

Fin du contentieux avec la Commission européenne :

## "Mesures utiles" pour l'AFP - Indolores ou nocives ?



La mise en conformité du financement de l'Agence France-Presses avec les règles européennes de la concurrence figure parmi les principaux objectifs déclarés des changements en cours pour l'AFP : proposition de loi modifiant le Statut de 1957, création d'une filiale technique de moyens, contrat d'objectifs et de moyens, plan stratégique, nouveau contrat social...

Ces décisions constituent-elles une simple retouche qui préserve l'essentiel, ou un bouleversement fondamental qui vide de leur substance les principes fondateurs de l'AFP ?

Les points de vue sont fort divergents. Le présent texte vise à contribuer au débat, en allant à la source : aux fameuses mais méconnues "*mesures utiles, à mettre en place*", selon la Commission européenne, pour rendre le modèle économique de l'AFP compatible avec les règles actuelles de l'Union européenne.

Où trouve-t-on l'inventaire de ces "*mesures utiles*", dont personne n'a fait grand état ? Elles sont listées dans une lettre que le vice-président de la Commission de Bruxelles, Joaquín Almunia, a adressée le 28 octobre 2014 au ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius et qui a été publiée un mois plus tard sur un site internet de l'Union européenne<sup>1</sup>.

Dans cette missive, la Commission "*prend acte*" du fait que le gouvernement français a accepté ses demandes et qu'il a pris l'engagement "*de l'informer de l'adoption de toutes ces mesures au plus tard le 27 mars 2015.*"

Par conséquent, cette lettre a une importance historique pour l'AFP puisqu'elle marque - du moins provisoirement - la fin du contentieux avec la Commission européenne sur les aides d'Etat en faveur de l'agence.

### Décryptage

SUD propose un décryptage de cette lettre de M. Almunia, qui *liste* les engagements de la France concernant l'AFP, *sans pour autant les expliciter*.

Pour tenter de mieux comprendre leur signification, nous nous basons notamment sur un autre texte, la "**lettre de mesures utiles**" que ce même M. Almunia a envoyée sept mois plus tôt au gouvernement français, le 28 mars 2014. SUD a pu consulter ce *texte confidentiel de plus de 40 pages* et réclame toujours sa publication, afin de faire toute la transparence sur ce dossier. Nous nous référons par ailleurs à différents textes européens cités par le vice-président de la Commission, notamment l'"Encadrement de l'UE applicable aux aides de l'Etat sous forme de compensations de service public"<sup>2</sup>.

Voici notre lecture des "*mesures utiles*", que nous citons intégralement à partir de leur énumération contenue dans la brève lettre du 28 octobre 2014.

### L'obsolescence programmée de la mission d'intérêt général

#### "Mesures utiles" :

- "la définition plus précise du service d'intérêt général de l'agence, à fixer dans le futur contrat d'objectifs et de moyens liant l'Etat et l'AFP ;

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=3\\_SA\\_30481](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_30481)

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/framework\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/framework_fr.pdf)

- la nécessité de confier la gestion des services d'intérêt économique général par un acte formel (le futur contrat d'objectifs et de moyens, combiné avec la loi du 10 janvier 1957) ;
- la re-notification dans un délai de dix années pour la poursuite du service d'intérêt économique général ;"

**Décryptage.** Les actuels traités européens sont fondés sur un principe de base : le marché est la règle, et tout ce qui fausse ce marché est soit interdit, soit toléré à titre exceptionnel.

C'est dans ce cadre que la Commission européenne a examiné le Statut et le financement de l'AFP, avant de conclure que le régime d'aides existant pour l'agence était compatible avec le marché commun, dans la mesure où l'Etat français lui a confié des missions d'intérêt général (activités de service d'intérêt économique général) et que ces missions sont antérieures aux Traités européens.

Qu'implique cette reconnaissance des missions d'intérêt général de l'AFP ?

Tout d'abord, elle implique que pour la Commission européenne, l'AFP n'étant pas une entreprise publique, l'agence doit comme toute entreprise privée se plier aux règles de la concurrence. Les règles communautaires ne laissent pas de place pour **l'ovni juridique qui a été mis en place en 1957**, créant l'AFP en tant qu'entreprise ni publique ni privée, sans capital, et dont le fonctionnement est assuré suivant les règles commerciales. **L'AFP est désormais considérée comme une entreprise privée.** L'actuelle direction de l'agence s'est d'ailleurs ralliée à ce point de vue (cf. son Questions-réponses<sup>3</sup> publié le 1<sup>er</sup> décembre 2014).

Deuxièmement, cette entreprise privée a des activités qui répondent à des missions d'intérêt général - et qui par conséquent justifient des aides d'Etat - et d'autres activités qui sont purement commerciales.

Les missions d'intérêt général doivent donc être clairement identifiées, pour pouvoir être limitées dans l'espace et dans le temps. Elles ne sont pas reconnues une fois pour toutes ; il s'agit d'un CDD de dix ans, qui autorise des aides publiques pour contribuer au *fonctionnement courant* de l'AFP. En revanche, cette reconnaissance n'autorise pas des aides de l'Etat aux *investissements* (d'où la décision de mettre en place une filiale de financement, AFP-Blue).

L'objectif final étant d'assurer la libre concurrence sur le marché international de l'information, il s'agit de restreindre progressivement les missions d'intérêt général, en développant les activités commerciales ne relevant pas de ces missions. Ces limitations de la mission d'intérêt général sont explicitées dans la "lettre de mesures utiles" du 28 mars 2014 : **"Les autorités françaises s'engagent (...) à prendre un acte normatif qui matérialiserait l'obligation par l'AFP de filialiser et développer les activités autres que celles définies aux articles 1er et 2ème de la loi du 10 janvier 1957 dans le cadre de sociétés juridiquement distinctes."**<sup>4</sup>

Matérialisant cette obligation, la **proposition de loi Français** inscrit dans la loi de 1957 l'idée que l'AFP puisse avoir des activités qui ne relèvent pas de ses missions d'intérêt général<sup>5</sup>. S'il est vrai que de telles activités existaient déjà, elles étaient contraires à l'esprit du Statut de 1957, qui ne définit pour l'AFP qu'une seule mission : *"Donner aux usagers français et étrangers, de façon régulière et sans interruption, une information exacte, impartiale et digne de confiance"*.

Inscrire dans la loi le fait que l'AFP puisse avoir des activités ne relevant pas de cette mission simple et claire, revient à **une révision fondamentale**, peu importe que l'existence de telles activités soit reconnue à l'Article 1<sup>er</sup> du Statut - comme le prévoyait la proposition de loi Français - ou qu'elle soit inscrite à l'Article 13, selon la

<sup>3</sup> Cf. <http://www.sud-afp.org/spip.php?article311>

<sup>4</sup> Nous avons été les premiers à alerter sur cet aspect. Cf. <http://www.sud-afp.org/spip.php?article283>

<sup>5</sup> Cf. <http://www.sud-afp.org/spip.php?article296>

version adoptée par les députés (et approuvée par la direction de l'agence, tout comme par les soutiens à ce texte parmi le personnel : la Société des Journalistes et le SNJ<sup>6</sup>).

Les prochaines années montreront si cette disposition n'est qu'un détail marginal ou si, comme tout l'indique, elle ouvre la voie à **une transformation progressive de la nature même des activités de l'AFP**.

### L'austérité inscrite dans le marbre

#### "Mesures utiles" :

- "la fixation des modalités de calcul de la compensation des missions d'intérêt général, à préciser dans le futur contrat d'objectifs et de moyens, conformément à la méthode du coût net évité, y compris les précisions apportées par la Commission dans sa lettre de mesures utiles ; la mise en œuvre de ces règles, assurant l'absence de subventions croisées, sera placée sous le contrôle de la commission financière de l'AFP ;"

#### Décryptage.

Dans les négociations avec la Commission européenne, la "valeur" (ou le "coût net") des missions d'intérêt général a été déterminée selon « un scénario "contrefactuel" simulant ce que serait l'AFP sans subvention de l'Etat ». Cette méthode est vaguement expliquée dans un document de la direction<sup>7</sup>.

D'après cette information plutôt sommaire, ce calcul relève davantage d'un exercice technocratique que d'une *évaluation réelle des besoins rédactionnels et sociaux de l'agence*. **Il fixe une fois pour toutes un cadre financier** qui ne pourra évoluer que dans les limites des objectifs financiers définis par le contrat d'objectifs et de moyens. Comme par exemple la limitation de l'évolution de la masse salariale globale, **véritable camisole pour l'AFP**. Selon les informations actuellement disponibles, la limitation de cette évolution se situera entre +1% et +1,3% par an.

La commission financière de l'AFP (Art. 12 du Statut) sera chargée de veiller à ce que l'Etat ne compense pas plus de 100% du surcoût de la mission d'intérêt général.

En fait, Bruxelles avait demandé que cette compensation diminue chaque année de 2 à 3%, d'après ce que le député Michel Françaix a révélé lors d'une rencontre avec l'intersyndicale de l'AFP, le 21 novembre 2014. Les négociateurs français ont finalement obtenu le droit de compenser à 100% mais, selon M. Françaix, cela n'interdit pas au gouvernement de diminuer la compensation, au nom de la réduction des dépenses de l'Etat. Ce qui se confirme déjà, à la lecture du projet de loi de finances 2015, qui annonce un désengagement graduel de l'Etat vis-à-vis de l'AFP.<sup>8</sup>

On constatera également que le surcoût de la mission d'intérêt général a été fixé pour 2013 à 105,7 M€ et que la compensation prévue par le projet de budget 2015 n'atteint que 102,82 M€. Soit *seulement* 97,3% de la somme calculée pour 2013.

### L'indépendance remise en cause

#### Décryptage.

L'autre point que nous soulignerons à propos des mesures citées concerne le **contrat d'objectifs et de moyens**. Depuis 2003, les relations entre l'Etat et l'AFP ont été formalisées par de tels contrats : le COM-1 de 2003 à 2007, le COM-2 de 2009 à 2013.

Aucune disposition de la loi du 10 Janvier 1957 ne prévoyait ces contrats, dont les deux premières versions constituaient une véritable atteinte à l'indépendance de l'agence, dans la mesure où elles fixaient ses obligations financières, sociales et même *rédactionnelles*<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Cf. <http://snj-afp.org/?p=159>

<sup>7</sup> Mission d'intérêt général de l'AFP et financement public, 4-4-14 - Lien Intranet <http://u.afp.com/7Gh> - p. 5

<sup>8</sup> Cf. <http://www.sud-afp.org/spip.php?article298>

<sup>9</sup> Cf. <http://www.sud-afp.org/spip.php?article162>

Le Statut de 2015, revisité par la proposition de loi Française, ne fait pas non plus mention du COM. Ce sont les **règles européennes** - précisées dans les "mesures utiles" - qui confèrent aux prochains contrats d'objectifs et de moyens de l'AFP quasiment force de loi !

Nous verrons prochainement dans quelle mesure le COM-3 limite l'indépendance de l'AFP, non seulement vis-à-vis de l'Etat français mais aussi vis-à-vis de la Commission européenne.

**"Mesures utiles" :**

- "les conditions pour maintenir des abonnements des autorités publiques à l'AFP qui ne comporteront aucun éléments d'aide: une nouvelle convention d'abonnements aux services de l'AFP sera signée, pour un nombre d'abonnements limité à ce qui est effectivement nécessaire pour couvrir les besoins des autorités publiques, sur la base du tarif de l'AFP pour les entreprises et institutions, y compris des remises et des rabais de quantité tenant compte de la masse agrégée de l'ensemble des abonnements de l'État ; "

**Décryptage.** Jusqu'à présent, l'Etat subventionnait les activités de l'AFP via ses abonnements, sur la base d'un calcul fictif. Dorénavant, les subventions sont identifiées comme compensation des missions d'intérêt général et le tarif payé pour les abonnements correspond aux abonnements réels. Cette clarification a sa logique.

**"Mesures utiles" :**

- "les dispositions pour éviter les subventions croisées : la séparation comptable et structurelle des activités hors service d'intérêt économique général sera assurée par des dispositions juridiques appropriées ; "

**Décryptage.** Que signifie l'interdiction de "*subventions croisées*" ? Une entreprise privée, qui touche des aides de l'Etat parce que celui-ci lui a confié des missions d'intérêt général, n'a pas le droit d'utiliser ces aides pour s'implanter sur d'autres marchés concurrentiels.

La lettre du 28 mars 2014 précise que "*la définition de la mission d'intérêt général ne couvre pas les activités de l'AFP en tant que fournisseur de services comme +agence nationale+ dans des (sic !) autres langues dans des pays étrangers, en compétition avec des agences locales. Par conséquent, les activités de l'AFP GmbH en Allemagne ne font pas partie de cette mission.*"

Selon ce principe, l'AFP n'aurait jamais pu s'implanter en Allemagne, comme elle l'a fait dans les années 1980. SUD estime qu'il est nécessaire d'évaluer plus précisément ce que signifie l'application de ce principe pour le développement de l'AFP. Nos craintes, auxquelles la direction n'a jusqu'à présent pas opposé d'arguments convaincants :

- Tant que l'AFP est assimilée à une entreprise privée évoluant dans un environnement concurrentiel (le "marché de l'information"), **l'interdiction des subventions croisées l'empêche de concevoir son développement via un développement de sa mission d'intérêt général.**
- Ce qui est décrété pour les activités en Allemagne risque de frapper l'AFP dans d'autres pays ou régions, l'obligeant à **filialiser d'autres services.**

**"Mesures utiles" :**

- "les autres conditions liées à l'Encadrement applicable aux aides d'État sous forme de compensation de service public : en cas de difficultés, les aides à l'AFP seraient régies par les lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ;
- la modification de la procédure de faillite : une modification de la loi du 10 janvier 1957 portant Statut de l'AFP sera effectuée pour préciser que, dans l'hypothèse d'une insolvabilité déclenchant la saisine du législateur par le Gouvernement, la responsabilité de l'Agence est limitée, et pour préciser les droits des créanciers en cas de faillite."

**Décryptage.** Selon l'Article 14 du Statut de 1957, l'AFP "*ne peut être dissoute que par une loi*". Les dispositions particulières prévues en cas de cessation de paiement tiennent compte du fait que l'AFP n'était, jusqu'à présent, pas une entreprise comme les autres.

C'est la raison pour laquelle la Commission européenne a insisté sur la nécessité de modifier cet article du Statut et d'agir en conformité avec les "*lignes directrices*". Idées centrales de ces lignes : "*Le retrait des entreprises inefficaces est une donnée normale du fonctionnement du marché.*" Et : "*Il ne saurait être de règle qu'une entreprise qui connaît des difficultés soit sauvée par l'État.*"<sup>10</sup>

Le désengagement graduel de l'Etat et l'endettement croissant de l'agence nous font craindre que cette modification des règles de faillite soit plus qu'un simple exercice de style...

## Conclusions

A la lecture de ces arguments, *qui peut sérieusement affirmer que l'application des "mesures utiles" ne pose pas de problèmes ?* Il est en tout cas plus que regrettable que la transcription de ces mesures dans la loi se fasse en procédure accélérée et en l'absence des éclairages nécessaires qui permettraient de mieux évaluer leurs conséquences.

Cette évaluation reste nécessaire ; elle le sera même après l'adoption des changements du Statut.

Voici les demandes et propositions de SUD :

- Nous demandons toujours la **publication de la "lettre de mesures utiles"** du 28 mars 2014 qui explicite les changements réclamés par la Commission européenne.
- Nous souhaitons **une expertise** sur les conséquences concrètes de ces mesures pour l'AFP et sur les éventuels **choix alternatifs** (Entreprise publique avec de fortes garanties d'indépendance rédactionnelle ? Agence européenne, dans le cadre d'un "projet important d'intérêt européen" ?...)
- Nous proposons d'introduire dans la loi modifiant le Statut **une clause de revoyure** prévoyant un bilan de l'application des "mesures utiles" après une période d'un an.
- Nous souhaitons que le comité d'entreprise de l'AFP vote une résolution en faveur d'une **mission stratégique** sur le prochain contrat d'objectifs et de moyens.

Paris, le 13 janvier 2015

**SUD-AFP**

**(Solidaires-Unitaires-Démocratiques)**

**Sud**  
Solidaires  
AGENCE FRANCE PRESSE

**Sur ce même sujet, voici les principaux textes SUD ou co-signés par SUD :**

- Statut de l'AFP – **La contre-réforme en procédure accélérée** – <http://www.sud-afp.org/spip.php?article319>
- **Où va l'AFP ?** - <http://www.sud-afp.org/spip.php?article309>
- **L'AFP, une entreprise privée ?** Questions réponses de la direction, avec commentaires SUD – <http://www.sud-afp.org/spip.php?article311>
- **Lettre ouverte aux parlementaires** (texte intersyndical) - <http://www.sud-afp.org/spip.php?article314>
- **Rapports d'experts sur l'AFP** - <http://www.sud-afp.org/spip.php?article186>

<sup>10</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004XC1001\(01\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004XC1001(01)&from=FR)