion, un plan d'aide à la presse écrite pour la période 2009-2011 s'appuyant sur des crédits en très forte hausse.

Sa mise en œuvre a incombé à la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture et de la communication, celle-ci s'appuyant, pour l'attribution des aides, sur un certain nombre de commissions paritaires où siègent des représentants de la presse écrite et des représentants de l'État.

L'état des lieux que la Cour a réalisé au terme de ce plan triennal vise à apprécier l'efficacité et l'efficience de cette politique publique. Il fait ressortir, d'une part, que ce plan a aidé le secteur à faire face à l'aggravation soudaine de sa situation économique et, d'autre part, que les mesures structurelles mises en œuvre n'ont pas eu les effets escomptés.

La Cour tire de ces constats la conclusion qu'il est urgent de conduire une réforme structurelle de la politique d'aide à la presse écrite selon trois orientations : mener à bien la réforme du pilotage et de la gouvernance engagée en 2012, maîtriser le coût budgétaire de cette politique et clarifier la stratégie d'intervention de l'État.

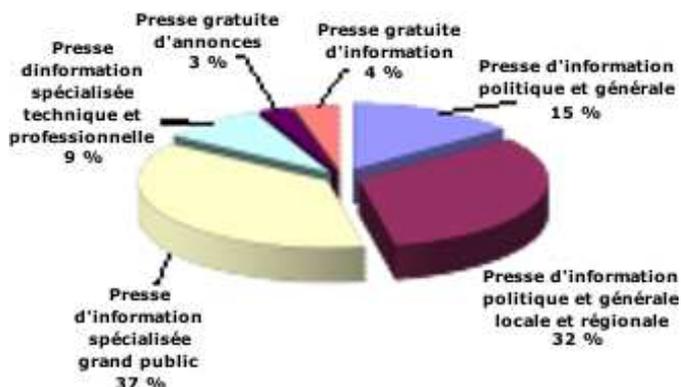
Le secteur de la presse écrite

En 2009, première année du plan d'aides, le secteur de la presse écrite éditait 5 000 publications pour un chiffre d'affaires de 9,6 Md€ (presse éditeur) et des effectifs de 80 800 salariés, dont 37 307 journalistes professionnels, soit un chiffre d'affaires par salarié de 118 812 €.

Il fait généralement l'objet d'une analyse par famille de presse qui distingue :

- la presse nationale d'information politique et générale, avec une subdivision entre les quotidiens et les autres publications ;
- la presse locale et régionale d'information politique et générale, avec la même subdivision ;
- la presse d'information spécialisée grand public, qui comprend l'essentiel des magazines (maison et décoration, sport, presse féminine et masculine, science et technique, culture, etc.) ;
- la presse d'information spécialisée technique et professionnelle ;
- la presse gratuite d'annonces ;
- la presse gratuite d'information.

L'importance de ces familles en 2011, au regard de leur chiffre d'affaires, est retracée dans le graphique suivant :



Source : Cour des comptes d'après "les chiffres clés de la presse écrite en 2011" – ministère de la culture et de la communication

I - Une réponse principalement conjoncturelle à une crise structurelle

Le plan d'aide 2009-2011 a conduit à un doublement des dépenses du ministère de la culture et de la communication en faveur du secteur de la presse écrite. Dicté par l'urgence, ce plan n'a pas obtenu les effets escomptés, ni permis de corriger les faiblesses de la politique d'aide à la presse qui se caractérise par un système de « guichet » au service d'objectifs multiples.

A - Une mobilisation importante de moyens sans évaluation préalable

Le plan triennal a comporté une dizaine d'actions prioritaires.

1 - Un plan lancé selon une démarche peu cohérente

La plupart des mesures retenues, de nature financière, se sont traduites par la création ou le renforcement d'aides sur crédits budgétaires ou sous la forme de dépenses fiscales. Elles ont été complétées par quelques mesures de nature juridique prévoyant, notamment, la création d'instances ou la définition de droits d'auteur des journalistes.

Un premier ensemble de mesures a répondu à des objectifs de long terme identifiés lors des États généraux. Il a, en particulier, eu pour ambitions d'aider le secteur à définir le cadre de développement numérique de la presse, à conquérir de nouveaux publics et à surmonter ses handicaps en matière de distribution et d'impression. Un second ensemble de mesures a poursuivi des objectifs de nature conjoncturelle.

En raison de l'urgence liée à l'aggravation de la situation économique du secteur en 2008, les pouvoirs publics ont conçu et lancé le plan d'aide selon un schéma atypique et peu cohérent, en se fondant sur les orientations générales issues des États généraux. Ils ne disposaient toutefois pas d'un diagnostic préalable, de nature plus opérationnelle, qui aurait permis d'identifier les formes de soutien les plus efficaces.

En outre, aucune disposition tendant à améliorer la conduite de cette politique publique n'a été prévue, alors que cette question avait constitué, sous l'intitulé « repenser la gouvernance des aides publiques autour d'une réflexion prospective », l'un des huit chantiers identifiés par les États généraux.

Ces aspects essentiels de toute réforme de politique publique n'ont été pris en compte qu'en décembre 2009 lorsque la mission de l'inspection générale des finances, conduite par MM. Bruno Mettling et David Lubek, a posé un premier diagnostic de l'impact socio-économique des aides existantes, puis en septembre 2010 avec le rapport de M. Aldo Cardoso sur la gouvernance des aides à la presse. Ces analyses ont été suivies, en janvier 2011, de l'installation d'une instance de concertation professionnelle chargée de définir les modalités d'une réforme de la gouvernance des aides à la presse.

Le processus n'a abouti qu'au printemps 2012, alors que le plan triennal était achevé, avec la parution du décret du 12 avril 2012 relatif à la réforme des aides à la presse et au fonds stratégique pour le développement de la presse.

2 - Des moyens budgétaires en très forte augmentation

Le financement du plan de soutien a été assuré par la mise en place de moyens nouveaux, sans redéploiement de crédits provenant des dispositifs qui auraient été jugés les moins efficaces.

Les principales catégories d'aides à la presse écrite

Les aides directes sont imputées sur deux programmes budgétaires :

- *le programme 180 « Presse », géré par le ministère de la culture et de la communication, qui se décompose en trois actions : les aides à la diffusion, les aides au pluralisme et les aides à la modernisation, chacune se décomposant en sous-actions. En 2009, les dépenses réalisées au titre des quatorze mesures concernées se sont élevées à 324,3 M€ ;*
- *le programme 134 « Développement des entreprises et des services », géré par le ministère chargé de l'économie. En 2009, 159 M€ ont été consacrés au financement d'une partie de l'aide au transport postal, l'autre partie relevant du programme 180.*

Les aides indirectes prennent la forme de mesures fiscales ad hoc. Ce sont :

- *trois dispositifs concernant les impôts d'État, pour un coût en dépenses fiscales estimé à 181 M€ en 2011 et 266 M€ en 2012, le principal étant le taux « super réduit » de TVA à 2,1 %³⁵⁷ ; les deux*

³⁵⁷ Le coût budgétaire du taux de TVA à 2,1 % correspond, dans les documents budgétaires, au manque à gagner pour l'État par rapport à une imposition au taux réduit (5,5 % jusqu'au 1^{er} janvier 2012). Une présentation plus exacte du coût de cette mesure impliquerait de mesurer le manque à gagner par rapport au taux normal de TVA à 19,6 % ; celui-ci serait alors de l'ordre de 1 Md€.

autres sont la déduction spéciale prévue en faveur des entreprises de presse qui bénéficie à 76 entreprises de presse et la réduction d'impôt pour souscription au capital des sociétés de presse qui bénéficie à 50 entreprises ayant un coût marginal ;

- *en revanche, l'exonération d'une fraction du revenu représentative d'une allocation pour frais d'emploi dans la limite de 7 650 €, qui est accordée aux journalistes au titre de l'impôt sur le revenu, en application de l'article 81 du code général des impôts, n'est pas considérée dans les documents budgétaires comme une dépense fiscale mais comme une modalité de détermination de l'impôt ;*
- *deux mesures concernant les impôts locaux et portant sur l'ancienne taxe professionnelle, devenue en 2010 la contribution économique territoriale (CET)³⁵⁸.*

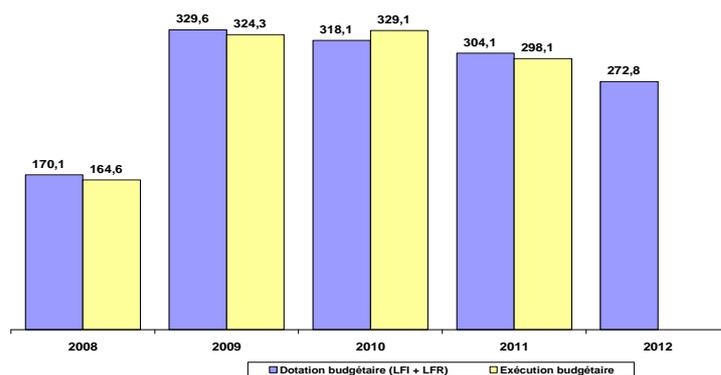
Le plan triennal s'est traduit, dès 2009, par un quasi-doublement, des crédits du programme budgétaire 180³⁵⁹, assorti d'objectifs et d'indicateurs portant sur la diffusion des titres aidés, le développement du portage de la presse, le soutien aux titres de la presse d'information politique et générale et l'impact des aides à l'investissement.

³⁵⁸ Pour la principale mesure, l'exonération de contribution économique territoriale (CET) en faveur des entreprises de presse, mesure très ancienne, les services de l'État ne disposent d'aucune information sur les bases qui auraient pu être imposées et ne sont donc pas en mesure d'évaluer annuellement son coût. Une estimation ancienne, antérieure à 2009, faisait toutefois état d'un coût de l'ordre de 200 M€.

³⁵⁹ Hors crédits relatifs aux abonnements souscrits par les administrations auprès de l'Agence France Presse (AFP) qui constituent l'action n° 1 de ce programme.

**Evolution des crédits ouverts et des dépenses du programme
180 « Presse » (hors AFP) de 2008 à 2012 (en crédits de paiement)**

En millions d'euros



Source : Cour des comptes d'après les documents budgétaires

Alors que 170 M€ avaient été ouverts en 2008, ce montant a été porté à 329,6 M€ en 2009 par l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative. Leur niveau, quoiqu'en légère diminution en 2010 (318,1 M€) et en 2011 (304,1 M€), s'est toujours situé au-dessus de 300 M€.

Les dépenses constatées ont elles-mêmes doublé, passant de 164,5 M€ en 2008, à 324,3 M€ en 2009. Ce niveau élevé de dépenses a été maintenu par la suite, avec 329,1 M€ en 2010 et 298,1 M€ en 2011.

La très forte hausse des financements a toutefois été circonscrite aux crédits du programme 180, les autres financements (programme 134 et mesures fiscales) n'étant pas affectés par des réformes majeures.

Sur la période 2009-2011, le plan d'aide s'est donc traduit par plus de 450 M€ de dépenses budgétaires supplémentaires. En prenant en compte le coût de l'avantage du taux de TVA à 2,1 % par rapport au taux normal de TVA à 19,6 %, le total cumulé des aides directes et indirectes accordées au secteur de la presse écrite sur cette même période peut être estimé à 5 Md€.

B - Le poids dominant des mesures d'urgence

Alors que se tenaient les États généraux, le secteur de la presse écrite a dû faire face, à l'automne 2008, à une aggravation soudaine de sa situation économique, liée pour l'essentiel à la crise financière internationale. Dès lors, les mesures d'urgence ont pris le pas sur toute autre considération.

1 - Une aggravation soudaine de la situation économique du secteur en 2008

Le chiffre d'affaires de l'ensemble de la presse écrite, qui s'élevait en 2007 à 10,86 Md€, a chuté à 9,64 Md€ en 2009 et à 9,15 Md€ en 2011, soit une baisse de près de 16 % sur la période 2007-2011.

Les deux principales sources de recettes, provenant des ventes et des ressources publicitaires et petites annonces, ont connu une forte baisse. Selon les données disponibles les plus récentes, les recettes publicitaires et des petites annonces ont été ramenées de 4,83 Md€ en 2007 à 3,58 Md€ en 2011, soit une baisse de près de 26 %.

Cette situation a conduit l'État, pendant la période 2009-2011, à orienter une partie des moyens financiers supplémentaires dégagés au titre du plan triennal vers des mesures d'aide de nature conjoncturelle. Certaines ont été annoncées lors de la présentation du plan d'aide, d'autres postérieurement, au fur et à mesure de l'apparition de difficultés.

Si ces mesures coûteuses ont probablement soutenu le secteur de la presse dans une période économique très difficile, elles ont eu des effets structurants très limités.

2 - Un moratoire coûteux sur les tarifs du transport postal

L'une des principales mesures d'urgence a concerné l'aide au transport de la presse par voie postale. Cette aide, versée par l'État à La Poste, compense les tarifs postaux préférentiels accordés au secteur de la presse.

Dans le cadre d'accords tripartites 2009-2015 conclus en juillet 2008, peu avant les États généraux, par l'État, La Poste et les représentants de la presse écrite, la subvention de l'État avait été stabilisée à 242 M€ de 2009 à 2011, avec un objectif de diminution jusqu'à un montant de 180 M€ en 2015. Dans le même temps, pour mettre fin au déficit de cette mission de service public dans les comptes de La Poste, les représentants de la presse écrite avaient accepté une augmentation progressive des tarifs préférentiels.

Alors que ces mesures visaient à un assainissement durable du dispositif d'aide, l'État a accepté, à la demande des professionnels, un moratoire d'un an pour retarder la hausse des tarifs préférentiels, tout en prenant à sa charge le manque à gagner pour La Poste. Il en est résulté un surcoût budgétaire élevé, proche de 24 M€ en 2009 et 2010 et supérieur à

27 M€ en 2011, alors qu'il avait été estimé à seulement 10 M€ lors des États généraux.

L'augmentation des tarifs préférentiels prévue par les accords de 2008 étant continue sur la période 2009-2015, la compensation du décalage d'un an entraînera une dépense budgétaire importante jusqu'en 2015, évaluée, pour 2013, à 32 M€ dans la loi de finances initiale.

Outre ce surcoût, le moratoire a également nui à l'objectif prioritaire du plan triennal : inciter les entreprises de la presse quotidienne à développer le recours au portage³⁶⁰ par rapport au transport postal, grâce à deux actions complémentaires, la réduction du coût du portage et l'augmentation des tarifs du postage. Cette seconde mesure n'a pu être appliquée en 2009.

3 - L'impact limité des mesures d'urgence en faveur du réseau de distribution de la presse

a) Les mesures en faveur de Presstalis

Des mesures d'urgence ont concerné le premier niveau de distribution, les messageries de presse, prestataires chargés par les éditeurs d'acheminer la presse écrite vers les points de vente³⁶¹.

Une aide en forte augmentation

Depuis la loi du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, dite « loi Bichet », dans un souci de favoriser le pluralisme de la presse, l'acheminement de la presse écrite repose sur un principe de mutualisation des coûts entre éditeurs.

Le coût de la distribution de la presse quotidienne étant plus élevé que celui de la presse « magazine », la messagerie Presstalis³⁶², qui assure la distribution des deux types de presse³⁶³, applique un système de

³⁶⁰ Ce mode de diffusion se distingue du transport et de la distribution de la presse par la voie postale. S'ils relèvent tous deux de la vente par abonnement, l'acheminement de la presse est réalisé dans un cas par des vendeurs-colporteurs ou des porteurs de presse, dans l'autre par le réseau de La Poste. Le portage présente un intérêt particulier pour la presse quotidienne en raison d'un coût généralement moindre et de meilleurs délais d'acheminement.

³⁶¹ Dans la chaîne de distribution de la presse écrite, les dépôts de presse constituent le deuxième niveau et les points de vente le troisième niveau.

³⁶² Jusqu'en 2009, Nouvelles messageries de la presse parisienne.

³⁶³ L'autre messagerie de presse, les Messageries lyonnaises de presse (MLP), n'assure pas l'acheminement de la presse quotidienne.

solidarité en vertu duquel les tarifs de la distribution de la presse « magazine » couvrent une partie des surcoûts du transport de la presse quotidienne.

Ce système ne suffisant pas à équilibrer les comptes de Presstalis, un décret du 25 avril 2002 a institué une aide de l'État à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, initialement prévue pour trois années, puis pérennisée en 2004.

Bien qu'il s'agisse d'une aide directe aux quotidiens nationaux d'information politique et générale - neuf quotidiens l'ont reçue en 2011-, elle bénéficie en fait à Presstalis, ses facturations aux entreprises étant majorées chaque année à due concurrence. De ce fait même, cette messagerie peut être considérée comme le principal bénéficiaire final de cette aide au titre de son activité de distribution de la presse quotidienne nationale.

Cette aide, d'un niveau assez stable sur la période 2002 à 2009 (autour de 12 M€, avec une baisse ponctuelle à 8 M€ en 2006 et 2007), s'est fortement accrue depuis lors.

Les graves difficultés financières rencontrées par Presstalis, en partie liées à une rentabilité affectée par des charges de rémunération particulièrement élevées, ont conduit le ministère à accroître son aide.

Cette aide a atteint 45 M€ en 2010 : aux 12 M€ prévus en loi de finances initiale pour 2010, se sont ajoutés 33 M€ en cours d'année³⁶⁴. En 2011 et 2012, le montant de l'aide a été de 18 M€, ainsi qu'en loi de finances initiale pour 2013.

Depuis la création du dispositif en 2002 et jusqu'en 2011, l'État a ainsi dépensé 136 M€. Si l'on s'en tient aux trois années qui ont suivi les États généraux (2009-2011), l'effort a été proportionnellement très supérieur (74 M€).

L'aide de l'État dans ce domaine était initialement conçue comme un simple appui au système de solidarité entre éditeurs de presse lorsque celui-ci devenait insuffisant. Elle s'est progressivement transformée en un accompagnement des plans de restructuration et de modernisation du seul intervenant du secteur pour la presse quotidienne, Presstalis, puis, en une aide d'urgence afin d'éviter sa cessation d'activité et la crise majeure affectant la distribution des quotidiens qui en résulterait.

³⁶⁴ 13 M€ en loi de finances rectificative et 20 M€ obtenus par des redéploiements de crédits au sein du ministère et régularisés en loi de finances rectificative du 29 décembre 2010.

Des résultats incertains

En dépit des efforts de restructuration déjà engagés, Presstalis a été placée, en décembre 2011, sous mandat par le tribunal de commerce de Paris.

À l'issue de deux missions conduites par des experts, un plan de redressement pour la période 2012-2015 a été conclu en octobre 2012 par Presstalis, les coopératives d'éditeurs de presse, actionnaires de la société, et l'État. Il vise un retour à l'équilibre financier de l'entreprise en 2015 dans un contexte de baisse structurelle du marché. Il repose notamment sur une rationalisation des plateformes logistiques et des dépôts et devrait se traduire par des diminutions d'effectifs importantes (950 départs envisagés sur un effectif de 2150 à la fin 2012).

Dans ce cadre, l'État s'est engagé à augmenter l'aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale de 15 M€ sur la période 2012-2013 et à mettre en place un prêt au titre du fonds pour le développement économique et social (FDES) de 20 M€ sur la même période. Le financement repose également sur des efforts financiers consentis par les éditeurs de presse et sur un renforcement du mécanisme de solidarité financière entre la presse quotidienne et la presse « magazine » (mécanisme de péréquation portant sur les surcoûts inhérents à la distribution des quotidiens).

b) Les mesures en faveur des points de vente de la presse

À l'autre extrémité de la chaîne de distribution, le réseau des distributeurs de la presse souffre de deux handicaps : un faible maillage du territoire par rapport à des pays tels que l'Allemagne et le Royaume-Uni,³⁶⁵ et un niveau bas de rémunération des distributeurs. Afin de soutenir ce secteur, l'État a institué, à partir de 2004, une aide à la modernisation (informatisation, équipement mobilier) qui a bénéficié de crédits en hausse à partir de 2009, les dépenses annuelles se situant autour de 10 M€.

L'aggravation de la crise de la presse écrite a conduit l'État à adopter deux mesures exceptionnelles particulièrement coûteuses :

- la première, mise en œuvre à la mi-2009, a bénéficié à 12 339 diffuseurs pour un coût très élevé de 49,8 M€. Annoncée à l'issue des États généraux, cette mesure n'a eu d'autre objet que d'apporter un secours exceptionnel face à une crise aiguë ;

³⁶⁵ Selon les estimations, on compte un point de vente pour 2 000 habitants en France, contre un peu plus de 1 000 au Royaume-Uni et 700 en Allemagne.

- la seconde, annoncée au début de 2011 et mise en œuvre en 2012, a eu pour objet d'aider les diffuseurs de la région parisienne dont les ressources avaient été affectées par une grève de longue durée au sein d'un dépôt de la Société Presse Paris Services (SPPS), filiale de Presstalis. Cette mesure, également exceptionnelle, a concerné près de 8 000 diffuseurs pour un coût de 12,8 M€.

Au total, l'État a consacré près de 62,6 M€ aux deux mesures exceptionnelles, soit presque le double du montant consacré depuis 2005 à la mesure structurelle de modernisation des points de vente (33,5 M€ sur sept ans).

Ces aides appellent plusieurs critiques.

L'aide exceptionnelle de 2009 a été accordée dans l'attente d'une meilleure répartition de la valeur dans la chaîne de distribution. Cet objectif qui consistait à réduire les coûts au sein de la chaîne de distribution de la presse écrite - messageries de presse, dépôts et points de vente – et à rééquilibrer la répartition des marges en faveur de ces derniers, n'était assorti d'aucune condition quant à sa réalisation et n'a pas été atteint.

Par ailleurs, en raison des délais de mise au point juridique de l'aide exceptionnelle de 2011, l'instruction des dossiers et l'octroi des subventions n'ont pu intervenir qu'en 2012, ce qui a certainement réduit l'impact d'une mesure d'urgence qui entendait répondre à une difficulté ponctuelle.

En l'absence d'une évaluation de ces dispositifs, que le ministère de la culture et de la communication a indiqué vouloir engager prochainement, les données disponibles à ce jour ne permettent pas d'observer d'évolution positive majeure : certes les créations ont été supérieures aux suppressions, mais le solde positif, élevé en 2007 et 2008 (respectivement 750 et 805 créations nettes), a fortement diminué depuis lors. Il atteignait seulement 361 créations nettes en 2011³⁶⁶ dont la plupart concernaient des points de vente diffusant un nombre restreint de titres.

C - La faible efficacité des deux principales mesures structurelles

Plusieurs mesures majeures du plan d'aide, notamment les aides au portage et les aides à la modernisation, ont eu pour objectif une évolution

³⁶⁶ Données du conseil supérieur des messageries de presse.

structurelle du secteur de la presse écrite. Si ces mesures ont produit quelques effets positifs, ceux-ci ne paraissent pas en rapport avec les ambitions initiales ni avec les moyens budgétaires mobilisés.

1 - Des aides au portage mal calibrées

Le moratoire relatif à l'aide au transport postal a probablement contribué à freiner le passage du postage au portage, mais des erreurs de conception et de calibrage de l'aide au portage ont aussi contribué à réduire l'efficacité de la mesure en 2009.

Cette aide comporte deux volets complémentaires : l'un, calculé à partir du nombre d'exemplaires portés au cours des années précédentes (aide aux stocks), l'autre, lié à l'accroissement du nombre d'exemplaires portés pendant l'année en cours (aide aux flux).

Deux défauts de ce dispositif sont toutefois apparus :

- le calcul de l'aide aux flux sur la base de données de 2008, antérieures à l'adoption du dispositif, a réduit à néant son effet incitatif ;
- une place trop importante a été donnée à l'aide aux stocks par rapport à celle réservée à l'aide aux flux³⁶⁷.

La prépondérance de l'aide aux stocks a profité essentiellement aux titres qui utilisaient déjà beaucoup le portage, principalement la presse quotidienne régionale ou départementale (bénéficiaire de 81,9 % de l'aide en 2009 et de 78,8 % en 2010). Or, l'objectif principal poursuivi par l'État était de développer le portage des quotidiens nationaux, très en retard dans ce domaine.

À partir de 2010, le ministère a procédé à un rééquilibrage entre les deux composantes de l'aide qui a permis de réduire l'effet d'aubaine sans pour autant le supprimer.

Les objectifs initiaux de l'aide³⁶⁸ étaient flous. Alors que le « Livre vert » des États généraux envisageait le doublement du portage en sept ans, de 800 à 1 600 millions d'exemplaires, le rapport d'étape de suivi du plan triennal, établi en juin 2009, mentionnait « l'objectif de porter entre

³⁶⁷ Si la combinaison des deux formes d'aides est nécessaire pour assurer dans la durée le développement du portage, celui-ci repose principalement, dans une première phase, sur l'effet incitatif de l'aide aux flux. Or, en 2009, l'aide aux stocks a représenté 90 % de l'aide au portage (58,6 M€) contre seulement 10 % (6,4 M€) pour l'aide aux flux.

³⁶⁸ L'aide en faveur du portage comportait également une mesure d'exonération de charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse.

200 et 300 millions supplémentaires d'ici trois ans, soit une augmentation de 33 % » pour les familles de presse concernées par le fonds d'aide au portage. Les documents budgétaires annuels retenaient un objectif encore plus modeste : l'indicateur de performance mesurant le pourcentage de titres portés, dans l'ensemble des titres diffusés par abonnement (portés ou postés), devait en effet s'accroître de 61,1 % en 2008, à 69 % en 2011.

Les données disponibles attestent d'une progression relativement limitée de la place du portage par rapport aux autres modes de diffusion et, en tout cas, très inférieure à celle des crédits alloués au fonds d'aide au portage depuis 2009 (+ 775 %). Le nombre d'exemplaires portés n'augmente que de 3 % par an, passant de 960 millions en 2008 à 1 025 millions en 2010.

L'indicateur de performance progresse encore moins vite que les objectifs affichés dans les programmes annuels de performances (passant à 64 % en 2009, à 66,5 % en 2010 et à 66,9 % en 2011). Il ne marque pas de différence avec la période antérieure au lancement du plan triennal. Cette évolution pourrait donc résulter aussi bien de la poursuite d'une tendance de long terme que de l'effet du plan triennal.

2 - Les résultats inégaux des aides à la modernisation

Un autre axe du plan triennal a porté sur le soutien à la modernisation du secteur de la presse écrite. Jusqu'à la création en avril 2012 du fonds stratégique pour le développement de la presse, ces aides ont été éclatées entre le fonds d'aide à la modernisation de la presse, le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne et le fonds d'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale.

a) Le fonds d'aide à la modernisation de la presse

Le fonds d'aide à la modernisation de la presse a poursuivi trois objectifs : l'amélioration de la productivité des entreprises, la modernisation des rédactions et le renforcement de la diffusion en direction des nouveaux publics, notamment des jeunes lecteurs.

Entre 2009 et 2011, 78 M€ ont été attribués par le fonds. Les soutiens ont été majoritairement orientés vers la modernisation des activités d'impression. En 2011, les investissements relatifs à la chaîne de fabrication ont mobilisé 58 % du montant global des aides. Le choix de ces investissements paraît discutable car le développement de l'Internet

aurait dû constituer la stratégie privilégiée des entreprises, en réponse à un contexte de régression rapide du support papier³⁶⁹.

Selon le ministère de la culture et de la communication, le fonds a malgré tout contribué à la rationalisation et à la modernisation des entreprises de presse. En l'absence du fonds, le vieillissement de l'instrument de production aurait sans doute accéléré le recul du support papier. Ce fonds a également soutenu des projets bi-médias, concernant à la fois les supports papier et numérique. Par exemple, il a accordé en 2011 une subvention de 3,5 M€ pour la création, en Corse, d'un centre d'impression numérique pour l'ensemble des quotidiens nationaux.

S'agissant des soutiens apportés aux projets en direction des jeunes lecteurs, 15 M€ ont été consacrés sur trois ans à l'opération « Mon journal offert », dont l'objectif était d'abonner 200 000 jeunes âgés de 18 à 24 ans à un quotidien de leur choix, un jour par semaine et pendant un an. Cet objectif a été dépassé avec 213 000 abonnements distribués en 2009-2010 et 220 000 en 2010-2011.

Une enquête menée en 2011 a fait apparaître un impact positif pendant la durée d'application de la mesure : la fréquence de lecture du quotidien auquel les jeunes se sont abonnés est passée, en effet, de 23 % à 35 %, pour la lecture plus d'une fois par semaine, et de 17 % à 58 %, pour la lecture une fois par semaine.

Toutefois, ces constats ne portent que sur la satisfaction à court terme des bénéficiaires de cette aide coûteuse dont l'effet dans le temps n'est pas démontré.

Cette opération n'a pas été poursuivie en 2012. Son impact a donc été éphémère.

b) Le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne

Institué à la fin de 2009, le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne a soutenu les projets présentés par des services agréés de presse en ligne. Les aides pouvaient concerner aussi bien des dépenses d'investissement dans les nouvelles technologies que des dépenses de fonctionnement courant, y compris les rémunérations des journalistes concernés par les projets.

En raison de la mise en place tardive du fonds et des délais nécessaires au traitement des dossiers présentés par les entreprises, seuls

³⁶⁹ On estime qu'aux États-Unis, la disparition du support papier pourrait intervenir d'ici la fin de la décennie 2020.

9,7 M€ des 58 M€ de crédits ouverts au cours de la période 2009 à 2011 ont été dépensés.

Le fonds a financé des projets de qualité inégale, parfois éloignés des préoccupations initiales de la politique de soutien de l'État aux titres de la presse les plus fragilisés ou orientés vers l'information politique et générale.

De nombreuses aides ont ainsi été consenties à des services en ligne relevant de la presse spécialisée, notamment dans les domaines du sport et du tourisme. À l'inverse, le nombre de dossiers présentés par les services en ligne relevant de la presse d'information politique et générale a proportionnellement diminué entre 2009 et 2011³⁷⁰. Enfin, la part des aides concernant les rémunérations³⁷¹ a augmenté fortement en 2010 si bien que, pour éviter une montée en charge excessive de ce type d'aides au fonctionnement courant, les dépenses éligibles ont dû être encadrées, notamment par un plafonnement des salaires concernés.

c) Le fonds d'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale

Institué en 2004, le fonds d'aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale a pris en charge une allocation spéciale en faveur des travailleurs du secteur de l'impression ayant fait l'objet d'un licenciement pour motif économique.

S'agissant de la presse nationale, une convention-cadre a été signée en septembre 2005, notamment pour préciser les conditions d'âge des personnels éligibles et déterminer la clé de répartition de l'aide entre la branche et l'État, ce dernier prenant à sa charge 46,4 % des dépenses. Le coût maximum du plan pour l'État a été fixé à 75,4 M€. Un dispositif analogue a été institué en juin 2006 pour la presse quotidienne en régions, avec une enveloppe globale fixée à 116 M€.

Au cours de la période 2009 à 2011, seuls 89,1 M€ ont été consommés sur les deux enveloppes, du fait de la montée en charge progressive des aides. Au 31 décembre 2011, elles avaient bénéficié à 436 salariés pour la presse nationale et à 1 334 salariés pour la presse

³⁷⁰ Ils représentaient 60 % des dossiers en 2009, contre 57 % en 2010 et 36 % en 2011 ; si l'on raisonne sur les montants des aides attribuées, celles concernant la presse d'information politique et générale ont mobilisé 83 % du montant global des soutiens du fonds en 2009, 78 % en 2010 et 60 % en 2011.

³⁷¹ Alors que les projets concernant les développements informatiques ont représenté 26 %, 31 % et 46 % des aides respectivement attribuées en 2009, 2010 et 2011, la part des aides concernant les rémunérations a représenté 23 %, 40 % et 30 %.

régionale. Le nombre d'allocataires devrait diminuer jusqu'en 2021 en raison des départs à la retraite progressifs des bénéficiaires.

Si ce fonds a permis une adaptation des effectifs aux évolutions des imprimeries, il s'est aussi traduit par des surcoûts importants.

D'une part, la réforme des retraites de novembre 2010 a eu pour conséquence que la prise en charge des bénéficiaires des plans de modernisation sociale s'est trouvée allongée de 4 à 24 mois. Il en est résulté des dépenses supplémentaires : en 2011, les crédits ouverts en loi de finances initiale à hauteur de 27,6 M€ ont été insuffisants et ont dû être abondés à hauteur de 0,6 M€ supplémentaire.

D'autre part, les éditeurs ont demandé la mise en place de nouvelles mesures de réduction d'effectifs dans les entreprises de la presse parisienne afin de contribuer à la réduction du coût de fabrication des journaux. Les négociations, entamées en février 2009 par le ministère chargé du travail, ont débouché sur un accord en octobre 2009. Parmi les trois volets de cet accord, le deuxième volet dit « IMPRIME » a pris la forme d'un congé de conversion à l'issue d'un licenciement, pendant lequel la rémunération est de 85 % du salaire annuel précédant la première année, 80 % la deuxième année et 75 % la troisième année.

Le coût global pour 350 salariés imprimeurs de la presse quotidienne nationale a été estimé à un peu plus de 140 M€, dont 75 M€ à la charge de l'État pendant une durée de trois ans.

En réalité, ce dispositif, qui n'a fait l'objet d'aucune évaluation à ce jour, a contribué à renchérir les charges afférentes à ces départs : le coût moyen de 155 380 € par bénéficiaire s'explique essentiellement par les conditions particulièrement avantageuses prévues par les conventions collectives encadrant les ouvriers du secteur de la presse écrite.

En définitive, le plan triennal a conduit à des dépenses budgétaires massives ainsi qu'au renforcement de la plupart des aides existantes et à la création de nouvelles aides, sans qu'un diagnostic préalable précis ait été réalisé. Ce plan n'a donc pu être l'occasion de revoir en profondeur les aides à la presse.

II - Les insuffisances des réformes engagées

Le plan d'aide 2009-2011 a mis en évidence les faiblesses actuelles de la politique d'aide à la presse écrite. Les préconisations des États généraux et des divers travaux ultérieurs, de même que les actions en

matière de gouvernance et de pilotage engagées par le ministère en 2012, peuvent constituer les bases d'une réforme structurelle de cette politique.

A - Un renforcement trop tardif du pilotage ministériel

En juin 2011, l'instance de concertation sur la réforme des aides à la presse a présenté plusieurs propositions. Celles-ci s'articulaient autour des thèmes suivants : une gouvernance renouvelée, des instruments plus efficaces et un partenariat renouvelé entre les bénéficiaires des aides et l'État. Ces propositions se sont concrétisées par le décret du 13 avril 2012 relatif à la réforme des aides à la presse et au fonds stratégique pour le développement de la presse.

Le ministère de la culture et de la communication considère qu'il s'agit là d'une première étape à conforter. Les différentes mesures prévues par ce texte semblent aller dans la bonne direction, même si les conditions opérationnelles de leur mise en œuvre restent encore incertaines.

1 - Une contractualisation avec les entreprises de presse seulement amorcée

Afin de sortir du système de « guichet » qui tend à caractériser les aides à la presse et de promouvoir des relations nouvelles entre l'État et les entreprises de presse, une démarche de contractualisation sur une base pluriannuelle a été récemment engagée par le ministère de la culture et de la communication, comme pour les autres politiques publiques.

Le décret du 13 avril 2012 a étendu aux bénéficiaires du fonds stratégique, nouvellement créé, le recours aux conventions-cadres, auparavant limité aux seules aides à la modernisation et au développement des services de presse en ligne. Il prévoit la signature d'une convention d'une durée de trois ans, ainsi que des incitations financières pour les entreprises ayant consenti un effort particulier, notamment en matière de respect des normes de qualité et de responsabilité sociale. Il introduit, pour la première fois, une évaluation régulière de l'efficacité et de la pertinence de l'aide accordée.

La mise en œuvre n'en est qu'à ses prémices. Aucune convention n'avait été encore conclue en septembre 2012. Toutefois, 14 conventions ont été signées en fin d'année 2012.

Cette démarche constitue à l'évidence un progrès notable, même si elle comporte certaines limites. Le périmètre des nouvelles conventions est restreint à l'attribution d'aides au titre du fonds stratégique, soit un

montant global de 38,3 M€ prévu en loi de finances initiale pour 2012. Il ne couvre qu'une partie très limitée des soutiens à la presse, même si les principaux titres de presse devraient être concernés.

Son efficacité reste à démontrer. La présentation de la stratégie à moyen terme suivie par les entreprises doit inclure l'affichage d'objectifs précis et conditionnant le soutien financier de l'État. Compte tenu de l'évolution constante du secteur de la presse écrite, le ministère de la culture et de la communication devra organiser le suivi effectif de ces conventions (examen annuel de leur mise en œuvre, contrôle et évaluation de leurs résultats).

2 - Une transparence encore incomplète sur le montant des aides

Des avancées significatives peuvent être constatées depuis 2010 en matière d'information budgétaire. La justification au premier euro dans les documents annexés au projet de loi de finances explicite désormais clairement la méthode de calcul permettant de déterminer le montant total des crédits demandés.

La Cour a critiqué, chaque année, depuis 2008, le choix de scinder l'aide au transport postal en deux dotations inscrites dans des programmes budgétaires distincts relevant de ministères différents³⁷², alors même que les accords tripartites de 2008 avaient procédé au regroupement des deux aides existantes en une aide unique, gérée par le ministère de la culture et de la communication.

Ces recommandations ont été suivies d'effet : la loi de finances initiale pour 2013 regroupe l'ensemble des crédits d'aide au transport postal au sein du programme 180 « Presse ».

La transparence passe également par une information plus complète sur le montant des aides consenties aux éditeurs et titres de presse.

Depuis les États généraux, les professionnels, mais aussi l'État, ont progressivement admis les lacunes actuelles et la nécessité de les corriger, s'agissant d'aides financées sur des fonds publics.

Le décret du 13 avril 2012 prévoit que la future instance réunissant les représentants du secteur de la presse et de l'État disposera d'un état

³⁷² Le programme 180 « Presse » de la mission Médias, pour un montant de 83 M€ en loi de finances initiale 2008 et de 80 M€ en loi de finances initiale 2012 ; le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission Economie pour un montant de 159 M€ en loi de finances initiale 2008 et de 152 M€ en loi de finances initiale 2012.

annuel du montant des aides directes ou indirectes à la presse avec leur ventilation par bénéficiaire, dans le respect du secret des affaires, ainsi que les conclusions des contrôles et évaluations réalisés au cours de l'année écoulée.

Il reste désormais à préciser la forme de cette publication, attendue pour le début de l'année 2013.

3 - Une évaluation et un contrôle des aides à construire

Avant 2012, seuls le fonds d'aide à la modernisation de la presse et le fonds d'aide à la modernisation sociale étaient dotés de commissions chargées de contrôler l'utilisation des aides publiques versées aux entreprises. Encore faut-il en souligner les limites.

Le travail d'analyse se fondait principalement sur l'exploitation de questionnaires remplis par les entreprises bénéficiaires, la fiabilité et l'exhaustivité de ces données déclaratives n'étant pas forcément garanties. Si les commissions étaient habilitées à procéder à des contrôles sur place, elles étaient fortement contraintes par la modestie de leurs crédits de fonctionnement consacrés aux missions sur le terrain.

L'État a commandé de nombreux rapports et études portant sur des dispositifs ou des aspects limités du secteur de la presse. Toutefois, il a fallu attendre le rapport de l'inspection générale des finances de décembre 2009 et celui établi par M. Cardoso en septembre 2010 pour disposer d'une approche globale des aides à la presse et pour poser la question de leur efficacité.

Le décret du 13 avril 2012 manifeste une volonté d'étendre et de renforcer le dispositif de contrôle et d'évaluation et d'en améliorer la cohérence. Il prévoit que les opérations de contrôle, sur pièces et sur place, pourront être confiées non pas à une commission de contrôle institutionnalisée, mais aux corps d'inspection, notamment l'inspection générale des affaires culturelles et le contrôle général économique et financier. Ces contrôles feront l'objet d'un rapport annuel remis au ministre chargé de la communication, leurs résultats étant communiqués aux représentants du secteur de la presse, dans le respect du secret des affaires.

Le ministère de la culture et de la communication pourra confier l'évaluation des différentes aides à la presse, sur la base d'un cahier des charges, à des cabinets spécialisés, disposant de compétences d'ingénierie financière, sociale, technique et organisationnelle.

Les ministres chargés du budget et de la communication ont confié, en janvier 2012, au contrôle général économique et financier et à

l'inspection générale des affaires culturelles une mission de préfiguration consistant à proposer une méthodologie de contrôle et d'évaluation des aides à la presse. Cette démarche a permis de dégager plusieurs pistes de travail³⁷³.

Il est désormais urgent de finaliser le cadre méthodologique des dispositifs de contrôle et d'évaluation afin d'organiser et de mettre en œuvre, sans délais, les procédures opérationnelles qu'elles exigent.

B - Une réduction trop timide du coût des aides

Le plan d'aide à la presse écrite avait une durée limitée, son objectif étant de concentrer sur la période 2009-2011 l'attribution de moyens exceptionnels afin de donner les impulsions nécessaires à des réformes structurelles. Compte tenu des résultats modestes obtenus et de la persistance des difficultés économiques du secteur de la presse écrite, la capacité de l'État à revenir à un niveau d'aide proche de celui observé avant 2009, après le doublement des dotations du programme 180 « Presse » dans le cadre du plan triennal, constitue un enjeu majeur.

Or si l'évolution budgétaire suivie depuis 2012 permet de constater une baisse régulière des crédits alloués aux aides à la presse, les rigidités qui affectent cette politique publique paraissent à ce stade empêcher un retour au niveau de 2008.

Les crédits ouverts en 2012, au titre de l'aide à la presse (hors abonnements à l'Agence France Presse), ont connu une diminution par rapport à ceux ouverts en 2011, en passant de 304,1 M€ à 273 M€. Cette dotation est toutefois demeurée supérieure de 56 % à celle préexistante aux États généraux de la presse. De même, la loi de finances initiale pour 2013, à périmètre constant, prévoit la poursuite de la diminution des aides directes à la presse, celles-ci restent supérieures de 22 % au niveau de 2008.

En fait, plusieurs mesures du plan triennal continuent de produire leurs effets et la plupart d'entre elles ont été pérennisées.

Les mesures fiscales en faveur de la presse en ligne (exonération de contribution économique territoriale, extension du bénéfice de la provision pour investissement, régime du mécénat pour la presse en

³⁷³ Renforcer la prise en considération des aspects économiques et financiers des demandes des entreprises dans le processus d'attribution des subventions ; intégrer les préoccupations du contrôle tout au long de la gestion des aides ; s'appuyer sur les conventions-cadres pour développer avec les entreprises les plus soutenues une analyse partagée et fondée sur des indicateurs mesurant l'impact des aides.

ligne), le fonds d'aide au portage et l'exonération partielle des charges sociales patronales appliquées aux porteurs de presse ont été reconduits en 2012. L'aide aux services de presse en ligne, financée par le fonds d'aide spécifique, mis en place en 2009, se poursuit dans le cadre du nouveau fonds stratégique. Enfin, les accords tripartites de 2008 concernant l'aide au transport postal ainsi que le moratoire sur les augmentations tarifaires postales constituent une contrainte budgétaire forte – près de 250 M€ sont prévus pour 2013 – jusqu'à l'échéance des accords à la fin de 2015.

La programmation triennale pour la période 2013 à 2015 prévoit une diminution progressive, de l'ordre de 13 %, des crédits du programme budgétaire 180 consacrés à la presse écrite. Si cette évolution témoigne d'une volonté de prendre en compte les contraintes pesant sur les finances publiques, la méthode retenue présente d'évidentes limites car elle ne s'accompagne d'aucune réforme notable des dispositifs qui aurait permis de dégager des marges de manœuvre significatives.

Alors que certains d'entre eux, jugés importants, tels que les aides au pluralisme voient leurs crédits stabilisés, d'autres, qui figuraient parmi les axes prioritaires du plan 2009-2011, devraient paradoxalement connaître des diminutions importantes : dès 2013, la dotation du fonds d'aide au portage devrait être réduite de 7,4 M€ (-16,5 %) et celle du fonds stratégique de 4,8 M€ (-12,5 %).

Plutôt qu'une approche consistant à « raboter » progressivement les crédits alloués à la plupart des aides, qui semble pour l'essentiel avoir été retenue pour la période 2013-2015, il apparaît préférable, dans la perspective de l'élaboration de la programmation budgétaire triennale suivante, d'adopter une approche plus sélective et de concentrer les moyens sur certains objectifs, tels que la préservation du pluralisme ou le soutien aux projets de modernisation et de développement les plus porteurs.

Il conviendra aussi d'examiner des soutiens alternatifs tels que des prêts garantis par les pouvoirs publics ou des mesures fiscales dans le domaine des nouvelles technologies.

En tout état de cause, seule une réflexion sur la stratégie d'intervention de l'État permettra d'assurer une maîtrise durable du coût de cette politique publique sans sacrifier ses objectifs prioritaires.

C - Une stratégie d'intervention de l'État à refonder

La clarification doit porter sur les trois axes stratégiques de la politique d'aide à la presse : le développement de la diffusion, la préservation du pluralisme et la modernisation du secteur.

1 - La mise en cohérence des aides à la diffusion

a) Une sédimentation de dispositifs sans cohérence globale

Dans les documents budgétaires, cinq mesures sont présentées comme des « aides à la diffusion »³⁷⁴ mais d'autres peuvent s'y rattacher : les aides à la modernisation portant sur la vente au numéro³⁷⁵, d'une part, et la partie de l'aide au transport postal inscrite jusqu'en 2012 au programme 134 géré par le ministère chargé de l'économie, d'autre part.

Au total, ces diverses mesures représentent des montants élevés : 385,9 M€ en loi de finances initiale pour 2011, dernière année de mise en œuvre du plan de soutien.

Le soutien à la diffusion est dispersé, avec non seulement un nombre important d'aides, mais encore des mesures conçues indépendamment les unes des autres, à des périodes différentes, et assorties de cibles et de périmètres différents.

Ainsi, l'aide au transport postal est ouverte à la très grande majorité des publications, environ 7 300 publications en 2011. En revanche, l'aide au portage s'adresse à l'ensemble des titres de la presse d'information politique et générale et aux publications qui apportent régulièrement des informations sportives, soit environ 400 publications. L'aide au transport de la presse par la SNCF est, pour sa part, ouverte aux seuls quotidiens de la presse d'information politique et générale.

Le coût budgétaire de ces différentes aides est très variable : pour l'année 2011, près de 269 M€ pour l'aide au transport postal, 66,7 M€ pour l'aide au portage de la presse et 5,5 M€ pour la réduction du tarif SNCF.

³⁷⁴ L'aide au transport postal de la presse d'information politique et générale, la réduction du tarif SNCF pour le transport de presse, l'aide au portage de la presse, l'exonération des charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse, l'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger.

³⁷⁵ L'aide à la modernisation de la distribution de la presse et l'aide à la modernisation des diffuseurs de presse.

Ces aides ont des effets contradictoires. Le maintien d'un niveau élevé d'aide au transport postal, accentué par le report d'un an de la hausse des tarifs préférentiels dans le cadre du moratoire décidé en 2009, va à l'encontre de l'objectif poursuivi par l'État de réduire la part du postage par rapport à celle du portage.

b) L'absence de choix stratégiques clairs

Le ministère de la culture et de la communication considère que l'action de l'État en faveur du secteur de la presse doit se traduire par une certaine neutralité. Il estime aussi, s'agissant en particulier de la concomitance des aides au portage et au transport postal, qu'aucun motif d'intérêt général ne justifierait que l'État fausse la concurrence en favorisant un mode de distribution plutôt qu'un autre.

En fait, le ministère applique imparfaitement ce principe de neutralité vis-à-vis des modes de diffusion. La multiplication des crédits d'aide au portage durant la période 2009-2011 témoigne, bien au contraire, d'une volonté d'inciter les éditeurs de presse à faire évoluer leur stratégie de distribution.

En outre, le choix d'une certaine neutralité supposerait que les titres relevant d'une même famille de presse bénéficient des aides à la distribution dans des proportions équivalentes. Or en raison de l'absence de cohérence entre les dispositifs, le ministère de la culture et de la communication n'est pas en mesure actuellement d'apprécier si un titre comme le quotidien *Le Monde*, principal bénéficiaire de l'aide au transport SNCF, reçoit, pour chaque exemplaire diffusé, une aide plus ou moins importante qu'un quotidien tel que *La Croix*, qui achemine l'essentiel de ses exemplaires par voie postale, ou que d'autres quotidiens nationaux qui accordent une plus grande place au portage.

Un choix plus clair s'impose donc entre les deux approches possibles d'une politique d'aide à la diffusion : l'une, veillant à la neutralité de l'État à l'égard des choix stratégiques des éditeurs de presse concernant les modes de distribution, l'autre, plus interventionniste, cherchant à favoriser tel ou tel mode de distribution en fonction de l'intérêt qu'il présente.

Il est également indispensable, en particulier dans la première approche, de sortir d'une gestion éclatée des aides à la diffusion pour parvenir à une vision consolidée du soutien public apporté à la diffusion de chaque famille et de chaque titre de presse.

Pour ce faire, le ministère doit mettre progressivement en cohérence les différentes aides à la diffusion, notamment leur ciblage et

leur périmètre, et se doter d'outils de pilotage global. L'échéance à la fin de 2015 des accords tripartites sur le transport postal en fournira l'occasion.

2 - Un ciblage des aides à renforcer sur les enjeux du pluralisme

a) *La coexistence d'aides non ciblées et d'aides ciblées*

Le principe de préservation du pluralisme de la presse, reconnu par le Conseil constitutionnel, constitue le fondement historique de l'aide de l'État et le cœur de sa politique actuelle.

Les principes constitutionnels applicables aux aides à la presse

La politique publique d'aide à la presse trouve son fondement dans l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi. »

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a reconnu à plusieurs reprises ce fondement constitutionnel, et plus particulièrement celui de l'objectif de préservation, voire de développement du pluralisme de la presse. L'acception qu'il donne de la liberté d'expression ou de communication recouvre non seulement la liberté des journalistes ou de ceux qui possèdent ou contrôlent des publications, mais aussi celle des lecteurs qui doivent être à même d'exercer leur libre choix.

Cet objectif justifie le ciblage de certaines aides, soit sur la presse d'information politique et générale, qui se caractérise par sa fragilité économique, soit, au sein de celle-ci, sur les titres disposant de faibles ressources provenant de la publicité ou des petites annonces. Plusieurs aides, regroupées dans les documents budgétaires sous l'intitulé « d'aides au pluralisme »³⁷⁶, sont explicitement orientées vers ces derniers.

³⁷⁶ Fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires, fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces et fonds d'aide à la presse hebdomadaire régionale.

D'autres, au départ non ciblées, comme l'aide au transport postal, comportent une part de ciblage sous la forme de tarifs préférentiels.

Pourtant, à côté de ces aides, l'État a conservé un système couramment appelé « régime économique de la presse », qui ouvre le bénéfice de nombreuses aides publiques, parmi lesquelles le taux de TVA « super réduit » à 2,1 % et les tarifs préférentiels de transport postal, à la plupart des titres et des familles de presse dès lors qu'ils remplissent les conditions d'inscription auprès de la commission paritaire des publications et des agences de presse.

En juin 2012, 8 799 publications disposaient d'un agrément de cette commission dont 5 093 publications de sociétés éditrices de presse. Parmi ces dernières, seules 392 relevaient de la presse d'information politique et générale.

Le nombre élevé de bénéficiaires explique que le taux préférentiel de TVA et l'aide au transport postal soient les deux mesures les plus coûteuses de la politique d'aide à la presse, soit respectivement 180 M€ et 269 M€, en 2011, alors que le coût des trois « aides au pluralisme » ne dépassait pas, cette même année, 12 M€.

Tandis que les principaux pays voisins privilégient les aides non ciblées, généralement un taux réduit de TVA, dans un souci de neutralité, la France n'a jamais effectué de choix entre cette logique d'intervention, qui se traduit par le financement du « régime économique de la presse », et celle consistant à aider en priorité les familles de presse pour lesquelles les enjeux en termes de pluralisme sont les plus forts. Il s'ensuit un niveau d'aide à la presse écrite plus élevé qu'à l'étranger.

b) Des évolutions mineures du ciblage des aides

La mise en place de moyens financiers supplémentaires de 2009 à 2011 a permis de renforcer ponctuellement les aides aux titres de la presse d'information politique et générale, par exemple dans le cadre de l'aide au portage avec l'instauration de taux préférentiels, sans avoir à réformer le « régime économique de la presse ». Les deux principales mesures relevant de ce régime n'ont donc pas connu d'évolutions notables depuis 2009.

Pour l'aide au transport postal, tout en conservant le même périmètre de bénéficiaires, les accords tripartites de juillet 2008 ont opéré une plus grande différenciation des tarifs préférentiels appliqués par La Poste, ceux-ci augmentant jusqu'en 2015 de 11 % pour les titres de la presse d'information politique et générale et de 34 % pour les autres titres, mais aucune autre évolution n'est intervenue depuis lors.

Pour le taux de TVA, les états généraux ont débattu de l'opportunité d'assujettir la presse écrite à deux taux de TVA distincts, le périmètre du taux de TVA à 2,1 % étant réservé à la seule presse d'information politique et générale, les autres titres étant soumis au taux de 5,5 %³⁷⁷, à l'instar des produits culturels et du livre. Cette proposition n'a été adoptée qu'à une très courte majorité lors des états généraux.

Cette absence de consensus au sein du secteur explique probablement que les aides fiscales, comme l'aide au transport postal, aient par la suite été écartées du champ de réflexion de l'instance de concertation réunie au premier semestre 2011 et n'aient fait l'objet d'aucune décision pendant la période 2009-2011.

Tant au regard de l'objectif de préservation du pluralisme que de la situation économique très variable des différentes familles de presse, le nombre et la nature des titres bénéficiant du « régime économique de la presse » suscitent des interrogations.

Pour l'aide au transport postal, si la presse d'information politique et générale représente 53,4 % du coût des tarifs préférentiels dans les comptes de La Poste, l'autre moitié du coût concerne des titres non ciblés, parmi lesquels les magazines - 17,9 % du coût - et les publications de programmes de télévision - 11,7 % du coût. Or, ces deux derniers présentent une moindre fragilité économique que les titres de la presse d'information politique et générale et des enjeux en termes de défense du pluralisme faibles, voire inexistantes.

Pour la TVA, pour laquelle le ministère ne dispose pas de données précises par titre bénéficiaire, on peut estimer que la moitié du coût de la mesure pour l'État - de l'ordre de 100 M€ - bénéficie à des titres hors presse d'information politique et générale.

Afin d'apprécier le degré de ciblage de la politique d'aide à la presse, la Cour a également cherché à déterminer le montant des aides (hors aides fiscales) accordées par titre et par exemplaire diffusé au cours de la période 2009-2011, le ministère de la culture et de la communication ne disposant pas à ce jour d'informations consolidées de ce type. Ces données sont retracées dans le tableau ci-dessous qui porte sur les quarante premiers titres aidés.

³⁷⁷ Taux porté à 7 % le 1^{er} janvier 2012.

Les aides directes aux titres de presse pendant la période 2009-2011^{378 379}

Titre de presse	Montant des aides directes par exemplaire diffusé (moyenne sur la période 2009-2011) - En centimes	Montant annuel de aides directes (moyenne sur la période 2009-2011) - En €
HUMANITE (L')	48	6 761 434
CROIX (LA)	32	9 988 388
TELERAMA	29	9 411 822
NOUVEL OBSERVATEUR (LE)	29	7 800 161
LIBERATION	27	9 908 617
PELERIN	24	2 849 399
EXPRESS (L')	23	6 232 242
CHALLENGES - LE NEWS DE L'ECONOMIE	22	2 384 145
POINT (LE)	20	4 501 245
MONDE (LE)	19	18 465 277
FIGARO (LE)	17	17 217 154
ELLE	16	3 413 233
AUJOURD'HUI EN FRANCE	15	9 331 562
ECHOS (LES)	15	4 513 559
PARIS MATCH	14	5 151 418
TELECABLE SATELLITE HEBDO	10	3 390 880
TELE 7 JOURS	10	7 279 547
NOUVELLE REPUBLIQUE DU CENTRE OUEST (LA)	9	5 645 242
TELE LOISIRS	8	4 390 415
TELE STAR	7	4 451 357
DEPECHE DU MIDI (LA)	7	5 014 820
NICE-MATIN	7	2 727 086
DERNIERES NOUVELLES D'ALSACE (LES)	7	4 035 733
TELE POCHE	7	1 881 812
OUEST FRANCE	6	15 784 440
SUD OUEST	6	6 260 812
VOIX DU NORD (LA)	6	5 445 430
PROVENCE (LA)	6	2 783 573
FEMME ACTUELLE	6	2 749 581
EST REPUBLICAIN (L')	5	2 999 986
COURRIER DE L'OUEST	5	1 853 381
DAUPHINE LIBERE (LE)	5	4 464 330
TÉLÉGRAMME	5	3 555 598
PROGRES (LE)	5	3 868 585
MONTAGNE (LA)	5	3 216 097
TELE Z	4	3 669 232
MIDI LIBRE	4	2 247 553
PARISIEN (LE)	4	3 681 247
PETIT QUOTIDIEN (LE)	ND	3 800 067
MON QUOTIDIEN	ND	3 139 538

Source : Cour des comptes

Les magazines de programmes de télévision ont bénéficié d'une aide élevée, généralement comprise entre sept et dix centimes, et

³⁷⁸ Montant des aides directes pour la période 2009-2011 fourni par la DGMIC. Chiffres annuels de la diffusion des titres de presse en France et à l'étranger en 2009, 2010 et 2011 établis par l'OJD (association pour le contrôle de la diffusion des médias).

³⁷⁹ Les données prises en compte sont la moyenne annuelle des chiffres de la diffusion des exercices 2009, 2010 et 2011. La diffusion des éditions du « septième jour », généralement le dimanche, a été ajoutée à la diffusion en semaine pour les titres concernés. Les titres qui ont cessé leur parution au cours de la période 2009-2011 n'ont pas été pris en compte dans le tableau. La Cour n'a pu disposer des chiffres de la diffusion relatifs aux deux titres dédiés à la jeunesse (Le petit quotidien et Mon quotidien).

supérieure à celle attribuée à la plupart des titres de la presse quotidienne régionale.

En moyenne annuelle au cours de la même période, les sept principaux titres de cette famille de magazines ont reçu, à eux seuls, près de 35 M€ d'aides directes de l'État, soit un montant représentant 7,4 % des crédits consacrés aux aides directes en 2011 hors bénéfice du taux « super réduit » de TVA, et le triple des crédits ouverts en faveur des « aides au pluralisme ».

Ces constats, de même que la contrainte forte pesant sur le budget de l'État et la nécessité de renforcer l'efficacité des interventions publiques, appellent un recentrage de l'intervention de l'État sur l'objectif de préservation du pluralisme.

La question du maintien concomitant du taux « super réduit » de TVA et de l'aide au transport postal, ouverts à un aussi grand nombre de titres de presse, devrait être réexaminée.

La réflexion devrait porter sur la mise en œuvre de taux différents de TVA, qui ont déjà existé dans les années soixante-dix, et, s'agissant des aides au transport postal, sur une différenciation accrue des tarifs préférentiels ou sur le maintien de tarifs préférentiels pour la presse ciblée, la presse non ciblée se voyant alors appliquer le « tarif universel » de La Poste.

Elle devrait aussi porter sur le degré de ciblage : si la presse d'information politique et générale doit être privilégiée, un périmètre plus large pourrait aussi être envisagé, dès lors que des enjeux en termes de pluralisme le justifieraient.

3 - Le nécessaire recentrage des aides à la modernisation sur les projets innovants

La modernisation du secteur constitue le troisième objectif stratégique de la politique d'aide à la presse écrite. Le nouveau fonds stratégique pour le développement de la presse a vocation à y contribuer

Doté d'un comité d'orientation qui émet un avis sur les décisions d'attribution de subventions, il comporte trois sections consacrées au soutien, respectivement, des opérations de mutation et de modernisation industrielles, des projets de développement et d'innovations technologiques des services de presse en ligne, enfin, des projets de conquête de nouveaux lectorats.

Conçu pour surmonter les cloisonnements qui existaient entre les différents soutiens à la modernisation de la presse, le fonds stratégique

fusionne plusieurs aides antérieures : le fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, le fonds d'aide au développement des services de presse en ligne, ainsi que la deuxième section du fonds d'aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger.

Cette approche plus globale du soutien public à la modernisation comporte toutefois des limites.

L'organisation du fonds en sections présente le risque d'un fonctionnement cloisonné, le décret du 13 avril 2012 prévoyant que leurs crédits font l'objet d'une ventilation initiale par le ministère de la culture et de la communication, éventuellement ajustée en cours d'année en fonction des besoins.

Le fonds stratégique ne couvre pas toutes les aides à la modernisation et à la mutation industrielle, en particulier celles relatives à la modernisation sociale, alors que nombre de projets de modernisation technologique ont une dimension d'accompagnement social que le fonds stratégique devra prendre en compte.

En outre, le périmètre limité d'intervention du fonds ne coïncide pas avec celui, plus large, que le décret d'avril 2012 a prévu en matière de procédures de contrôle et d'évaluation. Le risque pour le fonds est donc de se baser sur la seule expertise technique des dossiers présentés par les entreprises, sans prendre en compte les résultats des contrôles et des évaluations qui concerneront l'ensemble des aides, y compris d'ordre social, dont bénéficient ces mêmes entreprises. Enfin, il n'a aucun droit de regard sur les opérations capitalistiques que l'État encourage par d'autres canaux (fonds stratégique d'investissement (FSI), comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI)).

S'il est encore trop tôt pour en apprécier l'efficacité, ce nouveau fonds a le mérite d'être davantage orienté que ses prédécesseurs vers la presse d'information politique et générale.

Sa première section est consacrée à cette famille de presse, y compris les titres apportant régulièrement des informations et des commentaires sur l'actualité de l'ensemble des disciplines sportives. De même, la deuxième section garantit, à la différence de l'ancien fonds d'aide au développement des services de presse en ligne, que cette famille de presse devra bénéficier d'au moins 80 % des aides.

Le fonds stratégique devra surtout se doter d'une doctrine d'intervention en faveur des projets les plus innovants. Une telle approche sélective s'impose pour deux raisons : le soutien public doit clairement constituer un levier pour inciter les entreprises de presse à faire face aux

mutations technologiques et non à les retarder ; il doit s'adapter aux contraintes de redressement des finances publiques, 33,5 M€ de crédits ayant été ouverts pour le fonds stratégique au titre de la loi de finances pour 2013, contre 38,3 M€ pour 2012.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Le plan d'aide à la presse écrite 2009-2011 a obtenu des résultats limités, qui se situent en deçà des objectifs de départ et ne sont pas en rapport avec les moyens budgétaires supplémentaires engagés par l'État, plus de 450 M€ sur trois ans, ni a fortiori avec le coût total cumulé des soutiens publics qui peut être estimé à 5 Md€ sur cette même période.

L'aggravation de la crise du secteur de la presse écrite concomitante à la tenue des États généraux a conduit les pouvoirs publics à adopter un ensemble de mesures sans avoir pu procéder à une évaluation préalable des dispositifs existants, ni orienter une partie des moyens financiers vers des mesures structurelles³⁸⁰. Les quelques mesures qui avaient une ambition de nature structurelle ne sont pas parvenues à modifier durablement les modes de distribution ni à adapter le secteur de la presse écrite aux mutations en cours.

Une réforme profonde de la politique d'aide à la presse reste plus que jamais une nécessité, compte tenu de son coût et de sa faible efficacité.

Elle passe d'abord par la poursuite des actions conduites depuis 2012 par le ministère pour améliorer l'efficacité de la gouvernance et du pilotage de cette politique. Si les orientations définies vont dans la bonne direction, les mesures conduites en matière de contractualisation, de transparence et de renforcement des moyens de contrôle et d'évaluation doivent encore trouver une traduction effective.

Le retour au niveau de dépenses antérieur au plan 2009-2011, qui s'était traduit par le doublement des moyens alloués au programme 180 « Presse », s'impose également dans un contexte marqué par les contraintes de maîtrise des dépenses publiques. L'évolution budgétaire suivie depuis 2012, et prévue jusqu'en 2015, témoigne à la fois d'une volonté de réduire le niveau des dépenses et de faire disparaître les rigidités qui empêchent de revenir au niveau de dépenses constaté avant la mise en œuvre du plan triennal.

³⁸⁰ Dans l'édition imprimée du rapport diffusée par la Documentation française, les termes « d'urgence » ont été, par erreur, substitués au terme « structurelles ». La correction a été opérée, le 13 février 2013, dans la présente version mise en ligne.

Plus regrettable encore, la baisse des crédits prévue par la programmation budgétaire triennale 2013-2015 ne repose pas sur une approche plus sélective de la politique d'aide qui permettrait de dégager des marges de manœuvre nouvelles, sans remettre en cause les priorités de l'État.

Il importe de refonder la stratégie d'intervention de l'État pour chacun de ses objectifs prioritaires :

- *pour le développement de la diffusion, une mise en cohérence des nombreuses aides existantes s'impose d'ici 2015, date à laquelle les accords relatifs à l'aide au transport postal viendront à échéance ;*
- *pour la préservation du pluralisme, une réflexion sur le périmètre d'application des tarifs postaux préférentiels et du taux de TVA « super réduit » à 2,1 % paraît nécessaire afin de mieux prendre en compte la situation particulière de chaque famille de presse au regard de l'objectif de préservation du pluralisme et des contraintes pesant sur le niveau de rentabilité économique de leur activité ;*
- *pour la modernisation du secteur de la presse écrite, le fonds stratégique nouvellement créé doit avoir pour objectif de mieux orienter les interventions de l'État sur les projets innovants.*

Si, en raison de ses montants, l'aide de l'État constitue un levier important de modernisation de la presse écrite, elle n'atteindra ses objectifs qu'à la condition que ce secteur professionnel poursuive lui-même sa mutation avec célérité, en tenant compte des évolutions en cours du secteur des médias, notamment avec le développement des réseaux sociaux.

Or le contrôle réalisé par la Cour a montré que des évolutions considérées comme le corollaire de l'aide massive de l'État, notamment en matière de mutualisation des moyens consacrés au portage, de réduction des coûts de la chaîne de distribution de la presse quotidienne nationale ou d'adaptation au numérique, ont été très modestes pendant la période 2009-2011.

Au regard de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

Concernant la gouvernance et le pilotage des aides :

1. *mettre en œuvre de façon effective la contractualisation avec les entreprises bénéficiant de subventions ;*

2. *publier le montant annuel des aides accordées à chaque titre de presse ;*
3. *systematiser les procedures d'évaluation et de contrôle et améliorer la cohérence du dispositif.*

Concernant la stratégie d'intervention de l'État :

4. *accompagner la baisse programmée des aides publiques d'une réflexion globale visant à :*
 - *mettre en cohérence les différentes aides à la diffusion d'ici 2015 ;*
 - *accentuer leur ciblage en faveur des familles de presse présentant des enjeux en termes de pluralisme ;*
 - *recentrer les aides à la modernisation sur les projets innovants.*
-

Sommaire des réponses

Ministre de la culture et de la communication	654
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances	657

Destinataire n'ayant pas répondu

Présidente de Presstalis

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION**

C'est avec beaucoup d'intérêt et d'attention que j'ai pris connaissance des analyses et des propositions de la Cour. Je suis consciente des limites du système actuel mais également de l'importance des enjeux du pluralisme de la presse. Conformément au mandat fixé par le Président de la République, je souhaite d'ailleurs entreprendre une remise à plat des dispositifs d'aide à la presse, en lien étroit avec l'ensemble des partenaires concernés. Le rapport de la Cour nourrira certainement la réflexion du groupe de travail, qui sera lancé sur ce sujet début 2013.

Comme le souligne la Cour, il convient de saisir le contexte qui a justifié sa mise en place pour tirer toutes les conclusions du plan d'aide 2009-2011. La presse écrite s'est retrouvée confrontée tout à la fois à une mutation technologique sectorielle de grande ampleur et de long terme, dont les effets continuent à se faire sentir, et à une crise conjoncturelle majeure. La concomitance de ces chocs a justifié l'accélération du calendrier des pouvoirs publics. Toutefois, en dépit du soutien important consenti par l'État dans l'urgence, ainsi que des efforts du secteur lui-même, les effets de ces crises n'ont été que partiellement atténués: deux titres importants de la presse quotidienne nationale ont ainsi disparu en 2012. La situation tant de l'édition que de la distribution et de la diffusion de la presse n'est pas stabilisée à ce stade.

Au-delà de ces remarques de contexte, des compléments d'analyse ou des nuances me semblent pouvoir être apportées à certains éléments d'appréciation rassemblés par la Cour.

S'agissant des aides à la distribution, le rapport regrette l'existence parallèle d'aides au postage et au portage. Elle refléterait une absence de choix de la part des pouvoirs publics et aurait amoindri leur efficacité. Sur ce point, je tiens à rappeler qu'il ne revient pas à l'Etat de se substituer aux titres de presse dans le choix de leur stratégie de distribution : c'est d'ailleurs à la demande de la profession elle-même, lors des États généraux de la presse écrite, qu'a été mise en place une aide au portage, visant à équilibrer le dispositif entre ces deux modes de diffusion. Cependant, je rejoins la préoccupation de la Cour relative à une meilleure articulation entre les aides à la diffusion et à la distribution de la presse, point stratégique qui fera certainement partie de la réflexion à venir sur la refondation des aides à la presse. Dans le respect des engagements souscrits par l'État avec l'ensemble de ses partenaires, et en confortant les stratégies des entreprises de presse elles-mêmes pour développer leur lectorat, les conditions du soutien à la diffusion doivent pouvoir évoluer.

Enfin, l'évaluation en cours du plan d'aide au portage pour le compte du ministère, tant dans ses effets que dans les moyens mis en œuvre, alimentera la réflexion à venir sur les aides à la distribution.

S'agissant plus particulièrement des messageries de presse, je tiens à souligner la dimension essentielle et structurante pour l'ensemble de la filière de la messagerie Presstalis pour assurer la diffusion des titres de presse, et singulièrement des quotidiens nationaux d'information politique et générale sur l'ensemble du territoire.

C'est pour cette raison que des aides importantes ont été accordées à Presstalis, en contrepartie d'efforts inédits de modernisation. Ces sujets n'ayant pas été traités spécifiquement lors des États généraux de la presse écrite, les aides accordées sont intervenues dans l'urgence. Presstalis, les coopératives d'éditeurs associées et l'Etat ont ensuite signé un accord tripartite en octobre 2012 afin de finaliser l'accompagnement financier de Presstalis dans la mise en œuvre de son plan de restructuration et de promouvoir une réorganisation industrielle de la filière. Les efforts sont partagés entre l'ensemble des acteurs afin d'assurer la pérennité de la filière de distribution et je serai vigilante sur leur mise en œuvre.

Enfin, s'agissant des aides à la diffusion, un bilan est en cours dans les services sur l'aide à la modernisation des diffuseurs. Je rejoins sur ce thème les préoccupations de la Cour et serai attentive à ce que, dans le cadre du Conseil supérieur des messageries de presse, la réflexion aboutisse pour assurer une meilleure répartition de la valeur entre les différents niveaux de la chaîne de distribution.

S'agissant des aides à la modernisation, le rapport souligne l'étape importante qu'a été la création du fonds stratégique pour le développement de la presse par le décret n° 2012-484 du 13 avril 2012. Le fonds permet de regrouper les aides directes à l'investissement, de les mettre en cohérence, et de les orienter plus efficacement et plus stratégiquement sur les projets d'investissement. À cet égard, je me permettrai de nuancer le regret de la Cour que le fonds n'ait pas été plus résolument orienté vers le numérique. En effet, les grands titres de presse n'ont pas encore trouvé un modèle économique viable sur le numérique et demeurent dépendants du papier. La modernisation de la chaîne d'impression constitue donc un enjeu majeur afin d'améliorer la qualité de l'écrit pour continuer à attirer les annonceurs. Je partage donc l'hypothèse de la Cour qu'en l'absence de l'accompagnement financier par le fonds de la modernisation industrielle des entreprises de presse, le recul des ventes papier aurait été plus marqué.

Quant aux données de synthèse, je confirme à la Cour que mes services sont en mesure de faire le calcul sur les montants d'aides directes ou indirectes reçues par les familles de presse ainsi que par les titres de presse. À cet égard, je rappelle que la publication annuelle de la ventilation des aides directes par titres est prévue à compter de l'exercice 2012. En pratique, la diffusion du détail des aides est déjà mise en œuvre à l'occasion d'échanges entre les services et les parlementaires nous sollicitant sur le sujet. Mes services pourront également s'appuyer sur l'important travail, réalisé par la Cour, pour analyser les aides au regard de l'audience des titres de presse. Une telle analyse est précieuse pour continuer de mettre le pluralisme et l'information politique et générale des citoyens au cœur des politiques de soutien à la presse, conformément à notre mission constitutionnelle.

Enfin, comme le note la Cour, la gouvernance du secteur a été renouvelée par le décret du 13 avril 2012. La contractualisation avec les principaux titres de presse bénéficiant des aides directes est très avancée, quatorze conventions étant déjà signées au 5 décembre 2012. La création d'un cadre permanent d'échange, de concertation et d'orientation contribue également à la construction d'une vision stratégique partagée, dans le respect de l'indépendance de la presse, qui exclut toute immixtion dans la stratégie économique des titres. De même, des dispositifs de vérification adéquats s'installent progressivement : le contrôle des factures certifiées est en place ; les conventions-cadres avec les principaux titres engagent naturellement une démarche d'évaluation, dont les modalités seront arrêtées en 2013 sur la base du rapport final de l'inspection générale des affaires culturelles.

C'est en m'appuyant sur les avancées positives énumérées ci-dessus, ainsi que sur les recommandations de la Cour, que j'entreprends la rénovation des aides à la presse. Aussi, je souscris pleinement à la préconisation de la Cour d'un meilleur ciblage des aides à la presse, qui va constituer le fil directeur de la réforme.

Élaboré en concertation avec la profession, le nouveau régime économique de la presse devra continuer d'accompagner la transition en cours, préparer l'avenir du secteur, favoriser mieux encore l'innovation technologique, les mutualisations indispensables, et le développement de la presse dans toutes ses dimensions, tout en prenant en compte les nécessaires impératifs de consolidation des finances publiques.

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE
DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

Je souscris pleinement à l'ensemble des orientations générales et des recommandations proposées pour améliorer l'efficacité et augmenter l'efficience des dispositifs de soutien à la presse. Un meilleur ciblage des aides budgétaires et fiscales est, après le très fort accroissement des aides décidées dans le cadre des « Etats généraux de la presse écrite » (EGPE), souhaitable et possible sans remettre en cause les fondements de l'intervention publique en la matière.

Une large concertation sur les aides à la presse a été annoncée pour 2013 par le ministère de la culture et de la communication. Cette concertation, qui pourra utilement s'appuyer sur les constats et recommandations de votre enquête, devra également veiller à éviter les écueils des EGPE, que vous avez mis en avant. Une réforme globale des aides à la presse devra ainsi s'appuyer sur un bilan global du précédent plan et sur la définition de priorités stratégiques pour le secteur, dans le respect de nos marges de manœuvres budgétaires qui sont restreintes.
