

LA GOUVERNANCE DES AIDES PUBLIQUES À LA PRESSE

RAPPORT

AU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

AU MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

REMIS PAR ALDO CARDOSO

LE 8 SEPTEMBRE 2010

RAPPORTEURS DE LA MISSION

BRICE BLONDEL, auditeur à la Cour des comptes

JEAN RICHARD DE LATOUR, inspecteur des finances

Paris, le 8 septembre 2010

Monsieur le ministre du Budget, des Comptes Publics et de la Réforme de l'Etat,

Monsieur le ministre de la Culture et de la Communication,

Objet : remise du rapport sur la gouvernance des aides publiques à la presse.

Par lettre de mission du 23 juin 2009, vous m'avez demandé de mener une réflexion prospective, destinée à « repenser la gouvernance des aides publiques à la presse ».

Cette réflexion, qui s'inscrit dans le fil du processus initié par les Etats généraux de la presse écrite, devait notamment aboutir à la formulation de recommandations permettant « de garantir, à terme, une gestion irréprochable et équilibrée des aides publiques à la presse, dans la perspective stratégique d'une évolution permanente de leur efficacité, qu'elle soit liée au maintien du pluralisme ou à l'amélioration des performances économiques ».

Tel est donc l'objet de ce rapport, dont j'ai soumis des éléments de conclusion à l'administration dès avril 2010, en vue d'approfondir les conditions de mise en œuvre des différentes propositions.

J'ai en effet choisi de ne pas en limiter le champ à la seule étude des structures de gestion des aides directes. Il m'a en effet paru indispensable de replacer l'analyse des dispositifs d'intervention de l'Etat et de leur évolution dans le cadre d'une réflexion plus large sur les finalités mêmes de cette intervention et les priorités qui devraient lui être assignées.

La presse écrite connaît une crise sévère.

Au déclin de sa diffusion sur longue période (due d'abord à l'évolution des modes de vie et à la concurrence des sources d'informations non écrites), puis à la prolifération d'une offre de « presse » instantanée et gratuite en ligne, s'est ajoutée la baisse récente et très significative des recettes publicitaires dans un contexte de crise économique.

Les éditeurs se sont adaptés au fil des ans, et cette industrie a beaucoup évolué : restructuration des titres et des groupes de presse d'information politique et générale (IPG), foisonnement de la presse magazine et à centres d'intérêts, développement des contenus d'informations en ligne. La presse IPG n'en demeure pas moins dans une situation financière extrêmement délicate, avec des offres qui peinent à rencontrer la demande diverse et éclatée des publics d'aujourd'hui.

L'information politique et la presse permettent aux citoyens de participer à la vie publique, pour autant que les titres respectent les termes d'un engagement déontologique. Elles sont au fondement de la démocratie et cette situation justifie le principe d'une intervention publique.

La fonction d'information des citoyens doit être assurée de façon indépendante des pouvoirs exécutif et législatif. Parce que les ressources des éditeurs ont souvent été insuffisantes, le soutien public et les mécanismes d'aide au pluralisme et à la diffusion se sont développés depuis le 19^{ème} siècle. Depuis la libération, le dispositif des aides s'est étoffé, complexifié, sédimenté, et force est de constater que même s'il représente aujourd'hui environ 12% du chiffre d'affaires du secteur économique, il n'a pas permis l'émergence ou la présence de titres de presse IPG, forts et indépendants de l'aide publique.

De nombreux mécanismes de soutien ont été mis en place, dont l'efficacité globale n'est pas établie (au delà d'avoir permis la survie de titres de presse existants). Leur coût, persistant et croissant, n'est pas à lui seul une garantie de vigueur des entreprises, de la qualité des contenus éditoriaux, de l'adaptation des modes et des supports de diffusion et de l'émergence de modèles économiques viables dans la durée.

Les fondements mêmes de l'intervention publique doivent profondément évoluer.

Dans ce contexte, tout en revenant à l'esprit de la loi Bichet – protection du pluralisme et maintien du principe de neutralité - la mission recommande de faire évoluer en profondeur le dispositif afin de l'adapter aux besoins d'aujourd'hui, de consolider et de faire émerger des entreprises d'information fortes et indépendantes capables d'enrichir l'opinion publique et la vie citoyenne par la production d'enquêtes, d'analyses, de synthèses et d'opinions adaptées à la diversité des publics.

La mission a acquis la très forte conviction que, dans le paysage d'une information immédiate et proliférante, c'est la valeur ajoutée des contenus éditoriaux qui dictera la survie et le développement d'une presse qui se veut prendre le temps de l'analyse pour transformer l'énoncé brut des faits en une information de qualité, utile et rare, par conséquent notoire et recherchée. A cette re-crédation de valeur doit être associée une meilleure capacité des producteurs d'information à tirer profit des mutations technologiques en cours et à venir et à s'adapter à la transformation des usages qu'elles impliquent.

Les propositions du rapport sont articulées autour de quatre axes :

1. *Un changement de posture de l'Etat et une clarification des objectifs de son intervention,*
2. *L'intensification des actions en faveur du lectorat,*
3. *Le renforcement de la régulation d'ensemble des marchés de la diffusion et de la distribution*
4. *La refondation des structures de pilotage de l'ensemble des aides.*

Ces quatre axes se déclinent en quinze propositions dont la mission recommande la prise en compte globale et l'application progressive.

Elles se veulent en effet cohérentes et complémentaires, de nature à changer les conditions du dialogue entre l'Etat et les éditeurs de presse. Elles permettraient à l'Etat de jouer son rôle de stratège en structurant les priorités et modalités de l'intervention publique, en assortissant la distribution des fonds publics de conditions dont la première serait la formalisation d'un contrat avec les bénéficiaires, en contrôlant mieux l'utilisation des fonds publics, en permettant une régulation d'ensemble du domaine de la distribution.

C'est donc un dialogue prospectif et urgent que la mission invite l'Etat à nouer avec les éditeurs de presse afin de définir avec chacun d'entre eux un contrat d'adaptation global, assorti de financements pluriannuels et de conditions de mise en œuvre. Ces aides devront être par définition limitées dans leur montant et leur durée.

L'efficacité du dispositif repose sur le regroupement des aides dans un fonds stratégique pour la presse, géré par la DGMIC au sein du ministère de la Culture et de la Communication.

Sa neutralité devra être garantie par :

1. *des conditions d'éligibilité, vérifiées de façon indépendante par la CPPAP ;*
2. *une instance de dialogue et de confrontation des points de vue de l'ensemble des acteurs, compétente pour examiner les orientations et priorités de l'aide publique ;*
3. *une autorité indépendante, garante des conditions d'ouverture et d'accès aux réseaux de distribution physiques et numériques ;*
4. *des mécanismes renforcés d'évaluation et de transparence des décisions publiques.*

Cet ensemble de mesures, sur la période de 5 ans (2012-2016), permettrait à la fois de mobiliser des fonds publics significatifs au bénéfice des producteurs de contenus d'information (près de 900 millions d'euros), tout en réduisant de plus de 400 millions d'euros, sur cette même période, le coût budgétaire total de l'intervention publique par rapport à une référence 2009. A cette échéance, il conviendrait de revoir le montant des aides allouées, une fois les reconversions effectuées et les nouveaux titres d'information établis.

Aldo CARDOSO

SOMMAIRE

INTRODUCTION & SYNTHÈSE.....	6
QUATRE AXES FONDAMENTAUX ET QUINZE PROPOSITIONS	7
UN SECTEUR EN CRISE.....	11
UNE RENTABILITÉ DURABLEMENT DÉGRADÉE.....	11
DES RELAIS DE CROISSANCE.....	17
LA PRESSE NUMÉRIQUE : UN MODÈLE ÉCONOMIQUE QUI PEINE À S’AFFIRMER.....	21
UN DISPOSITIF D’INTERVENTION A REPENSER.....	24
UNE AIDE MASSIVE.....	24
UNE MULTIPLICITÉ DE BÉNÉFICIAIRES.....	28
UN DISPOSITIF FRAGMENTÉ.....	32
UNE COHÉRENCE D’ENSEMBLE À RETROUVER.....	38
UN DISPOSITIF FAIBLEMENT PILOTÉ.....	40
AXE 1 : ACCOMPAGNER LA TRANSITION	44
PROPOSITION N°1 : CONDITIONNER L’OCTROI DES CONCOURS PUBLICS	44
PROPOSITION N°2 : PRIVILÉGIER L’INNOVATION ET LA PROMOTION DE NOUVEAUX MODÈLES PROFESSIONNELS	45
PROPOSITION N°3 : ENGAGER UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE MAÎTRISE DES COÛTS	47
PROPOSITION N°4 : RÉFORMER, SANS ATTENDRE, LES DISPOSITIONS RÉGISSANT L’AIDE AU PORTAGE.....	48
PROPOSITION N°5 : UN FONDS STRATÉGIQUE 2012–2016 POUR LA PRESSE.....	48
PROPOSITION N°6 : UNE TRAJECTOIRE QUINQUENNALE 2012–2016	50
PROPOSITION N°7 : UNE DÉMARCHE PRAGMATIQUE ET PROGRESSIVE	51
PROPOSITION N°8 : ADAPTER LES OUTILS DE PILOTAGE ET DÉFINIR DES PROCÉDURES LISIBLES.....	52
AXE 2 : INTENSIFIER L’ACTION EN DIRECTION DU LECTORAT	55
PROPOSITION N°9 : ÉTENDRE LA PORTÉE DES ACTIONS CONDUITES EN DIRECTION DES JEUNES LECTEURS.....	55
PROPOSITION N°10 : MENER À SON TERME LA RÉFORME DE LA DISTRIBUTION.....	57
PROPOSITION N°11 : UN MODÈLE ÉCONOMIQUE VIABLE POUR LA PRESSE D’INFORMATION EN LIGNE.....	57
PROPOSITION N°12 : ÉLARGIR LE CHAMP ET LA PORTÉE DE LA RÉGULATION.....	59
AXE 4 : REFONDER LES STRUCTURES DE PILOTAGE DES AIDES A LA PRESSE....	60
PROPOSITION N°13 : UNIFIER LA GOUVERNANCE DES AIDES À LA PRESSE.....	60
PROPOSITION N°14 : PRIVILÉGIER UNE GESTION OPÉRATIONNELLE EN ADMINISTRATION CENTRALE.....	63
PROPOSITION N°15 : UNE FONCTION D’ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE À LA HAUTEUR DES ENJEUX.....	64
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....	67
ANNEXE 2 : PANORAMA DU SECTEUR DE LA PRESSE.....	70
ANNEXE 3 : LES AIDES À LA PRESSE.....	72
ANNEXE 4 : LE FONDS DE MODERNISATION DE LA PRESSE.....	74
ANNEXE 5 : FDM, OBJECTIFS ET INDICATEURS.....	79
ANNEXE 6 : DIFFUSION ET DISTRIBUTION DE LA PRESSE FRANÇAISE À L’ÉTRANGER.....	80
ANNEXE 7 : DÉTAIL DES HYPOTHÈSES BUDGÉTAIRES.....	85
ANNEXE 8 : PERSONNES RENCONTRÉES	89

INTRODUCTION & SYNTHÈSE

L'intervention de l'Etat en faveur de la presse a pour finalité fondamentale de permettre aux citoyens de disposer de l'information la plus large possible, et d'être ainsi en mesure de participer à la vie publique.

Considérant qu'il ne revient pas aux seuls mécanismes de marché de garantir la circulation des idées ayant vocation à nourrir le débat public, l'Etat a choisi, par le mécanisme des aides à la presse, d'en favoriser l'expression en complétant les ressources des éditeurs ou en prenant à son compte une partie des coûts qu'ils supportent.

L'action des pouvoirs publics passe ainsi par un ensemble de mesures financières, gouvernées par le principe de neutralité, qui interdit à la puissance publique d'interférer avec la ligne éditoriale d'un bénéficiaire ou d'en favoriser certains, pour des motifs différents de ceux objectivés par une situation de fait.

Les montants consacrés par l'Etat à cette intervention ont été considérablement accrus par les mesures décidées à l'issue des Etats généraux de la presse écrite. Ils ont dépassé un milliard d'euros en 2009, soit plus de 12% du chiffre d'affaires du secteur.

Dans son discours de clôture des Etats généraux, le 23 janvier 2009, le Président de la République a estimé qu'une « réorganisation profonde du système des aides à la presse devait être engagée dans le but d'améliorer l'équation économique des entreprises de presse et de renforcer leurs fonds propres ». Il a souhaité que soient clarifiés leurs objectifs, modifiée leur gouvernance, contrôlée leur utilisation et que leur attribution s'inscrive dans « une logique d'investissement (...) plutôt qu'une logique de fonctionnement qui, par définition, n'a jamais de fin ».

Tel est le fondement de la lettre de mission adressée le 23 juin 2009 par les ministres de la culture et de la communication et du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, visant à mener une réflexion prospective destinée à repenser la gouvernance des aides publiques à la presse.

Cette réflexion, qui s'inscrit dans le fil du processus initié par les Etats généraux, devait notamment aboutir à la formulation de

recommandations permettant « de garantir à terme une gestion irréprochable et équilibrée des aides publiques à la presse, dans la perspective stratégique d'une évolution permanente de leur efficacité, qu'elle soit liée au maintien du pluralisme ou à l'amélioration des performances économiques ».

Le champ embrassé par une telle réflexion était donc potentiellement très large. L'enquête réalisée fin 2009 par l'Inspection générale des finances (IGF) à la demande des deux ministres, concernant l'analyse de l'efficacité des aides à la presse, a contribué à en couvrir une partie. La mission reprend à son compte une large part des conclusions de cette enquête, dont elle a pu discuter l'orientation et les résultats.

La mission s'est par ailleurs appuyée sur le bilan des dix ans du Fonds de modernisation de la presse réalisé par Patrick Le Floch, directeur de l'IEP de Rennes, dans le cadre d'une étude commandée par la Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) du ministère de la Culture et de la Communication, dont les conclusions ont été transmises le 31 janvier 2010.

Plus généralement, les travaux de la mission s'insèrent dans le tissu dense d'une réflexion nourrie, dont attestent les nombreux et importants rapports rendus publics au cours des dernières années, consacrés à la situation de la presse ou aux aides dont elle fait l'objet¹.

La mission tient en outre à remercier les services de l'Etat (au premier rang desquels la DGMIC et la direction du Budget) qui, tout au long de son intervention, lui ont apporté une contribution précieuse et ont fait preuve d'une grande disponibilité pour lui permettre de mener ses travaux.

Elle a bénéficié des nombreux éclairages précieux que lui a fournis Jean-Loup Arnaud,

¹ Rapport du sénateur Paul Lorient sur le fonds d'aide à la modernisation de la presse en 2004, rapport de Michel Muller sur le pluralisme et l'indépendance de la presse quotidienne fait au nom du conseil économique et social en 2005, rapport du sénateur Louis de Broissia sur la crise de la presse en 2007, rapport de l'Institut Montaigne sur la presse quotidienne en 2006, rapport de Marc Teissier au ministre de la culture et de la communication sur la presse face aux défis du numérique en février 2007 et rapport de Michelle Giazzi sur les médias et le numérique en 2008, rapport de M. Lasserre sur la réforme du CSMP et rapport d'Arnaud de Puyfontaine sur la modernisation de la diffusion en 2009.

président de la commission de contrôle du FDM.

La mission exprime enfin sa profonde reconnaissance à l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, tant directement que dans le cadre de la mission confiée à l'Inspection des finances, qui lui ont permis de bénéficier des éclairages nécessaires à une claire compréhension des enjeux complexes et multiples soulevés par la réflexion qu'il lui incombait de mener.

L'aide publique a probablement contribué à préserver le pluralisme et la richesse des media d'information écrite. Elle n'a pas pour autant suffi à faire émerger un modèle économique viable dans la durée – en particulier pour la presse d'IPG – seul véritable garant du pluralisme de la presse française, suffisamment ouvert aux nouveaux entrants et incitatif à l'innovation. Pire, elle a placé certains titres dans une situation de dépendance à l'égard d'un régime d'intervention peu incitatif au changement et encouragé la cristallisation d'une logique « d'abonnement à la subvention ».

Les efforts engagés jusqu'ici pour aider la presse papier à refonder ses équilibres ont échoué, faute probablement pour la puissance publique d'avoir toujours eu le courage de lui en rappeler la nécessité ; faute également d'une volonté suffisamment affirmée de la part des bénéficiaires eux-mêmes de renouveler la nature des relations financières qui les lient à l'Etat.

La plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission s'accordent sur la nécessité de repenser les fondements de cette intervention et de passer, pour reprendre les termes de l'un d'entre eux, d'une logique visant à aider « des acteurs et une industrie » à une logique dédiée à l'accompagnement d'une « fonction » (celle d'informer) et d'une « démarche » (ouverte à la nouveauté et à la nécessité de se réinventer sans cesse).

*
**

QUATRE AXES FONDAMENTAUX ET QUINZE PROPOSITIONS

LE PREMIER AXE FONDAMENTAL DE PROPOSITIONS VISE LE CHANGEMENT DE POSTURE DANS LAQUELLE LA MISSION JUGE QUE L'ETAT DOIT DÉSORMAIS SE SITUER EN VUE D'ACCOMPAGNER AU MIEUX LA NÉCESSAIRE TRANSITION DE LA PRESSE D'INFORMATION.

Une première série de propositions concerne l'indispensable clarification des objectifs que l'Etat assigne à son intervention.

La mission préconise notamment de conditionner l'octroi des concours publics aux éditeurs à l'engagement d'une stratégie globale de redressement et d'adaptation, assortie d'engagements évaluables (proposition 1).

Le cœur de cette proposition réside dans l'idée de faire de l'engagement d'une démarche contractuelle globale une condition d'accès aux aides à la presse. Cette démarche serait formalisée par une convention issue d'un dialogue entre le bénéficiaire et l'Etat dans le respect des priorités fixées par ce dernier. Elle serait fondée sur la prise d'engagements dont la tenue et l'effet seraient susceptibles d'être pleinement appréciés.

La mission considère que les priorités de l'aide accordée devraient être clairement réorientées en vue de soutenir l'innovation, le renouvellement de l'offre et la promotion de nouveaux modèles professionnels (proposition 2).

Plusieurs pistes sont susceptibles d'être explorées à cette fin : recentrer l'intervention de l'Etat en direction de véritables stratégies d'investissement ; dynamiser les stratégies commerciales ; encourager l'innovation et les stratégies de diversification plurimédia ; soutenir les laboratoires et incubateurs d'innovation portés par des associations professionnelles afin de pallier les carences du système français en matière de mutualisation des coûts de R & D et favoriser la monétisation des contenus en ligne.

Le second aspect de la réorientation des priorités de l'intervention de l'Etat résulte du caractère inéluctable qui s'attache à l'engagement d'une politique volontariste de maîtrise des coûts (proposition 3).

Partant du constat qu'il s'agit d'une condition essentielle de retour à l'équilibre des titres, la mission estime justifié d'exiger qu'elle devienne une composante à part entière de la stratégie des titres soutenus.

La mission considère en outre que l'indispensable redéfinition des priorités de cette intervention ne doit pas faire obstacle à la réforme rapide de certains dispositifs

d'aide aux éditeurs, dont l'ajustement paraît dès à présent nécessaire. C'est en particulier le cas de l'aide au portage (proposition 4).

*
* *

Une deuxième série de propositions a trait au nécessaire renouvellement des modalités que doit emprunter l'intervention de l'Etat pour mettre en œuvre de tels objectifs.

La mission propose la création d'un fonds stratégique pluriannuel pour la presse (proposition 5), dont les principaux bénéficiaires resteraient les titres de la presse d'IPG.

Garant de la cohérence d'interventions aujourd'hui fragmentées, celui-ci aurait vocation à regrouper l'ensemble des aides destinées aux éditeurs. La rigidité de certains dispositifs nécessiterait d'assigner à ce fonds un périmètre croissant dans le temps. La forte dépendance des titres les plus fragiles pourrait justifier de maintenir en l'état, à titre transitoire et sous certaines conditions, les aides au pluralisme.

Pour alimenter ce fonds, la mission propose de stabiliser, sur une base 2009, le montant des « aides à l'éditeur » (proposition 6).

Ce choix aurait pour effet de maintenir l'intervention de l'Etat à un niveau élevé et le conduirait à consacrer près de 900 millions d'euros sur 5 ans (2011-2016) à la restructuration du secteur de l'édition de « presse » (papier et numérique). Il n'impliquerait aucun coût supplémentaire par rapport à la situation de 2009 et permettrait même la réalisation d'une économie cumulée de presque 500 M€ sur la période.

La mission recommande d'adopter une démarche pragmatique et progressive pour assurer le succès de cette réforme (proposition 7)

Elle suggère une première expérimentation en 2011 de la démarche de contractualisation avec la PQN et son extension à la PQR, la PQD, à la PHR et aux news IPG en 2012. Compte tenu de leur ambition et des bouleversements qu'elles impliquent, les propositions de la mission nécessitent une vigoureuse adaptation des outils d'intervention et la définition de procédures lisibles et transparentes (proposition 8).

La mission recommande en particulier d'assigner au niveau législatif ou réglementaire le soin de définir les principes généraux du nouveau dispositif, et de donner

à l'administration les moyens d'en faire évoluer plus sagement le fonctionnement.

Elle préconise d'associer des indicateurs pertinents à l'aide octroyée, permettant d'évaluer le retour sur investissement des projets soutenus et de réduire l'asymétrie d'information Etat / bénéficiaires.

Elle suggère de définir des seuils, garants d'une répartition équitable des aides (un seuil maximum d'intervention par bénéficiaire, une enveloppe globalisée par famille de presse).

Elle estime que l'effet de levier de l'action publique pourrait se trouver renforcé par un recours accru à des modes d'intervention propices à l'engagement d'une démarche contractuelle (avances remboursables, garanties d'investissement).

LE DEUXIÈME AXE RETENU PAR LA MISSION CONCERNE L'INTENSIFICATION DES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DU LECTORAT

La mission propose d'étendre la mesure en faveur de l'abonnement jeune lecteur à la presse payante en ligne et d'engager de nouvelles actions de sensibilisation et d'éducation au lectorat (proposition 9).

LE TROISIÈME AXE PROPOSÉ PAR LA MISSION VISE À RENFORCER LA RÉGULATION D'ENSEMBLE DES MARCHÉS DE LA DISTRIBUTION ET DE LA DIFFUSION.

La mission recommande d'accorder une priorité politique forte à la réforme du système de distribution (proposition 10), en vue de permettre à ce dernier et aux éditeurs de proposer ou recourir à des prestations assises sur la vérité des coûts, garante de la rationalité des choix des acteurs.

Si la proposition 11, relative aux mesures à prendre en vue de favoriser l'émergence d'un modèle économique viable pour la presse d'information en ligne, dépasse le cadre assigné à la mission, celle-ci a jugé opportun d'alerter l'Etat sur le rôle qu'il pourrait jouer dans la structuration d'un environnement dont dépend l'avenir des titres concernés.

Enfin, la mission estime que la réforme en cours du CSMP ne constitue qu'une première étape, qui ne suffira pas, à elle seule, à assurer un traitement global et cohérent de l'ensemble des problématiques liées à la tarification et à la concurrence en matière de distribution et de diffusion de la presse (proposition 12).

LE QUATRIÈME ET DERNIER AXE CONCERNE LES MESURES QUE LA MISSION SUGGÈRE DE PRENDRE EN VUE DE REFONDER LES STRUCTURES DE PILOTAGE DE L'ENSEMBLE DES AIDES À LA PRESSE.

La mission préconise en premier lieu d'unifier l'ensemble des structures de gouvernance afin de leur conférer une vision d'ensemble, garante de la cohérence de l'intervention de l'Etat (proposition 13).

La mission recommande de conférer une forte visibilité à l'échelon en charge du pilotage global du dispositif, dans le cadre d'un forum permanent et d'une convention annuelle associant la profession à l'élaboration des priorités stratégiques. Elle suggère d'en faire une instance oeuvrant à renforcer la transparence et la publicité de l'intervention publique.

La mission recommande de privilégier le maintien sous conditions d'une gestion opérationnelle du dispositif en administration centrale (proposition 14).

Elle considère notamment que confier cette gestion à un nouvel opérateur est une piste

qui présente autant de risques que d'avantages. En revanche, la mission signale la nécessité pour l'administration de conduire une véritable « révolution culturelle » pour animer le dispositif dont elle recommande la mise en place.

Enfin, la mission recommande fortement de structurer sans attendre une fonction d'évaluation et de contrôle à la hauteur des enjeux (proposition 15)

Elle considère en effet que cette nécessité ne peut plus être repoussée. Elle propose d'en faire une fonction spécialisée, dotée de moyens importants assis sur le budget des aides à la presse. Elle ne méconnaît pas l'intérêt qu'il y aurait également à mettre en place une structure d'évaluation indépendante, directement rattachée au ministre.

*
* *

Première partie

CONSTATS

UN SECTEUR EN CRISE

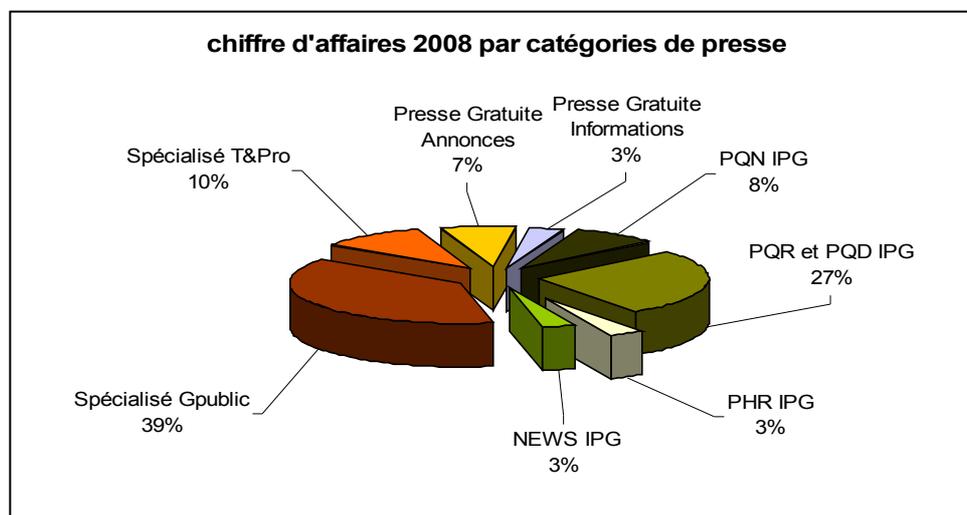
UNE RENTABILITÉ DURABLEMENT DÉGRADÉE

Panorama du secteur

■ La presse Editeur en France emploie plus de 50.000 salariés pour un chiffre d'affaires de 10,6 Md€ en 2007, dont 56% de recettes de ventes (6 Md€) et 44% de recettes publicitaires (4,6 Md€). Un panorama détaillé du secteur figure en annexe.

■ La presse, comprise dans son ensemble, regroupe plus de 4700 titres (dont 4000 payants). Une vingtaine de groupe possèdent l'essentiel des titres de la presse française :

- Cinq groupes dominent le secteur de la presse grand public : Hachette-Lagardère, Prisma Presse, Mondadori France, le groupe Bayard presse et le groupe l'Express-l'Expansion.
- La presse quotidienne nationale (PQN) compte trois acteurs majeurs : le groupe Figaro Socpresse, le groupe Amaury et le groupe Le Monde ;
- La presse quotidienne régionale (PQR) a pour principaux leaders les groupes SIPA Ouest-France, EBRA, Sud Ouest, GHM, la Voix du Nord.
- La presse quotidienne gratuite d'information est structurée autour des activités de Bolloré Medias (Direct Matin/Soir), 20 minutes et Metro.
- La presse technique et professionnelle est dominée par la présence de trois groupes : Wolters Kluwer, Reed Elsevier, Le Moniteur



■ La presse d'information politique et générale (PIPG) payante, si elle représente environ 45% du chiffre d'affaires du secteur, ne compte que 548 titres (dont 333 pour la seule presse hebdomadaire régionale, 69 pour la presse quotidienne régionale et départementale, 10 pour la presse quotidienne nationale et 5 magazines « news »). La PQR et la PQD représentent 60% du chiffre d'affaires de la presse d'IPG.

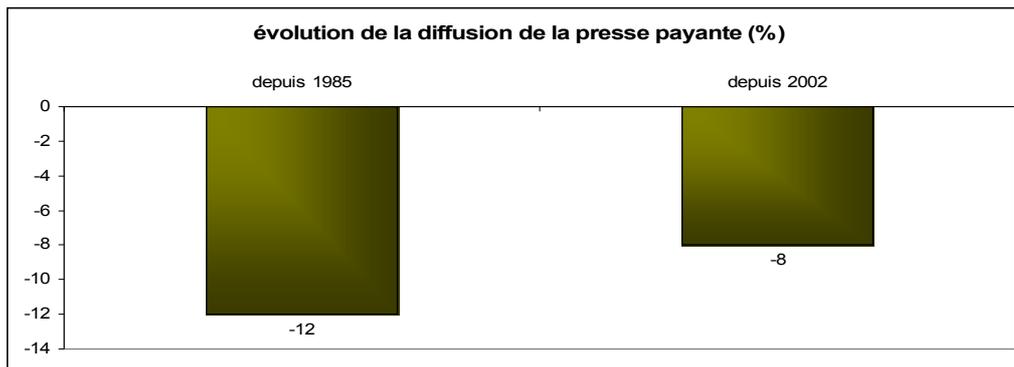
■ Deux titres de la PQN (Le Monde et Le Figaro) assurent à eux seuls la moitié de la diffusion nationale avec des tirages de plus de 100 millions d'exemplaires annuels, loin devant Aujourd'hui en France, Libération, les Echos (entre 30 et 90 millions d'exemplaires). Le tirage de la Tribune, de l'Humanité et de France Soir ont connu une diffusion en 2008 évoluant autour ou sous le seuil des 20 millions d'exemplaires.

■ Ouest France est de très loin le principal titre de la PQR, avec un tirage annuel de près de 270 millions d'exemplaires. Derrière lui, le Parisien, Sud Ouest et la Voix du Nord avoisinent 100 millions d'exemplaires. Les autres titres tirent entre 50 et 85 millions d'exemplaires.

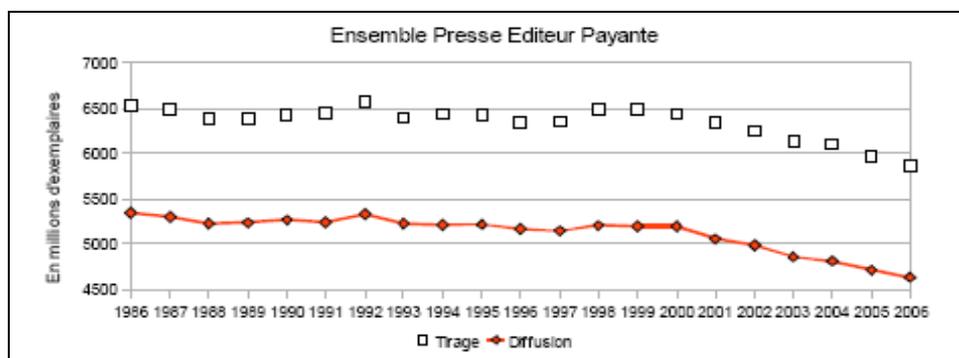
■ La presse magazine se caractérise par le poids des magazines TV (Télé Z et Télé 7 jours ont des tirages de près de 100 millions d'exemplaires par an).

L'érosion du lectorat de la presse payante

■ La diffusion de la presse écrite payante tend à régresser (-12% depuis 1995, - 8% sur la seule période 2002-2007), quand, sur la même période, la presse gratuite d'information a connu un essor significatif.



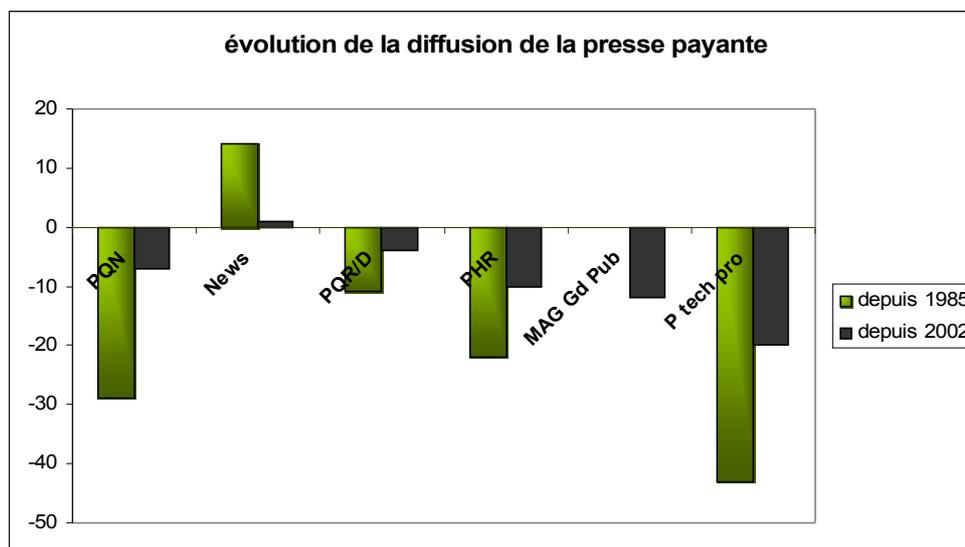
■ L'érosion du tirage et de la diffusion payée des quotidiens français, régionaux ou nationaux, est donc une tendance de long terme, commune à l'ensemble des pays de l'OCDE et amorcée dès les années 1960.



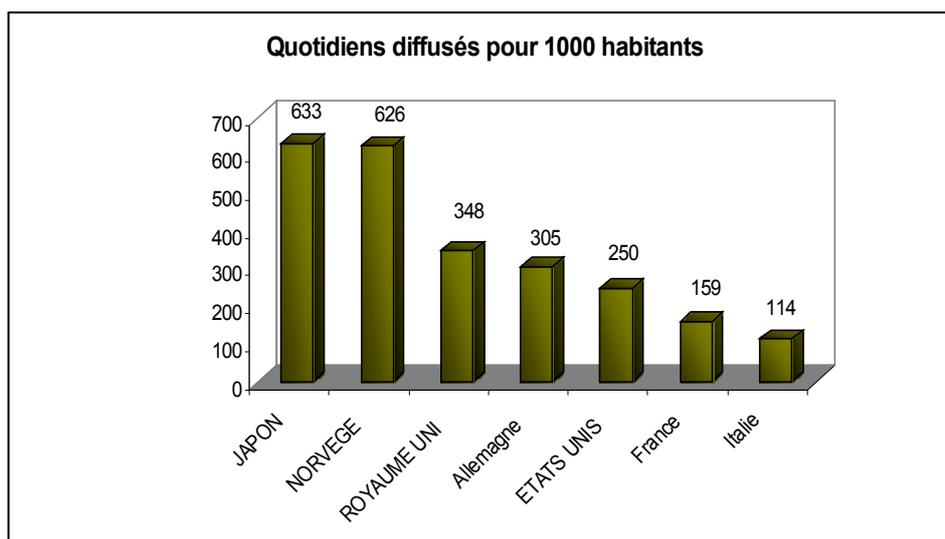
Source : ministère de la culture / Mission Cardoso, juin 2009.

■ L'ampleur de la baisse n'affecte pas toutes les familles de la presse éditeur payante dans les mêmes proportions :

- Entre 1985 et 2007, la diffusion des news magazines a augmenté de 14%. Elle a en revanche baissé pour tous les autres types de presse sur la même période : PQN (29%), PQR (-11%), presse magazine spécialisée technique et professionnelle (-43%).
- Sur la période 2002 – 2007, la forte hausse qu’avait connue les News magazines s’est interrompue. Si le nombre important des créations de titres dans la presse magazine grand public avait permis de compenser la diminution de la diffusion moyenne, celle-ci a sensiblement décliné au cours des dernières années (-12%).

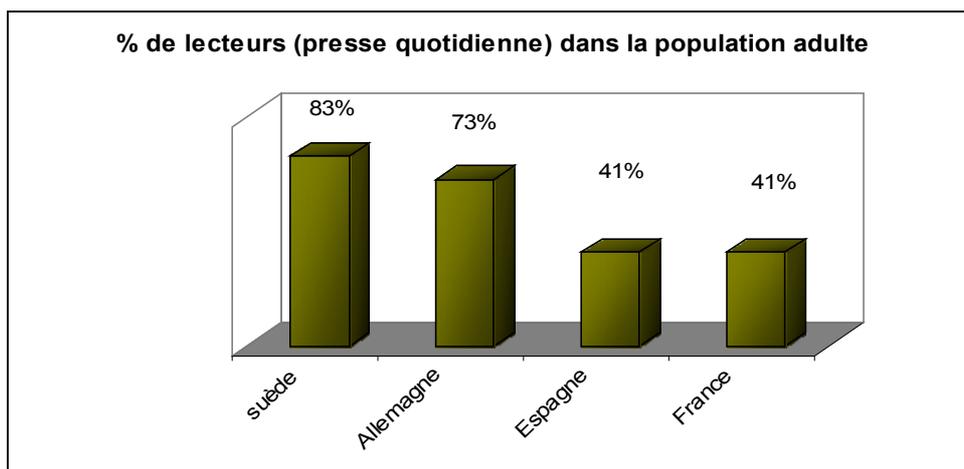


- Un certain nombre de facteurs structurels accentuent ces tendances en France. Celle-ci fait partie des pays au sein desquels le nombre de quotidiens diffusés pour 1000 habitants est le plus faible.



Source : Louis de BROISSIA, rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires culturelles du sénat sur la crise de la presse, 2007-2008

- L'Allemagne et la Suède ont pour leur part des taux de lecteurs de la presse quotidienne beaucoup plus élevés.

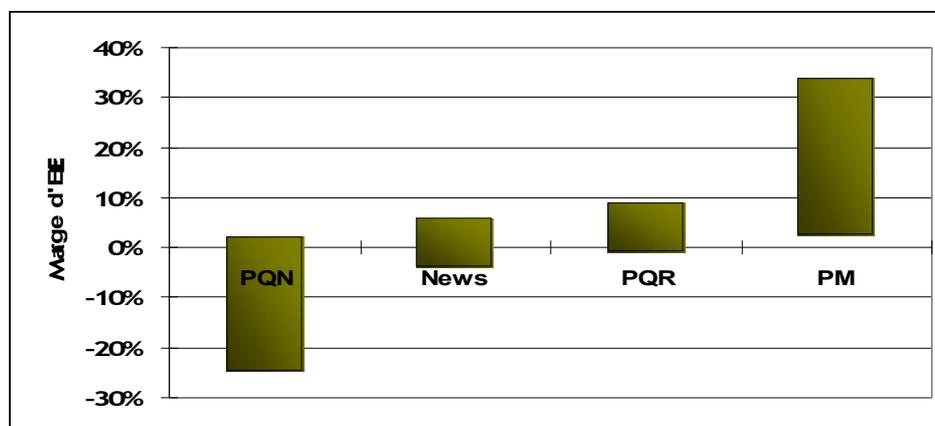


Source : Inspection générale des Finances, la situation de la presse quotidienne dans quatre pays européens, 2008.

■ La proportion de jeunes dans le lectorat est peu élevée en France. La presse écrite y appréhende donc avec beaucoup de difficultés le besoin de renouvellement du lectorat et la conquête de nouveaux publics.

Une situation financière très préoccupante

■ Si tous les types de presse sont affectés par les effets de la crise, la presse quotidienne nationale (PQN) est dans la situation la moins favorable. Pratiquement tous les titres de PQN ont été déficitaires en 2009. Entre 2004 et 2008, un seul d'entre eux a dégagé une marge d'EBE supérieure à 5 %. Un taux supérieur à 10% constitue normalement le critère permettant d'apprécier la capacité d'un titre à réaliser les investissements nécessaires à son développement.



Source : IGF, analyse de l'efficacité des aides à la presse (décembre 2009).

■ Pour 2008, une première estimation de la DGMIC relève une forte diminution du nombre de titres, notamment pour les catégories de presse magazine spécialisée grand public (loisirs, etc.) et technique/professionnelle. Cette diminution traduit un nombre important de cessations de parution dès la fin 2007, couplée à une baisse des créations de titres en 2008, phénomènes accentués en 2009.

Une réduction durable des recettes publicitaires

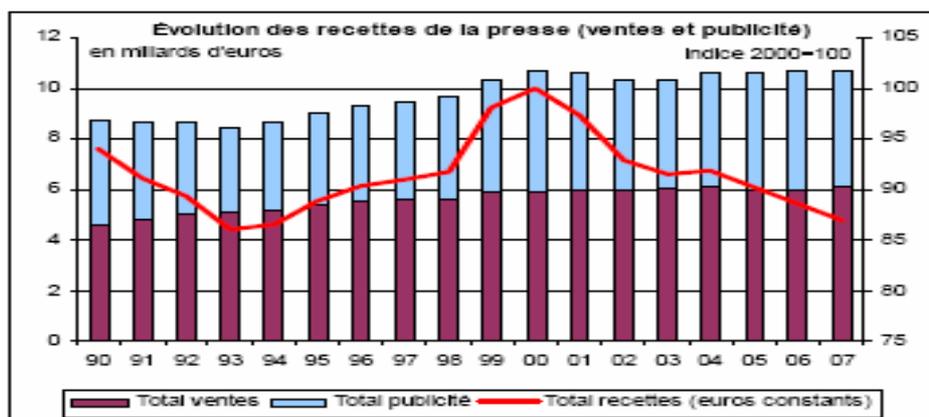
■ Dans un contexte de déclin du lectorat, les recettes tirées de la publicité ont ponctuellement permis à la presse de stabiliser son chiffre d'affaires. Les travaux de M. Patrick Le Floch en fournissent l'explication :

Les recettes publicitaires déterminent les cycles

« Statistiquement, la relation entre le chiffre d'affaires des ventes et le chiffre d'affaires total s'avère de piètre qualité, alors même que le chiffre d'affaires global est une relation linéaire des recettes publicitaires (avec une inélasticité de 0,5) : une augmentation de 10% des recettes publicitaires engendre une augmentation de 5% des recettes totales (le chiffre correspond au poids de la publicité dans le total). Si le chiffre d'affaires des ventes (...) ne suit pas la tendance observée au niveau des volumes diffusés, c'est parce qu'il est influencé par un effet-prix qui permet de stabiliser globalement les recettes. L'effet prix l'emporte donc sur l'effet quantité² »

Depuis le début des années 2000, toutefois, les recettes tirées par la presse quotidienne payante de la publicité ont considérablement diminué. Selon Zenith Optimedia, la baisse des revenus publicitaires, marquée en 2009 (-17 %), devrait se poursuivre en 2010 (-4,5 %). Cette situation, dont rien ne permet d'affirmer qu'elle s'infléchisse radicalement au cours des prochaines années, est pour une large part imputable :

- à la migration des annonceurs vers d'autres supports (TV³, journaux gratuits, internet) ;
 - à la pression à la baisse des tarifs qu'amplifie la présence d'acteurs en position dominante sur le marché des annonces en ligne ;
 - aux effets de la crise économique sur l'activité des annonceurs (marché immobilier, offres d'emploi par exemple).
- La presse quotidienne nationale n'est pas la seule à en supporter les conséquences. Les revenus tirés par la presse quotidienne régionale (PQR) des annonces classées ont ainsi connu une réduction brutale de 40 % en 2009. Selon l'IGF⁴ « l'impact de cette chute est de l'ordre de 3% à 5% de marge d'EBE sur les titres ».
- La hausse du prix des titres qui avait permis de lisser l'effet de l'érosion de la diffusion sur le chiffre d'affaires, n'est pas en mesure de compenser dans le même temps la chute des revenus publicitaires.



Source : ministère de la culture / Mission Cardoso, juin 2009.

- Le caractère structurel de la crise à laquelle est confrontée la presse ne lui permet donc pas d'espérer redresser à moyen terme la structure de ses recettes pour en escompter un retour à l'équilibre⁵.

Des coûts élevés

² Patrick Le Floch, Bilan des 10 ans du FDM, étude commandée par la DGMIC, IEP de Rennes, 31 janvier 2010

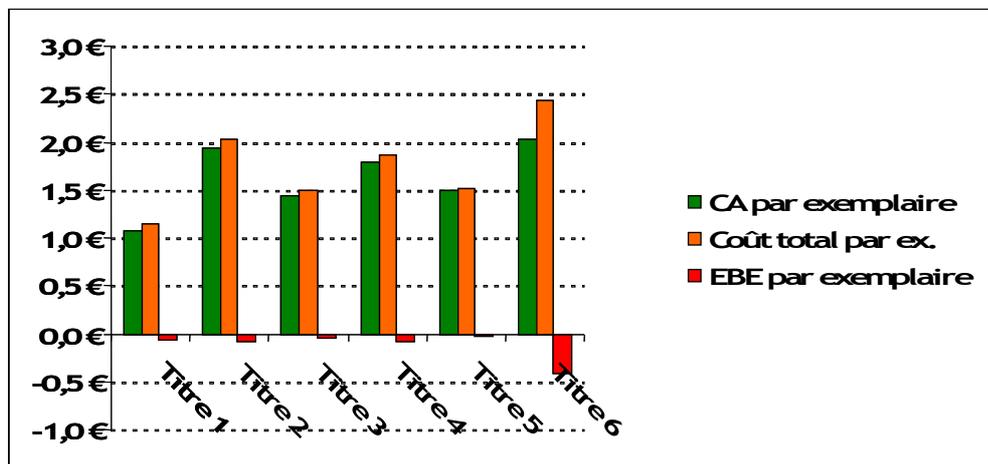
³ Si la presse est en France le premier grand média publicitaire avec 37% de parts de marché, son poids a tendance à diminuer alors que celui de la télévision (36% en 2007) augmente.

⁴ IGF, analyse de l'efficacité des aides à la presse, décembre 2009, p.12

⁵ ce diagnostic avait été posé dès 2009, dans le cadre des EGPE : « Un retour à une meilleure conjoncture ne suffira cependant pas à lui seul à rétablir l'équilibre » (Livre vert, I, page 21)

■ Si ses effets à court terme sont stabilisateurs, la hausse continue, depuis plus de 20 ans, du prix au numéro des titres peut être pour partie tenue responsable de la chute des ventes.

■ Or la structure des coûts supportés par ces titres est un facteur de rigidité qui permet mal au prix de s'ajuster à la baisse. Les travaux réalisés par l'inspection des finances ont ainsi permis à la mission de disposer d'une vision enrichie et actualisée des surcoûts liés au processus de fabrication, de distribution et de commercialisation des journaux. Ces travaux jettent un nouvel éclairage sur l'ampleur des difficultés d'exploitation des titres de la presse quotidienne nationale, dont le coût à l'exemplaire excède fréquemment le chiffre d'affaires qui en est tiré.



Base : Presse quotidienne

Source : IGF, analyse de l'efficacité des aides à la presse, décembre 2009

■ La moindre dépendance de la presse française aux recettes publicitaires par rapport à ses homologues étrangers, et l'effet d'amortisseur que joue à ce titre le système d'aides (cf. infra), peuvent expliquer en partie cette situation.

La presse française face à l'enjeu de la réduction des coûts selon la mission Le Floch

« Les réponses conjoncturelles des éditeurs dépendent principalement des modèles économiques existants. Il apparaît nettement que l'intensité des politiques de réduction de coûts (effectifs, salaires, pagination...) varie en fonction du degré de dépendance du modèle économique à la publicité : lorsque le modèle économique repose principalement sur la publicité, les réductions de coûts sont drastiques (cas de la presse quotidienne américaine, cas des gratuits rédactionnels). Les entreprises de presse quotidienne française connaissent cependant des évolutions moins marquées que celles que l'on peut observer à l'étranger. C'est paradoxalement la faiblesse relative de leur modèle qui les met à court terme à l'abri des ruptures que l'on observe ailleurs⁶ ».

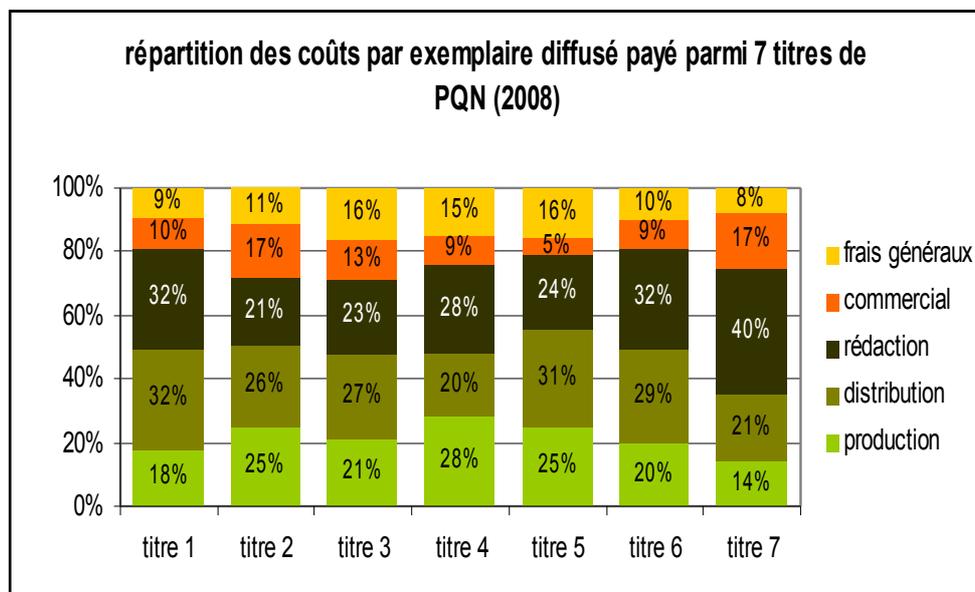
■ Cinq facteurs contribuent par ailleurs directement à déformer la structure de coût des titres de la presse quotidienne nationale :

- Les surcoûts salariaux liés à l'impression qui résultent de la convention dite « du livre » et d'accords conclus plus récemment⁷ ;
- Le maintien de sureffectifs qui engendrent une faible productivité ;

⁶ Patrick Le Floch, Bilan des 10 ans du FDM, étude commandée par la DGMIC, IEP de Rennes, 31 janvier 2010

⁷ les EGPE en avaient déjà fait le diagnostic : « L'impression d'un titre quotidien représente entre 20 et 35 % de ses coûts. L'essentiel du coût de fabrication vient (...) de l'importance des frais de personnel liés, dans l'imprimerie de presse, à des salaires élevés et à la présence de sureffectifs. Dans ce domaine, d'importantes marges de réduction des coûts sont donc identifiées, en comparaison notamment avec le labeur » Livre vert, I, p. 21.

- des moyens de production encore peu mutualisés ;
 - Les surcoûts imputables au modèle tarifaire de PRESSTALIS (ex-NMPP) pouvant atteindre 60% du prix facial.
 - Les surcoûts liés à la part trop importante des effectifs « non écrivains » qui constituent 10% à 20% de certaines rédactions.
- La situation de chaque titre est toutefois spécifique et mérite d'être nuancée, comme l'illustre le graphique suivant :



Source : IGF, analyse de l'efficacité des aides à la presse, décembre 2009

- La presse quotidienne régionale et la presse magazine sont concernées, à un moindre degré, par des difficultés comparables. Si chaque titre de la PQR dispose de sa propre imprimerie, les coûts unitaires d'impression varient d'un facteur allant de un à trois selon les accords d'effectifs en vigueur ; les plans de charge des rotatives sont un facteur important de variation de la productivité. Si les titres de la presse magazine ne supportent pas des surcoûts d'impression comparables à ceux des quotidiens (en particulier nationaux), compte tenu du recours à des imprimeurs relevant de la convention « du labeur », ils partagent avec ceux-ci des coûts importants de distribution pour la vente au numéro.

DES RELAIS DE CROISSANCE

- Plusieurs facteurs ont été identifiés par la mission et les travaux qui l'ont nourrie, comme étant susceptibles de desserrer l'étau sur la structure des coûts de la presse écrite, lié à une baisse durable de la diffusion que ne compensent plus des recettes publicitaires durablement réduites et à un prix élevé imputable à des coûts mal maîtrisés.

La rationalisation du cycle d'impression

- Deux éléments peuvent y concourir :
- La mutualisation des capacités d'impression est une condition essentielle d'amélioration des taux d'utilisation des rotatives.
 - L'externalisation de l'impression en vue de permettre aux titres de se recentrer sur la production de contenus et de maîtriser leurs surcoûts.

- Les titres de la presse quotidienne se caractérisent encore par une logique d'intégration verticale des moyens de production. Incentés en cela par le système d'aides à la presse (cf infra, partie 2), ils ont multiplié, au cours des dix dernières années, des investissements lourds au point

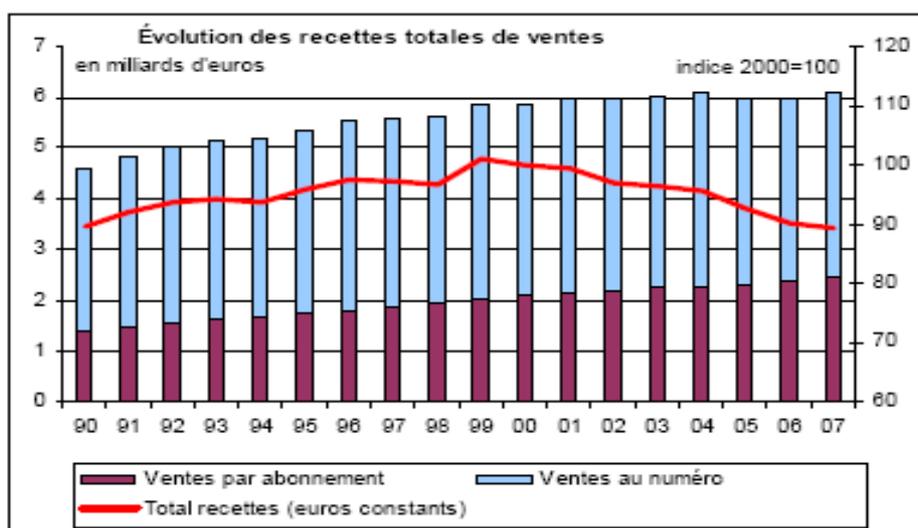
de générer des surcapacités qui n'en garantissent pas l'amortissement. La situation est toutefois contrastée entre familles de presse.

- Les trois principaux groupes de la PQN disposent de leur propre imprimerie (Le Figaro, Le Monde et le groupe Amaury) ;
- Les autres titres de la PQN ont recours au seul imprimeur indépendant de la convention du livre (Riccobono) ou utilisent les capacités d'impression d'autres titres ;
- Chaque titre de la PQR dispose de sa propre imprimerie, avec, selon l'IGF, des coûts d'impression unitaires variant de 0,7€ à 0,22€ par exemplaire hors papier, ce qui met en évidence les marges de réduction des coûts par l'optimisation de la chaîne de fabrication.

■ Les investissements réalisés avec l'aide de l'Etat ont conforté un statut « d'imprimerie de presse ». La mission considère qu'aucun argument technique ou relatif à la qualité ne justifie l'exclusivité de fait dont elle jouit pour l'impression de la plupart des titres de presse écrite. En particulier, l'absence de recours à la concurrence proposée par l'imprimerie du labeur⁸ contribue à maintenir des coûts de fabrication élevés. Plusieurs exemples indiquent en effet les perspectives d'accroissement de la rentabilité qui pourraient être attendus d'un basculement vers le labeur : l'inspection des finances évalue cette croissance potentielle à 7 points de marge sur EBE⁹.

La faible part de la diffusion par abonnement

■ La France se caractérise par la prépondérance de la vente au numéro et par un faible niveau de distribution par voie postale ou par portage (abonnement). Or, sur le long terme, l'abonnement et la fidélisation du lectorat constituent des facteurs de stabilité voire de croissance des recettes de l'édition de presse payante (cf. graphique infra sur la période 1990-2007).



Source : ministère de la culture / Mission Cardoso, juin 2009.

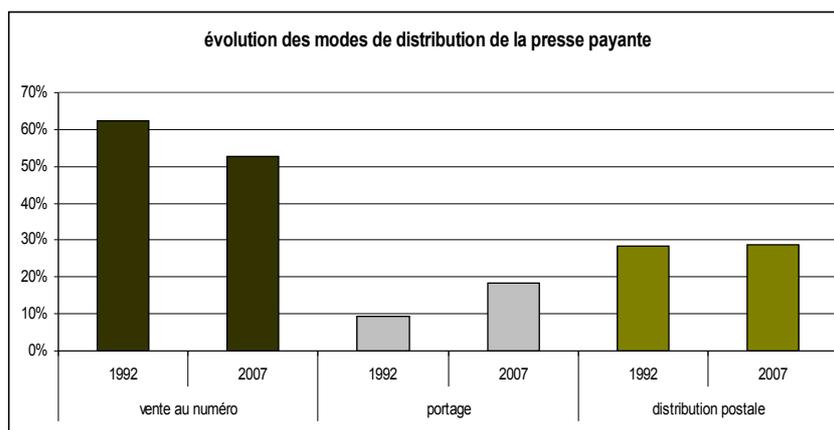
■ L'abonnement, quel que soit son mode d'acheminement, entraîne des frais moindres que la vente au numéro dont les NMPP - devenues « Presstalis » - assurent la distribution. L'abonnement présente l'intérêt majeur sur le plan financier de laisser aux titres de presse le bénéfice de leurs augmentations tarifaires.

Un basculement progressif vers le portage

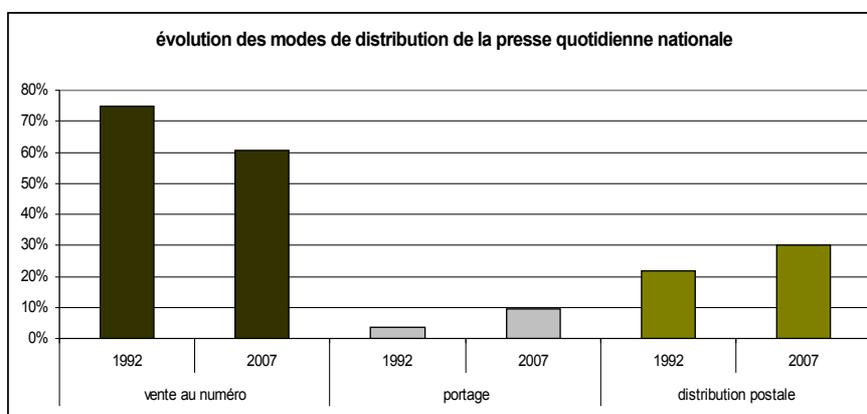
■ Sur le moyen terme, la part de la vente au numéro tend à décroître au profit du portage, tandis que la part de la distribution postale est stable.

⁸ Certains titres ont toutefois déjà recours à une formule mixte (labeur / imprimerie de presse) : France Soir, Présent.

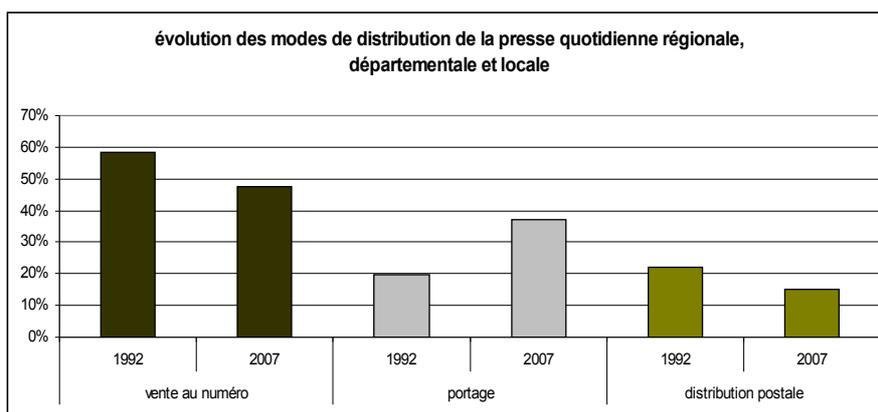
⁹ A titre d'illustration, la sortie de Direct Matin Plus, sur un imprimeur du labeur suite à une grève des imprimeries de la PQN en 2009 a permis la confection d'un produit d'une qualité équivalente si ce n'est supérieure, à un coût sensiblement moindre.



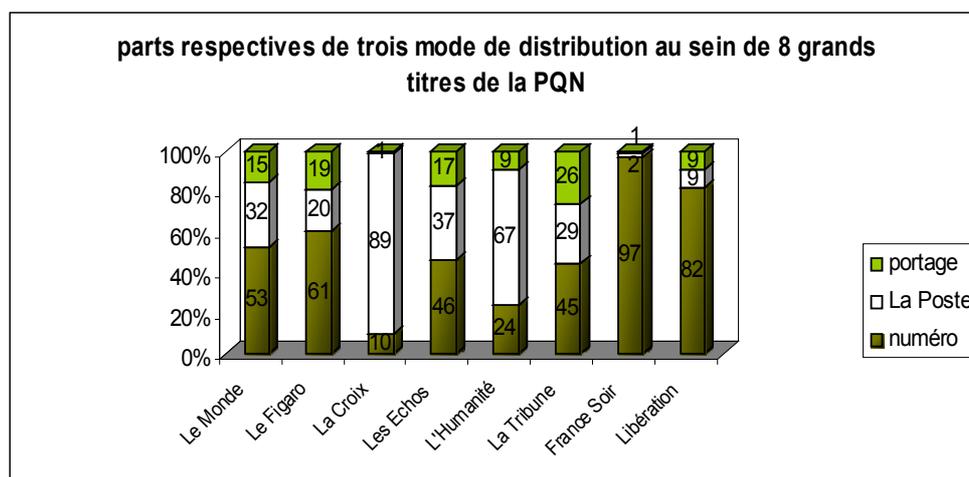
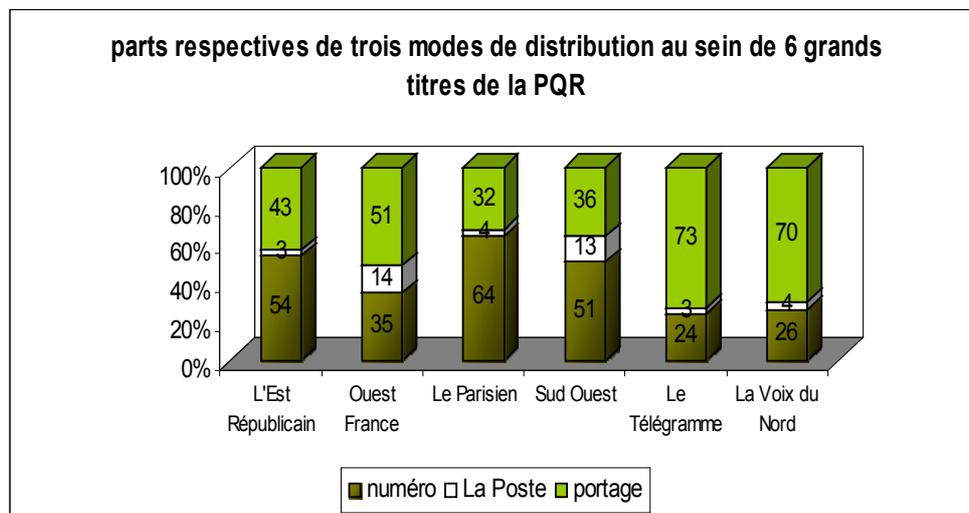
■ Cette évolution est sensible au sein de la presse quotidienne nationale dont la distribution au numéro a connu une diminution sensible entre 1992 et 2007 tandis que la part du portage, si elle demeure modeste, a plus que doublé.



■ Elle est plus marquée encore au sein de la presse quotidienne régionale, départementale et locale, dont le basculement vers le portage est bien plus important.



- Le portage, facteur important de fidélisation des lecteurs de quotidiens, n'est souvent prépondérant qu'au sein de la PQR où il supplante fréquemment la vente au numéro. La situation au sein des titres de la PQN est beaucoup plus hétérogène.



Source : OJD / IGF / Mission Cardoso, juin 2009.

- Deux facteurs contribuent cependant à limiter le développement du portage : d'une part, le fort taux de subvention dont bénéficie la distribution postale de la presse quotidienne d'information politique et générale, qui réduit l'avantage comparatif du portage ; d'autre part la fragmentation des réseaux de portage et la faiblesse du portage multi-titres.

L'adaptation de l'offre aux attentes du lectorat

- Les nouvelles formules lancées par la plupart des grands quotidiens nationaux au cours des cinq dernières années n'ont pas suffi à redresser les courbes de diffusion.
- Cela s'explique pour partie par la timidité des évolutions introduites et par la relative indistinction du traitement de l'information¹⁰. Mais le positionnement généraliste des titres de la PIPG ne leur permet pas aisément de casser l'image d'une « marque » qui constitue par ailleurs l'un de leurs principaux actifs.
- La faiblesse des dépenses d'études marketing témoigne des marges de progression des journaux dans la connaissance de leurs lecteurs et la prise en compte de leurs aspirations.

La stabilité de l'actionnariat

¹⁰ Selon Louis de Broissia (rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires culturelles du sénat sur la crise de la presse, 2007-2008), Le Parisien, qui propose un traitement décalé de l'actualité, et La Croix, qui fait valoir sa sensibilité catholique, sont les deux seules exceptions à la règle.

■ Mobiliser ces facteurs de croissance suppose d'être en mesure de réaliser des investissements dont la rentabilité peut être différée dans le temps. Or la faible profitabilité du secteur réduit sa capacité à attirer les capitaux nécessaires au financement de son développement ou de sa restructuration.

■ Dans ce contexte, les titres soutenus par un actionnaire stable et disposé à investir sans perspectives de rentabilité immédiate se situent dans une situation avantageuse par rapport à ceux dont l'actionnariat est morcellé ou ne disposant pas d'une capacité d'investissement suffisante. Pour cette seconde catégorie de titres, les fonds propres, lorsqu'ils existent, tendent à devenir une ressource « consommable »¹¹.

LA PRESSE NUMÉRIQUE : UN MODÈLE ÉCONOMIQUE QUI PEINE À S'AFFIRMER

Les nouveaux média numériques se développent dans le contexte d'une profonde modification des usages de la presse

■ Si l'offre de presse en ligne n'est pas à l'origine du reflux de la diffusion de la presse écrite, qui s'inscrit dans une tendance de long terme, son développement contribue fortement à bouleverser la relation du citoyen à l'information, en lui permettant notamment de s'affranchir de la plupart des contraintes inhérentes aux média traditionnels.

■ L'accès à l'information en ligne se caractérise par :

- Son instantanéité, quand les média traditionnels sont conduits à traiter l'information plusieurs heures ou jours après ;
- Sa gratuité, le coût d'accès étant généralement compris dans l'abonnement souscrit par les internautes ;
- Sa profusion et sa fragmentation, qui est une conséquence de la faiblesse des coûts de production de l'information disponible et conduit les usagers à passer de la logique d'un journal dont ils liront moins de 20% du contenu à une attitude de « picorage » (« média snacking »)
- La perte d'autorité de la presse traditionnelle qui va de pair avec le déclin des « mass media », dont les prises de position ne structurent plus une opinion soumise à une extrême pluralité de sources d'information
- La très forte appétence des jeunes générations, perméables à l'innovation technologique, à l'évolution des usages qu'elle entraîne et peu familiarisée avec le rapport aux supports « papier ».

■ La concurrence pour les entreprises de presse est multiforme :

- les portails généralistes des fournisseurs d'accès à Internet comprennent le plus souvent une offre d'actualité régulièrement remise à jour ;
- les moteurs de recherche ayant développé des fonctions d'agrégateur ordonnent en continu une information élaborée et éditée par des tiers ;
- depuis plusieurs années, on assiste d'ailleurs à l'industrialisation de la production des contenus éditoriaux (Demand Media¹² en est un exemple) auxquels les portails commandent des articles à bas coût sur le fondement d'une analyse automatisée des centres d'intérêt des internautes ;
- les contenus mis en ligne par d'autres médias d'information (radio, télévision voire blogs) brouillent la distinction qu'impliquait jusqu'alors la spécificité de modes de consommation fondés sur des supports clairement distincts et relativement étanches (presse écrite, radio, TV);

¹¹ IGF, analyse de l'efficacité des aides à la presse, décembre 2009

¹² Start up de la Silicon Valley, Demand Media est un fournisseur de « pages vies » qui s'appuie sur un algorithme pour déterminer quels articles produire pour un maximum d'audience et de publicité

- au cours des dernières années, des « *pure players* » ont développé une offre éditoriale de référence dont la caractéristique est de s'être affranchie de tout lien avec un support autre que numérique. Dans la suite des Etats généraux de la presse écrite, la qualité d'éditeurs de presse en ligne et la possibilité d'accéder au statut de presse d'information politique et générale leur ont été reconnues. De ce point de vue, il paraît désormais plus approprié de les considérer comme de « nouveaux entrants » sur le marché de l'information que comme un média fondamentalement distinct de la presse éditeur payante ;
- Les réseaux « sociaux » (Twitter, Facebook...) s'affirment comme des sources d'information à part entière et connaissent une audience croissante, comme l'illustre le rôle qu'ils ont joué lors du tremblement de terre en Haïti.

Internet, une opportunité pour la presse papier ?

■ La presse française a réagi aux bouleversements induits par Internet en développant une offre en ligne, progressivement enrichie et adaptée aux opportunités offertes par la toile :

- Duplication sur site du contenu des éditions papier ;
- Développement de contenus spécifiques en ligne ;
- Intégration de contenus innovants (multimédia, espaces participatifs).

■ La presse spécialisée technique et professionnelle est probablement le segment qui a connu, en la matière, l'évolution la plus radicale. La presse quotidienne s'est pour sa part largement appuyée sur la notoriété des marques associées aux éditions papier pour drainer une audience à la recherche de contenus originaux et de qualité.

■ La recherche d'informations en ligne constitue aujourd'hui un moteur puissant des flux de connexions sur lesquels repose l'économie du secteur. Près des trois-quarts des internautes déclarent ainsi se connecter pour rechercher des informations d'actualité. L'audience des contenus mis en ligne par la presse d'information politique et générale croît pour sa part de manière très dynamique (5,6 millions de pages consultées en 2004, près de 19 millions en 2008 pour les seuls sites de la PQN¹³).

■ Mais en permettant l'accès en continu à une information gratuite et immédiate, la toile a probablement contribué à priver les consommateurs et les citoyens, en particulier les plus jeunes d'entre eux, de la conviction qu'il est nécessaire de consentir un coût pour bénéficier des contenus et services qu'offrait traditionnellement la presse écrite d'information politique et générale.

■ Les éditeurs français ont d'ailleurs largement participé à ce phénomène, en faisant reposer sur la gratuité et les recettes publicitaires le modèle dominant de leur offre en ligne. Or la viabilité économique de ce modèle est à présent remise en cause :

- les synergies entre papier et numérique se sont révélées décevantes, compte tenu des difficultés de mise en œuvre et de l'importance de frais inhérents au développement de l'offre en ligne (résistances culturelles au sein des rédactions, élaboration de contenus originaux nécessitant des équipes rédactionnelles dédiées, coûts de migration technologique...)
- la captation des recettes publicitaires par les agrégateurs et fournisseurs d'accès internet ainsi que la pression à la baisse que ceux-ci exercent sur les tarifs contribuent à réduire la marge des producteurs de contenus en ligne : le revenu publicitaire fourni chaque année par un internaute unique mensuel varie de 1 à 3 euros, contre 20 à 60 euros pour un lecteur de presse écrite¹⁴.

■ Editeurs, fournisseurs d'accès et agrégateurs sont aujourd'hui confrontés à la nécessité de penser l'évolution de ce modèle pour en assurer la pérennité, ce qui implique notamment de rééquilibrer la chaîne de valeur au profit des producteurs de contenus.

■ La monétisation des contenus peut constituer une piste propre à assurer la viabilité économique de la production d'information en ligne. Il existe trois grands moyens de paiement en ligne :

¹³ Chiffres : SPQN.

¹⁴ Etats généraux de la presse écrite, Livre vert, I, page 38.

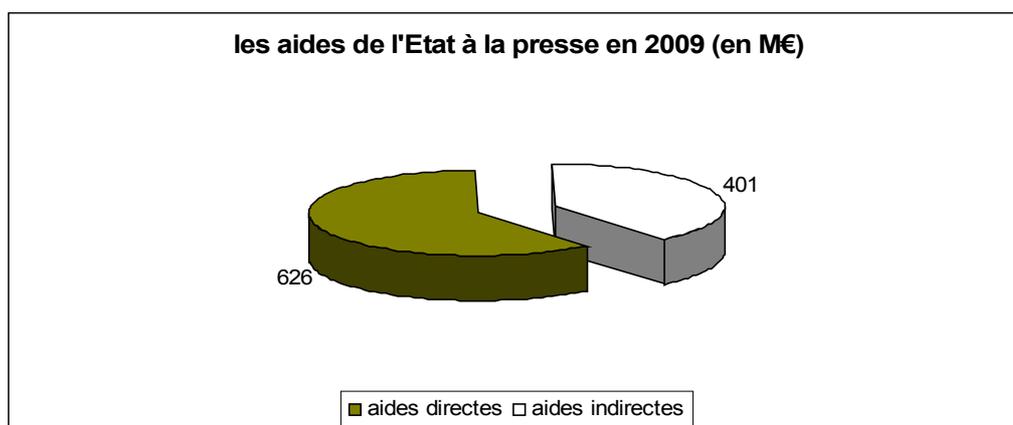
- le paiement au compteur (passage au payant après un nombre déterminé de visites gratuites)
 - le « freemium » : couplage d'une offre gratuite à une offre payante réservée aux produits à forte valeur ajoutée
 - l'abonnement (« tout payant »).
- Dans ce contexte, le développement de nouvelles technologies favorisant l'accès aux contenus par le biais du téléchargement d'une application peut contribuer à structurer un modèle impliquant le consentement par le consommateur d'un coût direct pour l'accès à l'information. Les opportunités liées au développement des tablettes (1 million d'iPad vendus en 2009, probablement cinq fois plus en 2010) ou de l'encre électronique sur support flexible à venir méritent à ce titre d'être considérées.
- Rien ne permet cependant de conclure que la monétisation des contenus recèle les gisements de croissance propres à assurer la viabilité d'un tel modèle, une majorité des internautes se déclarant peu ouverts à cette perspective.

UN DISPOSITIF D'INTERVENTION A REPENSER

UNE AIDE MASSIVE

Plus d'un milliard d'euros en 2009

■ En 2009, l'Etat est intervenu à hauteur de plus d'un milliard d'euros pour la presse¹⁵, soit environ 10% du chiffre d'affaires du secteur. Selon la typologie des aides retenue par la mission, plus de 60% des aides de l'Etat en 2009 correspondent à des dispositifs d'intervention « directes » (subventions sur crédits budgétaires), quand 40% environ relèvent de dispositifs fiscaux qualifiés « d'indirectes » (taux de TVA réduit, exonération de taxe professionnelle...)



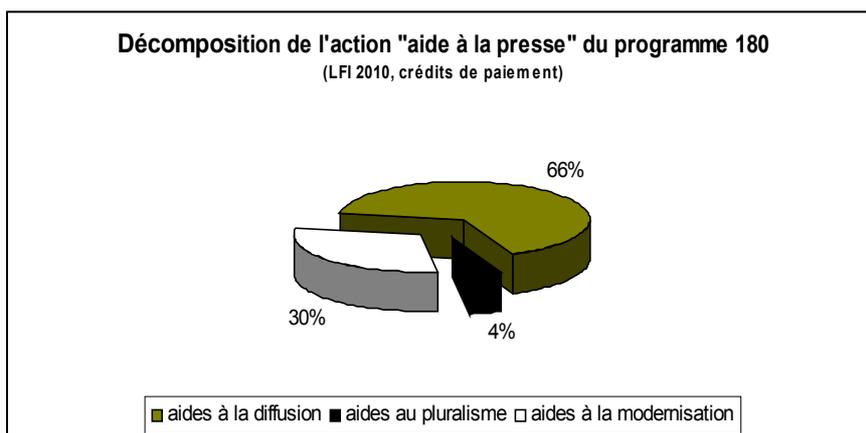
Source : Mission Cardoso

L'intervention directe de l'Etat dans le secteur

■ L'essentiel des crédits d'intervention directe de l'Etat (418 M€) sont regroupés dans un budget placé sous la responsabilité de la Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC, anciennement « DDM ») du ministère de la culture et de la communication. Ce budget est structuré autour de deux actions, les « abonnements de l'Etat à l'AFP » (113 M€ en 2010) et les « aides à la presse » proprement dites (304 M€).

- Ce budget alimente un nombre important de dispositifs de taille variable.
 - Les aides à la diffusion regroupent principalement l'aide destinée à compenser les réductions de tarifs consenties par la Poste pour le transport de la presse, l'aide directe au portage de la presse, l'exonération de charges sociales pour les porteurs de presse, ainsi que des dispositifs de taille plus modeste (l'aide à la diffusion de la presse française à l'étranger et la compensation des réductions de tarifs accordées par la SNCF pour le transport des quotidiens).
 - Les aides au pluralisme comprennent trois dispositifs d'intervention en faveur des titres nationaux, régionaux et locaux d'information politique et générale, bénéficiant d'un faible niveau de revenus publicitaires ou liés aux petites annonces.
 - Les aides à la modernisation sont articulées autour de trois fonds principaux destinés à couvrir une part des coûts engendrés par la modernisation sociale, industrielle et le développement de la presse en ligne (respectivement PMS, FDM et fonds SPEL). Deux autres dispositifs concernent la modernisation du réseau des diffuseurs et l'aide destinée à compenser les surcoûts liés au traitement des flux « chauds » (quotidiens) par les messageries.

¹⁵ Ce chiffre inclut les 159 M€ de l'aide postale au titre du programme 134 (développement des entreprises). Il s'élève à hauteur d'1,4 Md€ si l'on inclut l'effort de la Poste, évalué à 400 M€ et à 1,3 Md€ si l'on en retranche les 111 M€ consacrés à l'AFP, qui sont inclus dans le périmètre du programme 180 des « aides à la presse » mais présentent une nature distincte des autres interventions.



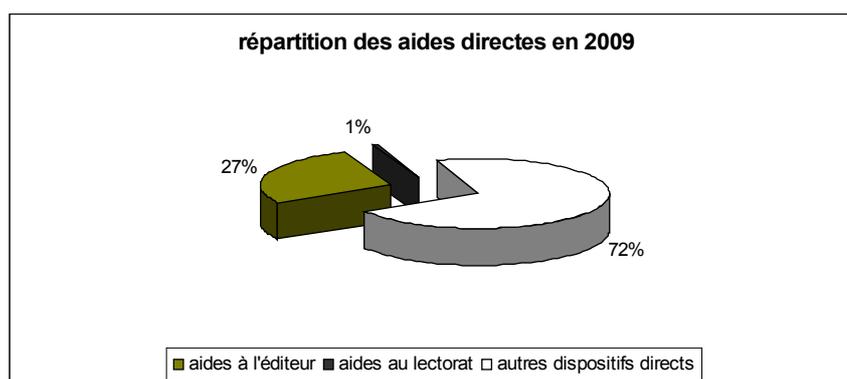
■ La mission a considéré qu'une vision d'ensemble des dispositifs d'intervention directe de l'Etat en faveur de la presse nécessitait de réintégrer à ces chiffres :

- l'aide à la distribution postale de la presse en zones peu denses (pour 159 M€) ;
- les effets du nouveau plan de modernisation sociale des imprimeries dont le volet « imprime » entre en vigueur en 2010 pour 25 M€ et les effets du plan de restructuration du niveau 2 des messageries à hauteur de 15 M€ par an pendant 5 ans qui n'apparaissent pas dans les maquettes budgétaires.

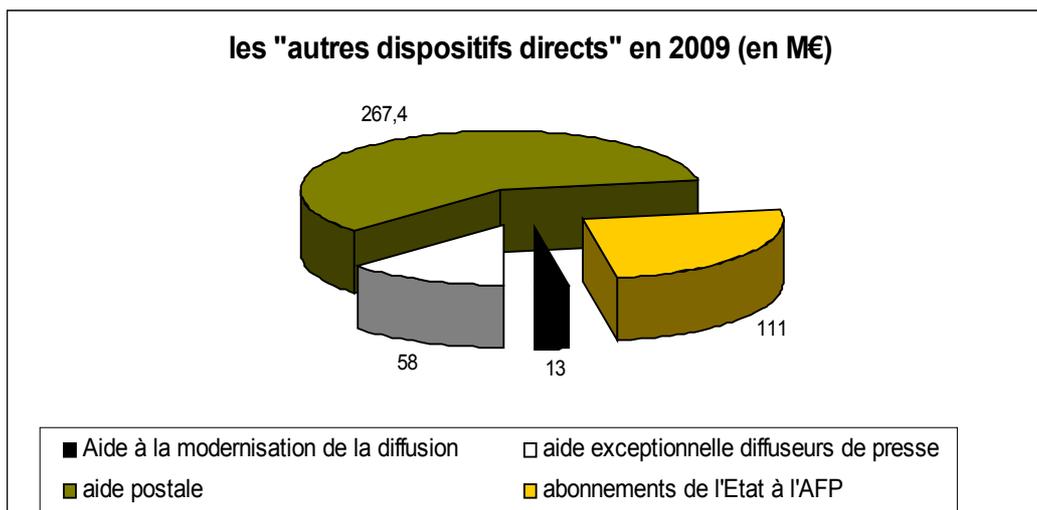
■ La mission a enfin choisi de privilégier une lecture du dispositif existant à la lumière d'un découpage permettant de distinguer

- les « aides versées aux éditeurs » (aides au pluralisme, à la modernisation, mais aussi l'aide au portage, à la diffusion de la presse française à l'étranger, et l'aide dite « SNCF ») ;
- et les « autres dispositifs directs » (principalement l'aide postale, l'aide à l'AFP et l'aide à la modernisation du réseau de distribution).

■ Les aides faisant l'objet d'un versement direct aux éditeurs (hors aides postales) ne constituent en réalité qu'une part limitée des dispositifs d'intervention « budgétaires ».



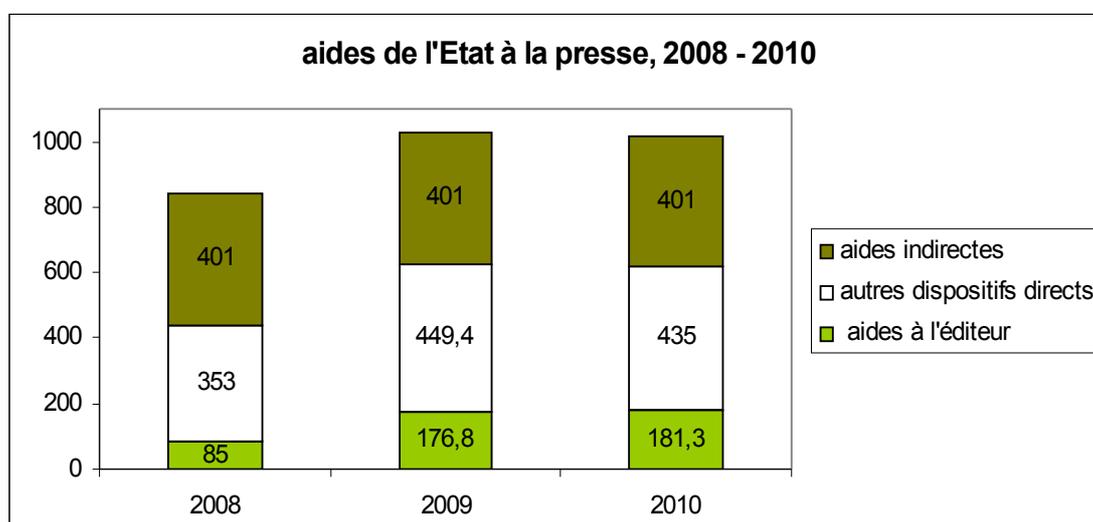
■ L'aide au transport postal représente à elle seule plus de 40% des aides directes. L'aide accordée à l'AFP atteint 17% de l'effort budgétaire de l'Etat en faveur de la presse. En 2009, 10% des aides directes ont en outre été consacrées au soutien des diffuseurs de presse.



Source : Mission Cardoso

Les Etats généraux de la presse écrite : l'inflation des moyens d'intervention

- Entre 2008 et 2009, les aides directes sont passées de 438 M€ à 626 M€, soit une augmentation de près de 43%.
- Cette augmentation s'est traduite par le doublement du montant des aides directement versées aux éditeurs, principalement au travers de deux dispositifs : le fonds d'aide aux services de presse en ligne (plus de 20 M€) et l'aide au portage de presse (70 M€).
- L'augmentation des autres dispositifs directs est imputable à la compensation du moratoire à la mise en œuvre des accords Etats presse Poste (dont le coût en 2009 a été d'environ 25 M€) et à une aide exceptionnelle aux diffuseurs de presse d'un montant proche de 60 M€.



Source : Mission Cardoso

Le soutien public à la presse, l'exception française ?

- L'Institut Montaigne considère que « la France est sans doute le pays du monde où la presse est la plus massivement aidée »¹⁶. La France se distingue surtout, par rapport à ses partenaires européens, par un dispositif d'aides particulièrement généreux¹⁷. Le soutien de l'État au secteur est massif et les mesures prises dans le cadre des États généraux de la presse ont consacré une nouvelle inflation des moyens consacrés au secteur.
- Un benchmark européen mené dans le cadre des États généraux de la presse¹⁸ a mis en évidence la singularité du système d'aides publiques français qui se caractérise d'abord par sa complexité, sa diversité et son ampleur (plus de 12 % du chiffre d'affaires du secteur).
- Il n'existe pas d'aides directes à la presse écrite au Royaume-Uni, en Espagne et en Allemagne. En Espagne, certaines communautés autonomes « historiques » (Pays Basque, Catalogne) ont toutefois mis en place des aides à la presse écrite pour soutenir la pratique des langues régionales. En Allemagne, le gouvernement fédéral a pris des initiatives en direction des publics jeunes (« initiative nationale de la presse écrite – miroir de la démocratie », actions de promotion de la presse écrite en milieu scolaire – « Journal à l'école », « Revues dans les écoles »).
- Dans un pays comme la Suède, les aides au fonctionnement, introduites en 1969, ont visé à limiter une vague de faillites de groupes de presse pouvant conduire *in fine* au monopole d'un titre sur un territoire donné et à encourager les éditeurs à regrouper leur structure de distribution. Ce soutien a été mis en place pour contribuer à la défense du pluralisme de la presse écrite et à harmoniser les coûts de distribution par la création de sociétés de distribution communes. Ce dispositif fait l'objet de critiques (caractère distorsif de ces aides, compatibilité avec le droit communautaire), y compris de la part des éditeurs (concernant le financement de ces aides par une taxe sur la publicité de la presse papier).
- En revanche, les aides indirectes sont plus répandues chez nos voisins européens. La presse écrite bénéficie de taux de TVA réduits ou super-réduits qui varient entre 0 % (Royaume Uni) et 7 % (Allemagne). Les taux applicables en Espagne (4 %) et en Suède (6 %) sont du même ordre de grandeur. Enfin, il existe, en Allemagne et en Espagne, des dispositifs pour le transport postal de la presse mais ils restent peu utilisés.
- Ces aides publiques sont souvent perçues à l'étranger comme une menace pour l'indépendance de la presse vis-à-vis de la puissance publique.

¹⁶ Institut Montaigne, Comment sauver la presse quotidienne d'information ?, août 2006.

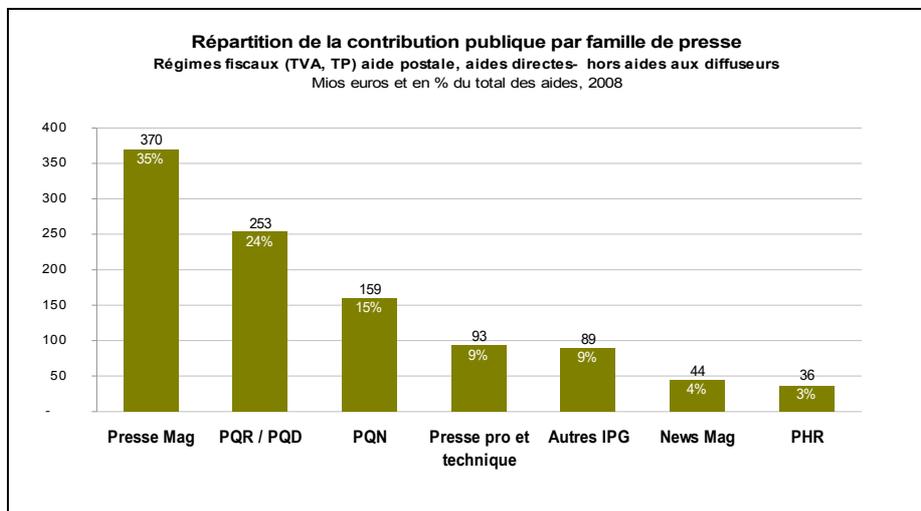
¹⁷ « *Les aides ne sont pas perçues comme une solution à la crise que traverse la presse. Il n'existe pas d'aides directes à la presse en Espagne, Allemagne et Royaume Uni (...) Il n'existe pas de demandes d'aides supplémentaires de l'État pour faire face à la crise, au contraire. Ces aides sont perçues comme une entorse au principe de l'indépendance de la presse par rapport à l'État.* », *La situation de la presse quotidienne dans quatre pays européens Allemagne, Espagne, Royaume-Uni, Suède*, rapport de l'Inspection générale des finances pour les États généraux de la presse, novembre 2008.

¹⁸ IGF, la situation de la PQN et PQR dans 4 États membres de l'Union européenne
Mission Cardoso sur la gouvernance des aides à la presse

UNE MULTIPLICITÉ DE BÉNÉFICIAIRES

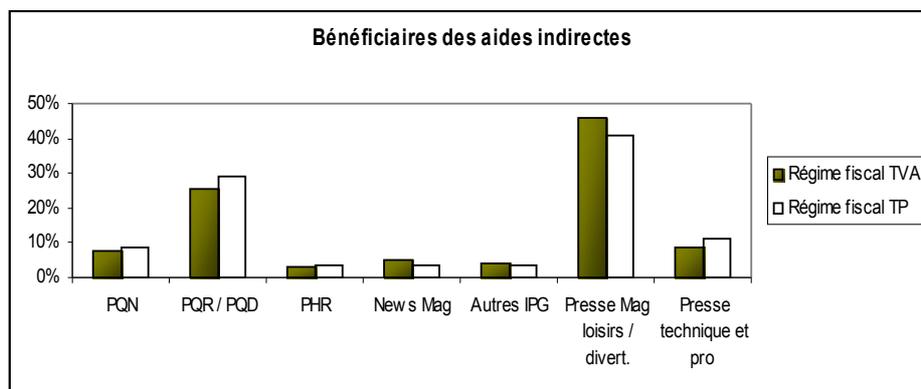
Les destinataires de l'aide de l'Etat

- La presse magazine grand public, les presses quotidiennes nationale, régionale et départementale captent, à elles seules, près des trois-quarts des interventions de l'Etat.



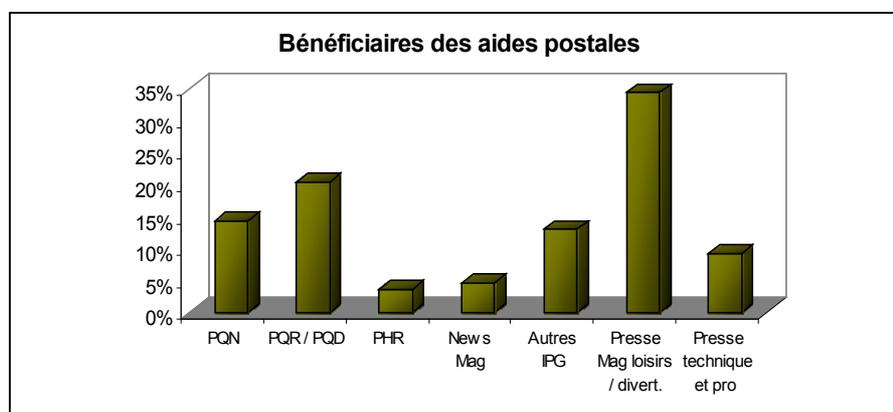
Source : IGF, décembre 2009 – chiffres 2008

- Les aides indirectes bénéficient principalement à la presse magazine grand public.



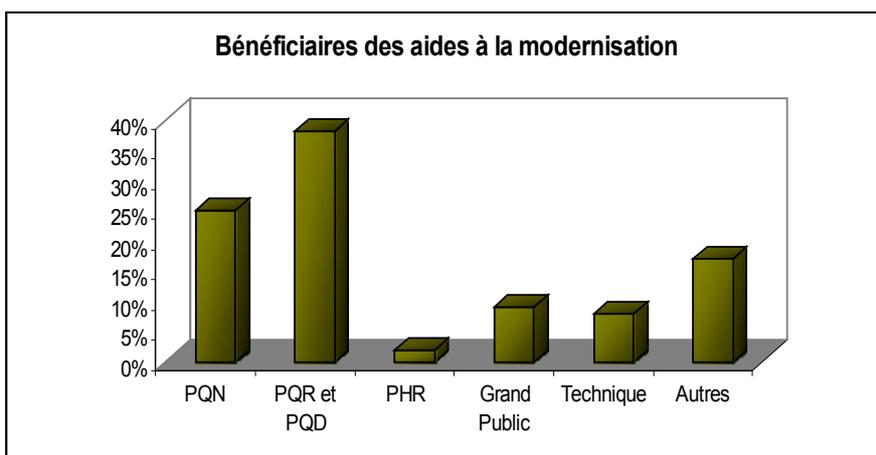
Source : IGF, décembre 2009 – chiffres 2008

- Il en va de même des aides postales.



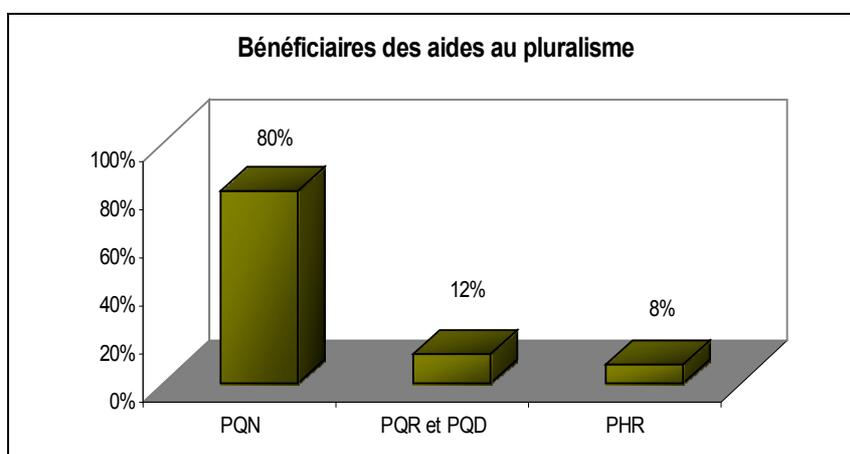
Source : IGF, décembre 2009 – chiffres 2008

- La presse quotidienne est en revanche la grande bénéficiaire des aides à la modernisation.



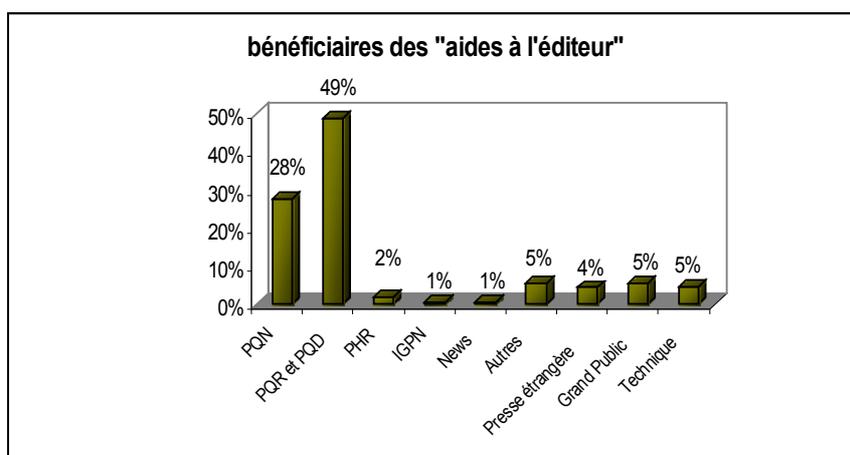
Source : DGMIC / Mission Cardoso

- Cette situation est encore plus marquée concernant les aides au pluralisme, essentiellement concentrées sur la presse quotidienne nationale.



Source : DGMIC / mission Cardoso

- Selon le découpage retenu par la mission, la presse quotidienne nationale, régionale et départementale » a reçu en 2009 plus des trois-quarts des aides versées aux éditeurs.



Source : DGMIC / mission Cardoso

Un ciblage très relatif

- La collectivité publique contribue à la liberté d'expression en accordant un régime économique spécifique à la presse écrite. L'agrément préalable de la CPPAP constitue la clé d'accès au régime

économique de la presse. Environ 10 600 publications bénéficient d'un certificat d'inscription en cours de validité.

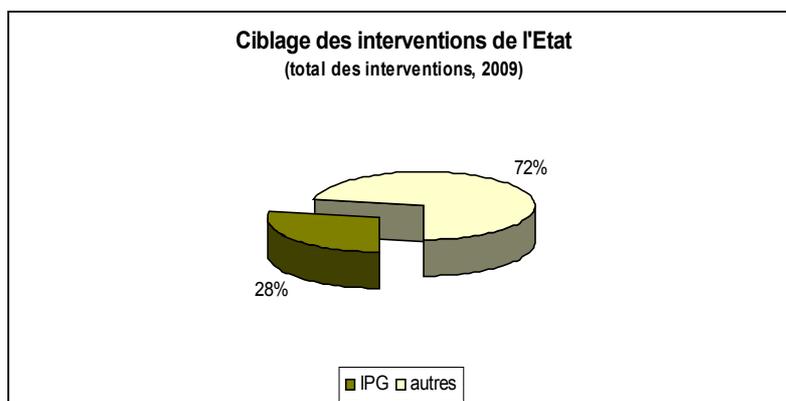
■ L'agrément délivré par la CPPAP ouvre droit à une grande part du dispositif d'aides directes et à deux types d'avantages indirects :

- La TVA au taux réduit de 2,1 % sur les recettes de vente au numéro et par abonnements ;
- Les tarifs préférentiels pour l'acheminement postal des exemplaires.

■ Le constat d'une fragilité croissante des titres contribuant le plus à l'expression du pluralisme et au débat démocratique a entraîné, depuis 20 ans, une réorientation (« ciblage ») des aides en direction de la presse « d'information politique et générale » (IPG). Cette qualité d'IPG, reconnue par la CPPAP, ouvre ainsi droit à des avantages supplémentaires.

■ Initiée avec la création en 1993 d'une aide exceptionnelle pour les quotidiens d'information politique et générale, la démarche de ciblage des aides est au cœur des accords Etat - presse - Poste. Le Conseil d'État a confirmé en 1999 la validité de la distinction opérée à ce titre par les pouvoirs publics. En 2001, le Conseil constitutionnel a également approuvé cette lecture.

■ Le ciblage des aides à la presse, prises dans leur totalité, ne concerne cependant que moins d'un tiers de l'intervention de l'Etat, envisagée dans sa globalité.



Source : mission Cardoso

■ Le faible ciblage des aides indirectes mais aussi celui des aides postales, qui ensemble représentent près de la moitié des concours publics à la presse, en sont les principales causes.

Les aides indirectes : un effet majeur et non discriminant sur la rentabilité

Le régime fiscal de la presse est destiné à l'ensemble du secteur, sans aucun ciblage. Au total, estime l'IGF, ce régime fiscal (TVA réduite et exonération de taxe professionnelle) améliore la rentabilité des entreprises concernées avec un impact sur la marge d'EBE de 1,5% à 5% selon les titres, soit de 2c€ à 10c€ par exemplaire¹⁹ ».

L'aide postale : un ciblage théorique... limité en pratique

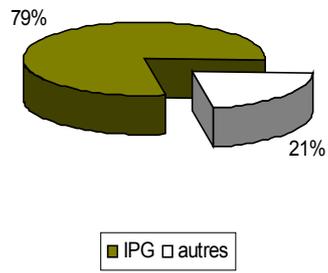
L'IGF a relevé le caractère très relatif du ciblage de l'aide postale, dont l'avantage est fonction de la catégorie de presse dont relève le bénéficiaire. Dans les faits, l'inspection des finances relève que « 46% de l'avantage tarifaire total demeure attribué, en 2008, à des titres hors IPG ; dont 20% pour huit magazines TV qui bénéficient donc de 53 M€ d'avantage tarifaire postal, soit un montant supérieur au total des aides à la modernisation et à la modernisation sociale (50 M€)²⁰ »

■ Les proportions s'inversent toutefois si l'on ne considère que les aides directes de l'action « aides à la presse » du budget placé sous la responsabilité de la DGMIC, comme l'illustre le graphique suivant (qui exclut notamment du calcul l'aide postale au titre de l'acheminement de la presse en zones peu denses et les abonnements de l'Etat à l'AFP).

¹⁹ IGF, « analyse de l'efficacité des aides à la presse », décembre 2009.

²⁰ Ibid.

Ciblage des aides de l'Etat à la presse
(2009, programme 180, action "aides à la presse")



Source : mission Cardoso

UN DISPOSITIF FRAGMENTÉ

Un dispositif d'une grande complexité

■ La mission a recensé plus d'une vingtaine de dispositifs directs et indirects concourant au soutien de l'Etat à la presse. Le schéma de la page suivante illustre la complexité d'un dispositif :

- dont les bénéficiaires sont multiples (éditeurs, messageries, La Poste, SNCF, diffuseurs, lectorat) ;
- dont les destinataires directs ne sont pas nécessairement les bénéficiaires finaux (l'aide versée aux éditeurs au titre de la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale est in fine reversée à PRESSTALIS sous la forme de majorations de barèmes) ;
- dont l'extrême fragmentation limite singulièrement la lisibilité.

Un dispositif sédimenté

■ La fragmentation du cadre d'intervention de l'Etat résulte de la sédimentation historique de dispositifs successifs, dont les plus anciens remontent au XVIIIème siècle (aide au transport postal de la presse). L'exonération de taxe professionnelle au profit des « éditeurs de feuilles périodiques » a été instituée par la loi du 25 avril 1844 sur les patentes ; l'exemption de taxe sur le chiffre d'affaires (ancienne TVA) pour la presse date du 31 juillet 1920.

Plus de deux siècles d'aides au transport postal de la Presse...

« Dans l'esprit de la Déclaration des droits de l'Homme du 26 août 1789, le Conseil des Cinq Cents, ayant considéré qu'il importait « de faciliter la circulation des ouvrages périodiques... pour encourager la libre communication des pensées entre les citoyens de la République », la loi du 4 thermidor an IV (1796) a institué pour la presse périodique un tarif différent de celui s'appliquant aux imprimés ordinaires, le Directoire ayant imposé une taxe sur les envois postaux. Supprimé sous le Consulat, ce régime fut rétabli par la loi de finances du 16 avril 1930 au profit des journaux, écrits et périodiques publiés dans un but d'intérêt général pour l'instruction, l'éducation et l'information du public, à condition qu'ils respectent les dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et aient été enregistrés préalablement à la direction des Postes. Le principe en est aujourd'hui posé à l'article 2 de la loi du 2 juillet 1990, qui dispose que La Poste assure le service public du transport et de la distribution de la presse bénéficiant du régime spécifique prévu par le code des postes et télécommunications. La contribution de l'État au service obligatoire du transport postal de la presse constitue aujourd'hui le principal soutien que les pouvoirs publics apportent à la presse²¹ ».

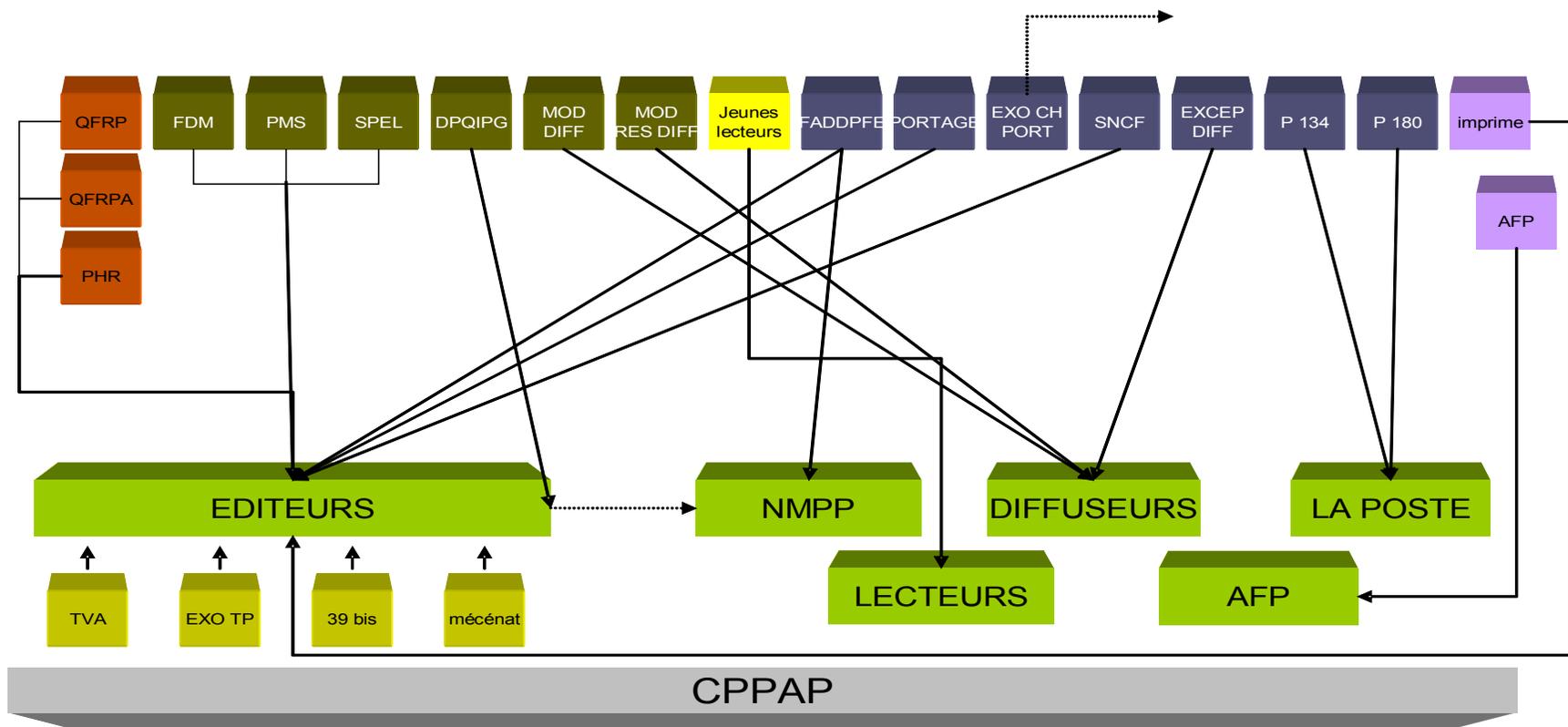
■ Certains de ces dispositifs, conçus après 1945 (comme l'actuelle aide à la diffusion de la presse française à l'étranger et la réduction de tarif SNCF) ou dans les années 1980 (c'est notamment le cas des aides « au pluralisme ») et 1990 (aide au portage, fonds de modernisation) ont fait l'objet d'adaptations, d'un ciblage progressif, voire d'une refonte de leurs conditions d'attribution.

■ Mais les canaux d'intervention de l'Etat se sont additionnés sans jamais provoquer une révision globale et approfondie de l'édifice juridique touffu auquel ils ont donné naissance.

■ A la fragmentation des dispositifs répond ainsi le foisonnement des textes qui posent, pour chacun des fonds existant, des objectifs éclatés, des conditions d'éligibilité particulières, des seuils d'intervention spécifiques, des règles propres en matière de composition et d'instruction des dossiers, des modalités de gouvernance variables et des temporalités hétérogènes.

²¹ Contribution de la DGMIC à la mission Cardoso : historique des aides à la presse, 2009.

Un empilement de dispositifs hétérogènes



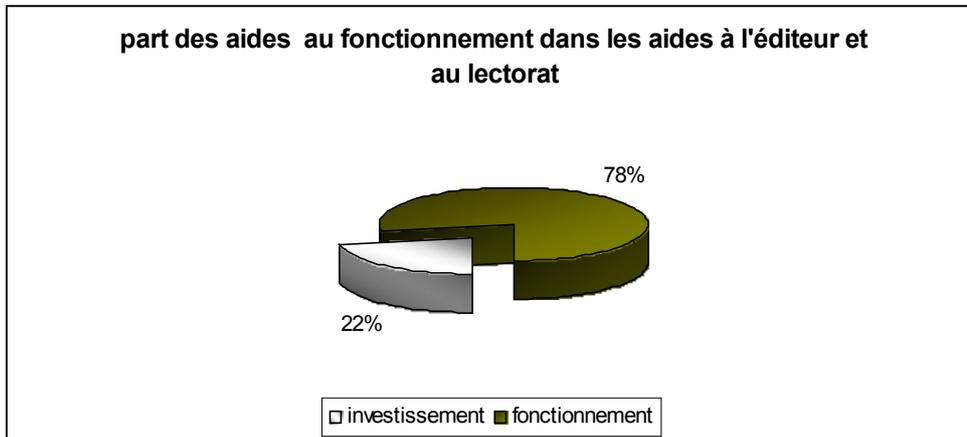
LÉGENDE ET MONTANTS 2009

- QFRP : aide aux quotidiens nationaux à faible ressources publicitaires – **7 M€**
- QFRPA : aide régionaux et locaux à faibles ressources de petites annonces - **1,3 M€**
- PHR : aide à la presse hebdomadaire régionale – **1,3 M€**
- FDM : aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale – **20 M€**
- PMS : aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale – **24,7 M€**
- SPEL : aide au développement des services de presse en ligne – **20 M€**
- DPQIPG : aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale – **12 M€**
- MOD DIFF : aide à la modernisation des diffuseurs de presse – **8 M€**
- MOD RES DIFF : aide à la modernisation du réseau des diffuseurs de presse – **5 M€**
- FADDPFE : aide à la diffusion et à la distribution de la presse française à l'étranger – **2 M€**
- PORTAGE : aide au portage de la presse – **70 M€**
- EXO CH PORT : exonération des charges patronales porteurs – **8 M€**
- SNCF : réduction tarifaire pour le transport de la presse par la SNCF – **5,5 M€**
- EXCEP DIFF : aide exceptionnelle aux diffuseurs – **58 M€**
- P134 : budget général 2009, Mission « économie », programme « développement des entreprises et de l'emploi » - transport postal de la presse en zones peu denses - **159 M€**
- P180 : budget général 2009, Mission "Media", programme "presse" – transport postal de la presse - **83 M€**
- IMPRIME : plan de modernisation sociale des imprimeries, estimation de la participation de l'État au volet dit IMPRIME (reconversion professionnelle au sein des imprimeries de presse) de l'accord signé le 19 octobre entre les partenaires sociaux : **25 M€ en 2010.**
- AFP : abonnement de l'Etat à l'AFP – **111 M€**

UNE DÉPENDANCE CROISSANTE À UN RÉGIME D'AIDES PEU INCITATIVES AU CHANGEMENT

La part prépondérante des aides au « fonctionnement »

■ Selon le découpage retenu par la mission, la part des aides à l'investissement n'atteint pas un quart des aides à l'éditeur. Encore cette proportion est-elle probablement surévaluée, compte tenu du constat effectué par la mission (*cf. infra*) d'une prise en charge de dépenses de fonctionnement par nature dans le cadre des aides à l'investissement.

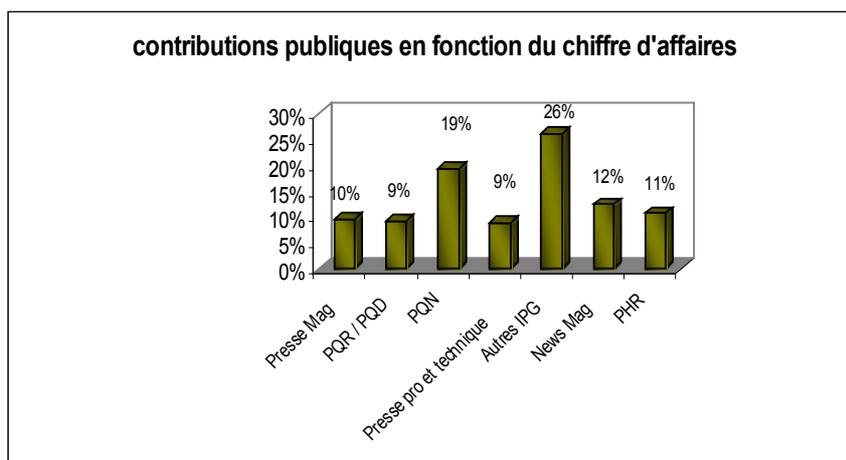


Source : mission Cardoso

■ La grande majorité des crédits d'intervention s'apparente ainsi à une subvention d'exploitation, dont l'effet catalyseur en matière de changement est loin d'être évident. La capacité d'un tel dispositif à répondre aux besoins structurants du secteur et à favoriser sa transition vers un modèle économiquement viable peut donc être remise en cause.

La dangereuse cristallisation d'une logique d'abonnement

■ La part des contributions publiques dans les fondamentaux de certaines familles de presse est particulièrement affirmée, comme l'illustre la situation de la presse quotidienne nationale et celle des « autres titres d'IPG²² ».



Source : IGF, décembre 2009 – chiffres 2008

■ La contribution publique au chiffre d'affaires des familles de presse les plus sensibles en termes de pluralisme et de vie démocratique tend ainsi à s'accroître au point de représenter un élément durable et totalement structurant de leurs équilibres financiers. La mission confiée à l'IGF a ainsi mis

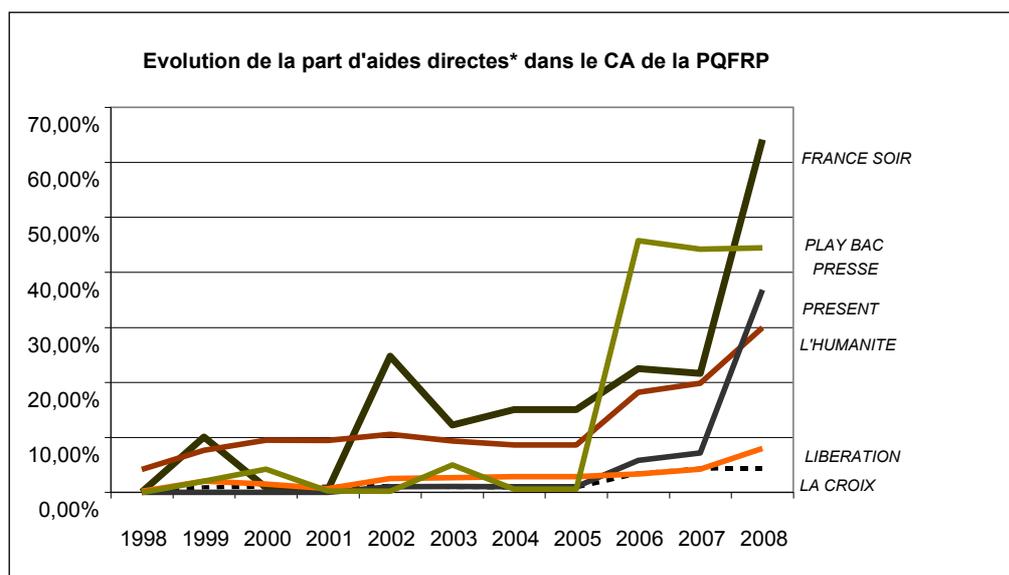
²² Presse IPG non hebdomadaire (mensuels comme Le Monde Diplomatique) ; presse IPG illustrée (Paris Match) ; titres satiriques (Canard Enchaîné, Charlie Hebdo...) et presse IPG locale non hebdomadaire (n'entrant pas dans la PHR)

en lumière des taux de subvention à l'exemplaire particulièrement élevés pour certains quotidiens en 2008 :

Titre	Aide « directe » par exemplaire diffusé payé (c€) Calcul DDM	Aide directe par exemplaire diffusé payé Total y compris Poste
<i>Libération</i>	0,08 €	0,09 €
<i>Le Figaro</i>	0,09 €	0,19 €
<i>Les Échos</i>	0,09 €	0,25 €
<i>La Tribune</i>	0,09 €	0,27 €
<i>Le Monde</i>	0,12 €	0,23 €
<i>L'Humanité</i>	0,29 €	0,54 €
<i>La Croix</i>	0,32 €	0,54 €
<i>France Soir</i>	0,52 €	0,52 €

Source : IGF, décembre 2009 – chiffres 2008

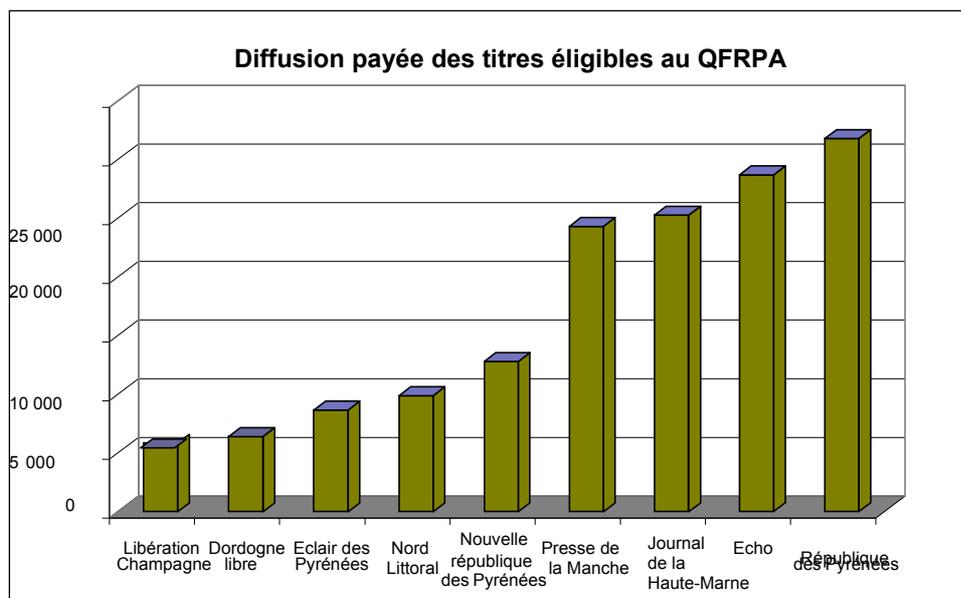
■ Cette situation est notamment due à la distorsion qu'entraîne le « ciblage » et la concentration de certains dispositifs sur un nombre réduit de titres. Le fonds d'aide aux quotidiens à faibles ressources publicitaires peut ainsi représenter à lui seul jusqu'à 30% du chiffre d'affaires de certaines publications. Les titres bénéficiaires de ce fonds ont en outre accès à d'autres dispositifs de soutien (FDM, portage, PMS, distribution des quotidiens, distribution à l'étranger...) parfois majorés (aide postale). La part des contributions publiques est alors susceptible de dépasser 60% du chiffre d'affaires.



Source: DGMIC / Mission Cardoso (aide postale, FDM, FADPPFE, portage, QFRP, distribution de la PQN IPG, PMS)

■ L'intervention publique massive dont bénéficient ces publications n'a pas suffi à leur donner les moyens d'engager une stratégie de redressement financier durable. Dans un grand nombre de cas, elle n'a fait que compenser la perte des recettes liées à l'effondrement des ventes ou au tarissement des ressources publicitaires. Elle tend ainsi à devenir une composante stable du compte de résultat des principaux bénéficiaires.

■ L'intervention de l'Etat paraît ici singulièrement dénuée de lien avec toute mise en perspective de l'avenir des titres les plus soutenus. Aucun volume minimum de diffusion n'est ainsi requis pour l'accès au fonds d'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux à faibles ressources en petites annonces. Certains titres ne diffusent pourtant qu'à peine 5 000 exemplaires.



Source: DGMIC / Mission Cardoso (chiffres 2008)

- Pire, le plafonnement du tirage des titres aidés dans le cadre du soutien au pluralisme induit des effets de seuils qui peuvent conduire un titre à renoncer à développer son activité, sous peine de perdre le bénéfice de plusieurs aides majorées, déterminantes du point de vue de ses équilibres internes.
- Si l'aide de l'Etat a sans aucun doute permis aux titres les plus fragilisés de survivre à court ou moyen terme, il y a lieu de s'interroger sur la légitimité d'une intervention qui tend à placer les publications les plus sensibles dans une situation de dépendance structurelle à son égard, par le biais de dispositifs par ailleurs peu incitatifs au changement.

UNE COHÉRENCE D'ENSEMBLE À RETROUVER

- Chacun de ces dispositifs répond à une logique propre et à des objectifs pensés indépendamment de la nécessité d'en garantir la cohérence d'ensemble. Une telle situation nuit à la lisibilité des objectifs poursuivis par la puissance publique, comme l'illustrent les exemples des aides à la distribution et à la diffusion (ou à la « modernisation » de celle-ci)
- A l'issue des Etats généraux de la presse, l'aide directe au portage²³ a été augmentée de 8 à 70 millions d'euros et étendue à l'ensemble de la presse d'information politique et générale. La mission s'interroge sur la cohérence d'une décision prise concomitamment à celle d'appliquer un moratoire à l'entrée en vigueur des accords Etat-presse-poste, au risque de neutraliser l'effet de ces dispositifs dont les montants sont en outre très significatifs.

L'aide au portage : un effet d'aubaine bienvenu²⁴ ?

²³ L'aide au portage a été initiée en 1996, par le biais de mesures d'exonérations de charges sociales puis la création en 1998 d'un fonds d'aide au développement du portage.

²⁴ IGF, analyse de l'efficacité des aides à la presse, décembre 2009.

- un effet d'aubaine qui résulte de la captation de l'aide par les titres de la PQR ayant déjà largement recours au portage
- un caractère faiblement incitatif compte tenu d'une aide au flux calculée sur des données de « stock » datant de 2008
- une aide au « flux » qui excède le coût même du portage et conduit dans certains cas à un coût net négatif des nouveaux exemplaires portés
- un risque de dérive qui résulte des perspectives de montée en puissance du portage (chiffrée à 200 M€ en 2011)
- une absence de prise en compte par les titres du caractère transitoire de l'aide, dont les textes limitent la durée à 3 ans alors que nombre de titres considèrent cette subvention comme une compensation à la perte des recettes liée à la conjoncture

■ L'intensité de l'aide postale contribue mécaniquement à freiner le développement du portage, qui constitue pourtant désormais le meilleur moyen d'assurer une livraison en J des quotidiens, service que la Poste n'est plus en mesure de rendre. L'allongement des tournées et la réduction du nombre de centres de tri répondent ainsi à la nécessité de contenir des coûts que le déficit de l'activité courrier rend difficilement soutenables.

Le moratoire sur les accords Etat-Presse-Poste de juillet 2008

Les tarifs postaux préférentiels constituent la plus ancienne forme d'aide de l'Etat à la presse, puisqu'ils remontent au XVIIIème siècle.

Depuis les années 1980, une série de protocoles associant les éditeurs, La Poste et l'Etat ont fixé les modalités de la prise en charge partielle par l'Etat des tarifs d'acheminement postal. En 2009, l'aide de l'Etat s'est élevée à 267 M€ (108 M€ au titre du programme « presse » et 159 M€ au titre du programme « développement des entreprises » (distribution en zone peu denses).

Les accords « Schwartz », signés le 23 juillet 2008, ont confirmé la mission de service public et prévoit la résolution de la question du déficit par la combinaison de la hausse des tarifs, la réduction des charges et la contribution publique versée à La Poste. Ils prévoient une progression tarifaire différenciée entre catégories de presse échelonnés sur 7 ans. Au terme de ces accords, en 2015, le déficit du compte « presse » de la Poste est réputé résorbé.

La dégradation du contexte économique a conduit l'Etat à annoncer, au terme des Etats généraux de la presse écrite, un moratoire d'un an sur l'entrée en vigueur de ces accords, et l'indemnisation de la Poste du manque à gagner en résultant par le biais d'un versement du budget général, et pour un montant qui a atteint 25 M€ en 2009. La prolongation de ce moratoire aurait entraîné la caducité de fait des accords tripartites.

La mission salue la décision désormais actée de ne pas en prolonger l'application.

Elle relève cependant l'absence de rattrapage progressif du surcoût engendré par les Etats généraux tout au long de la période 2010 – 2015 qui conduira à des ajustements brutaux en 2016 pour les éditeurs, dont l'acceptabilité paraît assez faible à ce stade et qui nécessitera probablement que la question soit reposée.

■ **75% de l'aide consentie au titre de la réduction des tarifs de transport de la presse par la SNCF²⁵** profite aujourd'hui au Monde. Son impact sur le modèle économique du principal bénéficiaire n'a pu être précisé.

■ La nature de l'aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale²⁶ n'est pas apparue clairement à la mission. Si la subvention doit être comprise comme un effort de l'Etat dans l'accompagnement de la restructuration des messageries, il est singulier que l'essentiel des crédits mobilisés par la puissance publique dans ce domaine se situent hors de l'enveloppe considérée. Si elle vise à couvrir le surcoût lié au traitement des « flux chauds », la mission relève

²⁵ Subvention versée annuellement par l'Etat à la SNCF, en compensation des réductions de tarif qu'elle accorde aux sociétés de messageries. Celle-ci est ensuite répercutée par les sociétés de messageries dans les tarifs qu'elles proposent aux éditeurs

²⁶ D'un montant de 12 M€ en 2009, cette aide a été instituée par décret en 2002 et prorogée en 2004. Elle est versée aux éditeurs en compensation des majorations de barème appliquées par les messageries compte tenu des contraintes logistiques liées au traitement des flux « chauds »

qu'aucune justification des montants alloués ne permet d'en apprécier la mesure, les messageries évaluant pour leur part ce surcoût à près de 40 M€. Selon l'inspection des finances, cette aide, couplée à l'intervention en faveur des diffuseurs de presse (58 M€) et l'aide récurrente à la modernisation du réseau de diffusion (12 M€) constituait « un soutien indirect à la captation de valeur » par les niveaux 1 (fonctions de groupage) et 2 (dépositaires grossistes).

L'effet ambigu des aides de l'Etat en matière de distribution selon l'IGF

« faute de transparence et de choix sur les prestations fournies, il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure les services proposés par le niveau 1 répondent à une demande ou bien à la justification a posteriori d'un prélèvement destiné à couvrir des coûts de fonctionnement récurrents liés à des sureffectifs (...). s'agissant de l'aide de l'Etat, l'absence de transparence sur les coûts et les tarifs ne permet pas de définir précisément son objet : s'agit-il de couvrir les surcoûts liés à la présence sur l'ensemble du territoire ou bien de compenser la difficulté à faire face aux risques de blocages de la distribution des journaux²⁷ ? »

UN DISPOSITIF FAIBLEMENT PILOTÉ

Principe de neutralité et gouvernance des aides à la presse

■ Le principe de neutralité est le fondement des modalités d'intervention de l'Etat en faveur de la presse. Sa mise en œuvre s'est historiquement traduite par des textes limitant de manière importante la capacité de l'administration à intervenir « en opportunité » et son aptitude à faire primer une analyse économique.

Un principe structurant des modes d'intervention de l'administration

« Parce que l'intervention publique sur le secteur de la presse ne peut courir le risque du soupçon et ne doit dès lors être exercée que dans la neutralité, les aides sont strictement encadrées par des textes (souvent de niveau législatif pour les aides indirectes et de niveau décrets pour les aides directes) ne laissant qu'une marge d'appréciation réduite à l'autorité administrative. Cette exigence de neutralité répond à un objectif de non distorsion de concurrence. C'est par ailleurs la situation des publications qui est observée dans les critères d'éligibilité, sans que la situation économique de l'entreprise éditrice ou son appartenance à un groupe ne soit considérée²⁸. »

De nouveaux modes d'intervention ?

■ Afin de répondre aux critiques visant le caractère insuffisamment incitatif au changement du régime des aides à la presse, les pouvoirs publics ont conçu, au tournant des années 2000, une nouvelle génération d'interventions fondées sur une logique de projet, dont le fonds de modernisation de la presse quotidienne d'information politique générale et assimilée (FDM), créé en 1999 est emblématique.

Un principe en rupture avec la logique des aides du passé, selon M. Patrick Le Floch

« Les aides (directes et indirectes) présentent une caractéristique surprenante lorsqu'on les envisage sous un angle purement économique. Elles sont accordées indépendamment du comportement des éditeurs (...) Tout se passe comme si un objectif d'ordre général était recherché sans qu'il soit demandé aux différents acteurs de s'adapter structurellement. (...) Force est de reconnaître que si ces aides peuvent aider à la survie de quelques titres, elles ne permettent pas de régler les problèmes de fond auxquels est confrontée la presse quotidienne. (...) Quelle que soit l'efficacité du mécanisme effectivement mis en place, le fonds [de modernisation de la presse] repose sur un principe qui est en rupture avec la logique des aides du passé²⁹. »

²⁷ IGF, « analyse de l'efficacité des aides à la presse », décembre 2009.

²⁸ DGMIC, note remise à la mission

²⁹ Patrick Le Floch, Bilan des 10 ans du FDM, étude commandée par la DGMIC, IEP de Rennes, 31 janvier 2010

■ La nécessité de parer à tout soupçon d'arbitraire a cependant conduit l'administration à inscrire la gestion de ces dispositifs dans un cadre paritaire.

- Le comité d'orientation du FDM en charge de décider l'attribution des fonds versés au titre de l'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale est présidé par un membre du Conseil d'État et composé à parité de représentants de l'administration et de représentants des cinq familles de presse éligibles. Une commission de contrôle du FDM a été instituée en 2001. Elle est opérationnelle depuis 2005.
- Les plans de modernisation sociale sont suivis par le bureau en charge du régime économique de la presse au sein de la DGMIC, sur la base du traitement des dossiers par un organisme gestionnaire privé³⁰ (Capsag pour la PQN, Audiens Prévoyance pour la PQR). L'État signe à la fois une convention cadre de gestion avec l'un de ces cabinets, une convention cadre avec le syndicat de presse concerné (SPQN et SPQR) et une convention spécialisée avec chaque entreprise pour déterminer la liste des bénéficiaires et les modalités techniques de mise en œuvre du plan (calendrier prévisionnel notamment). Il existe une commission de contrôle du PMS, présidée par un magistrat de la Cour des comptes³¹, installée en juillet 2009. Elle est notamment chargée de veiller aux engagements pris par les entreprises (en particulier, respect de l'obligation de non-embauche).
- La commission pour l'expansion de la presse française à l'étranger en charge de l'attribution des aides à la diffusion et à la distribution de la presse française à l'étranger est présidée par la DGMIC, elle comprend deux représentants de l'État et deux personnalités qualifiées dont un éditeur de presse désigné sur proposition du CSMP.
- Le comité d'orientation du SPEL compétent pour les aides au développement des services de presse en ligne est présidé par un haut fonctionnaire, il comprend six représentants de l'administration et sept représentants des éditeurs de presse en ligne, dont quatre de presse imprimée. La création d'une commission de contrôle est prévue par les textes.

Le fonds SPEL, dernier né des aides à la modernisation

■ *La mise en œuvre des conclusions des Etats généraux a débouché sur la mise en place par décret du nouveau Fonds d'aide au développement des services de presse en ligne qui reprend et élargit le champ d'intervention du fonds « SEL » auquel il succède. Les principales évolutions qui en résultent concernent :*

- *L'augmentation très sensible des crédits dont est doté le fonds (plus de 20 M€ par an pour trois ans)*
- *La redéfinition des populations éligibles, rendue possible par la création d'un statut d'éditeur de presse en ligne (loi 12 juin 2009). Le fonds est ainsi ouvert aux services ayant le caractère d'information politique et générale ; aux sites d'information professionnelle ou développant les connaissances du public, à ceux favorisant le débat d'idée et la diffusion de la culture générale, aux sites d'information sportifs généralistes.*
- *L'adaptation du rôle de la CPPAP chargée de délivrer les agréments et de procéder au ciblage des sites d'IPG*
- *L'élargissement des dépenses éligibles à certaines dépenses d'exploitation (dont les dépenses de promotion et de marketing) et au salaire des journalistes*

■ *Si le caractère récent de ce fonds permet mal d'en apprécier le fonctionnement à ce stade, les premiers éléments disponibles indiquent :*

- *la délivrance de 139 agréments d'éditeurs de presse en ligne par la CPPAP sur les 175 demandes formulées (dont 41% reconnus comme sites d'IPG*
- *l'instruction au titre de 2009 de 62 dossiers de demande d'aide ayant abouti à l'octroi d'aides à hauteur de 16 M€ dont 26% dans le cadre d'avances remboursables*
- *l'essentiel des demandes portant sur une refonte des formules éditoriales.*

■ *Une commission de contrôle chargée de vérifier la conformité de la réalisation des projets au regard des conditions d'attribution doit être mise en place. A ce stade, ni les indicateurs, ni les modalités précises de*

³⁰ L'article 135 de la loi de finances rectificative pour 2004 permet à l'État de confier par convention la gestion du plan d'accompagnement social de la presse à un organisme tiers.

³¹ Cette commission de contrôle, présidée par M. Jean-Loup Arnaud, conseiller maître à la Cour des comptes, comprend également un inspecteur des affaires sociales, un contrôleur général, économique et financier et un inspecteur des affaires culturelles.

contrôle et d'évaluation ne sont formalisées, pas plus que la manière précise dont la commission utilisera la possibilité qui lui est offerte de recourir à des experts.

■ Les enjeux qui s'attachent à cette nouvelle génération d'aides, plus propice que la précédente à catalyser les changements nécessaires à une adaptation pérenne des titres les plus sensibles aux contraintes auxquelles ils doivent faire face, sont donc essentiels.

Un défaut de pilotage global

■ Les travaux approfondis engagés par la mission sur la gouvernance de ces dispositifs³² l'ont amenée à relever le très grand sérieux et l'efficacité de la gestion administrative du dispositif par les services de la direction générale des médias et des industries culturelles, dont la compétence et le professionnalisme n'encourent aucune critique majeure, compte tenu du cadre dans lequel ils s'exercent.

■ La revue à laquelle la mission a procédé n'en appelle pas moins la formulation de 9 critiques fondamentales :

1. L'absence d'une instance de gouvernance commune aux principaux fonds de modernisation (PMS, FDM, SPEL) entraîne un risque majeur de défaut de pilotage d'interventions dont les objets se recoupent partiellement et justifieraient, a minima, d'être envisagés dans leur cohérence d'ensemble et leurs interactions réciproques ;
2. l'existence de clefs de répartition implicites des montants entre familles de presse entraîne un risque de « captation » de l'aide que le primat conféré au consensus pluraliste sur le pilotage stratégique du dispositif ne permet pas de justifier ;
3. la faible adéquation de certains projets aux besoins structurants du secteur de la presse (par exemple, le biais du FDM en faveur de l'intégration verticale des moyens de production, au risque d'engendrer des surcapacités d'impression) illustre la nécessité de renforcer la capacité de l'Etat à orienter les comportements des acteurs ;
4. le saupoudrage de certaines interventions se révèle à l'inverse impropre à catalyser les changements rendus nécessaires par l'urgence de refonder un modèle économique viable et pérenne pour les titres les plus menacés. Le trop grand nombre des priorités arrêtées conduit l'Etat à prendre en charge une multiplicité de projets unitaires dont certains constituent des demandes masquées d'aide à l'exploitation courante ;
5. l'insuffisante expertise dont est dotée l'administration ne lui permet pas réellement de dépasser le stade d'une instruction en régularité et d'inscrire l'examen des dossiers qui lui sont soumis dans le cadre d'une appréciation globale et approfondie de la stratégie d'investissement et des perspectives de développement du demandeur ;
6. l'Etat a renoncé aux modalités d'intervention les plus propices à l'engagement d'une démarche contractuelle et responsabilisante (telles que les avances partiellement remboursables) au profit d'un recours quasi exclusif à la subvention ;
7. l'indigence des indicateurs associés aux financements dans les conventions qui les matérialisent ne permet pas de disposer des outils nécessaires pour en assurer le suivi et l'évaluation³³ ;
8. il en résulte une incapacité de l'administration à conditionner ses versements au respect de critères qualitatifs évaluables et d'apprécier l'efficacité de son intervention a posteriori ;
9. la faiblesse des moyens consacrés à l'évaluation place l'administration dans une situation de dépendance à l'égard de l'expertise dont disposent les bénéficiaires et limite tant sa maîtrise d'ensemble des dispositifs que sa légitimité à les faire évoluer. L'incapacité du régulateur à observer microéconomiquement les conséquences de l'aide sur les coûts ne permet pas

³² Les conclusions synthétiques des travaux menés sur deux d'entre eux figurent, à titre d'illustration, en annexe de ce rapport.

³³ Le rapport de l'inspection des finances établit un constat similaire : « aucun des projets n'a fait l'objet d'une analyse économique en termes de retour sur investissement (...) ni la DDM, ni la commission de contrôle du FDM ne disposent des données nécessaires pour apprécier l'effet des investissements sur la structure de coûts des quotidiens ».

d'apprécier les gains de productivité réellement obtenus. « l'asymétrie d'information est encore trop forte pour juger de l'efficacité » des dispositifs³⁴.

Deuxième partie

**QUINZE PROPOSITIONS
AUTOUR DE QUATRE AXES FONDAMENTAUX**

ACCOMPAGNER LA TRANSITION

INTENSIFIER L'ACTION EN DIRECTION DU LECTORAT

**PROMOUVOIR UNE REGULATION D'ENSEMBLE DES MARCHES DE LA
DISTRIBUTION ET DE LA DIFFUSION**

REFONDER LES STRUCTURES DE PILOTAGE DES AIDES A LA PRESSE

³⁴Patrick Le Floch, Bilan des 10 ans du FDM, étude commandée par la DGMIC, IEP de Rennes, 31 janvier 2010

AXE 1 : ACCOMPAGNER LA TRANSITION

PROPOSITION N°1 : CONDITIONNER L'OCTROI DES CONCOURS PUBLICS

Une condition d'accès à l'aide de l'Etat

■ La mission propose de faire de la formalisation par les bénéficiaires d'une stratégie réaliste, prospective et globale, un préalable à l'octroi des concours publics afin de mettre un terme à l'une des principales imperfections du système actuel, qui conduit à raisonner de manière sectorielle et cloisonnée et ne permet pas à la puissance publique de promouvoir et d'accompagner une démarche d'ensemble.

Une proposition qui s'inscrit dans le tissu distendu d'exigences préexistantes

La mission relève que l'instauration d'une conditionnalité de cet ordre n'est pas en soi nouvelle. A titre d'exemple, les demandes d'accès au fonds d'aide à la diffusion et à la distribution de la presse française à l'étranger ne sont recevables qu'à condition d'être accompagnées d'une « description détaillée du plan de promotion ». Mais cette exigence est modeste, avant tout formelle (aucune stratégie d'implantation durable d'un titre à l'étranger n'est par exemple requise), et l'approche de la vie du bénéficiaire qu'elle implique reste par nature très fragmentée.

Le fruit d'un dialogue entre le bénéficiaire et l'Etat

■ Si l'Etat n'a pas à se substituer aux entreprises dans la définition d'un tel projet, il est légitime qu'il s'assure du réalisme d'une stratégie de restructuration, d'adaptation ou de développement au financement de laquelle il participe. La mission recommande notamment qu'une analyse approfondie de la structure financière et managériale de l'entreprise et de la soutenabilité du projet qu'elle défend constitue la première étape d'une démarche d'accompagnement par l'Etat.

Certains dispositifs comportent déjà des clauses de cet ordre, dont la mise en œuvre est restée théorique

Au terme du décret relatif à l'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'IPG, les critères d'attribution des fonds publics concernent bien : la situation de l'entreprise, l'ensemble des aides publiques dont elle est susceptible de bénéficier ; la nature et la qualité du projet, la contribution du projet à la modernisation de l'entreprise ; son coût net pour celle-ci ; l'effet du projet sur l'emploi. A compter de 2005, le comité d'orientation a fait le choix de conditionner le versement de l'aide au respect des dispositions du code de commerce en matière de recapitalisation des entreprises. A ce stade, la mission relève que le retour sur investissement et les réductions de coûts ne font pas l'objet, à proprement parler, d'une évaluation de la part des services instructeurs. Par ailleurs les situations de sous-capitalisation relevées par les services instructeurs ne donnent pas lieu à un rejet des demandes

La prise d'engagements clairs et évaluables

■ Le principe de neutralité n'interdit pas la mise en œuvre d'une démarche contractuelle, assise sur la prise d'engagements évaluables. Celle-ci doit permettre de conférer du sens à l'action publique et conduire à une plus grande responsabilisation des bénéficiaires dans l'usage qu'ils font des concours que leur consent la collectivité.

Le respect des priorités fixées par l'Etat

■ La mission considère que c'est à l'Etat qu'il appartient, in fine, d'assigner des priorités à son intervention. La nécessité de remédier à l'indistinction et au foisonnement des objectifs servis par les dispositifs actuels doit le conduire à clarifier et à hiérarchiser ces priorités au regard d'un diagnostic désormais consensuel sur les difficultés que traverse le secteur de la presse.

■ Les deux propositions suivantes détaillent l'analyse que fait la mission des deux priorités fondamentales qui lui semblent devoir guider la réorientation de l'action de l'Etat en faveur des producteurs de contenus : innovation et maîtrise des coûts.

PROPOSITION N°2 : PRIVILÉGIER L'INNOVATION ET LA PROMOTION DE NOUVEAUX MODÈLES PROFESSIONNELS

Une offre à réinventer sans cesse

- La mission souligne la nécessité d'encourager les producteurs de contenus d'information à faire évoluer leur offre éditoriale et à l'adapter aux nouveaux modes de consommation qu'induisent les mutations technologiques dont la diffusion est extrêmement rapide, en particulier au sein des couches les plus jeunes du lectorat.
- La prise en compte de cette nécessité ne doit pas conduire, selon la mission, à opposer les familles de presse en fonction du support de leur diffusion.
- Rien ne permet ainsi de postuler que devant l'audience croissante des sites d'information en ligne, la presse papier soit à moyen ou long terme, condamnée à ne représenter qu'un mode de consommation résiduel et pittoresque. Aucun argument ne justifie que l'Etat s'enferme dans une alternative qui consisterait à choisir d'aider l'une **ou** l'autre de ces offres de contenu.
- Et si nul n'est en mesure de définir avec précision ce que sera le modèle économique à venir de la presse en ligne, peu doutent qu'elle ne constitue un élément déterminant et structurant de l'offre d'information de demain.
- C'est pourquoi la mission reconnaît que l'intervention publique doit tout autant viser à encourager la mutation de l'offre existante qu'à **faciliter l'arrivée sur le marché de nouveaux entrants**, dont la structure encore fragile et la grande vulnérabilité justifie qu'il accorde une priorité forte à leur accompagnement.
- La mission a acquis la très forte conviction que, dans le paysage d'une information immédiate et proliférante, c'est la valeur ajoutée des contenus éditoriaux qui dictera la survie et le développement d'une presse qui se veut prendre le temps de l'analyse pour transformer l'énoncé brut des faits en une information de qualité, utile et rare, par conséquent notoire et recherchée.
- De ce point de vue, le modèle d'une presse généraliste procédant à un traitement indifférencié de l'information a certainement vécu, et ne perdurera que le temps que son lectorat traditionnel et vieillissant disparaisse peu à peu.
- L'avenir de la presse se joue dans sa capacité à réinventer ses contenus, de les « verticaliser » pour les adapter aux ATTENTES d'une nouvelle génération de lecteurs et d'exploiter les opportunités de mise en valeur qu'offrent les nouveaux supports de diffusion pour qu'ils collent à des USAGES en perpétuelle évolution.
- Enrichir l'offre de contenus, en favoriser le renouvellement permanent, catalyser l'innovation, en faciliter la diffusion par capillarité, accompagner l'émergence de nouveaux modèles économiques tournés vers l'exploitation des technologies émergentes, au service de la fonction d'information des citoyens, tels doivent être les termes à l'aune desquels se décline la première grande priorité du fonds stratégique. La mission propose d'en décliner le contenu autour de **quatre directions** :

Direction 1 : recentrer l'intervention de l'Etat en direction de véritables stratégies d'investissement

- *l'intervention de l'Etat doit cesser de constituer une recette d'exploitation des bénéficiaires, sauf à retarder toujours le moment où les ajustements nécessaires à leur survie ne pourront plus être différés.*
- *La nature des projets éligibles à l'aide de l'Etat doit être recentrée sur les seules dépenses susceptibles d'engendrer un effet de levier.*
- *L'achat d'équipements numériques légers ne s'apparente en aucune manière à la prise en charge par l'Etat d'une partie des coûts liés à un investissement, qu'une entreprise dont la surface financière est réduite ne pourrait assumer seule.*
- *Tout n'est pas pour autant affaire de « seuils », car des investissements réellement stratégiques peuvent nécessiter des apports de fonds modestes.*

- *L'inscription de ces interventions dans le cadre plus large d'un examen de la stratégie à moyen terme d'un demandeur constituerait une garantie quant à la visée et à la portée précise du projet soumis.*

Direction 2 : dynamiser les stratégies commerciales

- *Moduler l'aide pour inciter à la réalisation d'études marketing amont (par exemple en amont du lancement d'un produit ou d'une nouvelle formule) et au marketing direct en vue de mieux comprendre les attentes du lectorat*
- *La mission relève à ce titre que de telles stratégies se heurtent, pour la presse en ligne, au refus des opérateurs de communiquer aux titres le contenu des bases clientèle, ce qui place les producteurs d'information dans la situation de simples fournisseurs, inaptes à conduire leur propre politique promotionnelle.*

Direction 3 : encourager les stratégies de diversification plurimédia

- *Faciliter la mise en œuvre de stratégies plurimédia en ligne ayant pour effet de favoriser un redirection mutuelle du trafic de consultation (création de liens avec les réseaux sociaux, acquisition par un titre de participations au sein de média tiers en vue de mettre à sa disposition des contenus d'information générant une audience, source de recettes.*
- *De manière générale, l'ensemble des stratégies centrées sur l'exploitation de la « marque » pourraient faire l'objet d'une aide dès lors qu'elles ont pour objectif d'assurer la soutenabilité d'une offre d'information que la publicité seule ne peut pas durablement suffire à rentabiliser.*

Direction 4 : soutenir les laboratoires et incubateurs d'innovation portés par des associations professionnelles afin de pallier les carences du système français en matière de mutualisation des coûts de R & D et favoriser la monétisation des contenus en ligne

- *A titre d'illustration, la mission relève la situation de l'association media 21 (devenue Media2Media) dont l'objet est d'encourager les mutations de la presse et des médias par un guichet unique de dialogue, d'informations, de formations et d'expérimentations opérationnelles et stratégiques. Elle ambitionne d'incorporer et d'anticiper les besoins du public, des journalistes et des entreprises et d'imaginer l'avenir de la presse autour de nouveaux modèles économiques et organisationnels.*
- *Née à l'issue des Etats généraux de la presse écrite, cette association peine toujours à prendre son essor, faute d'avoir pu attirer les investissements nécessaires à son lancement et faute d'avoir suscité l'intérêt de professionnels peu familiarisés avec une démarche fondée sur la mise en commun d'enjeux pourtant structurants.*
- *La vocation de telles associations à rassembler au sein d'une structure collective l'ensemble des professionnels du secteur de la presse et de sa diffusion en ligne pourrait être mieux exploitée. Elles constituent par exemple un cadre adapté pour poser les fondements d'une offre payante et crédible d'information en ligne, qu'une approche titre par titre n'a aucune chance de faire émerger durablement. Elles sont également des lieux propres à démontrer la possibilité de faire évoluer les contenus éditoriaux et les modes de diffusion pour les mettre en adéquation avec l'évolution des attentes et des usages.*

PROPOSITION N°3 : ENGAGER UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE MAÎTRISE DES COÛTS

D'une condition essentielle de retour à l'équilibre...

■ La tendance de long terme de baisse de la diffusion et la faiblesse des marges de manœuvre que peut espérer la presse (papier et numérique) de l'évolution de ses recettes publicitaires rend inéluctable la conduite d'une politique de maîtrise des coûts. Le tableau suivant, établi à partir des calculs réalisés par l'inspection des finances, illustre l'impact potentiel d'une telle démarche sur la structure d'exploitation d'un quotidien « type », au regard des « meilleures pratiques » observées dans le secteur.

Poste d'exploitation	Avant	Après	Meilleures pratiques
Impression hors papier	22	8	8
Papier	10	10	10
Pré-presse	7	6	6
Distribution	50	45	24
Rédaction	45	38	25
Frais commerciaux	25	25	13
Frais généraux	25	20	15
Total coûts	184	152	101
Recettes de vente	110	110	
Publicité	70	65	
Total recettes	180	175	
Marge d'EBE par exemplaire	-4	23	
Marge d'EBE en % du CA	-2%	13%	

...à une composante de la stratégie des titres soutenus

■ La prise en compte de cette priorité devrait conduire l'administration à faire de l'étude d'impact sur la structure de coûts des bénéficiaires des projets aidés une condition systématique. A ce titre, l'impression constitue le principal gisement d'économies susceptible d'être exploité. S'agissant de cet enjeu en particulier, la mission endosse pleinement les recommandations envisagées par l'inspection des finances au titre des travaux menés sur l'efficacité des aides à la presse que synthétise l'encadré suivant :

L'aide de l'Etat doit favoriser la réduction des coûts d'impression :

- *la renégociation des conventions collectives doit permettre aux titres disposant de leur propre appareil de production d'en réduire le coût d'exploitation ;*
- *la mutualisation et l'externalisation de l'impression constitue le seul moyen de réduire les capacités inemployées auxquelles ont pu conduire dix ans d'investissements prioritairement axés sur l'intégration verticale des moyens de production*
- *l'Etat ne devrait pas accepter de participer au financement d'imprimeries dès lors qu'existent des possibilités alternatives de mutualisation des outils existants ;*
- *les titres ne disposant pas de leur propre imprimerie devraient se voir garantir la possibilité de recourir librement à l'offre de l'imprimerie de labeur ;*
- *une attention particulière devra être accordée au développement de l'impression numérique qui pourrait avoir pour effet de bouleverser l'organisation et les équilibres économiques du secteur.*

PROPOSITION N°4 : RÉFORMER, SANS ATTENDRE, LES DISPOSITIONS RÉGISSANT L'AIDE AU PORTAGE

- Conformément à la décision du Président de la République annoncée en clôture des Etats généraux de la presse écrite, l'aide directe au portage a été augmentée de 8 à 70 millions d'euros.
- La mission considère que si cette aide s'inscrit bien dans le champ des interventions directes en faveur des éditeurs, les dispositions qui la régissent lui confèrent une certaine rigidité qui nécessite d'en identifier clairement l'objectif et le terme.
- L'inspection des finances³⁵ a mis en lumière :
 - l'effet d'aubaine et de captation de cette aide par un certain nombre de titres de la PQR ;
 - les faiblesses de son calibrage et le caractère relativement peu incitatif de celui-ci ;
 - le risque de dérive budgétaire inhérent à un dispositif fondé sur l'aide aux flux et dont l'arrêt brutal au terme de sa troisième année demeure improbable compte tenu de l'anticipation qu'ont fait un certain nombre d'éditeurs sur sa reconduction au-delà de 2011.
- La mission recommande de lisser la décroissance de l'intervention de l'Etat dans le temps et de réformer sans attendre le dispositif en tenant compte des priorités suivantes :
 - Diminuer progressivement l'aide au flux ;
 - Prolonger l'aide au stock jusqu'au terme des accords Schwartz ;
 - Moduler l'aide en vue de favoriser le portage multititres afin d'inciter la PQR à proposer une offre raisonnable à la PQN.

PROPOSITION N°5 : UN FONDS STRATÉGIQUE 2012–2016 POUR LA PRESSE

Une intervention cohérente et globale

- L'efficacité de l'intervention de l'Etat ne peut résulter que d'une approche globale des difficultés rencontrées par les titres que la collectivité a choisi de soutenir. **Le regroupement du plus grand nombre possible d'aides destinées aux éditeurs dans un fonds stratégique unique** garantirait la cohérence d'interventions aujourd'hui fragmentées dans le cadre de dispositifs dont certains ont perdu une partie de leur justification initiale.

Un périmètre croissant dans le temps

- A court terme, tous les dispositifs ne sont pas également « fongibles ».
 - La mission ne juge pas opportun de remettre en question les termes de la concertation tripartite qui a permis de penser la trajectoire des aides postales sur 7 ans, compte tenu notamment de la décision de ne pas prolonger le moratoire issu des Etats généraux. La mission a donc décidé d'exclure les aides postales du périmètre du fonds stratégique. Elle relève néanmoins les incertitudes qui pèsent sur l'avenir de la contribution publique à l'issue de la trajectoire prévue par les accords du 23 juillet 2008. A l'image de La Poste, elle considère qu'une remise en cause de cette contribution, que les projections disponibles permettent d'établir à 180 M€ à partir de 2016, n'est pas prévue par l'accord et qu'en tout état de cause, elle se traduirait soit par un ajustement brutal des tarifs à la hausse (près de 50%), soit par la résurgence d'un déficit considéré comme réglé.
 - Les crédits du PMS (PLAN DE MODERNISATION SOCIALE), dégressifs sur la période considérée, n'offrent aucune marge de manoeuvre.
 - Les crédits de l'aide au portage ne sauraient être fongibilisés à court terme avec des interventions d'une nature très différente.

³⁵ IGF, analyse de l'efficacité des aides à la presse, décembre 2009

■ Par ailleurs, les équilibres financiers fragiles de la presse écrite reposent, pour une part significative, sur l'anticipation de concours récurrents de l'Etat. Repenser ce mode d'intervention ne doit pas conduire à menacer la survie d'un nombre important de titres, faute de leur avoir laissé le temps nécessaire pour s'adapter au changement de paradigme qu'implique l'approche préconisée par la mission.

■ Pour bien comprendre les développements qui suivent, il importe de considérer plusieurs éléments :

- L'évolution des dotations budgétaires de l'Etat n'est véritablement prévisible qu'à horizon 2013, considérant les arbitrages rendus au terme de la programmation budgétaire triennale.
- Au-delà, les projections reposent sur des hypothèses de travail.
- Ce n'est qu'à partir de l'année 2012 qu'une véritable marge de manœuvre peut être retrouvée dans l'allocation des fonds, eu égard à la nature réglementaire des dispositifs dont ils résultent.
- De ce point de vue, l'année 2011 doit être considérée comme une année de transition, et non comme une année de rupture.

■ Les hypothèses sur lesquelles s'est appuyée la mission, et dont l'impact est présenté infra, sont détaillées en annexe du rapport. Elles reposent fondamentalement sur :

- **Un engagement lisible de l'Etat en faveur des éditeurs jusqu'en 2016** (montants de 2011 à 2013 alignés sur les arbitrages rendus au terme de la programmation budgétaire triennale de l'Etat ; montants ultérieurs correspondant soit à des hypothèses de travail, soit à la reconduction des crédits de 2013) ;
- **La fusion dans le fonds stratégique**, à compter de 2012, des crédits du FDM, du SPEL, de l'aide à la diffusion de la presse française à l'étranger et de l'aide au transport de la presse par la SNCF ;
- **Le redéploiement au sein du fonds stratégique** des économies issues de la décroissance spontanée des dispositifs d'aide à l'éditeur par rapport à une base 2009 (cf. encart ci-dessous) ;
- **Le maintien des aides au pluralisme** (cf développements *infra*).

Le maintien transitoire des aides au pluralisme

■ Le soutien octroyé au titre de l'aide au pluralisme s'apparente à une subvention d'exploitation. Ces aides sont par nature peu propices à l'innovation et à la recherche d'un modèle économique durablement viable. Mais les équilibres (ou déséquilibres) financiers de certains bénéficiaires reposent pour une part sur la continuité de leur allocation.

■ Cependant, renoncer à en faire évoluer la nature reviendrait à accepter le principe d'une rente perpétuelle, octroyée à un nombre limité de titres au regard d'une appréciation sur l'enjeu démocratique qu'ils représentent, par essence discutable.

■ C'est pourquoi, à court terme, la mission propose

- que le dispositif fasse l'objet d'ajustements destinés à en limiter les effets de seuil ;
- d'en conditionner le maintien à la formalisation d'une stratégie de redressement, identique à celle que la mission recommande de généraliser pour les bénéficiaires du fonds stratégique.

PROPOSITION N°6 : UNE TRAJECTOIRE QUINQUENNALE 2012–2016

Une trajectoire pluriannuelle à prendre en compte

■ A la suite des Etats généraux, l'aide de l'Etat a atteint en 2009 des niveaux sans précédent : 1026 M€, dont 401 M€ au titre des aides indirectes, 266 M€ au titre de l'aide postale, 177 M€ au profit des éditeurs et du lectorat, 182 M€ au titre des autres dispositifs directs.

■ L'évolution « spontanée » de ces dispositifs permet d'anticiper une diminution significative de cet effort (qui pourrait aussi s'analyser comme un « retour à la normale ») à partir de 2012.

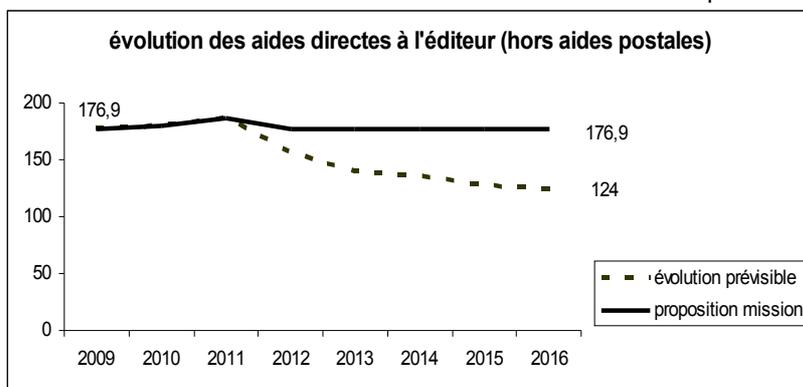
- Ainsi, en retenant l'hypothèse d'une aide indirecte constante par convention, l'intervention de l'Etat serait ainsi ramenée à 835 M€ à l'horizon 2016.
- Au total, les aides directes passeraient de 625 M€ à 465M€, soit une baisse de plus de 25%
- Une large part de cette baisse serait imputable à la diminution des aides postales dans le cadre des accords Etat Presse Poste.
- Une part relativement significative résulterait en outre de la réduction des aides à l'éditeur (-30%)

■ La mission propose

- de prolonger jusqu'en 2016 sur une base 2009, le montant des aides allouées aux éditeurs et au lectorat
- de redéployer les crédits « libérés » par la décrue des dispositifs en vigueur au sein du fonds stratégique pour la presse.

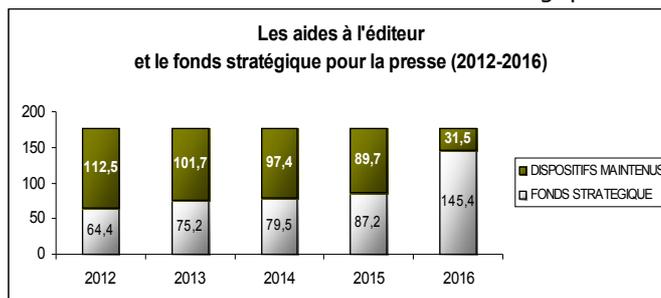
- Cette mesure aurait deux effets principaux :

1. Le maintien à un niveau élevé des aides directes à la presse sur la période, en vue de mener à son terme le processus d'adaptation de la presse et de réaliser les ajustements structurants nécessaires à la redéfinition d'un modèle économique viable ;



Source : mission Cardoso, en millions d'euros

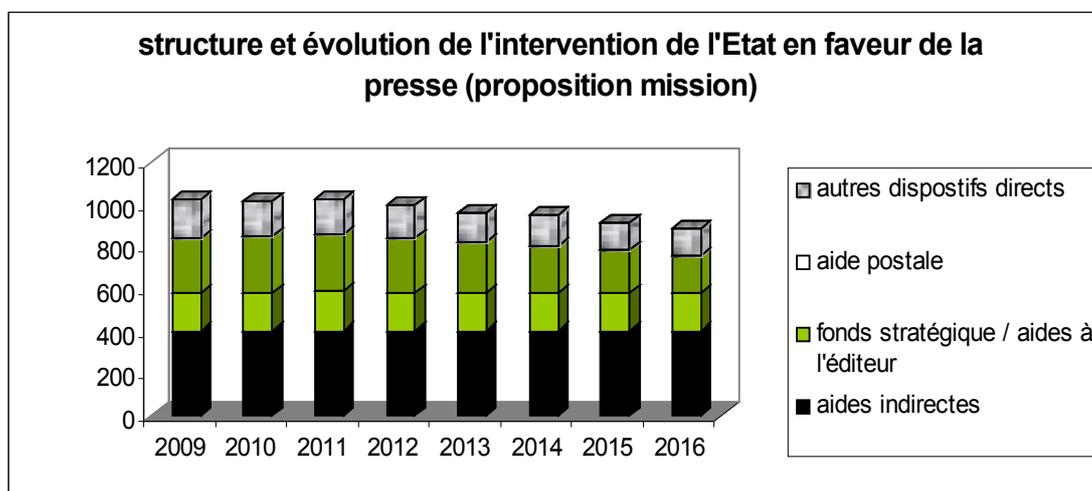
2. la mobilisation d'une marge de manœuvre croissante à mesure que les dispositifs d'intervention seraient fondus au sein d'un fonds stratégique.



Source : mission Cardoso, en millions d'euros

Le fonds stratégique : près de 900 millions d'euros sur cinq ans au profit des éditeurs, mais une économie nette pour l'Etat par rapport à une référence 2009

- L'Etat consentirait un effort important, qui reviendrait à allouer près de 900 millions d'euros sur 5 ans (2012-2016) à la restructuration du secteur de l'édition de presse (papier et numérique)
- Ces mesures n'entraîneraient aucun coût supplémentaire pour l'Etat par rapport à la situation de 2009



Source : mission Cardoso, en millions d'euros

- A l'inverse, elles permettent d'anticiper une économie significative sur la même période. La décroissance naturelle des « autres dispositifs » et de l'aide postale engendre ainsi une économie cumulée de plus de 400 M€ sur la période (mais cette évolution devant par la suite se ralentir sous l'effet d'une stabilisation de la contribution publique en faveur de la poste à un montant de l'ordre de 180 M€.

PROPOSITION N°7 : UNE DÉMARCHÉ PRAGMATIQUE ET PROGRESSIVE

Proportionner la démarche aux enjeux

- Les exigences de l'Etat en matière de contractualisation doivent être proportionnées aux aides qu'il verse, sauf à engendrer pour les bénéficiaires des coûts de gestion sans rapport avec le bénéfice susceptible d'être retiré de l'intervention publique.
- Toutes les familles de presse ne sont pas éligibles dans les mêmes proportions à l'ensemble des dispositifs que la mission propose d'inclure, à brève échéance ou à moyen terme, dans le périmètre du fonds stratégique.

Conduire une première expérimentation sur la PQN

- Les titres de la presse quotidienne d'IPG sont à la fois ceux dont les équilibres financiers sont les plus fragiles et aussi ceux qui bénéficient du plus grand nombre de dispositifs d'aides à l'éditeur. **Ces titres sont donc ceux à qui la démarche proposée par la mission s'adresse en premier lieu.**
- Le faible nombre de titres de presse quotidienne nationale permettrait d'expérimenter dès 2011 la solution d'une convention globale d'accompagnement telle qu'évoquée supra, sans modifier, dans un premier temps, l'architecture des dispositifs existants. Un nombre limité de titres de la PQR/D pourrait être inclus dans le champ de cette expérimentation.
- Les modalités de l'extension de cette expérimentation à la PQR, la PQD, à la PHR et aux news IPG pourraient ainsi être étudiées avec comme cible l'horizon 2012, qui est également l'année au titre de laquelle le fonds stratégique globalisant le plus grand nombre possible de dispositifs d'aide à l'éditeur pourrait être mis en place

■ Le cas de la PHR est spécifique, compte tenu du nombre de titres concernés (plus de 300). Toutefois, l'ensemble de ces titres n'émerge pas simultanément à la totalité des dispositifs existants (ils sont notamment très minoritaires parmi les bénéficiaires du SPEL, du FDM, de l'aide à la diffusion à l'étranger). La contractualisation de l'aide de l'Etat à leur endroit, devrait dès lors faire l'objet de modalités allégées et adaptées à la nature des projets accompagnés.

■ Il en va de même concernant les titres relevant d'autres familles de presse (presse magazine grand public et presse spécialisée professionnelle et technique).

PROPOSITION N°8 : ADAPTER LES OUTILS DE PILOTAGE ET DÉFINIR DES PROCÉDURES LISIBLES

Un changement de référentiel pour l'action publique

■ A terme, les propositions de l'administration induisent un changement profond des pratiques en vigueur :

- une instruction des demandes fondée sur des critères plus qualitatifs qui, même objectivés, n'en comporteront pas moins une part de jugement professionnel plus importante ;
- une marge d'intervention plus affirmée que celle qui résulte de l'octroi d'aides fondées sur la satisfaction de conditions formelles ;
- une potentielle différenciation des aides accordées résultant de l'adaptation des facultés d'intervention au regard du projet et de la situation financière des demandeurs ;

Un nécessaire renouvellement des outils et des procédures

■ Outre le saut qualitatif et la profonde évolution des pratiques et des organisations internes à l'Etat que ces évolutions supposent, la mise en œuvre des recommandations de la mission nécessite tout d'abord que l'administration se dote :

- de « règles du jeu » lisibles et compréhensibles permettant d'identifier de façon claire et transparente la nature des demandes susceptibles d'être soutenues ;
- un enrichissement de l'information et des instruments permettant d'assurer le suivi des effets de l'aide accordée et d'en apprécier tant l'impact que la correcte utilisation par les bénéficiaires ;
- le recours à des modalités d'intervention et de financement propices à l'engagement d'une démarche contractuelle ;
- de procédures prévenant tout effet de captation de l'aide par une catégorie particulière de titres ou l'un d'entre eux (au-delà de la remise en cause de certains équilibres actuels que l'Etat serait légitime à vouloir modifier).

■ S'il ne lui appartient pas de redéfinir dans le détail les contours de l'action publique ni de se substituer à l'administration dans le profond travail de « réingénierie » qu'impliquent ses propositions, la mission propose de considérer ces trois exigences à la lumière des éléments suivants.

Des règles du jeu transparentes

■ A court terme, l'engagement d'une démarche contractuelle formalisée par la signature d'une convention globale telle qu'envisagée supra ne nécessite pas de modifier l'architecture des dispositifs existants. A plus longue échéance cependant (2012), la fongibilité croissante d'un certain nombre d'aides au sein d'un fonds stratégique unique et souple d'emploi suppose d'en fixer les principes généraux dans un texte de niveau décretaal ou législatif et d'en détailler le fonctionnement dans des textes ou décisions de rang inférieur, selon un modèle identique à celui qui a été retenu pour refondre les textes et statuts du Centre national du cinéma.

■ La mission n'a pas conduit un tel exercice. Celui-ci constitue toutefois une occasion propice à un toilettage d'ensemble des multiples axes le long desquels cheminent les aides d'Etat. Il faciliterait l'abandon de certaines formes d'aides jugées peu efficaces ou ne survivant que par l'inertie des textes. Il permettrait d'en garantir la conformité aux priorités fondamentales sur lesquelles doit reposer la cohérence de l'intervention d'ensemble.

L'association d'indicateurs pertinents à l'aide octroyée

■ Si le premier engagement du bénéficiaire (mettre en œuvre le projet stratégique pour la réalisation duquel il a obtenu un concours public) est avant tout un engagement de moyens, l'appréciation de son avancement suppose aussi de disposer d'indicateurs quantitatifs précis, documentés et régulièrement renseignés permettant d'en apprécier l'effet. La perspective d'une contractualisation pluriannuelle renforce cette exigence.

■ La mission recommande à cet égard de privilégier l'usage d'indicateurs permettant d'évaluer le retour sur investissement des projets soutenus, dès lors que ces derniers ont pour objectif le redressement ou le développement d'un titre.

Indicateurs permettant de mesurer annuellement la trajectoire de redressement d'un titre selon l'inspection des finances³⁶ (approche par les coûts) :

- *Marge d'EBE en % du chiffre d'affaires et par exemplaire diffusé payé*
- *Taux moyen de réabonnement*
- *Coût moyen annuel de l'impression à l'exemplaire*
- *Les effectifs réels présents dans les imprimeries*
- *Proportion des effectifs des quotidiens relevant de la convention du labeur*
- *Part des non écrivains dans les rédactions*
- *Effectifs présents au journal*
- *Montant des frais généraux par exemplaire diffusé payé*

■ Cette approche suppose d'être enrichie mais aussi déclinée, axe par axe, dans le cadre d'un référentiel aussi large que possible des indicateurs associés à l'intervention du fonds stratégique.

■ La conclusion des réflexions du groupe de travail réuni par la DGMIC en vue de constituer un répertoire d'objectifs et d'indicateurs associés aux projets d'investissement présentés au FDM **prouve que ce travail est possible** (cf. document figurant en annexe)

Renforcer l'effet de levier de l'action publique

■ Le dispositif actuel des aides à la presse se caractérise par la très forte prédominance des subventions sur les autres formes d'intervention.

■ En particulier, les avances remboursables sous conditions ont été très peu utilisées dans le cadre du FDM, compte tenu de leur faible « attractivité » pour les demandeurs. Le plancher de 20% d'avances consenties au titre du nouveau SPEL est de nature à faire évoluer, mais uniquement à la marge, cette situation.

■ La mission relève pourtant l'intérêt de cette modalité d'intervention, dont le déclenchement peut se révéler plus rapide et se situer en amont de la réalisation d'un projet, quand le versement d'une subvention est souvent conditionné à la production de pièces attestant d'un début de mise en œuvre.

³⁶ IGF, analyse de l'efficacité des aides à la presse, décembre 2009

- La mise en place, en 2005, du fonds de garantie IFCIC³⁷ pour les investissements réalisés dans le cadre du FDM aurait pu augurer d'une forme d'accompagnement intéressante à l'égard d'entreprises ne bénéficiant pas d'une rentabilité suffisante pour attirer des capitaux privés nécessaires à la réalisation de leurs investissements.
- La signature de conventions avec OSEO garantie / innovation constitue d'ailleurs un moyen d'action utilisé par des établissements publics intervenant sur un champ comparable à celui de la DGMIC (Centre national du livre, centre national du cinéma et de l'image animée).
- L'utilisation de ce vecteur est cependant restée assez marginale dans le cas des aides à la presse.
- La mission recommande de mobiliser plus systématiquement, dans le cadre du fonds stratégique pour la presse, les modalités d'interventions les plus propices à l'engagement d'une démarche contractuelle avec les bénéficiaires des aides de l'Etat de nature à renforcer l'effet de levier de son intervention :
 - Diminuer la part des subventions ;
 - Au profit d'avances remboursables sous conditions ;
 - Tout en facilitant par le biais de conventions avec des fonds de garantie (IFCIC, OSEO) l'accès des bénéficiaires au crédit et aux financements privés ;
 - de manière à compléter les fonds propres des intéressés, dont la faiblesse nécessite un accompagnement afin de catalyser les investissements nécessaires à leur restructuration et à leur développement.

Réduire l'asymétrie d'information Etat / bénéficiaires

- La deuxième recommandation adressée au titre du rapport sur les 10 ans du FDM remis par M. Patrick Le Floch devrait, selon la mission, être généralisée à l'ensemble du dispositif des aides publiques à la presse. La transparence des informations relatives à l'entreprise bénéficiaire d'une aide est la condition indispensable à un pilotage efficient du dispositif, à son contrôle et à son évaluation.

« Recommandation 2 : obliger les entreprises aidées à donner toute l'information nécessaire en contrepartie de l'aide obtenue »

Il est à ce titre essentiel que l'entreprise aidée réduise l'asymétrie d'information qui joue en sa faveur dans la relation qu'elle a avec le régulateur. La commission de contrôle sera évidemment (ce qui est déjà le cas) soumise au respect de la confidentialité des informations relevant du secret des affaires.³⁸

Des seuils garants d'une répartition équitable des aides

- Le principe de neutralité ne s'oppose pas plus à la redéfinition des priorités de l'Etat qu'au ciblage dont son intervention fait déjà l'objet.
- L'équité du traitement des bénéficiaires de l'aide d'Etat n'est pas une notion absolue, mais résulte de choix politiques dont il appartient in fine aux citoyens d'apprécier la légitimité.
- Tout risque de « captation³⁹ » non voulue doit donc être écarté. C'est pourquoi la mission recommande :
 - de fixer un seuil maximum d'intervention et d'établir ce dernier sur le fondement de critères objectifs tels que le chiffre d'affaire ou la diffusion de chaque bénéficiaire.
 - de définir et de réactualiser à échéance une enveloppe globalisée par famille de presse en vue d'assurer une allocation des fonds respectueuse des équilibres visés.

³⁷ L'IFCIC est un établissement de crédit agréé sous la forme d'une SA de droit privé, dont la mission est de contribuer au développement, en France, des industries culturelles, notamment en partageant avec les banques les risques spécifiques liés aux crédits qu'elles leur consentent.

³⁸ Patrick Le Floch, Bilan des 10 ans du FDM, étude commandée par la DGMIC, IEP de Rennes, 31 janvier 2010

³⁹ tel que celui qui pourrait résulter de la capacité différente de titres d'une même famille à formaliser une stratégie d'entreprise ambitieuse

- La lisibilité de ces dispositions et la possibilité d'en vérifier la correcte application constituent les conditions nécessaires à une pleine transparence des interventions publiques (cf. infra, proposition 13).

AXE 2 : INTENSIFIER L'ACTION EN DIRECTION DU LECTORAT

PROPOSITION N°9 : ÉTENDRE LA PORTÉE DES ACTIONS CONDUITES EN DIRECTION DES JEUNES LECTEURS

Étendre l'abonnement jeune lecteur à la presse payante en ligne

- Issu des EGPE, le projet « Un journal gratuit dès 18 ans » a été mis en place fin octobre 2009. Il permet un abonnement annuel à un exemplaire par semaine, soit 52 numéros par an à la presse quotidienne IPG⁴⁰. L'objectif en 2009 visait la collecte de 200000 abonnements sur une population cible de 5 millions de jeunes de 18 à 24 ans. Les abonnements sont financés à 50% par les éditeurs, au travers d'une réduction de 50% du prix moyen du titre et à 50% par l'enveloppe Jeunesse du FDM (soit 5 M€). Une convention lie l'Etat à un prestataire, A2Presse, collecteur d'abonnements, qui gère l'interface, avec une base de données souscripteurs.
- Un premier bilan d'étape permet de conclure à un succès « quantitatif » de la mesure. Après 12 semaines, 85% de l'enveloppe avait été utilisée, certains titres (Le Monde) ayant même été sollicités au-delà du quota d'abonnement qui leur avait été alloué. Le succès de l'opération confirme l'intérêt qu'est susceptible de porter la jeunesse à la presse, quoique la portée de ce constat doit également être nuancée (notamment, la gratuité n'assure pas la fidélisation du prospect).
- La mission relève que seuls des titres de la presse papier ont bénéficié de cette mesure.
- Elle recommande d'en reconduire l'exercice, tout en étendant la possibilité d'abonnement offerte à l'offre PAYANTE de presse en ligne.
- Elle suggère en outre d'étudier les possibilités existantes de transposer dans le champ de la presse les propositions émises par M. Patrick Zelnik⁴¹ relatives à la mise en place d'une carte « musique en ligne » consistant à aider les jeunes internautes à s'orienter vers les services « légaux » de musique en ligne, en s'associant aux professionnels pour mettre en place une mesure de réduction des frais de téléchargement ou d'abonnement.
- La mission estime enfin que, sous réserve d'une estimation qui reste à faire, les coûts afférents à ces mesures pourraient être gagés sur un redéploiement des marges de manœuvre dégagées au titre des autres dispositifs directs en faveur des éditeurs.

Promouvoir la sensibilisation et l'éducation au lectorat

- La mission recommande d'explorer toutes les voies permettant d'engager une action tendant à faire de la lecture de la presse une « pratique culturelle et civique » et à enrayer le phénomène de désaffection qui caractérise à cet égard les couches les plus jeunes de la population.
- Elle considère que le réseau déconcentré du ministère de la culture pourrait notamment être mis à profit à cette fin.
 - Les DRAC sont depuis plusieurs années impliquées dans des partenariats avec l'éducation nationale et le tissu associatif local pour promouvoir des actions d'éducation et de sensibilisation qui pourraient utilement être étendues à la presse.
 - La mobilisation de la société civile est par ailleurs susceptible de conférer à ces actions une portée renforcée et un dynamisme accru, tout en permettant de les faire pleinement correspondre aux préoccupations du public.

C'est pourquoi la mission considère que ce type de mesures pourrait s'inscrire dans un cadre similaire à celui qui a prévalu concernant le lancement de l'appel à projets « services numériques culturels innovants » en 2009 - 2010.

⁴⁰ L'Equipe s'est associé à l'opération à ses frais, soit à un coût nul pour l'Etat

⁴¹ P. Zelnik, J. Toubon, G. Cerutti : Création et internet , rapport au ministre de la Culture et de la Communication, janvier 2010.

L'appel à projets « services numériques culturels innovants » Lancé fin 2009, l'appel à projet « services numériques culturels innovants » a suscité une mobilisation massive sur l'ensemble du territoire. Près de 300 projets associant près de 600 structures privées et publiques ont été reçus, témoignant d'une forte appétence des professionnels de la culture pour nouer de nouveaux partenariats en matière d'éducation artistique et culturelle et de connaissance du patrimoine. Le coût de ces mesures demeure en outre modeste (les 62 projets retenus ont bénéficié d'un financement d'1,5 M€ inscrit au budget du programme 224).

AXE 3 : PROMOUVOIR UNE REGULATION D'ENSEMBLE DES MARCHES DE LA DISTRIBUTION ET DE LA DIFFUSION

PROPOSITION N°10 : MENER À SON TERME LA RÉFORME DE LA DISTRIBUTION

- Dans un rapport⁴² remis en mars 2010, l'Inspection des finances évoque les conditions auxquelles pourrait être subordonné le soutien exceptionnel que l'Etat pourra décider d'accorder à Presstalis (ex-NMPP) en vue de sauver l'opérateur historique de la distribution de la presse.
- La mission reprend pleinement à son compte les propositions formulées à ce titre et visant :
 - la rationalisation de la distribution, notamment parisienne, qui passe par une réduction des sureffectifs, ainsi que la maîtrise des frais de siège, mesures indispensables au redressement du compte d'exploitation de la coopérative ;
 - la refonte des barèmes, pour mettre fin à une logique déflationniste qui pénalise l'ensemble de la chaîne de valeur (la refonte proposée par l'IGF aurait notamment pour effet une hausse du barème applicable aux quotidiens et une diminution du barème servant de base à la tarification de la distribution des magazines).
- La mission considère, à l'instar de l'IGF, qu'une tarification des prestations au prorata de la valeur faciale présente l'inconvénient d'être déconnectée du coût des prestations. Dès lors, elle encourage la mise en œuvre de la proposition visant à y substituer une tarification fondée sur les unités d'œuvre, de nature à fonder la rationalité économique sur laquelle doivent pouvoir reposer les choix des éditeurs.
- L'assouplissement des clauses d'exclusivité et le renforcement de la transparence des coûts auraient pour intérêt de renforcer le jeu concurrentiel du marché de la distribution et favoriseraient une redistribution plus équitable de la valeur ajoutée.
- Dans ce contexte, l'aide de l'Etat pourrait conserver pour objectif la prise en charge des surcoûts liés à la distribution sur l'ensemble du territoire national des seuls titres concourant directement à l'exercice par les citoyens de leur droit à l'information. Ainsi, l'augmentation du barème des quotidiens pourrait trouver comme contrepartie une aide renforcée de l'Etat au titre de leur diffusion en zones peu denses. Cette mesure aurait pour effet, selon les chiffres retenus par l'IGF, de faire passer l'intervention publique de 11M€ à 18M€.

PROPOSITION N°11 : UN MODÈLE ÉCONOMIQUE VIABLE POUR LA PRESSE D'INFORMATION EN LIGNE

Un marché très imparfait...

- L'émergence d'un modèle économique viable pour les producteurs d'information en ligne se heurte à l'évolution des activités des fournisseurs d'accès internet (FAI) et des opérateurs de téléphonie mobile.
- L'offre proposée par ces derniers s'est en effet enrichie de contenus concurrentiels qui présentent au moins quatre particularités :
 - ces contenus sont fournis gratuitement et contribuent à familiariser l'internaute avec l'idée qu'il n'a pas à payer pour accéder à une information dont la production présente toutefois un coût ;

⁴² IGF, « Mission relative à la situation de Presstalis (ex-NMPP) », mars 2010

- ces contenus ont, le plus souvent, été fabriqués par des tiers qui ne perçoivent, en contrepartie, d'autre revenu que celui né de la publicité que les flux redirigés vers le site d'origine de l'information mise en ligne sont supposés accroître ;
- or, la redirection des flux reste faible dans les faits et, parallèlement, la position de certains de ces agrégateurs concourt à réduire les recettes marginales tirées de la publicité en ligne, privant ainsi les producteurs d'information d'un élément essentiel de leur rentabilité dans un univers où le caractère payant de l'information demeure marginal ;
- enfin, la nature des relations imposées aux éditeurs par les opérateurs prive ces derniers de tout lien avec les bases de clientèle à partir desquelles pourraient pourtant s'élaborer des stratégies commerciales dynamiques. Dans un grand nombre de cas, l'éditeur perd ainsi tout lien avec l'internaute.

... que l'Etat devrait contribuer à corriger

■ Dans ce contexte, la mission estime nécessaire de poursuivre quatre pistes, au titre desquelles une responsabilité incombe à l'Etat.

■ La première concerne la structuration d'une offre payante crédible d'information en ligne. C'est le sens de la « direction 4 » de la **proposition n°2** formulée *supra* par la mission, visant la monétisation des contenus numériques.

■ La seconde consiste à étudier la possibilité d'une redistribution indirecte de la valeur ajoutée liée à la production de contenus entre les éditeurs, les agrégateurs et les fournisseurs d'accès internet.

- La mission a pris connaissance des propositions avancées par le syndicat de la presse quotidienne nationale, concernant la taxation des ventes de terminaux, la mise en place d'une **contribution créative** selon un principe proche de la « licence globale » et la création d'un **fonds de** soutien alimenté par les FAI et assis sur une fraction des avantages fiscaux dont ils bénéficient.
- Si la mission n'écarte pas de telles propositions, elle constate que l'une des principales difficultés qu'elles posent concerne les mécanismes de redistribution sur lesquels de telles contributions auraient à s'appuyer.

■ La troisième consiste à mener un examen d'ensemble des obstacles susceptibles de freiner la constitution d'un marché transparent de la distribution des contenus numériques de presse. Les difficultés relatives aux modalités de tarification et de respect de la concurrence devraient faire l'objet d'arbitrages rendus à l'issue d'une réflexion **globale**, cohérente avec les options retenues au titre de la distribution de la presse papier (cf. *infra* proposition n°12).

■ En quatrième lieu, la mission recommande de procéder à l'examen des dispositions fiscales susceptibles d'entraîner une déformation de la structure du marché de l'information en ligne.

- Elle est à ce titre sensible à l'argument relatif aux avantages dont bénéficient les FAI et les opérateurs de téléphonie mobile au titre de leur assujettissement à un taux de TVA réduite sur certaines de leurs activités commerciales : le dispositif de TVA « tripleplay » leur permet en effet de bénéficier d'un assujettissement à un taux préférentiel de 5,5% sur 50% de leurs abonnements ;
- elle considère dès lors que la possibilité d'appliquer à la presse en ligne, et plus spécifiquement aux producteurs d'information politique et générale, **un taux de TVA cohérent avec celui octroyé à la presse papier**, doit être envisagée. Cette option, retenue par le Président de la République, dans son discours du 23 janvier 2009, suppose une modification de la directive TVA et implique la nécessité de convaincre nos partenaires européens.

PROPOSITION N°12 : ÉLARGIR LE CHAMP ET LA PORTÉE DE LA RÉGULATION

Une institution indépendante, dotée d'un pouvoir de règlement des différends

- La mission prend acte des travaux de réforme du Conseil Supérieur des Messageries de Presse (CSMP), engagés suite aux propositions des Etats généraux et au rapport remis par Bruno Lasserre⁴³.
- Elle estime à ce titre que la clarification du statut et des missions de cette entité, ainsi que la mise en œuvre d'une procédure de conciliation obligatoire, préalable à l'engagement d'actions contentieuses constituent un progrès notable.
- Elle souligne l'intérêt des réflexions relatives à une deuxième instance, indépendante du CSMP, chargée du règlement des différends et de l'homologation des normes professionnelles, dont la création répondrait aux recommandations formulées par l'inspection des finances⁴⁴.
- la mission relève cependant que la compétence d'une telle « Autorité de distribution de la presse » resterait strictement cantonnée au système coopératif de la presse papier institué par la « loi Bichet » du 2 avril 1947.
- Elle considère que cette approche, strictement juridique, ne suffit pas à garantir un traitement et une pleine régulation de l'ensemble des enjeux liés à la distribution de la presse.

Développer une vision d'ensemble des sujets relatifs à la distribution de la presse d'information

- Aucune raison ne justifie, selon la mission, que les problématiques liées à la diffusion de **l'information numérique** (les conditions de sa monétisation, l'harmonisation des dispositions fiscales et la régulation des pratiques commerciales) fassent l'objet d'un traitement hermétiquement distinct de celui qui est réservé à la presse papier, compte tenu du rôle joué par ces deux formes de presse au titre de l'édification des citoyens et de la structuration du débat public.
- De la même manière, penser la régulation de la distribution par voie de messagerie indépendamment des problématiques du **portage** (dont l'ouverture des réseaux de la PQR à la PQN) traduit une distinction artificielle entre deux problématiques intrinsèquement liées.
- A ce même titre, inclure **l'aide au transport postal** dans le champ d'une réflexion commune englobant l'ensemble des volets de la distribution de la presse paraît relever du bon sens.
- La mise en place d'une autorité administrative indépendante, dont le champ de compétence serait élargi à l'ensemble de ces domaines connexes, poserait il est vrai la question de l'articulation de ses pouvoirs avec ceux de l'ARCEP, chargée de la régulation des activités postales.
- Pour autant, l'importance des enjeux actuels et - plus encore - à venir de la distribution de la presse nécessitent de poursuivre sans attendre la réflexion sur l'instance ou les modalités qui devraient permettre d'en développer un traitement global, synthétique, fondé tant sur une approche managériale et économique que réglementaire et juridique.
- La réforme des structures de pilotage et de gouvernance des aides à la presse (cf. propositions *infra*) peut fournir l'opportunité de progresser dans cette direction.

⁴³ Bruno Lasserre, *Propositions pour une réforme du conseil supérieur ds messageries de presse*, juillet 2009.

⁴⁴ IGF, *Mission relative à la situation de Presstalis*, avril 2010

AXE 4 : REFONDER LES STRUCTURES DE PILOTAGE DES AIDES A LA PRESSE

PROPOSITION N°13 : UNIFIER LA GOUVERNANCE DES AIDES À LA PRESSE

Un ajustement nécessaire

- Une refonte des structures en charge de la gestion des aides à la presse paraît indispensable, pour au moins deux raisons :
 - Répondre aux critiques relatives au défaut de pilotage du dispositif existant (cf. supra, partie 2) ;
 - Créer les conditions d'un pilotage effectif du dispositif projeté.

Une vision d'ensemble, garante de la cohérence des interventions

- La rationalisation de la gouvernance des aides à la presse doit notamment permettre :
 - De disposer d'une vision d'ensemble de la totalité des dispositifs en vigueur ;
 - De faciliter l'appréciation de leurs complémentarités et de la cohérence de leurs effets au regard des priorités de l'action publique ;
 - D'évaluer l'impact de l'intervention de l'Etat conçue comme un tout, d'en redéfinir les objectifs à intervalle régulier au regard des évolutions de l'environnement, d'en réorienter les modalités en conséquence.

Une structuration à deux niveaux

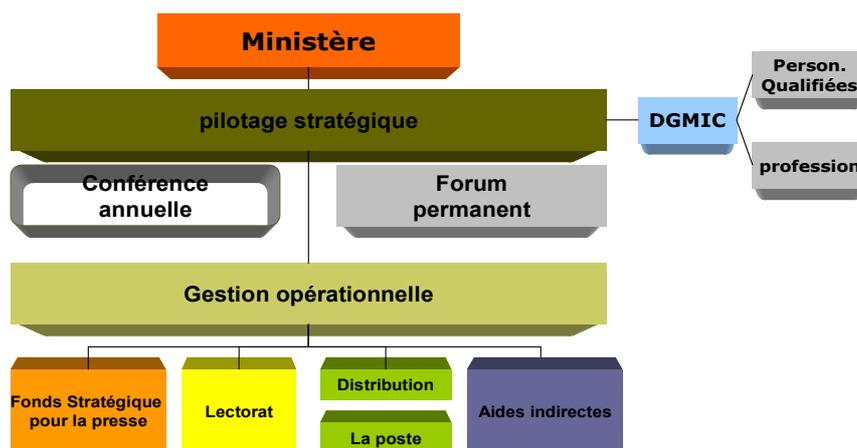
- La mission juge nécessaire de mieux distinguer le pilotage stratégique de l'intervention de l'Etat et sa gestion opérationnelle :
 - un pilotage stratégique d'ensemble doit se substituer à un système fonctionnant sur la base d'une multiplicité de dispositifs superposés ;
 - Le processus d'élaboration d'une stratégie d'intervention de l'Etat doit être mieux formalisé et bénéficier de la visibilité requise à la hauteur de l'importance de l'avenir de la presse écrite dans le débat public ;
 - Les instances en charge de concevoir cette vision stratégique ne doivent pas se confondre avec les services qui en assurent la mise en œuvre.

Associer la profession à l'élaboration des priorités stratégiques

- La participation des professionnels du secteur n'est essentiellement formalisée que dans le cadre des commissions paritaires d'attribution des aides à la modernisation. La possibilité qui leur est offerte de se prononcer sur l'ensemble des concours publics à la presse est donc limitée en droit. Dans les faits, un tel système encourage une logique d'influence et de lobbying et une intervention plus opaque de groupes de pression à différents échelons de la prise de décision, en aucun cas garante de l'expression de l'intérêt général.
- Si elle considère que les bénéficiaires de l'aide ne doivent pas être directement chargés de leur attribution, la mission propose en revanche d'ouvrir aux professionnels du secteur un accès à l'instance en charge du pilotage stratégique de l'intervention de l'Etat. Elle n'a pas entendu généraliser un système de cogestion des aides à la presse. L'Etat doit selon la mission rester maître de la définition des priorités de son action. Pour autant, il paraît légitime de donner aux bénéficiaires la possibilité :
 - De prendre part au processus de décision et d'émettre des avis sur son bien fondé ;
 - de se voir communiquer l'ensemble des informations nécessaires pour s'assurer de la conformité et l'impact de sa mise en œuvre.

- Cette proposition, qu'illustre le schéma suivant pourrait aboutir :
 - à l'**organisation d'une conférence annuelle** au cours de laquelle serait présentée et discutée la stratégie d'intervention de l'Etat,
 - sous-tendue par l'animation d'un **forum permanent**, lieu d'échanges réguliers favorisant la confrontation et l'expression des points de vue, la transparence, la lisibilité et l'acceptabilité du processus de décision.

La gouvernance des aides à la presse



Conférer à l'intervention publique une plus grande transparence

- L'adoption du schéma préconisé par la mission fournirait un cadre adapté à l'engagement d'une réflexion de fond sur la transparence des interventions de l'Etat en faveur des bénéficiaires des aides à la presse.
- La transparence constitue en effet la contrepartie de la nouvelle logique (conditionnalité, renouvellement des modalités d'intervention et de leurs objectifs, renonciation au paritarisme et à la cogestion des dispositifs) dans laquelle est appelée à se situer l'action des pouvoirs publics. Elle est à ce titre l'une des conditions de réforme du dispositif.
- La mission a pris connaissance des débats soulevés par les éditeurs de presse en ligne concernant la publicité des mesures d'aides décidées dans le cadre du fonds SPEL.
- Elle ne méconnaît pas les dispositions de la Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dont l'article 10 précise que « *le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention (...) et le compte rendu financier de la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention ou celles qui les détiennent* ».
- La jurisprudence de la Commission d'accès aux documents administratifs va d'ailleurs en ce sens. Un avis récent de la commission a ainsi donné une suite favorable à une demande visant la communication de la liste des bénéficiaires d'aides de l'Etat à la presse, le compte rendu des débats avec les avis et les votes émis par les membres du comité d'orientation du fonds concerné, les rapports annuels d'activité de ce comité et les conventions auxquelles ses décisions ont donné lieu.
- La CADA a cependant exclu du champ de cette communication les informations intéressant le secret de la vie privée et le secret en matière industrielle et commerciale (au titre desquelles figurent

les budgets et comptes des organismes bénéficiaires et le compte rendu financier de l'usage fait des subventions).

- De manière générale, la mission souligne la nécessité de replacer les informations communiquées dans un contexte suffisamment précis et explicite pour en permettre une correcte appréciation ainsi que la compréhension des mécanismes ayant présidé à leur attribution.
- Elle suggère qu'une réflexion approfondie soit engagée sans tarder par le ministère de la culture et de la communication sur la possibilité de systématiser la communication de telles informations, dans un cadre permettant d'en éviter une diffusion incontrôlée et l'instrumentalisation d'éléments relevant du secret des affaires.

PROPOSITION N°14 : PRIVILÉGIER UNE GESTION OPÉRATIONNELLE EN ADMINISTRATION CENTRALE

Deux scénarii de gestion opérationnelle

- La mission a étudié deux pistes possibles :
 - Confier la responsabilité de la gestion opérationnelle à un opérateur, sur le modèle du Centre national du livre (CNL) ou du Centre national du cinéma (CNC) ;
 - Maintenir cette gestion en administration centrale, au sein de la DGMIC.

CNC et CNL gèrent des dispositifs d'intervention dont la nature peut être comparée à celle des aides à la presse (pour des montants en outre comparables en ce qui concerne le CNC) et selon des modalités qui s'en rapprochent à certains égards

■ Le CNL

Etablissement public du Ministère de la Culture et de la Communication, le Centre national du livre a pour mission d'encourager la création et la diffusion d'ouvrages de qualité, à travers divers dispositifs de soutien aux acteurs de la chaîne du livre (auteurs, éditeurs, libraires, bibliothèques, organisateurs de manifestations littéraires). La gestion du CNL occupe environ 70 emplois. Ses frais de fonctionnement consomment 20% de son budget annuel (45 M€, dont 3 M€ au titre des seuls frais de personnel). Présents au sein du conseil d'administration - Anciennement présidé par le directeur du livre et de la lecture, depuis la réforme de l'administration centrale du ministère, le CNL dispose d'une présidence exécutive distincte de l'administration centrale du ministère - les professionnels participent à la définition des grandes options de la politique du Cnl. Plus de 200 spécialistes composent les 19 commissions qui se réunissent trois fois par an afin d'étudier les demandes et de donner un avis sur l'attribution des aides aux auteurs, éditeurs, bibliothèques, et associations de promotion de la vie littéraire.

■ Le CNC

Créé en 1946, et réformé par l'ordonnance du 24 juillet 2009, le Centre national du cinéma et de l'image animée est un établissement public administratif sous tutelle du ministre de la culture. Le CNC assure l'unité de conception et de mise en œuvre de la politique de l'État dans les domaines du cinéma et des autres arts et industries de l'image animée. Le CNC est financé par une taxe affectée dont il assure le recouvrement. Cette ressource alimente un budget d'intervention de 550M€ et notamment un fonds de soutien dédié à la mise en œuvre d'aides automatiques et d'aides sélectives. Les frais de fonctionnement de l'établissement s'élèvent à environ 40 M€ et la rémunération de 460 emplois. Il n'est pas prévu de faire du nouveau conseil d'administration du CNC une instance paritaire, ni d'ouvrir celle-ci aux représentants de la profession, contrairement à la situation qui prévaut au CNL. Une concertation permanente avec la profession est cependant organisée de manière informelle et donne lieu deux fois par an à l'organisation d'une convention au cours de laquelle sont exposées les lignes directrices de la politique et du budget de l'établissement.

La piste d'un opérateur : autant de risques que d'avantages

- La masse des crédits en gestion pourrait justifier la création d'un centre national de la presse. Cette solution présenterait en outre des avantages non négligeables :
 - Elle favoriserait le repositionnement de l'administration centrale dans son rôle de pilotage stratégique en tant que tutelle ;
 - Elle faciliterait l'identification d'une structure de gouvernance unique, responsabilisée sur la totalité du périmètre d'intervention ;
 - Elle permettrait une souplesse d'intervention potentiellement très importante si, à l'image du CNL, elle réservait à son règlement intérieur la faculté de modifier le régime d'allocation des aides
 - Elle renforcerait la capacité de gestion du fait des souplesses de recrutement qu'autorise le statut d'établissement public ;
- La mission considère toutefois que les risques liés à cette solution ne doivent pas être minimisés :
 - Son coût de mise en œuvre est entièrement à évaluer : même gagée sur le redéploiement d'une partie des personnels de l'actuelle DGMIC, une telle création nécessite des coûts fixes importants (parc immobilier, services communs...)
 - Les gains de productivité à en attendre peuvent difficilement être garantis a priori ;

- Cette solution pourrait surtout donner un signal de pérennisation de l'intervention de l'Etat quand la mission considère que celle-ci devra être profondément revue à l'horizon 2016 ;
- Elle présente enfin un risque de dérive budgétaire dès lors que les ressources d'intervention ne sont pas assises sur une taxe affectée, dont le principe n'a par ailleurs jamais été discuté.

Privilégier une gestion opérationnelle par la DGMIC...

■ Compte tenu de ces éléments, la mission considère que la gestion opérationnelle du dispositif devrait être maintenue en administration centrale. Plusieurs arguments forts plaident en effet pour cette solution :

- Son faible coût et la rapidité de mise en œuvre des propositions de la mission qu'elle permettrait ;
- L'opportunité quelle offre de capitaliser l'expérience de gestion et l'image de neutralité dont bénéficie l'ex-DDM ;
- La maîtrise des risques de dérive budgétaire qu'elle offre en affermissant le contrôle direct de l'Etat sur des ressources strictement budgétaires.

... implique de surmonter plusieurs difficultés

■ Les tâches de gestion confiées à l'administration ne doivent pas la priver d'une capacité d'orientation stratégique dont la mission estime qu'elle est devenue l'un des principaux enjeux du dispositif des aides à la presse.

■ La mise en œuvre de cette priorité exige une structuration claire de la distinction des niveaux de pilotage.

■ Elle rend en outre nécessaire une délicate conduite du changement pour donner à l'administration les moyens d'assumer la refonte des modes d'intervention que propose la mission.

■ Cette « révolution culturelle » implique une réorganisation des circuits administratifs et l'adaptation des ressources humaines disponibles. Le saut qualitatif que nécessitent l'analyse approfondie de la structure financière et managériale d'un demandeur ou l'appréciation de l'impact microéconomique d'un projet, rendent indispensable le renforcement de la capacité d'expertise de l'administration.

■ Ce renforcement de l'expertise constitue l'un des fondements de la capacité du dispositif à produire l'évaluation nécessaire à son pilotage.

PROPOSITION N°15 : UNE FONCTION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE À LA HAUTEUR DES ENJEUX

Une nécessité qui ne peut plus être repoussée

■ Le défaut général d'évaluation du système et de l'ensemble des dispositifs d'aide à la presse obère :

- toute conception d'un pilotage stratégique efficace ;
- la possibilité de garantir une utilisation des fonds conforme à leur objet ;
- la transparence de l'intervention publique.

■ La mission recommande d'accorder à la structuration d'une véritable fonction d'évaluation et de contrôle une priorité forte. Elle suggère de structurer cette fonction à deux niveaux complémentaires.

Une fonction d'évaluation et de contrôle spécialisée à l'échelon opérationnel

■ La mission recommande la création d'une fonction d'évaluation et de contrôle spécialisée et permanente au sein de l'instance en charge de la gestion opérationnelle du dispositif.

■ Elle suggère de la rattacher directement au plus haut niveau de cette instance afin de lui conférer toute l'autonomie nécessaire et de lui accorder une compétence sur l'ensemble des interventions de manière à uniformiser les méthodologies employées ;

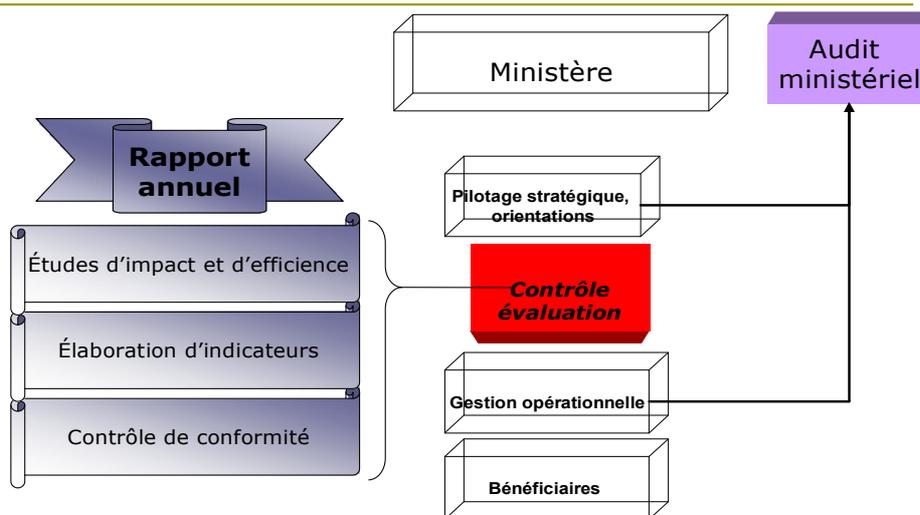
- Elle recommande de lui confier un triple champ d'action :
 - contrôler la conformité aux textes et le respect de la conditionnalité des aides ;
 - évaluer la faculté d'ensemble du dispositif à atteindre les objectifs d'ensemble qui lui sont fixés et l'impact de chaque dispositif, sur la base de critères et d'indicateurs adaptés ;
 - proposer à échéances régulières une réorientation de l'intervention publique, par exemple dans le cadre d'un rapport annuel transmis au ministre et à l'instance en charge du pilotage stratégique du dispositif.

- Une telle fonction doit disposer de moyens proportionnés aux enjeux. La mission n'ignore pas le contexte de maîtrise budgétaire dans lequel elle intervient, ni les coûts susceptibles d'être engendrés par les solutions qu'elle propose. Aussi propose-t-elle de gager ce coût sur le redéploiement d'une fraction des crédits d'intervention eux-mêmes.

Une évaluation indépendante, rattachée au ministre de la Culture et de la Communication

- L'importance du principe de neutralité et celle des enjeux qui s'attachent à la défense du pluralisme plaident pour la structuration d'une fonction de contrôle indépendante de l'instance en charge de la gestion opérationnelle des aides. La structuration progressive de l'inspection générale des affaires culturelles en tant qu'audit interne ministériel et les gages d'indépendance que lui procure son rattachement direct au ministre justifieraient que ce rôle lui incombe.

La fonction d'évaluation et de contrôle



ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



23 JUIN 2009

*La ministre de la Culture et
de la Communication*

*Le ministre du Budget, des Comptes Publics et
de la Fonction publique*

Monsieur Aldo CARDOSO
45, boulevard Beauséjour
75016 PARIS

Nos réf. : CC/14657/NBO

Cher Monsieur,

Les Etats généraux de la presse écrite, qui ont été l'occasion de débattre longuement du dispositif des aides publiques à la presse, ont notamment conduit au constat qu'il était nécessaire de rechercher les conditions d'une meilleure gouvernance de ces aides.

Le Livre vert remis le 8 janvier 2009 à la ministre de la Culture et de la Communication, rappelle en effet que *l'argent public est un bien rare, qu'il ne doit être utilisé qu'avec prudence et souci d'efficacité, dans une perspective d'investissement et d'innovation pour l'avenir*. Le Livre vert appelait ainsi à *proposer des voies permettant de sortir d'un cadre dépassé..., en modernisant le dispositif réglementaire, en mettant à plat les aides existantes, ... en faisant preuve d'innovations volontaristes et en insistant sur la nécessité d'une action ambitieuse en direction des lecteurs eux-mêmes*.

Dans sa contribution au Livre vert, Bernard Spitz, coordinateur général, insiste sur la nécessité pour l'Etat, jusqu'alors *incapable de subordonner ses interventions à une culture de l'évaluation*, de réformer les aides de l'Etat, *qui structurent les comportements dans une logique conservatrice au lieu de pousser au renouvellement de l'offre*. Il estime qu'un examen en profondeur s'avère aujourd'hui d'autant plus indispensable que les rapports des pôles sont émaillés de propositions créant de nouvelles aides, ou en réformant d'autres....Une évaluation régulière doit d'abord accompagner le dispositif dans son ensemble, sa cohérence, son efficacité quant aux objectifs fixés et aux résultats obtenus. L'efficacité suppose la clarté, la rapidité de mise en œuvre, la simplicité dans toute la mesure du possible. Un juste équilibre est à trouver entre formalisme et efficacité, en privilégiant l'intérêt économique de l'aide, le contrôle a posteriori, l'allégement des procédures. En conclusion, la gouvernance des aides doit être professionnalisée : les aides doivent devenir plus efficaces, plus transparentes, mieux évaluées, elles doivent encourager les mutations et les adaptations, et non les retarder.

.../...

Dans son discours du 23 janvier 2009, le Président de la République a conclu qu'*une réorganisation profonde du système des aides à la presse devait être engagée dans le but d'améliorer l'équation économique des entreprises de presse et renforcer leurs fonds propres. Il s'agit de clarifier leurs objectifs, modifier leur gouvernance, contrôler leur utilisation ; et surtout les attribuer de préférence selon une logique d'investissement dans des projets collectifs, ou pour rétablir le modèle économique d'une entreprise de presse, plutôt que selon une logique de fonctionnement qui, par définition, n'a jamais de fin.*

Le modèle actuel des aides doit effectivement évoluer. L'État et la profession doivent s'interroger sur son efficacité, sa pertinence, et ses objectifs. Cette réflexion porte sur la manière dont l'aide publique est déclinée, les conditions de son attribution, et sur la cohérence et la bonne gestion de l'ensemble du dispositif. Cette réflexion sur la rigueur et la pertinence économique de l'intervention de l'État est rendue d'autant plus nécessaire par la création des nouveaux dispositifs et l'ouverture de nouveaux fonds publics issus des États généraux de la presse écrite.

Nous souhaitons vous confier cette mission de réflexion prospective destinée à repenser la bonne gouvernance des aides publiques à la presse.

Le régime économique de la presse compte actuellement vingt sept mesures qualifiables d'aides d'État. Il s'agit d'abord de faire des propositions sur les aides directes liées à l'avis de commissions administratives consultatives, à des procédures de contrôle *a posteriori*, qu'elles existent déjà ou qu'elle soient jugées utiles à mettre en œuvre et plus généralement à tout type de mesure pouvant être assimilée à une aide au fonctionnement de la presse. Il s'agit de manière prioritaire de veiller à la bonne gouvernance du fonds de modernisation de la presse, du fonds d'aide aux services en ligne, du fonds pour l'expansion de la presse française à l'étranger, du plan de modernisation sociale, de l'aide à la distribution des quotidiens d'information politique et générale, de l'aide à la modernisation de la diffusion, du fonds d'aide aux publications hebdomadaires régionales et de l'aide au portage.

Le périmètre de votre mission couvre l'intégralité du processus : depuis la sélection des dossiers ou des missions financées par l'aide publique, jusqu'au contrôle de l'efficacité des mesures mises en œuvre, en passant par les conditions et les critères d'attribution des aides : Comment organiser efficacement les comités d'orientations lorsqu'ils existent ? Qui décide de l'attribution des aides et selon quelle procédure ? Quels sont les objectifs précis et chiffrés à atteindre ? Comment évalue-t-on la réalisation de ces objectifs, et selon quels critères ? Comment améliorer la conditionnalité des aides selon une logique économique et de retour sur investissement ? Quels sont les moyens alloués à l'évaluation ? Quelles contreparties et obligations de résultat exige-t-on des bénéficiaires des aides ? Quels mécanismes contraignants à mettre en place en cas de non atteinte des résultats ? Comment organise-t-on une évaluation comparée de la performance de chaque aide ?

Le cas échéant, et si vous le jugez utile, le cadre de votre mission pourra être étendu à d'autres missions d'aide à la presse et à une réflexion d'ensemble sur le dispositif : répartition des aides par famille de presse, par type de mission (aides à la diffusion, au pluralisme et au maintien de la diversité, à la modernisation et à l'innovation, etc), niveau de dispersion des aides, légitimité de certains fonds au regard des besoins de la profession et aux objectifs d'ensemble de l'accompagnement de l'État.

... / ...

Vos recommandations devront permettre de garantir à terme une gestion irréprochable et équilibrée des aides publiques à la presse dans la perspective stratégique d'une évolution permanente de leur efficacité, qu'elle soit liée au maintien du pluralisme ou à l'amélioration des performances économiques. Vos recommandations pourront enfin permettre de dégager une méthodologie à l'usage des instances de contrôle chargées de veiller au suivi de la mise en œuvre des mesures.

Votre mission se déroulera en parallèle d'un processus initié par les Etats généraux et destiné à la mise en place rapide de mesures complémentaires ou d'aides nouvelles. De manière à inscrire vos recommandations dans la dynamique de la mise en œuvre de nouvelles mesures, il est important de pouvoir disposer de vos conclusions dans les meilleurs délais et de toute évidence au courant du quatrième trimestre 2009. Le cas échéant, il vous sera possible d'intervenir, dans le cadre de votre mission, dans la définition de nouvelles procédures de gouvernance liées à la mise en place de ces nouvelles aides au cours de l'année 2009.

Pour assurer votre mission, vous pourrez vous appuyer, en tant que de besoin, sur les services de la direction du budget du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction Publique, et de la direction du développement des médias du ministère de la Culture et de la Communication. A toutes fins utiles, vous pourrez également vous appuyer sur un comité consultatif constitué de professionnels de la presse et d'universitaires.

En vous remerciant d'accepter de piloter cette mission, nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.



Christine ALBANEL



Eric WOERTH

Annexe 2 : Panorama du secteur de la presse

1. PRESSE	CA 2008 (Md€)	nb de titres 2007
total presse yc presse gratuite	10,61	4754
total presse payante	9,53	4060
dont Ensemble IPG payante	4,60	548
dont PQN	0,82	10
dont PQR et D	2,75	69
dont PHR	0,32	333
dont NEWS IPG	0,35	5
dont Spécialisé Gpublic	3,88	2013
dont Spécialisé T&Pro	1,05	1499
Presse Gratuite Annonces	0,75	620
Presse Gratuite Informations	0,33	74

2. PIPG	CA 2008 (Md€)	nb de titres
total presse	10,61	4754
total presse payante	9,53	4060
dont PIPG payante	4,60	548
dont PIGP Gratuite	0,33	74

MAGAZINES GRAND PUBLIC	
dont IPG	tirage/an 2009
PARIS MATCH	44 364 424
LE CANARD ENCHAINE	33 800 000
LE JOURNAL DU DIMANCHE	20 296 120
LE PELERIN	14 918 956
CHALLENGES	13 008 952
LA VIE	7 874 298
CAPITAL	5 955 492
principaux titres autres	tirage/an 2009
TELE Z	97 294 392
TELE 7 JOURS	90 326 444
TELE LOISIRS	66 888 484
TELERAMA	35 191 100
FEMME ACTUELLE	61 980 932
CLOSER	35 492 756
VOICI	33 459 695
ELLE	25 164 360
VSD	15 128 464
RUSTICA	14 233 388
NOTRE TEMPS	11 674 056
PLEINE VIE	11 451 876
AUTO PLUS	20 384 260
L'USINE NOUVELLE	2 748 990

PQN	
principaux titres	tirage/an 2009
LE MONDE	126 991 788
LE FIGARO	122 414 495
AUJOURD'HUI EN France	88 060 374
LIBERATION	48 355 951
LES ECHOS	41 672 889
LA CROIX	37 431 300
LA TRIBUNE	23 550 669
L'HUMANITE	21 052 686
FRANCE SOIR	18 188 946

PQR	
principaux titres	tirage/an 2009
OUEST France	266 254 660
LE PARISIEN	113 442 156
SUD OUEST	107 327 133
LA VOIX DU NORD	95 548 841
LE DAUPHINE LIBERE	84 573 029
LE PROGRES	75 457 308
LE TELEGRAMME DE BREST	69 999 860
LA NVLLE REP CENTRE OUEST	69 418 929
LA DEPECHE DU MIDI	66 767 064
LA MONTAGNE	65 675 250
DERNIERES NVLLES ALSACE	59 412 348
EST REPUBLICAIN	55 212 388

Acteurs presse en ligne Dec 2008 Visites totales	
Sites Grand Public	Source QJD
SKYROCK.COM	212 507 768
PAGES JAUNES.FR	68 368 127
LEQUIPE .FR	48 518 576
LEMONDE.FR	40 829 695
01NET.COM	31 886 893
CAISSE-EPARGNE.FR	29 012 780
LEFIGARO.FR	20 312 645
CARADISIAC.COM	11 397 851
LIBERATION.FR	11 029 055
NOUVELOBS.COM	10 625 094
Sites Technique & Professionnels	Source QJD
AGRIAFFAIRES.COM	1 529 033
LHOTELLERIE-RESTAURATION.FR	817 525
JOURNAL-OFFICIELGOUV.FR	728 732
BATIPRODUITS.COM	641 523
BATIACTU.COM	553 724

Principaux groupes presse	
nom	type d'édition
HACHETTE LAGARDERE	Grand Public
PRISMA PRESSE	Grand Public
MONDADORI France	Grand Public
GRUPE EXPRESS EXPANSION	Grand Public
GRUPE FIGARO	PQN
GRUPE AMAURY	PQN
LE MONDE	PQN
BAYARD PRESSE	PQN/ Grand Public
SIPA OUEST France	PQR
dont PUBLIHEBDOS	PHR
dont SPIR	Gratuits
GHM	PQR
dont COMAREG	Gratuits d'annonce
SUD OUEST	PQR
dont S3G	Gratuits d'annonces
VOIX DU NORD	PQR
GRUPE EBRA	PQR
WOLTERS KLUWER - LIAISONS	Technique/Pro
GRUPE MONITEUR	Technique/Pro
REED ELSEVIER (dont LEXISNEXIS)	Technique/Pro

PHR	
principaux titres	tirage/an 2009
L'AISNE NOUVELLE	4 530 240
LA MANCHE LIBRE	4 177 004
LE COURRIER CAUCHOIS	2 571 712
LES INFORMATIONS DIEPPOISES	2 076 880
LE PAYS D'AUGE	1 744 600
LE COURRIER DE LA MAYENNE	1 710 840
LE MESSENGER THONON	1 618 991
LA REPUBLIQUE SEINE & MARNE	1 550 484
LE PAYS ROANNAIS	1 409 200
LA VOIX DE L'AIN	1 355 740

NEWS	
principaux titres	tirage/an 2009
L'EXPRESS	32 969 766
LE NOUVEL OBSERVATEUR	32 955 588
LE POINT	26 746 460
MARIANNE	19 351 746
VALEURS ACTUELLES	5 411 536

Source : DGMIC

Annexe 3 : les aides à la presse

Découpage retenu par la mission

AIDES DE L'ETAT A LA PRESSE	2008	2009	2010
modernisation de la presse quotidienne et d'IPG et aide au lectorat	20	25	24,2
services de presse en ligne	0,5	20	19,5
modernisation sociale de la presse quotidienne IPG	26,7	24,7	22,7
distribution et promotion à l'étranger	2	2	2
quotidiens nationaux IPG à faibles ressources publicitaires	7	7	9
Aide à la presse hebdomadaire régionale	1,4	1,3	1,4
quotidiens régionaux IPG à faibles ressources de petites annonces	1,4	1,3	1,4
Aide au portage de la presse	8,2	70	70
Exonération charges patronales porteurs	-	8	12
Modernisation de la distribution de la PQN	12	12	12
Réduction tarif SNCF transport de presse	5,8	5,5	5,8
TOTAL aides à l'éditeur	85	176,8	180
Aide à la modernisation de la diffusion	2	13	12
aide exceptionnelle diffuseurs de presse	0	58	0
aide postale	242	265,7	270
abonnements de l'Etat à l'AFP	109	111	113
aide à la restructuration des Presstalis	0	0	15
plan "imprime"	0	0	25
TOTAL autres dispositifs	353	447,7	435
TOTAL aides directes	438	624,5	615,5
exonération TP	200	200	200
TVA super réduite	200	200	200
Divers	1	1	1
TOTAL aides indirectes	401	401	401
TOTAL INTERVENTION ETAT	839	1025,5	1016

Nomenclature budgétaire

AIDES DE L'ETAT A LA PRESSE	2008	2009	2010
aide postale	242	265,7	270
Réduction tarif SNCF transport de presse	5,8	5,5	5,8
distribution et promotion à l'étranger	2	2	2
Aide au portage de la presse	8,2	70	70
aide exceptionnelle diffuseurs de presse	0	58	0
Exonération charges patronales porteurs		8	12
TOTAL aides à la diffusion	258	409,2	359,8
quotidiens nationaux IPG à faibles ressources publicitaires	7	7	9
Aide à la presse hebdomadaire régionale	1,4	1,3	1,4
quotidiens régionaux IPG à faibles ressources de petites annonces	1,4	1,3	1,4
TOTAL aides au pluralisme	9,8	9,6	11,8
modernisation sociale de la presse quotidienne IPG	26,7	24,7	22,7
modernisation de la distribution de la PQN	12	12	12
Aide à la modernisation de la diffusion	2	13	12
services de presse en ligne	0,5	20	19,5
modernisation de la PQIPG et aide au lectorat	20	25	24,2
TOTAL aides à la modernisation	61,2	94,7	90,4
abonnements de l'Etat à l'AFP	109	111	113
aide à la restructuration des PRESSTALIS	0	0	15
plan "imprime"	0	0	25
TOTAL autres dispositifs	109	111	153
TOTAL aides directes	438	624,5	615
exonération TP	200	200	200
TVA super réduite	200	200	200
Divers	1	1	1
TOTAL aides indirectes	401	401	401
TOTAL INTERVENTION ETAT	839	1025,5	1016

Annexe 4 : Le fonds de modernisation de la presse

Présentation du fonds

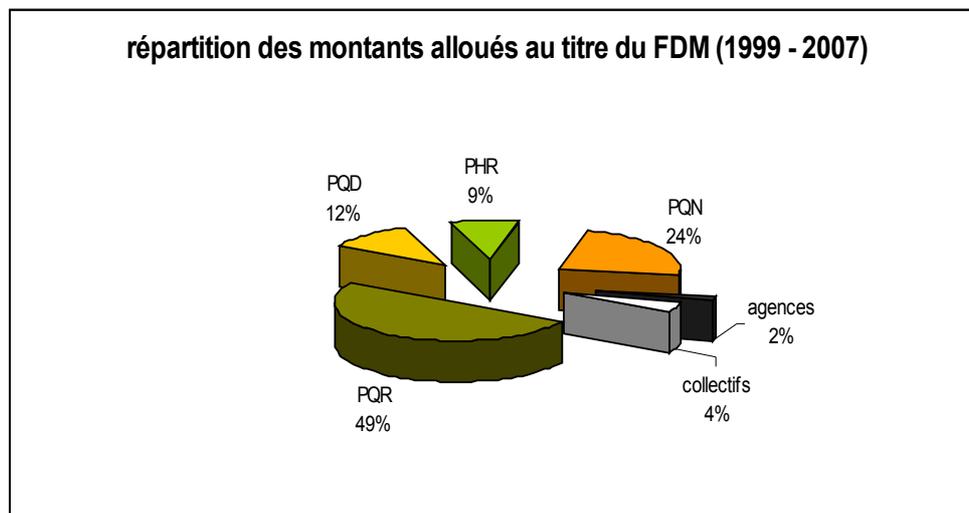
■ Mis en place en 1999, le fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale (FDM) a pour objectif de participer au financement de projets de modernisation individuels ou collectifs d'entreprises et agences de presse visant à :

- augmenter la productivité (réduction des coûts) ;
- améliorer la forme rédactionnelle des publications (innovation) ;
- élargir le lectorat.

■ Doté de 25 M€ en 2010, le fonds représente 5% des aides directes et plus d'un quart des aides à la modernisation.

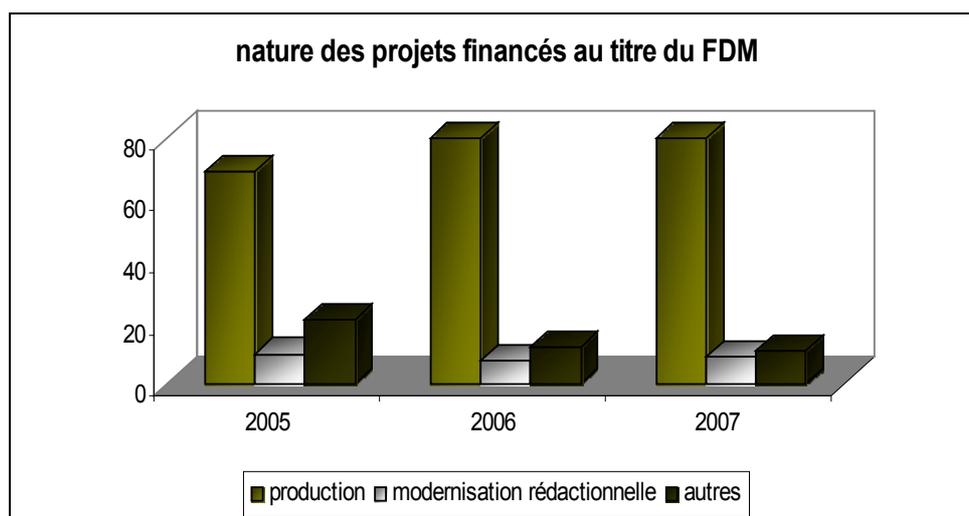
Une polarisation de fait

■ La presse régionale et départementale est la principale bénéficiaire du fonds. Les projets collectifs sont marginaux.



■ Le fonds a principalement contribué au financement d'investissements productifs lourds, notamment dans le champ de l'impression. En 2007, 80% des crédits du FDM ont été utilisés pour financer le renouvellement de rotatives au sein des imprimeries. Ce biais, souligné par le sénateur Paul Lorient dès 2004⁴⁵, s'est historiquement effectué au détriment des projets d'innovation rédactionnelle ou stratégiques (études marketing...), situation également relevée au terme des travaux de la commission de contrôle du FDM sur la période 2003-2007.

⁴⁵ Rapport d'information du sénateur Paul LORIENT, sur le fonds d'aide à la modernisation de la presse, juillet 2004, commission des finances du Sénat



■ Les projets mobilisant les montants les plus faibles ne sont pas de nature à accompagner la mise en œuvre d'une véritable stratégie de développement des titres fragiles financièrement. C'est notamment le cas des projets visant :

- L'équipement informatique des correspondants ;
- L'acquisition d'appareils photographiques et d'ordinateurs portables ;
- L'acquisition de logiciels de gestion, d'ordinateur et de scanners.

Un effet de levier difficile à apprécier

■ Les travaux conduits par Patrick Le Floch ont permis d'attester que « le FDM a bien eu un impact sur le chiffre d'affaires et sur les variables financières (...) L'aide à la modernisation de l'impression et, à un degré moindre, l'aide au développement du web sont apparues comme les deux aides qui exerçaient la plus grande influence sur le chiffre d'affaires. Au-delà de l'effet de levier qui avait été souligné dans les rapports sur le fonds, il est apparu qu'un euro d'argent public entraînait directement un investissement de 4 € privés, auxquels se rajoutaient des euros supplémentaires provenant d'un effet multiplicateur. Le FDM a dans cette perspective atteint son but⁴⁶ ».

■ Pour autant, l'aide accordée par l'Etat peut, à certains égards, paraître mal adaptée à l'accompagnement d'une véritable transition de modèle économique des bénéficiaires :

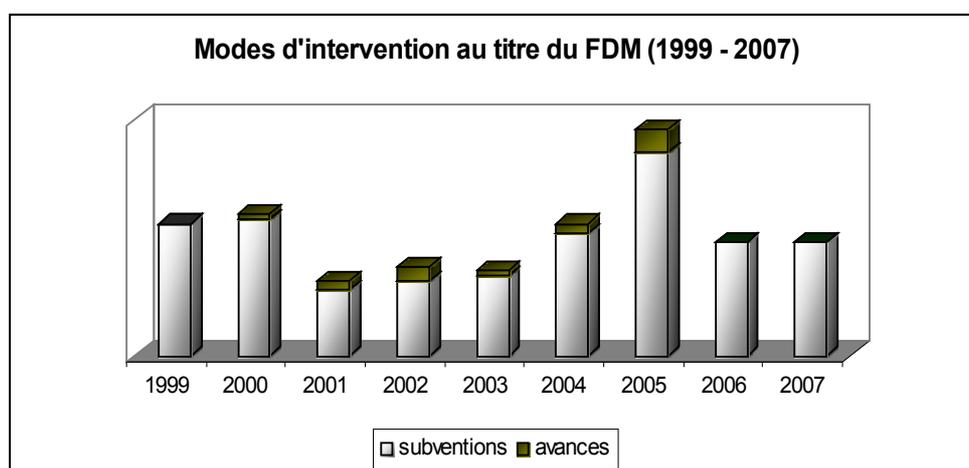
- Le surinvestissement dans le secteur de l'impression est fondé sur une logique d'intégration verticale des moyens de production, susceptible d'entraîner des capacités de production non employées peu propices à la réalisation de gains de productivité⁴⁷ ;
- Le saupoudrage des autres interventions n'est pas de nature à catalyser le changement de paradigme nécessaire à l'adaptation des titres aux contraintes auxquelles ils doivent désormais faire face ;
- L'absence d'informations suffisantes et le découplage des approches ne permet pas à l'administration d'apprécier son effet sur la productivité d'ensemble et notamment sur l'emploi.

⁴⁶ Patrick Le Floch, Bilan des 10 ans du FDM, étude commandée par la DGMIC, IEP de Rennes, 31 janvier 2010

⁴⁷ Les Etats généraux ont confirmé le diagnostic selon lequel la restructuration et la réorganisation des imprimeries de presse étant en bonne voie de réalisation voire d'achèvement, une aide à la restructuration industrielle ne devrait pas durablement persister »

Une gouvernance perfectible

- Le comité d'orientation chargé de décider l'attribution des aides est une instance paritaire au sein de laquelle les bénéficiaires de l'aide (représentants des cinq familles de presse éligibles au FDM : PQN, PQR, PQD, PHR et agences de presse) cogèrent le dispositif avec les représentants de l'Etat.
- Les entretiens conduits par la mission ont permis de confirmer l'existence de clefs de répartition implicites entre familles de presse. Quoique la régularité juridique des décisions n'appelle pas d'observation, le rôle de filtre de premier niveau joué par les représentants de la profession peut s'apparenter à une régulation informelle. Les fondements économiques de ce mode de fonctionnement, qui privilégie une régulation consensuelle du traitement des demandes, n'obéissent pas à des modalités traditionnelles d'intervention de l'État dans un secteur économique.
- La volonté de faire primer l'attractivité du dispositif sur son efficacité économique a également conduit à polariser les modalités d'intervention sur les seules subventions. Le décret prévoyait pourtant la possibilité de recourir à des avances partiellement remboursables, dont la nature correspond mieux, selon la mission, à la mise en œuvre d'une approche réellement contractuelle.



- Les modalités d'examen des demandes favorisent quant à elles la cristallisation d'une logique de guichet. L'expertise au stade de l'instruction des dossiers demeure ainsi insuffisante. La procédure prévoit l'intervention d'experts de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) en sous-commission aux côtés des représentants des syndicats de presse. Leurs analyses, compte tenu du temps qui leur est alloué et des données mises à leur disposition, ne se fondent pas sur l'appréciation globale de la stratégie d'investissement et des perspectives de développement de l'entreprise.
- Enfin, l'absence d'une gouvernance commune aux différents fonds situés dans le champ de la modernisation de la presse (FDM, PMS, SPEL) ne permet pas de dégager une vision d'ensemble d'interventions de l'Etat dont les objets se chevauchent parfois et dont les effets se croisent sans qu'il soit possible d'en garantir la cohérence.

Les faiblesses de l'évaluation

- L'administration reconnaît l'insuffisance des indicateurs associés aux financements publics au sein des conventions qui les matérialisent et qui auraient pourtant pour effet d'en permettre le suivi et l'évaluation.

- Dans ce contexte, les travaux de la commission de contrôle du FDM, qui n'a véritablement entamé ses travaux qu'en 2005 et dont la faiblesse des moyens est régulièrement soulignée, peut difficilement aller au-delà d'un examen en régularité des projets soumis à son examen.
- Le rapport de cette commission, remis en 2009 au titre des projets engagés entre 2003 et 2007 relève ainsi que « les informations disponibles ne permettent pas de porter une appréciation précise sur l'impact des investissements sur les différentes composantes du chiffre d'affaires ».
- Les travaux réalisés par Patrick Le Floch confirment l'incapacité de la commission à « vérifier l'efficacité de l'aide quand celle-ci ne pourrait être validée que par l'accès à des informations provenant de la comptabilité analytique des entreprises de presse⁴⁸ ».
- Deux éléments illustrent cependant la prise de conscience par l'administration de la nécessité de se doter des outils nécessaires à un pilotage effectif du dispositif, la cohérence des interventions de l'Etat au titre de la modernisation de la presse :
 - La création d'un groupe de travail composé des représentants des éditeurs pour définir un cadre conventionnel permettant d'identifier des objectifs quantitatifs, assortis d'indicateurs portant sur le délai de réalisation, le phasage du projet, la production de certaines données ou documents, la conception et le pré-positionnement de certains instruments de suivi
 - La recherche d'une meilleure harmonisation des travaux de la commission de contrôle du FDM et de la nouvelle commission de contrôle du plan de modernisation sociale, que traduit la nomination d'un président commun en 2009.

Les cinq propositions du rapport sur les 10 ans du FDM⁴⁹

- **Recommandation 1 : informatisation plus poussée des dossiers. L'archivage électronique des dossiers facilitera le suivi.** Un archivage efficace implique d'entrer toutes les informations relatives aux projets et aux entreprises aidées.
- **Recommandation 2 : obliger les entreprises aidées à donner toute l'information nécessaire en contrepartie de l'aide obtenue.** Il est à ce titre essentiel que l'entreprise aidée réduise l'asymétrie d'information qui joue en sa faveur dans la relation qu'elle a avec le régulateur. La commission de contrôle sera évidemment (ce qui est déjà le cas) soumise au respect de la confidentialité des informations relevant du secret des affaires.
- **Recommandation 3 : modifier la gouvernance du dispositif d'une structure paritaire vers une structure de type « autorité administrative indépendante ».** Assurer l'indépendance est, nous semble-t-il, essentiel pour aller dans le sens d'une optimalité des décisions prises. L'indépendance apporte entre autres choses la possibilité de préserver le secret des informations privées et de réduire le risque de lobby inhérent à toute commission de type paritaire.
- **Recommandation 4 : rationaliser l'utilisation des fonds publics.** L'analyse statistique a montré que toutes les subventions n'avaient pas une efficacité avérée. Sans préjuger du fait que des informations microéconomiques auraient peut-être permis de réduire l'asymétrie d'information subie par le contrôleur et de valider l'efficacité de l'aide, il faudrait, tout en recherchant à défendre le pluralisme de la presse, affecter les fonds vers les investissements dont l'utilité est prouvée.
- **Recommandation 5 : s'assurer que le FDM tienne compte, non seulement de la situation des entreprises, mais aussi de la situation d'ensemble du secteur.** Derrière cette recommandation, on retrouve l'idée que, si l'aide à la modernisation de la presse est une action clairement efficace du FDM, elle ne doit pas faire oublier que le financement d'investissements individuels, aussi rationnels qu'ils apparaissent au niveau microéconomique, peut être porteur d'externalités négatives pour l'ensemble du secteur. Autrement dit, le FDM devrait tenir compte

⁴⁸ Patrick Le Floch, Bilan des 10 ans du FDM, étude commandée par la DGMIC, IEP de Rennes, 31 janvier 2010

⁴⁹ *ibid.*

dans ses décisions des risques de surdimensionnement des capacités d'impression dans un secteur qui est en déclin. Si le rôle de l'État n'est pas de se substituer aux décisions prises par les entreprises de presse, il a néanmoins, en tant que régulateur, à traiter de la question de la viabilité économique de l'ensemble du secteur. Il est alors important de renforcer la coordination du FDM et du fonds de modernisation sociale, coordination cruciale pour l'activité d'impression.

Annexe 5 : FDM, Objectifs et indicateurs

Type de projet	Objectifs	Indicateurs associés
Imprimerie	Réduire les coûts d'impression	Coût moyen par page imprimée
	Améliorer la qualité d'impression	Taux de gâche papier Satisfaction des lecteurs
	Développer l'impression couleur	Nombre moyen d'illustrations en couleur Progression de recettes annonceurs Satisfaction des lecteurs
	Mutualiser l'impression	Part de l'impression mutualisée dans l'impression totale
Distribution	Réduire les délais	Temps de conditionnement (entre la fin de l'impression et le départ des exemplaires)
	Réduire les coûts	Coût de distribution par exemplaire
	Possibilité d'encartage	Nombre de pages supplémentaires Recettes annonceurs Satisfaction du lectorat
	Améliorer le service aux abonnés	Heure de livraison au domicile Zone livrée
Edition Rédaction Organisation interne	Réduire les circuits de transmission du flux d'information	Gains de productivité (délais, effectifs de la chaîne de traitement, étapes du processus) Gains de l'entreprise en efficience
	Réduire les coûts de production et les délais de fabrication de la chaîne éditoriale	Réduction des déchets (plaques CTP, produits chimiques) Heure moyenne du bouclage
	Enrichir l'offre éditoriale (texte, encadré, photographie et infographie)	Impact sur l'organisation du travail Coût d'adaptation technique
	Améliorer la gestion des informations à destination du papier et du web	Niveau de complémentarité entre les deux supports
	Développer des bases de données associés en interne (à destination des journalistes) et en externe (à destination des clients)	Gains de temps, meilleure accessibilité au service Valeur ajoutée à l'utilisateur ou au destinataire
Marketing Lectorat Maquette Formule	Faire progresser les ventes	Taux de progression global Taux de progression sur les populations cibles (jeunes)
	Conquérir de nouveaux abonnés et fidéliser les abonnés	Taux de progression des abonnements Taux de renouvellement des abonnements
	Conquérir de nouveaux annonceurs	Progression du chiffre d'affaires des annonceurs Part des nouveaux annonceurs dans les recettes annonceurs
	Renforcer la marque du journal	Evaluation de la notoriété de la marque en fonction du support

Source : DGMIC (groupe de réflexion sur la gouvernance du fonds d'aide à la modernisation de la presse), note pour le comité d'orientation du FDM du 20 octobre 2009.

Annexe 6 : diffusion et distribution de la presse française à l'étranger

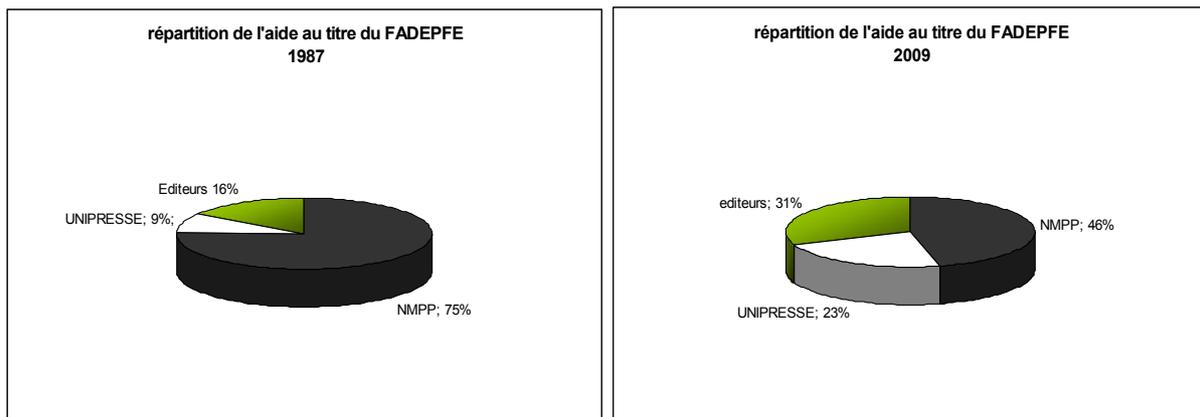
Présentation du fonds

■ Le fonds, dont l'objectif est de « faciliter la diffusion hors de France des quotidiens et publications périodiques français » est régi par les dispositions d'un décret de 2004, qui a abrogé un arrêté de 1991 critiqué en raison du saupoudrage des aides et d'un manque de lisibilité des actions aidées. Si l'aide annuelle est d'un montant faible (à peine 1% des aides à la distribution), les montants cumulés depuis 1987 ne sont pas négligeables (un peu moins de 100 M€). Le fonds est actuellement divisé en deux sections :

- la première (850.000€ en 2009) est destinée à encourager la réduction du coût de transport à l'étranger des titres diffusés par vente au numéro » (l'Etat restitue à PRESSTALIS les réductions tarifaires consenties aux titres de presse exportés dans les pays ciblés et dans la limite d'une enveloppe fermée).
- la seconde section (un peu plus d'un million d'euros en 2009) est destinée à soutenir les actions de promotion de la presse française à l'étranger (attribution d'exemplaires et d'abonnements gratuits ou à tarif réduit, mailings et frais d'affranchissement, dépenses publicitaires (location d'espace), financement de participation à des événements promotionnels...

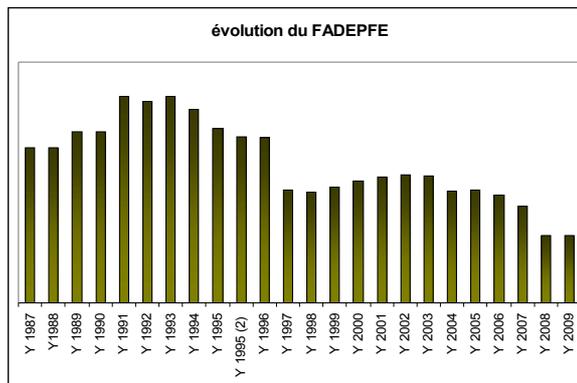
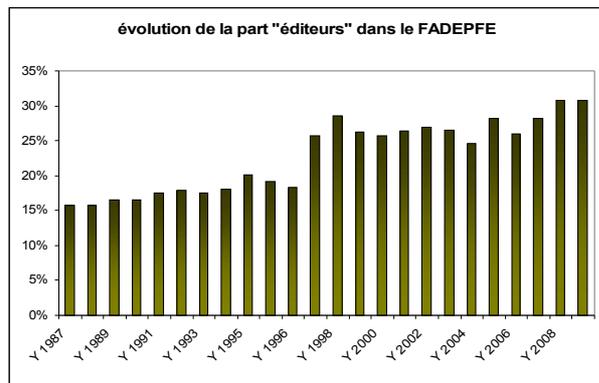
Un effet de captation subi

■ Si PRESSTALIS reste le premier bénéficiaire de l'aide, leur part a progressivement décliné au profit de celle des éditeurs individuels et de l'association UNIPRESSE qui, au titre de la seconde section, porte les demandes d'aide d'un grand nombre de petites publications.



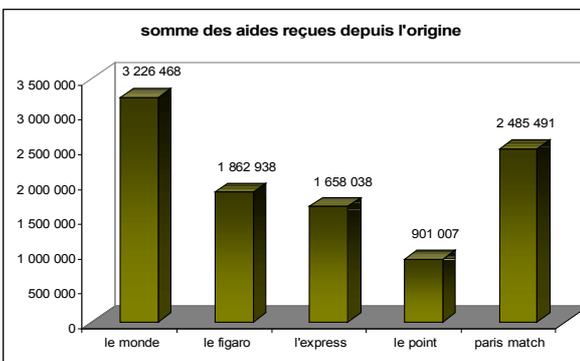
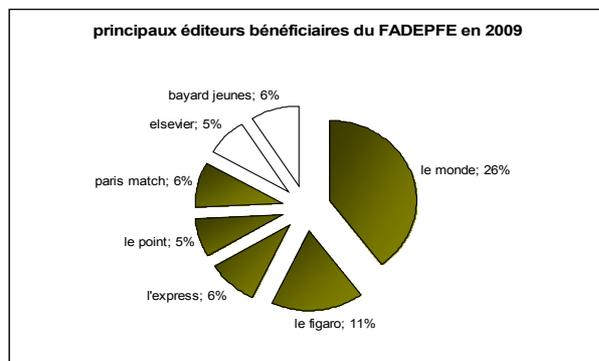
Source : mission Cardoso

■ La part croissante accordée aux titres s'inscrit cependant dans un trend de diminution de la dotation du fonds.



Source : mission Cardoso

■ La revue des versements met en lumière la captation de 50% des montants par 5 titres (50% des montants captés par 5 titres)



Source : mission Cardoso

Une gouvernance perfectible

■ L'administration indique souhaiter rééquilibrer les aides en faveur des petits éditeurs indépendants, ne bénéficiant pas de l'appui d'un grand groupe émergeant par ailleurs aux autres dispositifs d'aide.

- La composition de la commission, où les services de l'Etat dialoguent avec des personnalités qualifiées et non les représentants d'organisations professionnelles structurées par familles de presse, constitue un atout qui favorise l'émergence d'un consensus.
- Le recentrage implicite de la première section du fonds en direction de la PIPG opéré en 2004 prouve d'ailleurs qu'avec leur accord, une lecture sélective des textes qui encadrent le versement de l'aide est possible.

■ Les modalités actuelles de gouvernance de l'aide et d'instruction des dossiers semblent à l'inverse favoriser l'effet historique de captation observé supra. Comme l'admet l'administration, la reconduction des montants attribués d'une année sur l'autre. La durée d'instruction des dossiers pousse en effet les titres à engager chaque année des démarches de promotion à l'étranger dont ils escomptent a priori une prise en charge au titre du fonds.

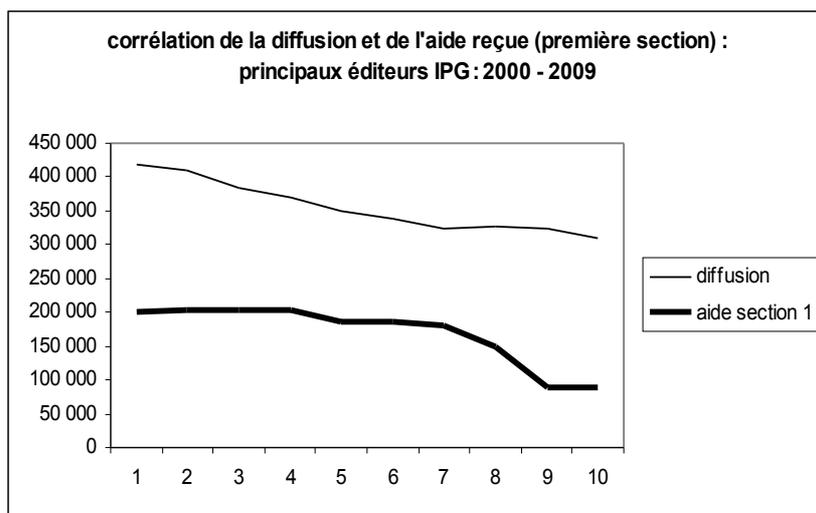
■ Dans ce contexte, la marge de manœuvre que reconnaissent les textes au gestionnaire du dispositif semble singulièrement réduite dans les faits. Le silence du décret aurait pu donner à la commission les moyens de forger sa propre doctrine d'intervention propre. Mais si les critères liés à

la qualité de l'offre sont présentés comme déterminants par l'administration, ils n'en demeurent pas moins assez formels voire ambigus :

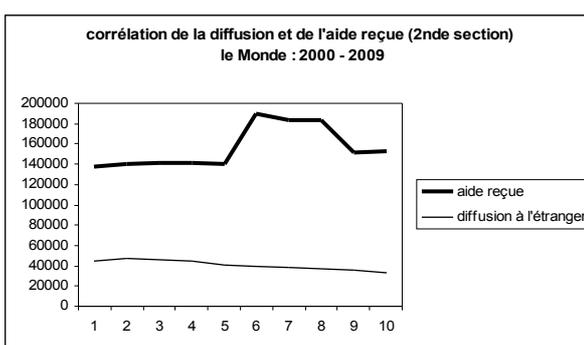
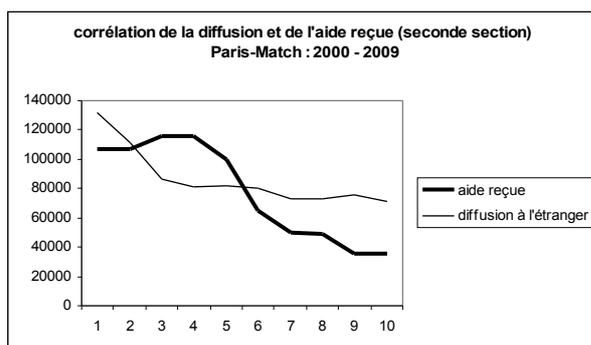
- Ils ne font jamais référence à la « contribution significative du titre au rayonnement de la pensée et de la culture française » pourtant prévue par les textes au titre de la seconde section ;
 - Quoique le décret prévoit que les crédits de la première section sont « déterminés en fonction de la diffusion des titres (...) et de son évolution sur les zones géographiques définies », l'administration n'a pas été en mesure de préciser dans quel sens ce critère devait être compris.
- Le défaut d'expertise et d'évaluation approfondie pénalise la capacité de l'Etat à orienter le dispositif.
- L'aide versée au titre de la première section est calculée sur la base d'une négociation préalable avec PRESSTALIS. Dans cette négociation, c'est PRESSTALIS qui dispose de l'expertise et non l'Etat. L'opacité des données relatives aux coûts couverts par la subvention ne permet pas de savoir si ceux-ci auraient pu être réduits par une négociation directe le distributeur et les transporteurs auxquels il a recours.
 - D'importants efforts ont été consentis par UNIPRESSE pour affiner les études d'impact, mieux définir et mettre en rapport les actions cofinancées avec les objectifs du décret, en réponse à des dérives antérieurement constatées. Aucune évaluation récente de la qualité des dossiers collectifs portés par l'association n'est cependant disponible.
 - En dépit des dispositions en vigueur, aucun bilan rétrospectif n'a été fourni par Paris Match, Libération, l'Express, le Figaro, qui comptent pourtant parmi les principaux bénéficiaires récurrents, historiques et actuels du fonds.
 - Faute d'avoir jamais mis en œuvre les dispositions du décret qui prévoient la possibilité de « procéder ou faire procéder par des experts désignés à cet effet à des vérifications sur place », l'administration et la commission restent exclusivement tributaires des données déclaratives remontées par les bénéficiaires.

Un effet de levier douteux

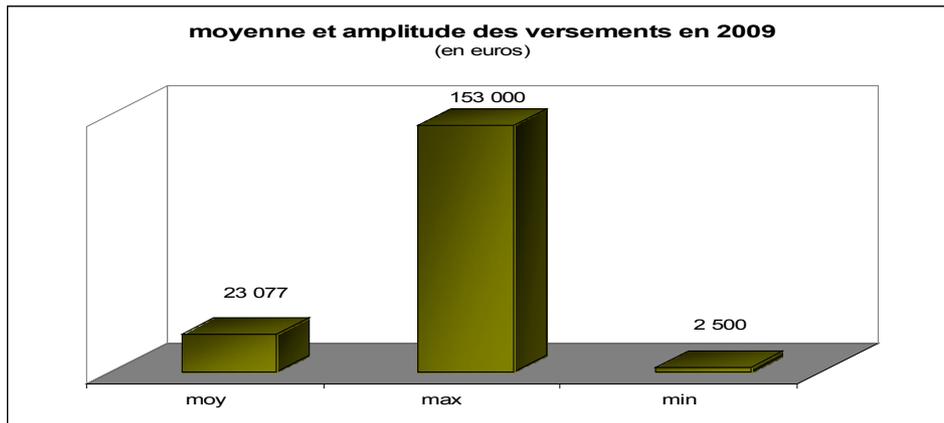
- Une évaluation d'ensemble et de détail du dispositif d'intervention apparaît d'autant plus nécessaire qu'en l'état des données disponibles, la mission n'est en mesure d'établir aucune corrélation entre l'évolution des ventes à l'étranger et l'aide versée.
- Ainsi, PRESSTALIS ne délivrent aucune étude d'impact permettant d'établir un lien entre la subvention perçue et l'évolution des ventes. La justification de celle-ci est à l'inverse noyée dans des considérations géopolitiques d'une telle généralité que c'est in fine la justification même du dispositif qui finit par paraître filandreuse. La mission n'est pas en mesure de conclure sur la corrélation de façade entre le niveau de l'aide et l'évolution de la diffusion à l'étranger des principaux titres d'information politique et générale.



- La mise en relation de ces deux séries de données titre par titre, dans le cadre de la seconde section, n'est pas plus concluante.



- La faiblesse des sommes allouées au titre de cette seconde section (dont la moyenne n'atteint pas 25000€ avec des montants souvent inférieurs à 5000€) conduit par ailleurs à s'interroger fortement sur la justification de ce dispositif.



■ La mission ne remet pas en cause l'intérêt que peut présenter pour un titre dont les moyens financiers sont très limités. Dans le contexte du défaut d'évaluation relevé supra, elle reste en revanche dubitative à plusieurs égards :

- Les titres bénéficiant des subventions les plus importantes sont aussi ceux qui disposent de la surface financière la plus importante (153000€ pour Le Monde contre 2500€ pour la revue Arabies) ;
- L'octroi de l'aide, quelque soit son montant, n'est pas conditionné à la définition d'une stratégie locale d'implantation susceptible de s'inscrire dans un projet d'ensemble, titre par titre.

Annexe 7 : détail des hypothèses budgétaires

Le fonds stratégique quinquennal pour la presse et les aides à l'éditeur (MISSION CARDOSO)

	2012	2013	2014	2015	2016	cumul 2012 - 2016
FONDS STRATEGIQUE	64,4	75,2	79,5	87,2	145,4	451,7
modernisation, réduction des coûts	globalisé	globalisé	globalisé	globalisé	globalisé	Globalisé
développement de l'offre en ligne						
stratégies de distribution, de diffusion						
stratégies commerciales, marketing						
DISPOSITIFS MAINTENUS	112,5	101,7	97,4	89,7	31,5	432,8
modernisation sociale	22,6	16,8	12,5	4,8	1,6	Extinction en sifflet selon les hypothèses disponibles à la date de dépôt de ce rapport
aides au pluralisme	11,9	11,9	11,9	11,9	11,9	Reconduction transitoire avec réexamen en 2016 au plus tard
portage	45	40	40	40	0	Reconduction sur 2014-2015 des montants 2013, réexamen en 2016 au plus tard
exonérations charges porteurs	15	15	15	15	0	Reconduction sur 2014-2015 des montants 2013, réexamen en 2016 au plus tard
distribution PQIPG	18	18	18	18	18	Hypothèse de travail corrélée à la réforme en cours des barèmes d'intervention de Presstalis
TOTAL AIDES A L'EDITEUR*	176,9	176,9	176,9	176,9	176,9	884,5

* hors aide postale

source : mission Cardoso (millions d'euros)

Trajectoire prévisible des crédits d'intervention de l'Etat en faveur de la presse (DB/ DGMIC)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2012 - 2016	
aides à l'éditeur	176,9	180,1	186,4	155	139,2	134,9	127,2	124	680,3	
fonds de modernisation + lectorat	25	24,2	20	20	20	20	20	20		reconduction par convention au-delà de 2013
services de presse en ligne	20	19,5	19,5	15	10	10	10	10		reconduction par convention au-delà de 2013
PMS	24,7	22,7	27,6	22,6	16,8	12,5	4,8	1,6		chiffrage par hypothèse
diffusion à l'étranger	2	2	2	2	2	2	2	2		reconduction par convention au-delà de 2013
QFRP	7,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1		reconduction par convention au-delà de 2013
PHR	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4		reconduction par convention au-delà de 2013
QFRPA	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4		reconduction par convention au-delà de 2013
portage	70	70	67,9	45	40	40	40	40		reconduction par convention au-delà de 2013
exonérations charges porteurs	8	12	14	15	15	15	15	15		reconduction par convention au-delà de 2013
distribution PQIPG	12	12	18	18	18	18	18	18		reconduction par convention au-delà de 2013
SNCF	5,5	5,8	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5		reconduction par convention au-delà de 2013
Autres dispositifs	447,7	435	434,5	423,7	385,6	370,7	337,9	310	1827,9	
aide postale	265,7	270	268,5	259,7	246,6	229,7	209,9	180		chiffrage par hypothèse
modernisation diffuseurs	13	12	11	6	4	4	4	4		reconduction par convention au-delà de 2013
exceptionnel diffuseurs	58	0	0	0	0	0	0	0		mesure éteinte
AFP	111	113	115	118	120	122	124	126		chiffrage par hypothèse
restructuration PRESSTALIS	0	15	15	15	15	15	0	0		-
imprime	0	25	25	25	0	0	0	0		-
TOTAL AIDES DIRECTES	624,6	615,1	620,9	578,7	524,8	505,6	465,1	434	2508,2	
exonération TP	200	200	200	200	200	200	200	200		par convention
TVA super réduite	200	200	200	200	200	200	200	200		par convention
divers	1	1	1	1	1	1	1	1		par convention
TOTAL AIDES INDIRECTES	401	401	401	401	401	401	401	401	2005	
TOTAL INTERVENTION ETAT	1025,6	1016,1	1021,9	979,7	925,8	906,6	866,1	835	4513,2	

Aide postale (trajectoire détaillée)

trajectoire de l'aide postale : détail et hypothèses									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
subvention P134	159	159	159	152,4	142,6	131,4	118,3	118,3	
subvention P180	82,3	83	83	79,6	74,4	68,6	61,7	61,7	<i>montant reconduit par convention en 2016</i>
compensation moratoire (P180)	23,7	28	26,5	27,7	29,6	29,7	29,9	0	<i>le réalisme d'un rattrapage en fin de période est discutable</i>
total aides postales	265	270	268,5	259,7	246,6	229,7	209,9	180	-

Annexe 8 : personnes rencontrées

Liste des personnes rencontrées par la mission Cardoso

Nom	Fonction
Présidence de la république	
Eric GARANDEAU	Conseiller technique culture et communication
Emmanuelle MIGNON	Conseiller auprès du Président de la République

Nom	Fonction
Premier ministre	
Marianne BARBAT LAYANI	directrice adjointe du cabinet
Jean de BOISHUE	Chargé de mission auprès du premier ministre

Nom	Fonction
Ministère du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique, et de la Réforme de l'Etat	
Annabelle ARCHIEN	Conseiller technique
Christophe TARDIEU	Inspecteur général, ancien directeur adjoint de cabinet du ministre de la culture et de la communication
Alain CORDIER	Inspecteur général, ancien président du directoire du groupe BAYARD
Simon BARRY	Contrôleur général économique et financier, président du comité d'orientation du fonds d'aides aux SPEL
Annabelle ARCHIEN	Conseiller technique, cabinet du ministre
Marie-Astrid RAVON	Direction du budget, Sous-directrice de la 8ème Sous-direction
Vincent MOREAU	Direction du budget, Chef du Bureau Justice et Médias
Céline DAVID	Direction du budget, Chargée de la presse

Ministère de la Culture et de la Communication	
Pierre HANOTAUX	Directeur de cabinet
Vincent PEYREGNE	Conseiller Presse Ecrite et Nouveaux Médias
Julie NARBÉY	Conseiller budgétaire
Laurence FRANCESCHINI	Directrice Générale des Médias et des Industries Culturelles

	(DGMIC)
Sylvie CLEMENT-CUZIN	Sous-directrice de la Presse Ecrite et de l'Information
Eric REGAZZO	Chef du Bureau du Régime économique de la Presse et des Aides Publiques
Frédéric GASTON	Adjoint au Chef du Bureau du Régime économique de la Presse et des Aides Publiques
Sophie LECOINTE	Adjointe au Chef du Bureau du Régime économique de la Presse et des Aides Publiques
Michel PAILLARD	Chargé du fonds de modernisation au Bureau du Régime économique de la Presse et des Aides Publiques
Anabel MOUSSET	Attachée d'administration au Bureau du Régime économique de la presse et des Aides Publiques
Michel BALLUTEAU	Inspecteur Général de l'Administration des Affaires Culturelles
Nicolas GEORGE	Ministère de la culture , Directeur du Service du Livre et de la Lecture, anciennement CNL (Président)
Anne DURUPTY	Directrice générale adjointe du CNC

Nom	Fonction
Distribution	
Rémy PFLIMLIN	directeur NMPP / PRESSTALIS
ANDRE Patrick	Directeur général, Messageries Lyonnaises de Presse
KALOGEROPOULOS Léonidas	Juriste, Messageries Lyonnaises de Presse
BAILLY Jean-Paul	PDG groupe La Poste
Vincent MOULLE	Directeur du courrier et des activités presse, La Poste
Nicolas ROUTIER	Directeur Général délégué, Directeur Général du Courrier et Président de Sofipost

Nom	Fonction
Experts	
Bernard SPITZ	Coordinateur général du Livre vert sur les Etats généraux de la presse écrite
Jean-Ludovic SILICANI	Président ARCEP, ancien président du comité d'orientation du FDM
Bruno LASSERRE	Autorité de la concurrence (Président), ancien président de la commission consultative du FDM
Jean-François MARY	Maître des requêtes au Conseil d'Etat, Président Comité d'orientation FDM
Jean-Loup ARNAUD	président de la commission de contrôle du FDM
Pierre BORDRY	Conseiller d'Etat, président de la CPPAP, président groupe de suivi accords Etat / presse / Poste

Christian PHELINE	Cour des comptes (Conseiller-maître), ancien DDM
Michel FRANCAIX	Député, commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale
Christian KERT	Député, vice-président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation
MORIN DESAILLY Catherine	Sénatrice
Le FLOCH Patrick	directeur IEP de Rennes
Pierre LOUETTE	Secrétaire Général France Télécom ; anciennement directeur général AFP
Eric SCHERER	Directeur stratégie et relations extérieures AFP
Georges THOMAS	Contrôleur général économique et financier, membre du comité d'orientation du FDM
Paul-Henri VIDAL	DIRCOFI Ile-de-France Ouest (rédacteur), expert FDM
Emmanuel PARODY	CBS Interactive
Bruno PATINO	Directeur France Culture
Luciano BOSIO	Le Figaro, directeur du développement
Laurent JOFFRIN	Co président du directoire Libération
Nathalie COLLIN	Co présidente du directoire Libération
Philippe JANNET	Le Monde interactif, président du GESTE
Michel LUCAS	directeur général, Crédit Mutuel-CIC
Jean-Pierre CAFFIN	Prisma Presse
Patrick COLLARD	Radio France, (anciennement La Dépêche du Midi, telerama.fr, Le Monde)
Carlo D'ASARO BIONDO	président Google Europe du sud
Arnaud DE PUYFONTAINE	CEO groupe Hearst
François d'ORCIVAL	Association "Presse et pluralisme" (Président), Président du comité éditorial de Valeurs actuelles

Liste des personnes rencontrées dans le cadre de la mission confiée à l'Inspection Générale des Finances

Nom	Fonction
Présidence de la république	
Emmanuelle MIGNON	Conseiller auprès du Président de la République

Nom	Fonction
Ministère du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique, et de la Réforme de l'Etat	
Cabinet du Ministre	
Nicolas CALCOEN	Directeur adjoint de Cabinet du Ministre
Annabelle ARCHIEN	Conseiller technique
Direction générale des Finances Publiques	
Thierry DUFANT	Sous-directeur des Missions Financières, de la Fiscalité du Patrimoine et des Statistiques
Hélène PONCET	Chef du Bureau des Statistiques Fiscales
Direction du Budget	
Marie-Astrid RAVON	Sous-directrice de la 8ème Sous-direction
Vincent MOREAU	Chef du Bureau Justice et Médias
Céline DAVID	Chargée de la presse
Inspection générale des finances	
Alain CORDIER	Inspecteur général, ancien président du directoire du groupe BAYARD
Christophe BAULINET	Inspecteur général
François AUVIGNE	Inspecteur général

Nom	Fonction
Ministère de la Culture et de la Communication	
Cabinet du Ministre	
Vincent PEYREGNE	Conseiller Presse Ecrite et Nouveaux Médias
Inspection Générale de l'Administration des Affaires culturelles	
Michel BALLUTEAU	Inspecteur Général de l'Administration des Affaires Culturelles
Direction du Développement des Médias	
Laurence FRANCESCHINI	Directrice du Développement des Médias

Sylvie CLEMENT-CUZIN	Sous-directrice de la Presse Ecrite et de l'Information
Eric REGAZZO	Chef du Bureau du Régime économique de la Presse et des Aides Publiques
Sophie LECOINTE	Adjointe au Chef du Bureau du Régime économique de la Presse et des Aides Publiques
Michel PAILLARD	Chargé du fonds de modernisation au Bureau du Régime économique de la Presse et des Aides Publiques
Anabel MOUSSET	Attachée d'administration au Bureau du Régime économique de la presse et des Aides Publiques

Nom	Fonction
Editeurs de presse	
Presse quotidienne nationale	
Bayard Presse	
Georges SANEROT	Président du Directoire
Dominique BENARD	Conseiller du Président
Hubert CHICOU	Directeur général
Le Figaro	
Francis MOREL	Directeur Général du Groupe, Président du Syndicat de la Presse Quotidienne Nationale
France Soir	
Christian VULVERT	Directeur Général Délégué
Le Monde	
David GUIRAUD	Directeur général
Michel SFEIR	Editeur
Les Echos	
Nicolas DESBOIS	Directeur Général Presse Economique et Financière
Les Editions Amaury	
Marie-Odile AMAURY	Président Directeur Général
Martin DESPREZ	Vice-Président du Conseil d'Administration et Directeur Général Délégué du Groupe Amaury
Richard METZGER	Directeur Délégué du Groupe
Jean-Pierre FERRY	Directeur Financier
L'Humanité	
Patrick LE HYARIC	Directeur
Pierre TOUCHET	Administrateur et Directeur des Services
Libération	

Nathalie COLLIN	Présidente
Laurent JOFFRIN	Président
Turf Editions	
Jacques-Henri EYRAUD	Président Directeur Général du Groupe
La Tribune	
Alain WEILL	Président
Gautier NORMAND	Directeur Financier
Presse gratuite	
Groupe Bolloré	
Vincent BOLLORE	Président Directeur Général
Jean-Christophe THIERY	Président de Bolloré média
20 Minutes	
Pierre-Jean BOZO	Président
Presse quotidienne régionale	
L'Est Républicain	
Jean-Claude BONNAUD	Directeur Général
Mario PANIGALI	Directeur Financier
Groupe Hersant Média	
Philippe HERSANT	Président du Directoire
Xavier JOURNOUD	Secrétaire Général
Ouest France	
Jean-Paul BOUCHER	Directeur Général Délégué
Joël GAUVAIN	Directeur des Services Financiers et Comptables
Olivier BONSART	Directeur Délégué
Emile HEDAN	Directeur industriel
Le Télégramme de Brest	
Edouard COUDURIER	Président
Yves GOURVENNEC	Directeur Administratif et Financier
La Voix du Nord	
Jacques HARDOUIN	Directeur général
Marc BLONDEL	Directeur Financier
Sud Ouest	
Bruno FRANCESCHI	Président du Directoire
Olivier HOLFELD	Responsable du contrôle de gestion
Stéphane BEAUCHENE	Directeur des ventes

Magazines	
Groupe France Agricole	
Thierry VERRET	Président Directeur Général
Gérard COLIN	Directeur général adjoint
Le Nouvel Observateur	
Denis OLIVENNES	Directeur général Délégué, Directeur des publications
Jacqueline GALVEZ	Membre du directoire
Les Inrockuptibles	
Matthieu PIGASSE	Président
Lagardère Active	
Anne-Marie COUDERC	Directrice de Publications et Présidente du Syndicat de la Presse Magazine et d'Information
Bruno LESOUEF	Directeur Général des Publications Presse Magazine France
National Magazine (groupe Hearst)	
Arnaud DE PUYFONTAINE	CEO
Presse en ligne	
Rue 89	
Pierre HASKI	Président
Laurent MAURIAC	Directeur Général, Vice-Président du Syndicat de la Presse Indépendante d'Information en Ligne (SPIIL)

Nom	Fonction
Impression	
Riccobono Presse Investissement	
Bernard RICCOBONO	Président

Nom	Fonction
Distribution	
Vente au Numéro	
Lagardère Groupe	
Pierre LEROY	Co-gérant
Nouvelles Messageries de Presse Parisienne (PRESSTALIS)	
Rémy PFLIMLIN	Directeur général
Hélène SADAKA	Directrice du Programme, de Transformation et des Systèmes d'Information
Messageries Lyonnaises de Presse	

Patrick ANDRE	Directeur Délégué
Léonidas KALOGEROPOULOS	Conseiller
Union Nationale des Diffuseurs de Presse	
Gérard PROUST	Président
Philippe DI MARZIO	Directeur
Kiosquiers	
Norbert BROUARD	Kiosquier
Postage	
La Poste	
Nicolas ROUTIER	Directeur Général délégué, Directeur Général du Courrier et Président de Sofipost
Vincent MOULLE	Directeur Général Adjoint, Secrétaire Général du Courrier
IMX	
Denis CAYET	Président

Nom	Fonction
Experts	
Consultants	
Bain & Company	
Patrick BEHAR	Partner
Laurent COLOMBANI	Manager
Experts indépendants	
Jean-Claude BETARD	Conseiller en diffusion
Frédéric FILLOUX	Editeur pour le groupe Schibsted, auteur de la Monday Note
Patrick LE FLOCH	Directeur de l'institut d'études politiques de Rennes
Jean-Clément TEXIER	Président de Ringier France SAS
Banques	
Crédit Agricole SA	
Alain CAZALE	Responsable du département de Recherche Industrielle
Alain ARGILE	Responsable de Filière Industries et Services
Laurent COLLET	Adjoint au Responsable de Filière Industries et Services
Natixis	
Bertrand DUVAL	Membre du Comité Exécutif, Vice-Président Exécutif
Thierry CONSTEN	Responsable du Département Média-Communication et Technologies de l'Information

Publicité	
Euro RSCG	
Stéphane FOUKS	
Havas Médias	
Etienne CURTIL	Directeur Délégué
Performics	
Maxime BAFFERT	Directeur Général Adjoint