

Le 8 septembre 2010, Aldo Cardoso remettait un rapport sur *La gouvernance des aides publiques à la presse*, aux ministres français du budget et de la culture et de la communication. Il lui avait été commandé, quatorze mois plus tôt, par une lettre de mission le chargeant de « mener une réflexion prospective, destinée à “repenser la gouvernance des aides publiques à la presse” », de manière à « garantir, à terme, une gestion irréprochable et équilibrée des aides [...] 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 rapporteur présente cette réflexion comme s’inscrivant « dans le fil du processus initié par les Etats généraux de la presse écrite ». A leur suite pourtant, les pouvoirs publics, attentifs sans doute aux demandes des milieux intéressés, ont commencé par adopter des mesures d’aides nouvelles, sans paraître se soucier alors de leur rationalisation. Le document indique lui-même que, entre 2008 et 2009, les aides directes sont passées de 438 millions d’euros à 626 millions d’euros, soit une augmentation de près de 43 %, et que cette augmentation s’est traduite par le doublement du montant des aides directement versées aux éditeurs, principalement grâce à deux dispositifs : le fonds d’aide aux services de presse en ligne (plus de 20 millions d’euros) et l’aide au portage de presse (70 millions d’euros). Au fil des années, « 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 ».

Dans sa présentation générale, le rapport souligne que les ressources des éditeurs ayant été souvent insuffisantes, « le soutien public et les mécanismes d’aide au pluralisme et à la diffusion se sont développés depuis le XIX^e. 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 » d’information politique et générale « 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 ». Plus loin, il fait état d’un « foisonnement des textes qui posent, pour chacun des fonds existants, 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 »... Face à un « empilement de dispositifs hétérogènes », qui « nuit à la lisibilité des objectifs poursuivis par la puissance publique », simplification, clarification et évaluation s’imposent.

L'introduction mentionne que « *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* » et que « *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* ».

Il souligne que « *l'aide publique a probablement contribué à préserver le pluralisme et la richesse des médias 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'information générale et politique, « *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 propositions du rapport sont articulées autour de quatre axes – changement de posture de l'Etat et clarification des objectifs de son intervention ; intensification des actions en faveur du lectorat ; renforcement de la régulation d'ensemble des marchés de la diffusion et de la distribution ; refondation des structures de pilotage de l'ensemble des aides – à partir desquels sont formulées quinze propositions. Parmi celles-ci figurent celles 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 ; de réorienter les aides en vue de soutenir l'innovation, le renouvellement de l'offre et la promotion de nouveaux modèles professionnels ; d'accorder une priorité politique forte à la réforme du système de distribution, 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 ; de prendre des mesures susceptibles de favoriser l'émergence d'un modèle économique viable pour la presse d'information en ligne ; et, enfin, comme cela aurait évidemment dû être fait depuis longtemps, d'instaurer une fonction d'évaluation et de contrôle des aides à la presse et de leurs effets véritables, au regard de leurs objectifs officiellement énoncés.

Outre ces réflexions et propositions, on trouvera également dans ce rapport un certain nombre d'éléments d'information relatifs à la situation économique de la presse et à son évolution au cours des dernières années (baisse de la diffusion, réduction des recettes publicitaires, hausse des coûts de production, volume chiffré des différentes formes d'aides publiques...). Pour y remédier, l'auteur préconise notamment la rationalisation du cycle d'impression par la mutualisation des capacités d'impression et son externalisation ; le

développement du portage, instrument de fidélisation du lectorat ; une meilleure adaptation de l'offre aux attentes du lectorat ; le recours à un actionnariat stable, « *disposé à investir sans perspectives de rentabilité immédiate* »...

Si, par la révision des aides publiques à la presse, il s'agit, non pas de les rationaliser, mais seulement, en temps de crise, de raboter une niche fiscale, les autorités politiques prendront-elles le risque de rompre avec des habitudes qui remontent à la Libération ?

La gouvernance des aides publiques à la presse, Aldo Cardoso, rapport aux ministres du budget et de la culture et de la communication, 97 p. , culture.gouv.fr, septembre 2010.

N°16 Automne 2010