



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.03.2014

C(2014) 1441 final

Objet : Aide d'Etat SA.30481 (2012/E) – France

Aides d'État en faveur de l'Agence France-Presse (AFP)

Monsieur le ministre,

Suivant l'examen des relations financières entre l'État français et l'Agence France-Presse (AFP) la Commission a décidé de proposer des mesures utiles, sur la base de l'article 108(1) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de l'article 18 du Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE¹ ("règlement de procédure").

1. PROCEDURE

- (1) Le 22 février 2010, l'agence de presse allemande "DAPD Nachrichten" (DAPD) a déposé une plainte alléguant que la France aurait accordé des aides d'État à l'Agence France-Presse (AFP). Cette plainte a été transmise aux autorités françaises, qui ont soumis des observations le 4 mai 2010 et le 20 janvier 2011.
- (2) Le 22 août 2011, la Commission a envoyé une lettre aux autorités françaises dans laquelle elle exprimait ses doutes préliminaires concernant la compatibilité du financement public de l'AFP et demandait des informations supplémentaires nécessaires pour qualifier l'aide possible à l'agence comme aide nouvelle ou existante au sens de l'article 108, premier paragraphe, du TFUE et de l'article 1 b) sous (i) du règlement de procédure. Les autorités françaises ont fourni les informations demandées le 22 septembre et le 10 novembre 2011.

¹ JO L 83 du 27.03.1999, p.1.

Son Excellence Monsieur Laurent FABIUS
Ministre des Affaires étrangères
37, Quai d'Orsay
F - 75351 – PARIS

- (3) Le 8 mai 2012, la Commission a envoyé, sur la base de l'article 17(2) du règlement de procédure, une lettre aux autorités françaises, dans laquelle elle leur a fait part de ses conclusions préliminaires à l'égard de la compatibilité des mesures de support financier à l'Agence France-Presse (AFP) avec le marché intérieur. Les autorités françaises ont transmis une première réponse le 3 juillet.
- (4) Par la suite, plusieurs échanges ont eu lieu entre vos autorités et les services de la Direction générale de la concurrence. Le 17 juin 2013, la Commission a envoyé un courrier aux autorités françaises pour obtenir des informations sur certains éléments qui devaient être précisés afin que la Commission puisse adresser à la France une recommandation proposant l'adoption de mesures utiles sur la base de l'article 18 du règlement de procédure. Les autorités françaises ont fourni ces informations par lettre du 18 octobre 2013.

2. DESCRIPTION DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'AFP ET L'ETAT

2.1. Le bénéficiaire

- (5) L'AFP est une agence de presse qui a été créée par une ordonnance du 30 septembre 1944 portant création à titre provisoire de l'Agence France-Presse, qui offre à l'AFP un statut d'établissement public. L'AFP souhaitait alors devenir autonome, plutôt que rester une agence semi-gouvernementale. La Loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'Agence France-Presse (ci-après la « loi du 10 janvier 1957 ») a créé l'Agence comme un organisme autonome de droit privé sui generis.
- (6) Aujourd'hui l'AFP est active dans 165 pays avec un réseau de 2500 journalistes et un chiffre d'affaires de 280 millions d'euros (en 2011). L'agence propose aussi une gamme complète de services en anglais, en espagnol et en portugais et produit quotidiennement cinq mille dépêches et trois mille photos. Elle a développé depuis plusieurs années la production de vidéos, d'infographies d'information, de même que des services multimédias à l'attention des médias présents sur Internet et des opérateurs de téléphonie mobile.
- (7) L'AFP a également une filiale allemande, établie sous droit allemand comme GmbH (société à responsabilité limitée), produisant des services en langue allemande. AFP GmbH fonctionne comme agence "nationale" allemande, en langue allemande pour les media germanophones. AFP GmbH lui-même est client de l'AFP France pour les informations internationales qu'AFP GmbH traduit en allemand pour compléter ses services pour les clients en Allemagne. Selon les autorités françaises, l'activité allemande est profitable.

2.2. Le métier d'agence de presse

- (8) Une agence de presse est une entreprise qui a principalement pour objet de rechercher des nouvelles et d'une façon générale des documents d'actualité, leur donner une forme rédactionnelle en vue de leur utilisation, ayant exclusivement pour objet l'expression ou la représentation des faits et de les

distribuer à un ensemble d'entreprises d'information et exceptionnellement à des particuliers en vue de leur assurer, contre paiement d'une redevance, un service d'information aussi complet et impartial que possible².

- (9) Ces constats effectués par le rapport UNESCO en 1953, à une époque où le travail des agences de presse consistait essentiellement à produire des dépêches, restent pertinents pour ce qui concerne les autres supports d'information, comme la photo ou la vidéo. Il s'agit bien toujours (i) de recueillir les données et de les centraliser, (ii) de les éditer et (iii) de les transmettre aux clients.
- (10) Ainsi, les clients des agences de presse sont essentiellement les médias qui réutilisent les informations pour rediffusion au public ou d'autres organisations qui souhaitent disposer d'une information de flux approfondie pour leurs besoins propres.
- (11) On peut répartir les agences de presse non-spécialistes en deux grandes catégories : les agences nationales et les agences mondiales.

1. Les agences nationales recueillent principalement des nouvelles nationales et distribuent leurs informations uniquement dans le pays où se trouve leur siège au media nationaux. La taille et la puissance des agences nationales sont liées à la taille et au niveau de développement du pays concerné. Les agences nationales peuvent par ailleurs avoir une activité internationale limitée (qui ne leur fait pas perdre leur caractère national). D'une part, ils concluent des accords avec des agences mondiales qui leur assurent un service d'informations internationales. En plus, dans une mesure variable, ils envoient quelques correspondants à l'étranger, notamment dans les capitales les plus importantes. Les informations envoyées par ces correspondants sont recueillies et présentées spécialement à l'intention du public de leurs pays respectifs et complètent simplement le service des agences mondiales, sans prétendre à aucune universalité³. Ainsi, pour des raisons historiques, l'agence de presse espagnole EFE est très présente dans les pays d'Amérique latine. L'agence allemande, Deutsche Presseagentur (DPA), joue un rôle important en Europe. Mais ces agences demeurent des agences nationales.

2. Les agences mondiales ou internationales ne sont plus que trois aujourd'hui (AFP, Associated Press (AP) et Reuters). Les agences mondiales se caractérisent par un réseau de correspondants chargés de recueillir des informations dans un grand nombre de pays autres que celui où se trouve leur siège et une rédaction chargée de recevoir ces informations ainsi que les nouvelles nationales, de leur donner leur forme rédactionnelle et de les retransmettre (i) aux bureaux de l'agence à l'étranger, afin que ces bureaux en assurent la distribution aux media ; (ii) aux agences nationales avec lesquelles elles ont conclu un accord ; (iii) directement à l'étranger aux media qui ont souscrit un abonnement.

² Rapport UNESCO sur « *Les agences télégraphiques d'information* » - 1953, p. 27.

³ Rapport UNESCO, p. 69.

Les réseaux de bureaux se sont adaptés au cours du temps pour collecter et transmettre les éléments concourant à la fourniture d'une information la plus exhaustive possible, qu'il s'agisse de texte, de photographies ou de vidéos. Aujourd'hui, chaque bureau d'agence mondiale comprend des équipes collectant le texte, la photographie et la vidéo.

2.3. Les mesures d'aide alléguées en faveur de l'AFP

- (12) En ce qui concerne les relations financières entre le gouvernement français et l'AFP, la loi n° 57-32 stipule: "Les conditions de vente aux services publics de l'État sont déterminées par une convention entre l'État et l'Agence France-Presse ; cette convention fixe le nombre et le taux des abonnements souscrits par lesdits services, sur la base des tarifs appliqués aux entreprises de presse françaises".
- (13) Conformément à cette disposition, le gouvernement et l'AFP ont conclu depuis 1958 une série de «conventions d'objectifs et de moyens» (COM) en combinaison avec une "convention définissant les abonnements de l'Etat aux services de l'Agence".
- (14) La "Convention définissant les abonnements de l'État" assure que le gouvernement français est abonné aux services des nouvelles de l'AFP. Pour calculer le prix de ce service, le prix qu'un quotidien régional paierait pour l'abonnement annuel a été choisi comme point de repère. Ce prix est multiplié par 350, ce qui signifie que la France achète 350 abonnements annuels pour un montant correspondant à environ 40% du chiffre d'affaires annuel de l'AFP (113,6 millions d'euros en 2011). L'État s'engage à augmenter de 1,8% par an le montant versé chaque année.
- (15) De plus, l'AFP bénéficie d'une exonération de la contribution économique territoriale (CET). Cette exonération est accordée à l'AFP par l'article 1458 du Code général des impôts et concerne toutes les agences de presse inscrites sur la liste prévue à l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 portant réglementation provisoire des agences de presse. L'exonération de la contribution économique territoriale n'est en fait rien d'autre que l'exonération, sous une appellation nouvelle, de la patente pour les entreprises de presse laquelle date de 1844.
- (16) Enfin, selon l'article 14 de la loi n°57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'AFP, en cas de cessation des paiements, le Gouvernement doit saisir le Parlement d'un projet de loi tendant, soit à fixer les conditions dans lesquelles l'Agence France-Presse pourra poursuivre son activité, soit à prononcer la dissolution et la liquidation de ses biens. L'AFP n'est pas soumise aux règles générales de la procédure de faillite et pourrait bénéficier d'une protection particulière à cet égard.

3. ÉVALUATION PRELIMINAIRE DES MESURES

- (17) Dans sa lettre du 8 mai 2012 sur la base de l'article 17(2) du règlement de procédure, la Commission a fait part aux autorités françaises des conclusions préliminaires suivantes.

3.1. La qualification d'aide

- (18) Un soutien financier par l'État peut être qualifié d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité quand un avantage est accordé par l'État ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit à certaines entreprises ou certaines productions qui est capable de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres. Quant à la notion d'avantage, celle-ci s'étend à toute mesure exemptant une entreprise d'une charge qu'elle aurait à supporter autrement.

3.1.1. Les souscriptions annuelles du gouvernement

- (19) Le montant de plus de 110 millions d'euros versés annuellement à l'AFP ne constituerait pas une contrepartie commercialement justifiée des services d'informations fournis à l'État. Par conséquent, le montant représente un avantage sélectif pour l'AFP au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.
- (20) La Commission a basé ces conclusions sur une comparaison des abonnements de l'État avec celui des autres clients de l'agence. Parmi les clients de l'AFP se trouvent aussi de grandes entreprises qui achètent les services de l'AFP. Selon les informations fournies par les autorités françaises, le client le plus important du secteur privé paie moins de 2 millions d'euros par an.
- (21) Aussi une comparaison avec des abonnements souscrits par l'État auprès d'autres agences a démontré que les montants payés à l'AFP sont hors dimension commerciale, même en tenant compte du fait que la taille des services procurés à, par exemple, AP ou Reuters est bien moindre que celle des services demandés à l'AFP.
- (22) Les montants payés par les administrations d'autres États membres pour les services d'informations fournis par des agences de presse confortent cette observation. Le gouvernement fédéral allemand dépense environ 3,75 millions d'euros par an pour l'ensemble des services de texte de plusieurs agences de presse. Le gouvernement de l'Autriche dépense 800 000 EUR, d'autres États membres de moindre taille entre 100 000 et 500 000 EUR.

3.1.2. Dispositions particulières pour le cas de cessation de paiements

- (23) Les règles particulières applicables à l'AFP en cas de cessation des paiements prévues par l'article 14 de la loi n°57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'AFP sont susceptibles de constituer des aides, en tant qu'elles s'écartent du droit commun et offrent à l'AFP des possibilités d'échapper à la faillite dont ne disposeraient pas d'autres sociétés.
- (24) Conformément à la loi "AFP", la cessation des paiements de l'AFP doit être constatée par le Tribunal de commerce. Ensuite, le Gouvernement devrait saisir le Parlement d'un projet de loi relatif à la continuation de l'activité de l'AFP, sa dissolution ou sa liquidation. La décision relative aux conséquences de la faillite n'est donc pas prise par un tribunal mais par le Parlement. Tant que le Parlement ne décide pas de sa liquidation, alors même qu'une autre société disparaîtrait, l'AFP peut poursuivre son activité. Par ailleurs, il

n'apparaît pas que, dans l'hypothèse où le Parlement déciderait de cette liquidation, celui-ci doit limiter le montant total versé aux créanciers de l'entreprise à celui des actifs de cette dernière. On peut aussi supposer que la solution qui serait finalement retenue dépend plutôt de considérations politiques que d'une analyse objective de la situation économique de l'entreprise.

- (25) Ces dispositions particulières pourraient renforcer la position de l'AFP sur le marché financier et lui conférer un avantage sélectif financé au moyen de ressources d'Etat et imputable à l'Etat. Les créanciers peuvent être amenés ab initio à lui consentir des conditions de crédit plus favorables qu'à une autre entreprise, toutes choses égales par ailleurs.

3.1.3. *L'exonération de la contribution économique territoriale*

- (26) L'exonération de la CET peut aussi représenter un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Selon une jurisprudence constante, la notion d'aide est plus générale que celle de subvention, parce qu'elle comprend non seulement des prestations positives, telles que les subventions elles-mêmes, mais également des interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et qui, par-là, sont de même nature et ont des effets identiques.

- (27) Ainsi, une mesure par laquelle les autorités publiques accordent à certaines entreprises une exonération fiscale qui place les bénéficiaires dans une situation financière plus favorable que les autres contribuables constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité⁴.

- (28) L'exonération est sélective au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, parce qu'elle s'applique à un certain secteur (la presse et les agences de presse) et rien n'indique qu'elle soit justifiée par la nature et la logique du système de taxation.

3.1.4. *Effet de ces mesures sur la concurrence et les échanges entre les États membres*

- (29) Une aide à l'AFP a le potentiel de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres. En effet, l'AFP est commercialement active au niveau international. Reuters et AP offrent une couverture étendue pour les médias en langue française et sont aussi actives dans toute l'UE dans d'autres langues couvertes par l'AFP. La concurrence pour la distribution d'informations en anglais ou en espagnol pourrait être affectée, car l'AFP, DPA, AP, Reuters, l'agence espagnole EFE, ainsi que les services italiens ANSA offrent leurs services dans ces langues.

- (30) Des effets sur la concurrence pourraient exister aussi en Allemagne, où l'AFP et Reuters sont actives avec leurs offres en langue allemande en concurrence avec les deux principales agences de DPA et DAPD (étant précisé que cette

⁴ Arrêt de la Cour du 15 décembre 2005, *Italie/Commission*, C-66/02, Rec. p. I-10901, point 77 et 78; arrêt du Tribunal du 30 novembre 2009, affaires jointes T-427/04 et T-17/05, *République française et France Télécom SA v Commission*, point 195 et 196.

dernière en faillite depuis octobre 2012). Le plaignant affirme qu'à trois reprises en 2010, des journaux allemands auraient résilié des contrats avec DAPD en faveur de l'AFP qui a offert des services à 50% du prix proposé par DAPD. Dans ses négociations avec les grands clients d'entreprise, le plaignant avait eu l'impression que l'AFP faisait des offres plus attractives en termes de tarification pour des services comparables.

- (31) Le support financier à l'AFP pourrait également empêcher d'autres agences de presse de devenir actives en France et d'essayer de trouver des clients pour des services généraux de texte et d'image.

3.1.5. Conclusion

- (32) Pour toutes ces raisons, la Commission a qualifié, dans sa lettre du 8 mai 2012 sur la base de l'article 17, paragraphe 2, du règlement de procédure, la rémunération payée par l'État français à l'AFP, l'exonération fiscale, et les dispositions particulières pour le cas de cessation de paiements d'aide au sens de l'article 107 TFUE.

3.2. La qualification des aides comme nouvelles ou existantes

- (33) Selon l'article 1 (b) du règlement de procédure, constituent des aides existantes les aides qui ont été mises en vigueur avant l'entrée en vigueur du traité, donc avant la fin de 1957. Les relations liant l'État à l'AFP sont basées sur une loi du 10 Janvier 1957. La loi se réfère expressément aux "conventions définissant les abonnements de l'Etat" pour régler les "conditions de vente" et fixer le nombre et le prix des abonnements sur la base des tarifs appliqués à la presse.
- (34) Toutefois, la première convention a été conclue en 1958, soit après l'entrée en vigueur du traité. Il semblerait donc que seuls certains éléments du système aient été définis en 1957 (la nature de l'avantage comme rémunération directe pour un certain nombre d'abonnements, la mission de l'AFP, les tarifs payés par les journaux comme une référence pour déterminer le montant, le bénéficiaire, et la source du financement). De plus, la terminologie de la loi (les "conditions de vente") et la référence à des tarifs applicables à d'autres clients, se réfèrent plutôt aux conditions de marché et indiquent que la loi envisage une transaction commercialement raisonnable plutôt qu'une subvention.
- (35) Par conséquent, la loi de 1957 n'est pas suffisante à elle seule pour constituer un octroi d'aide ou un régime. À première vue, il semble en effet que seule la convention y succédant contenait les éléments nécessaires pour déterminer le montant de l'aide et que l'AFP n'était pas en mesure de recevoir des fonds publics avant qu'une telle convention n'ait été conclue.
- (36) Ceci étant, la loi de 1957 fut précédée par l'ordonnance du 30 septembre 1944 portant création à titre provisoire de l'Agence France-Presse, qui offre à l'AFP un statut dit provisoire d'établissement public autonome recevant une subvention de l'État. Il est donc envisageable que des éléments pertinents du financement public de l'AFP aient été déterminés déjà en 1944.

- (37) Selon les informations reçues des autorités françaises, les relations financières de l'État et de l'AFP et les abonnements de l'État existaient déjà avant la loi du 10 janvier 1957 et l'adoption de ladite convention, qui n'a fait qu'entériner des relations existantes. En effet, dans la convention, il est fait référence à la période allant du 16 avril au 31 décembre 1957, période qui constitue le premier exercice comptable de l'AFP, exercice prévu à l'article 24 du décret n°57-281 du 9 mars 1957. De plus, des aides ont été octroyées depuis 1944, suivant la création de l'AFP à titre provisoire sous forme d'un établissement public. La loi du 10 janvier 1957 et l'adoption de la convention de 1958 se réfèrent à une pratique déjà établie sous un régime provisoire et prévoient les amendements nécessaires pour poursuivre cette pratique sous la structure nouvelle et permanente de l'AFP en tant qu'organisme privé sui generis.
- (38) Les montants versés par l'État à l'AFP avant et après l'entrée en vigueur de la convention témoignent de la continuité des relations financières entre l'État et l'AFP. En effet, le montant versé en 1957 à l'AFP était de 1 779 500 000 (anciens) francs, puis, sous la convention, de 1 927 500 000 francs en 1958 et s'est élevé à 2 317 303 000 francs en 1959. Ces versements s'insèrent dans une continuité depuis la création de l'agence, commençant avec 47 500 000 francs en 1945, 229 999 000 francs en 1946, puis des montants croissants les années suivantes, surtout au regard à la fois des nombreuses dévaluations successives du franc et de la forte inflation.
- (39) L'exonération de la taxe professionnelle (désormais la contribution économique territoriale), qui est accordée à l'AFP par l'article 1458 du Code général des impôts, n'est rien d'autre, sous une autre appellation, que l'exonération de la patente pour les entreprises de presse qui date de 1844.
- (40) Les exemptions au droit commun régissant la procédure de faillite sont basées sur la loi du 10 Janvier 1957.
- (41) Par conséquent, ces mesures sont issues de régimes antérieurs au traité de Rome de 1957 et peuvent être qualifiés de régimes existants au sens de l'article 108, paragraphe 1, du TFUE.

3.3. Compatibilité d'une aide éventuelle

- (42) Sauf dérogations prévues par le traité, selon l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont incompatibles avec le marché intérieur les aides qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
- (43) Dans sa lettre du 8 mai 2012 sur la base de l'article 17, paragraphe 2, du règlement de procédure, la Commission a exprimé des doutes sur le point de savoir si un soutien au fonctionnement, sous forme des abonnements, de l'exonération de CET ou des exemptions au droit commun régissant la procédure de faillite, pourrait être autorisé sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE.
- (44) Une mesure de soutien pourrait, toutefois, être considérée comme une compensation de service public, en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du

traité, si les missions de l'AFP, ou certaines parties d'entre elles, pouvaient être qualifiées de service public. La Commission a déjà approuvé de telles aides à des services d'information. En effet, elle a approuvé en tant que service d'intérêt économique général (SIEG) les nouvelles internationales et françaises du canal d'information "France 24"⁵, compte tenu notamment du fait que les subventions examinées étaient nécessaires pour l'exécution des missions confiées à la chaîne française d'information internationale, celle-ci n'étant pas économiquement viable sans financement public. Le but de ce canal est "l'action audiovisuelle extérieure, [le] rayonnement de la francophonie et [...] la diffusion de la culture et de la langue française dans le monde".

- (45) Les conditions nécessaires à la compatibilité d'une compensation pour la prestation des services d'intérêt général avec l'article 106, paragraphe 2, du traité sont décrites dans l'Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (l'Encadrement)⁶, qui exige notamment une définition précise du service attendu.
- (46) En particulier, selon les points 13 et 56 de cet Encadrement, les États membres ne peuvent assortir d'obligations spécifiques de service public des services qui sont déjà fournis ou peuvent l'être de façon satisfaisante et dans des conditions compatibles avec l'intérêt général par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions normales de marché.
- (47) Il faut aussi des instruments appropriés pour éviter la surcompensation (point 21 de l'Encadrement) et les subventions croisées de services qui ne pourraient pas être considérés comme des SIEG (point 44), comme, par exemple, les services en langues autres que le français offerts sur les marchés en-dehors de la France en forte concurrence avec d'autres organismes. La comptabilité interne de l'entreprise doit distinguer les coûts et les recettes liés au SIEG de ceux liés aux autres services.
- (48) Ces conditions ne semblent cependant pas remplies dans le cas de l'AFP. Les dispositions légales actuelles ne contiennent pas d'éléments suffisants de définition d'un service public et ne couvrent pas toutes les activités actuelles de l'AFP, comme les services considérables hors de France en d'autres langues que le français ; elles n'excluent pas les subventions croisées entre activités. De plus, l'exonération de contribution économique territoriale ou des exemptions au droit commun régissant la procédure de faillite présentent un avantage pour toutes activités de l'AFP, sans distinction.

3.4. Conclusion

- (49) Les éléments susnommés ont amené la Commission à douter de la compatibilité des aides à l'AFP avec les règles de l'UE en matière d'aides d'État.

4. OBSERVATIONS DE LA FRANCE

⁵ Cas N54/2005 - *Chaîne française d'information internationale*, JO C 256 du 15.10.2005, http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N54_2005.

⁶ Communication de la Commission, JO C 8 du 11.01.2012 p. 15.

- (50) Dans leurs réponses à la lettre de la Commission du 8 mai 2012, les autorités françaises ont confirmé que les mesures en cause dataient d'avant l'entrée en vigueur du traité de Rome le 1^{er} janvier 1958.

4.1. Les aides sous forme des abonnements

- (51) Concernant les abonnements d'État, les autorités françaises ne contestent pas les conclusions de la Commission selon lesquelles ils constituent une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Elles ont précisé que ces aides sous forme d'abonnements seraient transformées en compensation de services d'intérêt économique général. Elles ont communiqué à la Commission les détails du mandat pour cette mission de l'AFP qui est, en principe, de servir d'agence internationale de rayonnement global.
- (52) En premier lieu, les autorités françaises font valoir que les sommes actuellement versées par l'Etat à l'AFP seront à l'avenir scindées en deux parties : (i) une subvention ayant pour objet de compenser les coûts nets des missions d'intérêt général exercées par l'AFP et (ii) le paiement des abonnements souscrits par les services de l'Etat auprès de l'AFP, dont le montant sera établi conformément aux prix de marché, c'est-à-dire aux prix de vente des abonnements de l'AFP aux clients du secteur privé.
- (53) La France a déjà modifié, par une loi du 22 mars 2012, la loi du 10 janvier 1957 afin d'introduire, parmi les ressources de l'AFP, la compensation par l'État des missions d'intérêt général. Ainsi, le premier alinéa de l'article 13 de la loi du 10 janvier 1957 a introduit le principe d'une compensation financière par l'Etat « des coûts nets générés par l'accomplissement des missions d'intérêt général [de l'AFP], telles que définies aux articles 1er et 2 ».

4.1.1. Le définition d'un mandat pour l'AFP

4.1.1.1. La loi du 10 janvier 1957

- (54) Les autorités françaises ont fait valoir que le mandat de l'AFP résulte d'abord de la loi du 10 janvier 1957. L'article 1er de la loi du 10 janvier 1957 définit les missions d'intérêt général de l'AFP comme étant la recherche, en France comme dans le reste du monde, des éléments d'une information complète et objective en vue de leur fourniture contre paiement aux usagers. L'article 2 de cette loi définit les obligations correspondant à ces missions :

1° L'Agence France-Presse ne peut en aucune circonstance tenir compte d'influences ou de considérations de nature à compromettre l'exactitude ou l'objectivité de l'information ; elle ne doit, en aucune circonstance, passer sous le contrôle de droit ou de fait d'un groupement idéologique, politique ou économique ;

2° L'Agence France-Presse doit, dans toute la mesure de ses ressources, développer son action et parfaire son organisation en vue de donner aux usagers français et étrangers, de façon régulière et sans interruption, une information exacte, impartiale et digne de confiance ;

3° L'Agence France-Presse doit, dans toute la mesure de ses ressources, assurer l'existence d'un réseau d'établissements lui conférant le caractère d'un organisme d'information à rayonnement mondial.

- (55) Selon les autorités françaises, les obligations énoncées à l'article 2 de la loi du 10 janvier 1957 imposent à l'AFP une contrainte que ne s'imposerait pas selon toute vraisemblance un opérateur privé en économie de marché, qui aurait pour objectif de maximiser son retour sur investissement. En particulier, l'interdiction de passer sous le contrôle, de droit ou de fait, de tout groupement économique est incompatible avec l'organisation normale d'une entreprise privée, qui est contrôlée par ses actionnaires.
- (56) Les autorités françaises soulignent que la totalité de l'activité de recueil et de traitement de l'information exercée par l'AFP aux termes des articles 1er et 2 de la loi du 10 janvier 1957 relève de ses missions d'intérêt général. Les missions d'intérêt général de l'AFP ne recouvrent pas que l'activité « francophone » de l'Agence. Les missions imparties à l'AFP par la loi de constituer « un organisme d'information à rayonnement mondial », c'est-à-dire d'avoir une portée globale, lui imposent d'exercer son activité dans les grandes langues de communication mondiale (anglais, espagnol et arabe notamment).

4.1.1.2. Le contrat d'objectifs et de moyens

- (57) Les autorités françaises ont signalé à la Commission qu'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens (ci-après le « COM ») doit être conclu. Ce COM comprendra un chapitre ayant pour objet de préciser plus en détail les missions d'intérêt général de l'AFP découlant de la loi du 10 janvier 1957. Les autorités françaises ont porté à la connaissance de la Commission l'avant-projet de COM.
- (58) Ce document comportera notamment la définition d'objectifs détaillés correspondant à chacune des missions définies par la loi du 10 janvier 1957, la définition d'indicateurs permettant de mesurer le degré de réalisation de ces objectifs et la fixation des niveaux de subvention alloués par l'Etat pour la réalisation de ces objectifs.
- (59) Le projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'AFP détaille que les missions d'intérêt général confiées à l'AFP par la loi du 10 janvier 1957 précitée impliquent l'existence d'un réseau d'établissements conférant à celle-ci, par son importance et son professionnalisme, le caractère d'un organisme d'information à rayonnement mondial. Ces missions se déclinent en pratique en cinq objectifs.

1. La densité du réseau d'établissements: La mission de rechercher à l'étranger les éléments d'une information complète et objective et assurer l'existence d'un réseau d'établissements lui conférant le caractère d'un organisme d'information à rayonnement mondial implique que l'AFP doit accomplir, d'une part, une large collecte d'informations, pour assurer une couverture éditoriale indépendante et de qualité de l'ensemble des sujets internationaux; cette

collecte implique la constitution d'un réseau de journalistes dans au moins 170 pays, parmi lesquels l'Agence assure une présence permanente dans au moins 130 pays. D'autre part, il signifie l'offre à l'étranger des services de l'AFP, lesquels apportent aux usagers un regard différent, imprégné des valeurs démocratiques françaises ; à ce titre, l'AFP est tenue de disposer d'un réseau commercial couvrant l'ensemble des continents. Son infrastructure de diffusion doit permettre de servir techniquement des usagers dans le monde entier.

2. Le caractère permanent de la collecte et du traitement de l'information: L'AFP doit être organisée de façon à collecter et traiter l'information en permanence. A ce titre, les moyens journalistiques doivent être garantis en permanence, les moyens techniques de traitement de l'information doivent être opérationnels sans discontinuité, et l'infrastructure technologique de l'Agence est mise au service de sa mission de collecte de l'information en continu.

3. La production d'une information complète pour les usagers français et étrangers: Selon la loi l'AFP est tenue de rechercher en France et à l'étranger les éléments d'une information complète qui doit être fournie « aux usagers français et étrangers ». Enfin, la loi prévoit que l'AFP revête « le caractère d'un organisme d'information à rayonnement mondial ». L'information fournie par l'AFP doit donc être produite en langue française et dans les principales langues utilisées dans le monde.

A ce titre, l'AFP doit produire un ou plusieurs fils complets d'informations en langue française couvrant l'ensemble de l'actualité française, qu'elle soit régionale, nationale, européenne et internationale, dans toutes leurs composantes (politique, diplomatie, économie, société, sport, culture, etc.) ; le traitement de cette actualité doit donner lieu à la production d'au moins 800 dépêches quotidiennes en langue française ; l'agence doit produire des fils d'informations dans certaines langues étrangères (anglais, allemand, espagnol, portugais et arabe) ; chaque fil doit comporter au moins 100 dépêches quotidiennes en moyenne annuelle ; elle doit assurer une production mondiale de photographies, d'infographies et de vidéo d'actualités. Enfin, l'AFP doit diffuser quotidiennement en moyenne au moins 2.000 photographies, 150 vidéos, 50 infographies ou vidéographies.

4. Les exigences d'objectivité et d'indépendance: L'obligation que l'AFP délivre « une information exacte, impartiale et digne de confiance » se traduit par différentes exigences concernant le niveau et professionnalisme du personnel, la maîtrise des langues tout au long de la chaîne de production, associant la langue du pays de collecte avec au moins une des six langues de production, et un processus de qualité de production assurant l'exactitude des informations diffusées.

5. Une diffusion de l'information régulière et sans interruption: L'AFP doit être organisée de façon à diffuser l'information en permanence. A ce titre les moyens techniques de distribution de l'information doivent être opérationnels sans discontinuité et l'infrastructure technologique de l'Agence mise au service de sa mission de distribution de l'information en continu.

- (60) Le COM prévoit aussi une évolution de la réalisation des missions d'intérêt général pendant sa durée. Ces évolutions, détaillées ci-après, feront l'objet d'indicateurs permettant de définir la cible à atteindre en fin de période et d'assurer chaque année le suivi de leur réalisation. Ils couvrent par exemple les éléments suivants:

1. Enrichir la production de l'information: Renforcer la présence de l'AFP sur les nouveaux supports d'information (web et plateformes mobiles), accroître le rayonnement auprès des usagers non francophones.

2. Diversifier la production: Enrichir l'information sportive, proposer une offre sport spécifique, indépendante du fil général, proposer des contenus axés sur la culture et les modes de vie, apporter des services innovants aux usagers de l'AFP, répondant aux nouveaux usages de circulation de l'information.

3. Accompagner les usagers de l'AFP dans les évolutions du secteur de la presse: Fortifier les liens avec les écoles de journalisme, les universités, les instituts de recherche en France et à l'étranger pour anticiper et accompagner les nouveaux usages journalistiques, améliorer les services aux usagers en développant des outils de gestion de la relation clients par un meilleur suivi des usages et attentes de la presse.

4.1.2. La nécessité d'aider une agence de rayonnement international francophone

- (61) Les autorités françaises ont souligné que sans aides l'AFP ne pourrait pas remplir le rôle d'une agence internationale tel que souhaité et que son offre d'information pour les media serait différente. L'intérêt spécifique d'une telle agence pour la France, mais aussi pour des autres pays de l'Europe, consiste dans une couverture plus centrée sur des thèmes européens et des pays avec qui la France, mais aussi d'autres États membres, nourrissent traditionnellement des relations plus intenses, comme les pays d'Afrique et du Proche Orient.
- (62) Seules deux agences mondiales existent aux côtés de l'AFP : AP, basée aux Etats-Unis et Reuters, dont le siège social est au Canada. Leurs offres ne répondent pas aux exigences exprimées par la loi AFP. L'analyse de l'offre éditoriale de Reuters et AP montre que ces agences ne garantissent pas le même niveau de couverture que l'AFP sur l'ensemble de l'actualité internationale. L'approche éditoriale d'AP vise à répondre principalement aux attentes du public américain. Celle de Reuters cible les besoins de la communauté financière et des entreprises. Malgré un nombre de dépêches plus important qu'AP, l'offre de Reuters s'est notamment traduite par un traitement particulier dans ce sens de l'information générale. Une couverture plus équilibrée est effectuée par l'AFP.
- (63) Chacune de ces deux agences produit une information native en langue anglaise et aucune d'entre elles ne répond aux enjeux de couverture de l'actualité francophone et même européenne. Au total, parmi les trois agences mondiales, l'AFP présente à la fois une couverture étoffée, qui la distingue d'AP, et diversifiée en termes de thématiques, tandis que Reuters se concentre

sur l'économie et la finance. Enfin, AP et Reuters ne contribuent en aucune façon au rayonnement mondial de la France.

- (64) Leurs profils économiques sont assez différents de celui de l'AFP, la première étant avant tout une agence nationale nord-américaine et la seconde constituant une activité mineure d'un groupe d'information financière.
- (65) AP est une coopérative de la presse américaine. Elle compte environ 1.500 membres et vend ses services à plusieurs milliers de journaux, de stations de radio et de chaînes de télévision aux Etats-Unis. La fourniture de l'information américaine aux médias américains constitue l'essentiel des revenus d'AP. L'activité internationale d'AP est secondaire : le modèle d'AP consiste à amortir ses coûts de structure sur le marché national américain, suffisamment large pour cela. Compte tenu de sa structure coopérative, l'équilibre économique de l'ensemble de l'agence se fait par ajustement des contributions des membres, et donc s'écarte d'une logique purement commerciale. En 2011, le chiffre d'affaires d'AP s'est élevé à 628 millions de dollars US, en baisse chaque année depuis 2008. Le résultat opérationnel était négatif et s'élevait à -23 millions de dollars (contre -22,5 millions de dollars en 2010).
- (66) Reuters Media correspond à l'activité d'agence de presse du Groupe canadien Thomson Reuters, groupe mondial d'information professionnelle, financière et juridique. Ainsi que la Commission européenne l'a relevé dans sa décision du 19 février 2008 autorisant l'opération de concentration avec Thomson Corporation, le Groupe Reuters est essentiellement « un fournisseur mondial d'informations spécialisées destinées aux professionnels des services financiers, des médias et des entreprises » qui « recueille, compile et diffuse des contenus de données de marché, notamment des données en temps réel, et fournit les capacités d'analyse », même si, par ailleurs, « Reuters est plus connue en tant que plus grande agence de presse internationale multimédia au monde »⁷.
- (67) La rédaction de Reuters représente 5% des effectifs du Groupe Thomson Reuters (3 000 journalistes pour un effectif Groupe de 60 000 personnes). Les revenus de cette activité « Média » représentent 2,5 % des revenus du Groupe (336 millions de dollars US sur 13 milliards de dollars de chiffre d'affaires en 2011). Les pertes récurrentes générées par les activités d'agence de presse de Reuters sont financées par les autres activités du Groupe. Les résultats trimestriels publiés en 2012 indiquent que la branche "Média" a été marquée par un résultat opérationnel négatif à chacun des trois premiers trimestres. L'activité d'agence de presse, qui contribue fortement à la notoriété et à l'image marketing du Groupe, est ainsi financée par les activités d'information professionnelle, financière et juridique.
- (68) Selon les autorités françaises, cette difficulté à atteindre un équilibre économique avec une activité mondiale s'explique par l'impossibilité de rentabiliser l'activité compte tenu de la croissance exponentielle de la

⁷ Affaire n° COMP/M.4726 – Thomson Corporation/Reuters Group.

complexité et des coûts avec la géographie couverte et la faible monétisation de l'information internationale.

- (69) Les ventes internationales peuvent être effectuées auprès de clients médias nationaux. Ces clients attendent un niveau de détail important pour les informations de proximité (locales ou nationales). Or, seules les agences nationales du pays d'origine peuvent fournir ce type de prestations. Ces agences intègrent par ailleurs à leur offre des informations internationales, issues d'accords avec une ou plusieurs agences mondiales. Cela réduit d'autant la nécessité pour la plupart des médias nationaux d'avoir à s'abonner directement à une agence internationale. Les agences internationales ne sont donc pas en position, vis-à-vis des clients médias nationaux, de proposer des prix élevés.
- (70) Les ventes internationales peuvent être effectuées auprès d'agences de presse nationales qui achètent auprès des agences internationales les dépêches leur permettant de nourrir la partie internationale de leur fil. Les trois agences internationales sont actives en toutes zones géographiques en forte concurrence et elles ne sont pas en capacité de soutenir leurs prix de vente auprès de cette cible.
- (71) Dès lors, une agence mondiale généraliste d'origine française ne peut pas répondre à ces exigences dans des conditions de marché. Contrairement à AP, une agence française dispose d'un marché intérieur trop restreint pour rentabiliser ses activités. Contrairement à Reuters, une agence généraliste ne dispose pas d'un marché connexe solvable (le marché des informations économiques et financières) lui assurant une rentabilité globale.

4.1.3. La compensation à verser par l'Etat à l'AFP

- (72) En ce qui concerne la détermination des coûts de la mission publique et le montant de la compensation à verser par l'Etat à l'AFP, les autorités françaises proposent la méthode dite du « coût net évité ». Le montant des coûts nets induits par l'accomplissement des missions d'intérêt général est calculé en effectuant une comparaison entre le modèle économique d'une agence internationale et le scénario contrefactuel correspondant à l'hypothèse d'une agence nationale qui ne serait pas soumise aux obligations de la loi du 10 janvier 1957, ce qui conduirait l'AFP à se recentrer sur un rôle d'opérateur de dimension nationale, sans assumer les charges de son dimensionnement actuel. Dans ce cas, elle n'aurait pas besoin d'aide financière de la part de l'Etat car les comparaisons avec d'autres agences nationales montrent qu'une telle activité peut être équilibrée financièrement. Il est en effet considéré que si la loi n'imposait pas de missions d'intérêt général à l'AFP, il existerait malgré tout une agence de presse d'envergure nationale en France, comme dans la plupart des pays comparables (Allemagne, Italie, Espagne).
- (73) Le COM prévoit les modalités de calcul de la compensation des coûts nets générés par l'accomplissement des missions d'intérêt général. La méthode dite du « coût net évité » consiste à calculer le coût net nécessaire, effectif ou escompté, pour exécuter les obligations d'intérêt général comme la différence

entre le coût net supporté par le prestataire lorsqu'il exécute ces obligations et le coût ou bénéfice net du même prestataire s'il n'avait pas été soumis à ces obligations.

- (74) Le scénario contrefactuel, le modèle économique d'une agence de presse nationale permet d'optimiser les coûts et de maximiser les revenus, ce qui est plus propice à un équilibre économique que dans le cas d'une agence mondiale, parce que le calibrage du réseau est simplifié et l'agence apparaît comme un fournisseur naturel pour les médias nationaux. L'actualité de proximité ou les sujets nationaux représentent une part importante des sujets développés par les media du pays. Elle représente donc une valeur significative pour les clients de l'agence, et peut par conséquent être vendue à des tarifs permettant de couvrir les coûts. Le calcul du coût net évité suppose d'identifier les charges et les produits évités. Ce calcul sera actualisé annuellement une fois les comptes de l'Agence clôturés. Il sera audité chaque année par un expert indépendant.
- (75) Les autorités françaises ont soumis un projet d'allocation des coûts nets évités de l'AFP:

A. Le scénario contrefactuel décline en France les caractéristiques des agences nationales de pays comparables

L'AFP « agence nationale » serait organisée afin d'être en capacité de proposer les services suivants :

- **Collecte de l'information sur la France :**
 - Implantation significative en France, équivalente à celle de l'AFP actuelle
- **Collecte de l'information internationale :**
 - Acquisition de la licence pour la France, la Suisse Romande, la Belgique, le Luxembourg et l'Afrique francophone du fil international de l'Associated Press ou de Reuters incluant texte, photo et vidéo, analogue à l'accord conclu entre AP et DAPD pour l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse Alémanique.
 - Maintien d'un réseau de correspondants à l'international de taille réduite, en cohérence avec les pratiques des principales agences nationales européennes.
- **Commercialisation majoritairement effectuée en France :**
 - i. Vente en France :**
 - ✓ des fils texte France / International / Economie / Sports en français
 - ✓ des photos / vidéos / infographies concernant la France
 - ✓ des photos / vidéos / infographies concernant l'international
 - ii. Vente en Suisse Romande, en Belgique et au Luxembourg :**
 - ✓ des fils texte France / International / Economie / Sports en français
 - ✓ des photos / vidéos / infographies concernant la France
 - ✓ des photos / vidéos / infographies concernant l'international

iii. Vente à l'international :

- ✓ du fil France
- ✓ des photos / Vidéo France

Les ventes sont principalement réalisées auprès des agences locales pour une revente à leurs clients, et très marginalement auprès des clients finaux.

B. Modèle d'évaluation des coûts nets

La méthode du coût net évité consiste à calculer le coût net nécessaire, effectif ou escompté, pour exécuter les obligations d'intérêt général comme la différence entre le coût net supporté par le prestataire lorsqu'il exécute ces obligations et le coût ou bénéfice net du même prestataire lorsqu'il ne les exécute pas.

Les évaluations de coûts et de revenus évités décrites ci-dessous comparent donc systématiquement :

- i. une situation où l'AFP exécute des missions d'intérêt général, dite « scénario réel ». On considère dans ce scénario les coûts et revenus réels de l'AFP, hors filiales et revenus de la part de l'Etat, sur la base du dernier exercice dont les comptes sont clôturés, à savoir 2011.
- ii. une situation où l'AFP n'exécute pas ces missions et agit comme un agent économiquement rationnel, dite « scénario contrefactuel » ou « scénario AFP agence nationale », correspondant à l'agence décrite dans la note méthodologique.

Coûts évités

On distingue 6 grandes catégories de coûts :

a) Coûts du Réseau International

La taille du réseau international de l'AFP « agence nationale » est estimée par comparaison avec le dimensionnement des réseaux mondiaux d'agences de presse européennes comparables : Ansa (Italie), EFE (Espagne) et DPA (Allemagne).

Le nombre de journalistes pris en compte dans le calcul est égal à la moyenne des journalistes des réseaux mondiaux comparables de ces trois agences, soit 150 journalistes.

[...]

b) Coûts du Réseau France :

La taille du réseau français ne paraît pas surdimensionnée par rapport aux agences comparables : l'AFP compte 30 bureaux en France, à comparer aux 50 bureaux de DPA en Allemagne et aux 33 bureaux d'EFE en Espagne⁸.

Le scénario contrefactuel ne se traduit donc pas par des coûts évités sur le réseau français.

Le coût retenu pour le réseau français de l'AFP « agence nationale » est par conséquent égal à son coût réel 2011, [...].

⁸ Source : sites Internet EFE et DPA.

c) *Coûts d'entretien du Réseau*

Ce poste correspond aux charges du siège qui sont directement liées à l'entretien du réseau national et international.

[...].

- La taille du réseau international est six fois inférieure dans le cas du scénario de l'AFP « agence nationale » à celle du réseau réel. On considère donc un coût d'entretien du réseau international à due proportion dans le scénario contrefactuel, [...].

- Le dimensionnement du réseau français étant identique dans le scénario « AFP agence nationale » et dans le scénario réel, les coûts d'entretien du réseau France dans le scénario contrefactuel sont identiques à ceux du scénario réel, [...]. Il n'y a pas de coût évité sur le réseau français.

d) *Coûts des Directions de l'Information, de la Photographie et du service Vidéo*

[...].

Une partie des services de ces Directions (par exemple : Desk France, Service d'informations générales, Service Politique, Infographie, Reportage économique, Rédaction web, Service société, ...) traitent exclusivement de sujets français et sont donc identiques dans le scénario réel et le scénario contrefactuel. [...]. Il n'y a pas de coût évité.

D'autres services travaillent uniquement pour l'international (par exemple : Desk espagnol, desk photo internationale, ...). [...]. Dans le scénario contrefactuel, le travail éditorial sur l'international serait fortement réduit, à proportion de la réduction de la taille du réseau international de l'Agence, [...].

Les autres services (par exemple : Rédaction en chef, Service Sport, ...) traitent à la fois des sujets nationaux et internationaux. Ces services communs représentent un coût total réel de [...].

L'AFP estime que la proportion de coûts de ces services attribuables à l'international est proportionnelle à la contribution éditoriale respective de la France et de l'international. En 2011, la production venant de France a représenté environ 20 % de la production totale de l'AFP. La part des coûts imputables à l'international serait donc de 80 % du coût total de ces autres services, [...]. Dans le scénario contrefactuel, le travail éditorial sur l'international serait fortement réduit, à proportion de la réduction de la taille du réseau international de l'Agence, [...].

Le coût évité serait ainsi égal [...].

e) *Charges de structure au siège de l'AFP*

Les charges de structure correspondent aux coûts administratifs, commerciaux et techniques de l'AFP en son siège parisien.

Les coûts de structure de l'AFP « agence nationale » peuvent être estimés par comparaison avec les agences nationales comparables. La seule grande agence nationale européenne à communiquer des informations sur ses effectifs

administratifs, commerciaux et techniques est DPA : ils représentent 112 ETP⁹ en 2011. C'est ce chiffre qui est retenu pour l'AFP « agence nationale ».

Or les charges de structure réelles de l'AFP représentent [...].

En proportion des effectifs [...], les coûts de structure de l'AFP seraient donc [...] dans le scénario contrefactuel.

Cela représente un coût évité de [...].

f) *Achat et traduction des fils internationaux d'Associated Press ou Reuters*

- Achat de la Licence

Dans le scénario contrefactuel, la production d'informations internationales par le réseau de l'AFP est remplacée par l'achat d'une licence pour la France, la Suisse Romande, la Belgique, le Luxembourg et l'Afrique Francophone du fil international de l'Associated Press ou Reuters incluant texte, photo et vidéo.

Le coût de cette licence peut être estimé par analogie avec l'accord conclu entre AP et DAPD pour l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse Alémanique.

Le coût de cette licence est de 65 000 € par semaine, soit une redevance annuelle de 3,4 M€ C'est ce chiffre qui est retenu dans le scénario contrefactuel.

- Coût de traduction du fil

Les fils des agences de presse nationales comprennent habituellement 60 % de dépêches venant du pays de l'agence et 40 % de dépêches internationales.

Les bureaux français de l'AFP produisent environ 150.000 dépêches par an en français. Dans le scénario contrefactuel, on peut supposer que cette production serait maintenue et correspondrait à 60 % du fil de l'AFP « agence nationale », à l'image des autres agences nationales existantes. En complément, l'AFP publierait 100.000 dépêches internationales.

Aujourd'hui, le réseau international de l'AFP produit environ 180.000 dépêches en français. Dans sa configuration réduite, le réseau international de l'AFP devrait être en mesure d'en fournir 30.000. Le solde, soit 70 000 dépêches, serait donc traduit depuis le fil AP ou Reuters.

Ce travail de traduction est un véritable travail journalistique : choix des dépêches, traduction et réécriture (pour correspondre aux attentes du public français), validation. Le tout dans des contraintes de délai très exigeantes.

Un journaliste-traducteur peut traduire 2 000 dépêches par an, il serait par conséquent nécessaire de dédier 35 ETP à la traduction du fil international AP ou Reuters. En considérant un coût moyen environné annuel par journaliste-traducteur [...], cela représente un coût total annuel [...].

Evaluation des revenus

Les revenus sont évalués pour trois paramètres :

a) *Revenus commerciaux en France, en Suisse Romande, en Belgique, au Luxembourg et en Afrique francophone*

Les revenus commerciaux de l'AFP en France, Belgique, Suisse, Luxembourg et Afrique francophone représentent [...].

⁹ Source : Site Internet DPA.

Dans le scénario contrefactuel, les revenus de l'AFP en France et dans ces pays francophones sont supposés stables. Cette hypothèse de stabilité des revenus ne porte que sur les dépêches textuelles en français, pas sur les dépêches dans les autres langues (que l'agence nationale ne produirait pas), ni sur les produits photo, vidéo et multimédia, dont la production hors de France serait fortement diminuée. Certes, le contenu international diffusé par l'AFP « agence nationale » ne sera pas de la même qualité que ce que produit actuellement l'AFP « agence mondiale ». Comme il a été mentionné plus haut, au lieu de 180.000 dépêches internationales originales produites actuellement chaque année, seules 100.000 dépêches internationales seraient diffusées sur le fil de l'AFP « agence nationale ».

Dans le scénario contrefactuel l'AFP « agence nationale » conserverait la force éditoriale de l'AFP « agence internationale » pour la couverture de l'actualité française. Les contenus relatifs à l'actualité française seraient donc inchangés. Pour la couverture de l'actualité internationale, l'AFP « agence nationale » s'appuierait d'une part sur un réseau de correspondants à l'étranger propre, réduit par rapport à aujourd'hui. D'autre part, elle achèterait une licence à une agence internationale (Associated Press ou Reuters) pour fournir aux médias en France et dans les pays francophones voisins un fil d'information complet.

Néanmoins, la stabilité des revenus s'explique :

- d'une part par l'absence d'alternative crédible à l'offre de l'AFP (i.e. des fils texte France / International / Economie / Sports en français, des photos / vidéos / infographies concernant la France)
- et d'autre part, comme le démontre la théorie économique des agences de presse, à une tarification liée à la capacité contributive des clients et de leur capacité de négociation. Celle-ci reste inchangée entre le scénario réel et le scénario contrefactuel.

On pourrait dès lors estimer que, pour une offre d'un périmètre équivalent (information de référence en français sur l'actualité française issue de l'AFP et information internationale complète issue en partie de l'AFP et principalement d'une licence auprès d'une agence internationale), les clients de l'AFP en France, Suisse romande, Belgique, Luxembourg et en Afrique francophone paieraient le même prix qu'aujourd'hui.

La seule perte de revenus prise en compte dans ce scénario contrefactuel concerne les fils en langues étrangères, puisque l'AFP « agence nationale » n'opérerait qu'en français. Ce revenu évité représente [...].

b) Revenus à l'international (hors Suisse Romande, Belgique, Luxembourg et Afrique francophone)

Les revenus commerciaux de l'AFP à l'international [...]

• **Texte en français :**

Contrairement au marché français, une AFP « agence nationale » ne serait pas en mesure de conserver à l'international (hors pays francophones) un chiffre d'affaires sur le texte en français équivalent à celui de l'AFP réelle.

En effet, les clients internationaux valorisent principalement l'information internationale de l'AFP, et subsidiairement l'information française.

Or il existe des alternatives à l'information internationale fournie par l'AFP : les clients internationaux se tourneront donc naturellement vers AP ou Reuters pour obtenir leurs informations internationales en anglais, plutôt que d'acquérir une version en français de ce fil.

L'AFP « agence nationale » ne pourrait donc plus vendre à l'international que ses informations nationales.

Il est difficile de déterminer, dans les revenus de l'AFP, la contribution des informations françaises, puisque les offres de l'AFP mélangent généralement informations françaises et internationales.

Néanmoins, l'analyse des contrats bilatéraux entre agences nationales peut donner une bonne indication de la valeur respective des informations françaises et internationales.

Ainsi, le contrat commercial signé entre l'AFP et l'agence [...]

Or, dans les contrats bilatéraux entre l'AFP et des agences nationales européennes similaires où seuls les fils domestiques sont concernés, les montants sont généralement identiques pour les deux parties. On peut donc légitimement penser que, si [...] n'avait acheté que le fil France, elle aurait payé le même montant que l'AFP, soit [...]. Le solde, soit [...], peut donc être considéré comme le prix payé pour le fil international. Ce fil représente donc environ [...].

C'est cette proportion de chiffre d'affaires à l'international sur le texte français que l'AFP « agence nationale » perd par rapport à l'AFP réelle.

L'AFP « agence nationale » réaliserait donc un chiffre d'affaires sur le texte en français de [...]. Cela représente un revenu évité de [...].

- **Texte multilingue :**

L'AFP « agence nationale » n'opérerait qu'en français. Elle ne réaliserait donc aucun chiffre d'affaires sur le texte multilingue.

Le revenu évité serait par conséquent égal au chiffre d'affaires multilingue réel de l'AFP, [...].

- **Photos, vidéo et multimédia:**

Les clients internationaux valorisent principalement le contenu international de l'AFP. L'AFP « agence nationale », n'ayant qu'un réseau international restreint, ne pourrait être en mesure de fournir un fil Photo ou Vidéo capable de concurrencer AP ou Reuters.

L'offre de l'AFP « agence nationale » serait donc restreinte à la vente à la pièce de photos hors de France.

Aujourd'hui, la production photo de l'AFP provient à 16 % de France et à 84 % de l'international. Si la production internationale était divisée par six, l'offre totale photo de l'AFP (France + internationale) représenterait en volume 30 % de la production actuelle.

L'AFP réalise un chiffre d'affaires de [...].

Le chiffre d'affaires sur les autres offres Photos, Vidéos et Multimédia à l'international serait nul. Le revenu évité est de [...].

Le revenu évité sur l'ensemble du périmètre Photos, Vidéos et Multimédia à l'international est donc de [...].

c) *Vente de services à l'Etat*

Dans le scénario d'une AFP « Agence nationale », le montant des abonnements issus de l'Etat français seraient identiques à celui issu des abonnements de l'Etat français pour le scénario réel.

En effet, comme il a été postulé pour les abonnements commerciaux des clients français précédemment évoqués, le chiffre d'affaires issu de l'abonnement commercial de l'Etat ne serait pas affecté par le changement de périmètre de l'Agence.

Les autorités françaises ont néanmoins effectué une évaluation des abonnements afin de valider la viabilité et la pertinence du scénario contrefactuel.

Or il n'existe pas, jusqu'en 2013, de distinction entre abonnements et compensation des missions d'intérêt général, et donc de montants d'abonnements explicites.

L'évaluation proposée ici ne préjuge en rien de la nature, du périmètre et du montant des abonnements que pourrait souscrire l'Etat à l'avenir.

Elle est effectuée à partir des tarifs pratiqués par l'AFP auprès des entreprises et du service actuellement délivré par l'AFP à l'Etat, à savoir 350 abonnements délivrés aux administrations centrales, aux services déconcentrés de l'Etat dont les préfetures et aux ambassades. Une évaluation prenant pour base les services actuellement fournis par l'AFP en appliquant le tarif public de l'AFP applicable en France pour les prestations fournies aux « entreprises et institutions » (qui sont distincts des tarifs applicables aux médias) a montré que la prestation coûterait 22 millions d'euros.

Ce montant serait cohérent avec les prix observées en Grande-Bretagne : le gouvernement britannique paie 21,7 M£, soit 25,2 M€ pour le service BBC Monitoring¹⁰, qui fournit des informations, certes moins riches que le fil d'une agence de presse, mais peu ou prou comparables.

Sur base de ces chiffres de 2011, le tableau ci-dessous synthétise un exemple de calcul de coût net évité par une agence française d'information générale qui ne répondrait pas aux Missions d'Intérêt Général définies par l'Etat :

[...]

Les autorités françaises s'engagent à inclure dans le COM les règles qui assureront l'absence de surcompensation des coûts nets du service public.

4.1.4. Les activités de l'AFP en dehors de la mission d'intérêt général

- (76) Les activités qui ne relèvent pas de ces missions sont d'ores et déjà filialisées, comme la filiale AFP Deutschland GmbH (AFP GmbH), et ne sont pas menées à bien par l'AFP elle-même. Les autorités françaises s'engagent d'ailleurs à prendre un acte normatif qui matérialiserait l'obligation pour l'AFP de filialiser et développer les activités autres que celles définies aux articles 1er et

¹⁰ Source : Cabinet Office - Annual Report and Accounts 2011-2012.

2 de la loi du 10 janvier 1957 dans le cadre de sociétés juridiquement distinctes. C'est surtout le cas pour les activités de l'AFP comparables à celles d'agence nationale dans d'autres Etats que la France.

- (77) Concernant les prix chargé par l'AFP GmbH aux media clients en Allemagne, les directions de l'AFP et de l'AFP GmbH sont convenues au début des années 2000 d'une délimitation exacte des charges et des recettes des deux entités, afin de refléter la réalité économique. Pour souligner que les prix appliqués entre l'AFP et l'AFP GmbH [...] suivent les mêmes critères que les montants chargés par l'AFP aux autres agences nationales en Europe pour des contrats de vente en gros, les autorités françaises ont soumis des chiffres. [...].
- (78) Quant au prix pratiqués sur le marché allemand par les agences de presse, les autorités françaises ont soumis des chiffres concernant les agences actives en Allemagne pour démontrer que les prix demandés par l'AFP GmbH suivent les critères du marché. Les agences de presse œuvrent sur un marché « business to business » où les prix réellement pratiqués ne sont pas connus du public ou de la concurrence. Des catalogues de tarifs existent, mais ils ne sont pas publiés. Par ailleurs, les tarifs qui y sont inscrits ne sont souvent que la base d'une négociation plus pointue : les contrats portent sur des licences spécifiques et peuvent intégrer des clauses telles que le couplage de plusieurs offres, une exclusivité (territoriale par exemple), un nombre d'informations pouvant être reprises quotidiennement, éventuellement une livraison en plusieurs langues, etc. Tous ces facteurs influent sur le prix finalement payé par le client. Il est donc difficile de comparer les prix réellement pratiqués par les agences sur un même pays.
- (79) L'AFP GmbH a toutefois mené en 2010 cet exercice sur le marché allemand, à partir d'informations compilées entre 2004 et 2010 qui permettent au moins des estimations.
- (80) Ils montrent que les prix pratiqués par l'AFP GmbH sont plus bas que les prix de certains concurrents; mais en même temps le volume moyen des dépêches publiées par la société est aussi beaucoup plus faible que celui de ses concurrents. Ainsi, les prix pratiqués par l'AFP GmbH ont été identiques à ceux pratiqués par Reuters, mais qui dispose d'un contenu en moyenne 40 % plus volumineux. DPA et DAPD ont eu quant à eux un contenu quatre fois plus riche que l'AFP GmbH alors que DAPD a chargé le double prix de l'AFP GmbH.
- (81) DAPD a offert quantitativement le niveau de production de l'agence nationale DPA. Néanmoins, bien que le niveau des dépêches ait été équivalent à celui de DPA, les prix pratiqués par DAPD sont plus de 4 fois inférieurs. Ceci montre qu'au-delà de l'approche quantitative, le marché valorise aussi la qualité de l'information produite. Les chiffre présentés montrent en tout cas que, ramenée au nombre de dépêches, et dans une approche strictement quantitative, l'offre de l'AFP GmbH est proportionnellement plus chère que celles de Reuters et DAPD.

- (82) Les autorités françaises concluent donc que, toutes choses égales par ailleurs, l'AFP GmbH n'a pas une politique de prix bas sur le marché allemand. Au soutien de ces conclusions, ils se réfèrent aussi au fait qu'en octobre 2010 l'AFP GmbH a gagné un procès contre un des membres de la direction de DAPD qui avait reproché à la filiale allemande de l'AFP de pratiquer des prix trop bas¹¹. Selon les autorités françaises, au cours de l'audience, la cour s'était déclarée insatisfaite du manque complet d'exemples donnés par DAPD pour appuyer son accusation de dumping.

4.2. Règles générales de la procédure de faillite

- (83) En ce qui concerne les règles de la procédure de faillite spécifiques pour l'AFP, les autorités françaises ont fait valoir que de telles règles soient justifiées par le statut juridique de l'AFP. Surtout, l'agence, qui n'a ni actionnaires, ni sociétaires, ne dispose pas d'un capital. Elle est un organisme de droit privé sui generis dont le fonctionnement se fonde notamment sur les règles du droit commercial mais à laquelle il manque un paramètre qui peut être décisif pour déterminer l'état de faillite, comme la disparition du capital de la société. Ainsi, conformément à l'article 14 de la loi du 10 janvier 1957, la cessation des paiements de l'AFP doit être constatée par le Tribunal de commerce avant le dépôt d'un projet de loi au Parlement relatif à la continuation de l'activité de l'AFP, sa dissolution ou sa liquidation.
- (84) L'article 14 de la loi du 10 janvier 1957 n'exclut pas la mise en œuvre d'une dissolution ou d'une liquidation de l'AFP par la loi en cas de cessation des paiements. Ainsi, cet article 14 n'accorderait aucune protection particulière à l'AFP. A cet égard, les autorités françaises soulignent que l'incertitude quant au sort de l'AFP en cas de cessation des paiements crée, pour ses créanciers potentiels, une incertitude quant au sort de leurs créances. En pratique, l'article 14 de la loi du 10 janvier 1957 accroîtrait les difficultés de l'AFP à se financer sur les marchés financiers.
- (85) Les autorités françaises rappellent que, dans l'hypothèse où le législateur souhaiterait que l'activité de l'AFP se poursuive, il s'assurerait au préalable que les conditions dans lesquelles l'AFP serait amenée à poursuivre son activité soient compatibles avec les règles relatives aux aides d'Etat, en particulier avec les règles relatives au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficultés.

4.3. Exonération de la contribution économique territoriale (CET)

- (86) Quant à l'exonération de la contribution économique territoriale, les autorités françaises ont souligné que l'exonération de la CET des agences de presse est consentie à tous les organismes de presse placés dans la même situation juridique sur l'ensemble du territoire national, qu'elle n'est pas une mesure

¹¹ Déclaration de cesser et de s'abstenir de faire les propos contestés le 19 octobre 2010 devant Landgericht Berlin, cas 16 O 427/10.

spécifique et qu'elle n'est pas susceptible de fausser la concurrence au sein de ce marché.

- (87) Les autorités françaises ont dès lors souligné le caractère non-discriminatoire de l'exonération de la CET. Ils ne partagent pas le point de vue de la Commission, selon laquelle l'exonération de CET participe d'un support financier accordé à l'AFP qui aurait pour effet d'empêcher d'autres agences de presse de devenir actives en France et d'essayer de trouver des clients pour des services généraux de texte et d'image. En effet, cette exonération de CET est consentie à toutes les agences de presse et notamment aux agences étrangères établies en France (l'agence de presse américaine Reuters, par exemple). Ainsi, l'exonération de CET faciliterait l'implantation des agences étrangères en France et participerait ainsi au renforcement de la concurrence sur le marché français.
- (88) Selon les autorités françaises, l'exonération des agences de presse de la CET est compatible avec le marché intérieur, notamment à l'aune des critères énoncés dans l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE parce qu'elle est destinée à faciliter le développement de certaines activités sans qu'elle n'altère les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
- (89) De plus, l'exonération de CET qui bénéficie non seulement à toutes les agences de presse mais également à toutes les entreprises intervenant dans le processus de fabrication et de distribution des journaux, serait un élément de soutien au pluralisme des médias en France. En réduisant les coûts de fabrication des journaux à tous les stades de leur fabrication (rédaction des contenus, mise en forme, impression et distribution), l'exonération de CET vise à favoriser la pluralité des agences de presse et des titres de presse et à garantir par conséquent la diffusion des expressions et des opinions dans leur diversité sur le territoire français. De plus, grâce à cette exonération, les agences de presse et les entreprises de presse, peuvent fournir au lecteur un contenu d'information à un prix raisonnable, garantissant ainsi un accès à l'information et à la pluralité des opinions au plus large public. L'exonération de CET bénéficie à 261 agences de presse et environ 4700 titres de presse.
- (90) Les autorités françaises soulignent que la disparition de l'exonération de CET pourrait avoir pour conséquence la disparition de certaines agences de presse, affaiblissant ainsi considérablement la pluralité des médias et l'accès à la diversité des opinions sur le territoire français. Ce secteur demeure fragile du fait de la concurrence des agences américaines et des banques d'images sur internet. Au cours des dernières années, plusieurs agences de presse emblématiques en France ont connu des difficultés financières importantes qui ont même conduit à la disparition de grandes agences de photographies de presse : à titre d'exemple, en 2012 l'agence photo SIPA mise en liquidation par son actionnaire DAPD vient d'être reprise par le PDG de l'agence anglaise Rex Features mais doit subir un plan social sévère, l'agence photo SYGMA rachetée en 1999 par la société CORBIS (Bill Gates) a été placée en liquidation judiciaire en 2010.

- (91) Les autorités françaises rappellent que le droit de l'Union européenne accorde une protection juridique à la liberté et au pluralisme des médias et plus largement à la diversité culturelle (objectifs reconnus d'intérêt général). Ainsi, l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne mentionne que la liberté et le pluralisme des médias sont respectés.

5. APPRECIATION PAR LA COMMISSION

5.1. Les souscriptions annuelles du gouvernement et les missions d'intérêt général de l'AFP – existence d'aides et leur incompatibilité avec le marché intérieur

5.1.1. La qualification d'aide

- (92) Un soutien financier par l'État peut être qualifié d'aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité quand un avantage est accordé par l'État ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit à certaines entreprises ou certaines productions qui est capable de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres.
- (93) Comme la Commission l'a expliqué dans sa lettre sur base de l'article 17(2) du règlement de procédure, une comparaison des abonnements de l'État avec ceux des autres clients de l'agence, des abonnements souscrits par l'État auprès d'autres agences et avec les montants payés par les administrations d'autres États membres pour les services d'informations fournis par des agences de presse permet de constater qu'un montant de plus de 110 millions d'euros versés annuellement à l'AFP ne constitue pas une contrepartie commercialement justifiée des services fournis. Par conséquent, le montant représente un avantage sélectif pour l'AFP au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité.
- (94) Une aide à l'AFP a le potentiel de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres. L'AFP est commercialement active au niveau international. Reuters et AP offrent une couverture étendue pour les médias en langue française et sont aussi actives dans toute l'UE dans d'autres langues couvertes par l'AFP. Des effets sur la concurrence pourraient exister aussi en Allemagne, où l'AFP et Reuters sont actives avec leurs offres en langue allemande en concurrence avec l'agence DPA.
- (95) Pour ces raisons, la rémunération annuelle payée par l'État français à l'AFP doit être qualifiée d'aide au sens de l'article 107 TFUE.

5.1.2. La qualification des aides comme nouvelles ou existantes

- (96) Selon l'article 1 (b) du règlement de procédure, constituent des aides existantes les aides qui ont été mises en vigueur avant l'entrée en vigueur du traité, donc avant la fin de 1957.
- (97) Les relations liant l'État à l'AFP sont basées sur une loi du 10 Janvier 1957. La loi se réfère expressément aux "conventions définissant les abonnements de

l'Etat" pour régler les "conditions de vente" et fixer le nombre et le prix des abonnements sur la base des tarifs appliqués à la presse. La première convention a été conclue en 1958, soit après l'entrée en vigueur du traité. Seuls certains éléments du système ont été définis dans la loi de 1957 qui n'est pas suffisante à elle seule pour déterminer le montant de l'aide et de constituer un octroi d'aide ou un régime.

- (98) Ceci étant, la loi de 1957 fut précédée par l'ordonnance du 30 septembre 1944 portant création à titre provisoire de l'Agence France-Presse, qui offre à l'AFP un statut dit provisoire d'établissement public autonome recevant une subvention de l'État. Selon les informations reçues des autorités françaises, les relations financières de l'État et de l'AFP et les abonnements de l'État existaient déjà avant la loi du 10 janvier 1957. L'adoption de la convention de 1958 n'a fait qu'entériner des relations existantes.
- (99) En effet, la convention fait référence à la période allant du 16 avril au 31 décembre 1957, période qui constitue le premier exercice comptable de l'AFP sous la loi de 1957. De plus, des aides ont été octroyées depuis 1944. Les montants versés par l'État à l'AFP avant et après l'entrée en vigueur de la convention témoignent de la continuité des relations financières entre l'État et l'AFP. En effet, le montant versé en 1957 à l'AFP était de 1 779 500 000 (anciens) francs, puis, sous la convention, de 1 927 500 000 francs en 1958 et s'est élevé à 2 317 303 000 francs en 1959. Ces versements s'insèrent dans une continuité depuis la création de l'agence.
- (100) Par conséquent, la loi du 10 janvier 1957 et l'adoption de la convention de 1958 se réfèrent à une pratique déjà établie sous un régime provisoire. Les versements annuels sont issus de régimes antérieurs au traité de Rome de 1957 et peuvent être qualifiés de régimes existants au sens de l'article 108, paragraphe 1, du TFUE.

5.1.3. Compatibilité de l'aide

- (101) Sauf dérogations prévues par le traité, selon l'article 107, paragraphe 1, du TFUE sont incompatibles avec le marché intérieur les aides qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
- (102) Les versements annuels de l'État peuvent être considérés comme une compensation de service public, en vertu de l'article 106, paragraphe 2, du traité dans la mesure où les missions de l'AFP peuvent être qualifiées de service public. La Commission a déjà approuvé de telles aides à des services d'information¹².
- (103) Les conditions nécessaires à la compatibilité d'une compensation pour la prestation des services d'intérêt économique général (SIEG) avec l'article 106, paragraphe 2, du traité sont décrites dans l'Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public

¹² Cas N54/2005 - *Chaîne française d'information internationale*, voir note de bas de page 5.

(l'Encadrement)¹³, qui exige notamment une définition précise du service attendu.

- (104) Outre un mandat précis confié à l'entreprise concernée (points 15 et 16 de l'Encadrement) il faut surtout des instruments appropriés pour éviter la surcompensation (point 21) et les subventions croisées de services qui ne pourraient pas être considérés comme des SIEG (point 44), comme, par exemple, certains services en langues autres que le français offerts sur les marchés en-dehors de la France. La comptabilité interne de l'entreprise doit distinguer les coûts et les recettes liés au SIEG de ceux liés aux autres services.
- (105) Ces conditions ne sont pas remplies dans le cas de l'AFP. Les dispositions légales actuelles ne contiennent pas d'éléments suffisants de définition d'un service public et ne couvrent pas toutes les activités actuelles de l'AFP ; elles n'excluent pas les subventions croisées entre activités.

5.2. Les mesures utiles pour rendre les abonnements à l'AFP compatibles avec le marché intérieur

- (106) Des aides à l'AFP sous forme de compensation pour des services d'intérêt économique général peuvent être compatibles avec le traité, si elles sont modifiées de manière à ce qu'ils remplissent les conditions de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, comme spécifiées dans l'Encadrement.

5.2.1. Définition d'un service d'intérêt économique général

- (107) L'Encadrement exige dans son point 12 notamment une définition précise du service attendu. Selon le point 13, les États membres ne peuvent assortir d'obligations spécifiques de service public des services qui sont déjà fournis ou peuvent l'être de façon satisfaisante et dans des conditions compatibles avec l'intérêt général par des entreprises exerçant leurs activités dans des conditions normales de marché. L'appréciation de la Commission est limitée à vérifier que la définition n'est pas entachée d'une erreur manifeste.
- (108) La France s'est en effet engagée à définir clairement la mission de l'agence. Les objectifs et obligations de l'AFP tels que décrits d'une manière plus générale dans les articles 1er et 2 de la loi du 10 janvier 1957 seront concrétisés dans un contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'État et l'agence. Comme décrit dans le chapitre 4.1.1, les deux instruments définissent dans le détail l'ensemble des obligations incombant à l'agence.
- (109) L'objectif principal est de donner à l'agence le caractère d'un organisme d'information à rayonnement mondial. Ces missions se déclinent en pratique en cinq objectifs.

1. Assurer l'existence d'un réseau d'établissements dense, conférant à celle-ci ce caractère, c'est-à-dire d'avoir une portée globale: L'AFP doit accomplir, d'une part, une large collecte d'informations, pour assurer une couverture

¹³ Voir note de bas de page 6.

éditoriale indépendante et de qualité de l'ensemble des sujets internationaux; elle doit aussi offrir à l'étranger des services qui apportent aux usagers un regard différent, imprégné des valeurs démocratiques françaises. L'infrastructure de diffusion doit permettre de servir techniquement des usagers dans le monde entier.

2. L'AFP doit être organisée de façon à garantir le caractère permanent de la collecte et du traitement de l'information.

3. La production d'une information complète pour les usagers français et étrangers, la recherche en France et à l'étranger des éléments d'une information complète qui doit être fournie aux usagers français et étrangers: l'information fournie par l'AFP doit donc être produite en langue française et dans les principales langues utilisées dans le monde. L'AFP doit produire un ou plusieurs fils complets d'informations en langue française couvrant l'ensemble de l'actualité française donnant lieu à la production d'au moins 800 dépêches quotidiennes en langue française ; l'agence doit produire des fils d'informations dans certaines langues étrangères (anglais, allemand, espagnol, portugais et arabe) ; chaque fil doit comporter au moins 100 dépêches quotidiennes en moyenne annuelle ; elle doit assurer une production mondiale de photographies, d'infographies et de vidéo d'actualités. Enfin, l'AFP doit diffuser quotidiennement en moyenne au moins 2.000 photographies, 150 vidéos, 50 infographies ou vidéographies.

4. Objectivité et indépendance: une information exacte, impartiale et digne de confiance se traduit par différentes exigences concernant le niveau et le professionnalisme du personnel, la maîtrise des langues, et un processus de qualité de production assurant l'exactitude des informations diffusées.

5. Une diffusion de l'information régulière et sans interruption: L'AFP doit être organisée de façon à diffuser l'information en permanence.

(110) L'intérêt spécifique d'une telle agence pour la France, mais aussi pour d'autres pays européens, consiste dans une couverture des informations internationales plus centrées sur des thèmes européens et des pays avec lesquels la France et ses citoyens et entreprises, mais aussi d'autres États membres, nourrissent traditionnellement des relations plus intenses, comme les pays d'Afrique et du Proche et Moyen Orient. C'est un autre regard que celui offert par les deux autres agences internationales. Comme expliqué par les autorités françaises, le fait que des journalistes professionnels sont postés en permanence dans ces lieux permet la collecte en continu des informations et une meilleure compréhension des circonstances que l'envoi (souvent ex post) occasionnel des reporters seulement en cas d'incidents majeurs (attaques terroristes, élections, guerre, désastres naturels).

(111) Le rayonnement mondial sert l'intérêt général aussi en ce sens que l'AFP assure la diffusion de la culture et de la langue française dans le monde et apporte aux usagers un regard différent, imprégné des valeurs démocratiques françaises. Il contribue à exposer une perspective française et européenne de l'information.

- (112) Pour les raisons décrites au chapitre 4.1.2, sans aides l'AFP ne pourrait pas remplir le rôle souhaité d'une agence internationale. La Commission considère que, sur cette base et au regard du test de l'erreur manifeste d'appréciation, la mission de l'AFP constitue un service d'intérêt économique général qui est clairement défini en tant que tel par les autorités françaises. Il est similaire à la mission conférée à la chaîne de télévision d'information internationale "France 24" : "*l'action audiovisuelle extérieure, [le] rayonnement de la francophonie et [...] la diffusion de la culture et de la langue française dans le monde*"¹⁴.
- (113) Sous condition de la conclusion du contrat d'objectifs et de moyens entre l'État français et l'agence, la Commission considère que la mission de service public sera définie avec assez de précision et que les autorités françaises n'ont pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans la définition de la mission de service public de l'agence. La Commission considère en outre que la mission sera définie avec suffisamment de précision par le projet de Convention.
- (114) La définition de la mission d'intérêt générale ne couvre pas les activités de l'AFP en tant que fournisseur de services comme "agence nationale" dans des 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.

5.2.2. Mandat

- (115) Selon les points 15 et 16 de l'Encadrement, la gestion des services d'intérêt économique général doit être confiée à l'entreprise par un acte formel mentionnant la nature des obligations, la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul et leur contrôle, et les moyens d'éviter une surcompensation.
- (116) La mission est confiée à l'AFP par la loi du 10 janvier 1957 et elle sera clarifiée par le futur COM. Ce contrat appliquera pour la détermination du montant de la compensation la méthode du coût net évité (voir paragraphe 75 supra), qui est suggérée par le point 24 de l'Encadrement. La loi du 10 janvier 1957 prévoit aussi un mécanisme de contrôle financier approfondi de l'AFP. Selon son article 12, une commission financière, qui comprend deux membres de la cour des comptes et un expert désigné par le ministre des finances, est saisie de l'état annuel de prévision des recettes et des dépenses. Elle examine si cet état établit un équilibre réel des recettes et des dépenses. La commission financière est chargée de la vérification générale permanente de la gestion financière et dispose de tous pouvoirs d'investigation. La commission financière apure les comptes de l'Agence France-Presse et rédige un rapport annuel sur sa gestion financière.
- (117) La Commission est d'avis que la loi du 10 janvier 1957 en combinaison avec le COM, comme proposé par les autorités françaises, peut remplir les conditions relatives au mandat confiant des missions d'intérêt économique général.

5.2.3. Durée du mandat

¹⁴ Cas N54/2005 - *Chaîne française d'information internationale*.

- (118) Selon le point 17 de l'Encadrement, la durée d'un mandat de mission d'intérêt général doit être limitée. Cette durée doit se justifier au regard de critères objectifs et, en principe, elle ne devrait pas excéder la période nécessaire à l'amortissement comptable des principaux actifs indispensables à la prestation du SIEG.
- (119) La Commission prend note de la particularité de l'AFP et du fait que les missions sont confiées à l'AFP par la loi du 10 janvier 1957, acte unilatéral adopté par le Parlement. En plus, l'AFP elle-même a été créée par l'État par la loi mentionnée. Les autorités françaises invoquent le fait que l'AFP est le seul opérateur économique francophone à proposer une offre d'informations nationales et internationales en raison des articles 1er et 2 de la loi du 10 janvier 1957, qui lui imposent de disposer d'un réseau unique de postes à l'étranger susceptible de collecter en temps réel une information indépendante et complète.
- (120) Néanmoins, la Commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'écarter le principe d'une limitation dans le temps du mandat de mission d'intérêt général pour la seule raison qu'à ce stade il existe seulement une grande agence francophone. Aussi en considérant que le marché d'information et des médias est en pleine restructuration, la Commission estime qu'une révision du mandat de l'AFP et de son financement s'impose après une période appropriée. Cette révision devrait inclure la définition des missions, la méthode d'octroi du mandat et la détermination du coût du mandat.
- (121) Par conséquent, vue la grande taille de la structure nécessaire pour assurer les services d'une agence mondiale et le besoin d'établir des sources d'information durables et dignes de confiance, la Commission attend un engagement de la France d'évaluer les missions de l'AFP et de notifier dans un délai de 10 ans ses intentions éventuelles relatives à la poursuite de ce service d'intérêt général et la forme d'une telle continuation. Cette notification doit contenir un examen de l'état du marché pour vérifier la justification de l'existence d'un service public et de son périmètre. Sur base de la notification, l'aide sera traitée comme une aide nouvelle.

5.2.4. Montant de la compensation

- (122) Le montant de la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net de l'exécution de la mission de service public (point 21 de l'Encadrement). La future COM va appliquer pour la détermination du montant de la compensation la méthode du coût net évité (voir paragraphe 75 supra), qui est suggérée par point 24 de l'Encadrement. La méthode de compensation, comme proposé, prévoit aussi des incitations à l'efficacité (point 39 de l'Encadrement). Comme décrit au paragraphe 60 supra, le COM prévoit une évolution de la réalisation des missions d'intérêt général pendant sa durée. Ces évolutions feront l'objet d'indicateurs permettant de définir la cible à atteindre en fin de période et d'assurer chaque année le suivi de leur réalisation. Ils doivent être réalisés par l'agence à coût constant.

- (123) La méthode des coûts nets évités, comme proposé par les autorités françaises pour procéder au calcul de la compensation, peut, en principe, être acceptée. Mais l'application de cette méthode est en général techniquement complexe. Les autorités françaises ont communiqué les éléments qui pourraient servir à déterminer les coûts nets effectifs de la mission publique. La Commission note surtout que le point de départ pour le scénario contrefactuel est celui d'une agence de type "nationale", comme par exemple la DPA d'Allemagne, dont on peut supposer qu'elle peut être économiquement rentable sans support public, au moins dans des grands États membres. Le modèle proposé arrive à un montant de 105,1 millions d'euro des coûts nets évités.
- (124) La Commission note que la méthode du coût net évité fait état du maintien d'un certain nombre d'abonnements de l'Etat. L'existence de ces abonnements joue bien sûr un rôle dans le calcul de la compensation de service public à travers le calcul du coût net évité, mais aussi dans le risque que l'Etat puisse continuer à accorder des aides à l'AFP sous la forme d'abonnements (venant s'ajouter à la compensation de service public). Le maintien éventuel de certains abonnements doit donc être examiné.
- (125) Concernant le calcul du coût net évité, la Commission note qu'il ne prévoit aucune différence entre les recettes provenant des abonnements de l'Etat dans le scénario AFP agence internationale et dans le scénario contrefactuel AFP agence nationale. La Commission n'est pas convaincu par l'idée selon laquelle le montant perçu au titre des abonnements serait le même dans les deux hypothèses. On peut supposer que, surtout pour les services sous le volet "international" ou fils "hors zone", toute une partie des abonnements pourraient être supprimés ou réduits (en particulier ceux des ambassades). De plus la Commission doute que l'on puisse considérer l'Etat comme un client captif de l'AFP au même titre qu'un journal dans un pays francophone. Dans le scénario contrefactuel, l'Etat aurait aussi l'option d'acheter les renseignements internationaux à l'une des deux agences mondiales.
- (126) Par conséquent, le modèle proposé de calcul du coût net évité est acceptable sous condition que d'une part les autorités françaises précisent dans leur réponse à cette lettre les évaluations des revenus possibles sous forme des abonnements d'État dans le scénario AFP agence "nationale" et d'autre part si la France prévoit des mesures adéquates pour éviter des subventions croisées.

5.2.5. Le maintien éventuel de certains abonnements des autorités publiques

- (127) De plus, le gouvernement attend que l'AFP calcule le prix des abonnements de l'État en cohérence avec la grille tarifaire que l'AFP pratique traditionnellement vis-à-vis des entreprises, y compris les remises qui sont pratiquées pour la souscription d'abonnements multiples. Pour l'instant, les abonnements couvrent 350 administrations de l'Etat, dont plus de 250 postes diplomatiques et consulaires de la France, qui reçoivent en temps réel les fils d'informations de l'AFP, et une centaine d'administrations situées en France. Une simulation prenant pour base les services actuellement fournis par l'AFP a conduit à un prix de 22 millions d'euros. Selon les autorités françaises, ce

montant serait, du fait du nombre et de la taille des administrations clientes, pleinement cohérent avec la grille tarifaire de l'AFP.

- (128) Cependant, sur base des prix pratiqués dans d'autres États membres, et sous réserve d'autres éléments d'informations qui n'auraient pas été produits pour l'instant par les autorités françaises, la Commission n'est pas convaincue que le montant de 22 millions d'euros reflète un prix commercial, dès lors que les prix pratiqués dans les autres États membres peuvent comporter des éléments d'aides et n'étaient pas les estimations des autorités françaises. Selon ces dernières, ce montant est cohérent avec les prix observés en Grande-Bretagne. Le gouvernement britannique paierait 21,7 millions de livres soit 25,2 millions d'euros pour le service "BBC Monitoring". En fait, selon les informations fournies sur le web par BBC, "This (2012) is the last year that the Cabinet Office will be contributing to the costs of BBC Monitoring service which will be funded by the BBC from 1 April 2013." "BBC Monitoring supplies news, information, and comment gathered from open mass media sources around the world. In the 2010 BBC licence fee settlement the BBC agreed to take on the government's funding of BBC Monitoring from 2013/2014, finding the £25 million required from the licence fee. Under the terms of the new BBC Licence Fee Agreement, BBC Monitoring will be funded by the licence fee from FY 13/14. Until then, the Agreement states that the Government will continue to fund BBC Monitoring ... for 2011/12 and 2012/13."
- (129) La collecte des informations "from open mass media sources" ne semble pas être au cœur d'une activité d'agence de presse. Il apparaît aussi que les montants payés à la BBC dans le passé ont été considérés comme étant des subventions qui sont dès maintenant incluses dans la compensation générale de la BBC (qui constitue aide d'État).
- (130) Le chiffre mentionné de 22 millions d'euros ne peut pas préjuger du montant futur, puisque les administrations de l'État ont entrepris une revue de leurs besoins en vue d'établir le nouveau contrat commercial avec l'AFP. Le montant des éventuels abonnements ne pourra être affiné qu'une fois ce besoin connu. La Commission note que la France s'est engagée à respecter pour le calcul son tarif public pour assurer que le prix des abonnements est le résultat des pratiques commerciales de l'agence.
- (131) Par conséquent, les autorités françaises sont invitées à préciser dans leur réponse à cette lettre que le nombre d'abonnements sera limité à ce qui est effectivement nécessaire pour couvrir les besoins de leur administration et que les modalités de calcul de prix des abonnements d'État seront le résultat d'une stricte application de la grille tarifaire publiée de l'agence, appliqué à l'ensemble des entreprises et institutions, notamment aux entreprises du secteur privé, y inclus surtout des remises et des rabais de quantité. Les rabais de quantité devraient tenir compte de la masse agrégée de l'ensemble des abonnements de l'État¹⁵.

¹⁵ La simulation de calcul de prix fournie par l'AFP ne tenait pas compte du rabais qui s'appliquerait nécessairement à cette masse agrégée.

- (132) Les autorités françaises sont invitées à s'engager à ce que les abonnements de l'Etat ne comportent aucun élément d'aide.

5.2.6. Dispositions pour éviter des surcompensations et subventions croisées

- (133) Selon les points 44 et 49 de l'Encadrement, des dispositions légales doivent être établies pour que les entreprises ne reçoivent pas une compensation supérieure au montant défini (surcompensation) et pour faire une distinction claire et appropriée entre les activités de service public et les autres. Lorsqu'une entreprise exerce des activités qui se situent à la fois dans le cadre d'un service d'intérêt économique général et en dehors de celui-ci, sa comptabilité interne doit indiquer séparément les coûts et les recettes liés au service public et ceux liés aux autres services. Cette séparation est essentielle pour que l'utilisation des fonds publics soit transparente et contrôlable et afin de permettre d'éviter des éventuelles subventions croisées.
- (134) La définition de la mission d'intérêt générale ne couvre pas, par exemple, les services d'agence "nationale" que l'AFP fournit sur les marchés en-dehors de la France en concurrence avec d'autres organismes locaux.
- (135) Comme indiqué au paragraphe 116, une commission financière est chargée de la vérification générale permanente de la gestion financière de l'AFP et d'une audition annuelle des compensations. De plus, les autorités françaises s'engagent à inclure dans le COM les règles qui assureront l'absence de surcompensation des coûts nets du service public et leur récupération. Elles s'engagent également à assurer une séparation comptable structurelle des activités en dehors du cadre du SIEG.

5.2.7. Les autres conditions de l'Encadrement

- (136) Il apparaît que l'AFP serait une société viable en tant que prestataire de SIEG. Par ailleurs, la Commission note que les autorités ont assuré qu'elles respecteraient le point 9 de l'Encadrement, selon lequel l'appréciation des aides à l'AFP en cas de difficulté sera régie par les lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté¹⁶.

5.2.8. Conclusion

- (137) La Commission estime que le projet d'un mandat et d'une compensation pour des services d'intérêt économique général à prester par l'AFP peut remplir les conditions pour être compatible avec l'article 106, paragraphe 2, TFUE, comme détaillées dans l'Encadrement, compte tenu des engagements des autorités françaises concernant le futur COM, et sous condition que les autorités françaises assurent une méthode de calcul des abonnements d'États qui respecte des règles de marché.

¹⁶ J.O. n° 244 du 01.10.2004, p. 2.

5.3. Règles générales de la procédure de faillite

- (138) Selon le point 1.2, 2^{ème} paragraphe, 4^{ème} tiret, de la Communication sur les aides d'État sous forme de garanties¹⁷, la Commission estime que constituent une aide sous forme de garantie les conditions de crédit plus favorables obtenues par les entreprises dont la forme juridique exclut la possibilité d'une procédure de faillite ou d'insolvabilité ou prévoit explicitement une garantie de l'État ou une couverture des pertes par l'État.
- (139) Des règles de la procédure de faillite spécifiques pour l'AFP pourraient, en principe, constituer une aide sous forme de garantie dans la mesure où cette garantie peut procurer des conditions de crédit plus favorables à l'entreprise en bénéficiant que celles qu'elle aurait obtenues du fait de ses seuls mérites et, partant, permet de réduire la pression qui pèse sur son budget¹⁸.
- (140) Le Tribunal a analysé les conditions dans lesquelles on peut établir s'il existe une garantie sur le remboursement des créances individuelles¹⁹. Il y a lieu de déterminer si la procédure suivie par un créancier de l'entreprise en question en vue du règlement de sa créance, dans l'hypothèse où celle-ci se trouverait en difficulté financière, est comparable à celle suivie par le créancier d'une entreprise soumise au droit commun commercial. Il convient en particulier de déterminer si cette procédure alternative lui permet d'obtenir *in ultimo* le remboursement de sa créance, alors qu'il en perdrait tout ou partie dans le cadre de la procédure de droit commun.
- (141) Dans le cas de *La Poste*, on pouvait conclure que les créanciers des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) sont dans une situation plus favorable que les créanciers privés au motif que, contrairement à ce qui advenait dans le cadre de l'application du droit commun en matière de redressement et de liquidation judiciaire, le créancier d'un établissement public ne courait pas le risque de voir sa créance disparaître du fait du déclenchement d'une procédure judiciaire de liquidation. C'est le cas parce que, pour les EPIC, la loi prévoit un mécanisme différent de celui mis en place par les procédures de redressement et de liquidation de droit commun. Elle met en œuvre une procédure de recouvrement de créance dont le déclenchement, contrairement à une procédure de liquidation au sens du droit commun, n'aboutit pas à faire disparaître les créances, mais tout au plus au report de son paiement. De ce fait, les créanciers des établissements publics se trouvent nécessairement dans une situation plus favorable que celle des créanciers des entreprises qui, dans l'hypothèse d'une insuffisance de leurs actifs, peuvent voir leur créance disparaître.
- (142) En cas d'insuffisance des actifs d'un EPIC, soit le paiement des créances est différé, soit l'autorité de tutelle compétente dégage des ressources en vue d'honorer les créances. Ainsi, des fonds étatiques viendraient honorer les

¹⁷ Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties, J.O. n° C 155 du 20.06.2008, p. 10.

¹⁸ Arrêt du Tribunal du 20 septembre 2012 dans l'affaire T-154/10, *République française vs Commission (La Poste)*, sous point 108.

¹⁹ Arrêt dans l'affaire T-154/10, *La Poste*, sous points 82 à 86.

dettes de l'établissement public débiteur. Il en résulte que les créanciers des établissements publics se trouvent nécessairement dans une situation plus favorable que les créanciers des personnes privées.

- (143) Pour analyser si un EPIC peut être considéré comme bénéficiant d'une garantie d'État, il convient de se fonder sur des constatations objectives menant à la conclusion que l'État serait juridiquement tenu de rembourser les créanciers d'un EPIC²⁰.
- (144) Pour *La Poste*, le Tribunal a identifié une telle obligation de l'État notamment parce que le créancier a le droit d'engager la responsabilité de la puissance publique dans l'hypothèse où sa créance ne serait pas remboursée. Il a en outre constaté que, lorsqu'un EPIC ne s'acquitte pas de ses dettes et se trouve condamné à les payer par décision juridictionnelle, l'État est mandaté d'office pour mobiliser les fonds nécessaires.
- (145) Le Tribunal a ainsi soutenu la conclusion de la Commission dans sa décision dans le cas C 56/07, *La Poste*, selon laquelle la responsabilité de l'État pourrait être, à la lumière de la jurisprudence des juridictions françaises, engagée dans l'hypothèse où le créancier d'un EPIC n'a pas pu recouvrer sa créance²¹. Le Tribunal fait référence à l'arrêt du Conseil d'État du 18 novembre 2005, *Société fermière de Campoloro et autre*²², qui établit que le régime de responsabilité de l'État dans la mise en œuvre de la procédure de recouvrement des dettes des établissements publics présente toutes les caractéristiques d'un mécanisme de garantie²³.
- (146) Dans le cas de l'AFP, l'article 14 de la loi du 10 janvier 1957 prévoit qu'en cas de cessation de paiements, constatée par le tribunal de commerce, le Gouvernement doit saisir le Parlement d'un projet de loi, dont l'objet peut être de fixer les conditions de poursuite de l'activité, ou de prononcer la dissolution de l'Agence et la liquidation de ses biens.
- (147) Les autorités françaises ont fait valoir que de telles règles étaient justifiées par le statut juridique de l'AFP et la conséquence logique de son statut sui generis de droit privé. Elle ne dispose pas d'un capital. L'agence n'a ni actionnaires, ni sociétaires. Il n'y a aucune participation privée dans le capital de l'agence; elle n'est pas ouverte à une telle participation. Elle ne pourrait être rattachée ni aux sociétés (de capitaux ou de personnes), ni aux autres organismes de droit privé (associations, fondations). Elle ne pourrait dès lors faire l'objet d'un plan de reprise dans le cadre des procédures collectives de droit commun en tant qu'entité insusceptible d'appropriation. L'État l'a créée et seul peut décider de sa dissolution, conformément à l'article 14, paragraphe 1, de la loi du 10 janvier 1957 ("*L'AFP ne peut être dissoute que par une loi*").
- (148) Pour l'ensemble de ces raisons, le droit commun des procédures collectives, en 1957 comme aujourd'hui, ne pourrait être appliqué dans son entièreté à l'AFP.

²⁰ Arrêt du Tribunal dans l'affaire T-154/10, *La Poste*, point 90.

²¹ Arrêt du Tribunal dans l'affaire T-154/10, *La Poste*, point 94.

²² Recueil des décisions du Conseil d'État, p. 515, considérant 124.

²³ Arrêt du Tribunal dans l'affaire T-154/10, *La Poste*, point 92.

Le législateur n'aurait donc pu se borner à renvoyer au droit commun. Il a néanmoins posé quelques principes qui font directement référence au droit commun, à savoir notamment la nécessité et la possibilité de constater la cessation des paiements et la compétence pour ce faire du tribunal de commerce. Ainsi, l'AFP pourrait faire faillite. La dissolution et la liquidation seraient donc naturellement et explicitement présentées comme des options à part entière.

- (149) Cette argumentation des autorités françaises ne peut être retenue. Les choix du législateur en ce qui concerne la dotation ou non en capital de l'AFP de même que l'impossibilité d'entrée à son capital d'actionnaires privés ou de reprise en cas d'insolvabilité n'éliminent pas l'avantage qui peut découler du statut de l'AFP si ce dernier lui confère une garantie implicite illimitée.
- (150) On peut même souligner que l'argumentation développée par la France et tenant à l'impossibilité pour l'AFP de disposer d'un capital en quantité suffisante tend à démontrer que les différents acteurs du marché perçoivent l'AFP comme une émanation de l'Etat dont les dettes seront en dernier ressort honorées par les pouvoirs publics. En tout état de cause, les autorités françaises ne considèrent pas l'AFP comme un acteur économique doté des mêmes caractéristiques qu'une société commerciale et d'un patrimoine propre en quantité suffisante pour mener à bien ses activités.
- (151) S'il est vrai que l'article 14 de la loi du 10 janvier 1957 n'exclut pas la liquidation de l'AFP, puisqu'au contraire il prévoit qu'il s'agit là de l'une des deux options ouvertes au législateur saisi par le Gouvernement, il y a lieu de constater qu'il ne règle pas expressément le sort des créances sur l'AFP qui n'auraient pas été honorées par cette dernière dans chacune des deux options.
- (152) Dès lors, si, sur un certain nombre de points, le régime d'insolvabilité de l'AFP se distingue de celui des EPIC et s'il y a même une possibilité pour l'AFP d'être liquidée, il n'en reste pas moins qu'il déroge également au droit commun de la faillite et qu'il ne précise pas quel est le sort des créances impayées dans l'hypothèse d'une situation d'insolvabilité.
- (153) Les analyses conduites par la Commission et par son expert dans le cadre du dossier relatif au statut d'EPIC de La Poste ont montré que le fait qu'une entité dispose d'une personnalité morale n'empêche pas le créancier de s'adresser à l'Etat en dernier ressort, en particulier lorsqu'il est le créateur de cette personne morale.
- (154) Or, la loi du 10 janvier 1957 ne prévoit pas expressément que le créancier puisse perdre tout ou partie de sa créance dans l'hypothèse d'une insolvabilité de l'AFP. Aucune disposition ne vient limiter expressément la responsabilité de l'Etat et les droits des créanciers de l'AFP dans cette hypothèse. Dès lors, si le législateur saisi à la suite de l'insolvabilité de l'AFP décidait de ne pas honorer ses dettes, il s'ensuivrait une spoliation des créanciers de l'AFP qui pourrait être sanctionnée par le conseil constitutionnel sur le fondement du respect du droit de propriété. En outre, en n'ayant pas prévu ex ante une limitation de la responsabilité de l'Etat en cas d'insolvabilité de l'AFP, et en

refusant ensuite d'honorer ses dettes, la France encourrait une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme pour des motifs analogues à ceux retenus par cette dernière dans l'arrêt du 6 décembre 2006, *Société de gestion du port de Campoloro et société fermière de Campoloro c/ France* (n°57516/00). En l'absence de disposition contraire, la garantie serait intimement liée au statut de droit public du débiteur.

- (155) Pour ces raisons, la Commission considère que la procédure spécifique d'insolvabilité de l'AFP n'exclut pas la possibilité que cette dernière bénéficie d'une aide d'Etat en lui permettant d'obtenir des conditions favorables d'accès aux marchés financiers.
- (156) La France est donc invitée à modifier la loi applicable en cas d'insolvabilité de l'AFP en précisant que l'AFP est une entité dont la responsabilité est limitée et que, dans l'hypothèse d'une insolvabilité déclenchant la saisine du législateur par le Gouvernement, les droits des créanciers de l'AFP sont limités à ceux qui sont prévus par le code de commerce dans l'hypothèse de la liquidation d'une société insolvable.
- (157) La Commission note que les autorités françaises s'engagent à ce que, dans l'hypothèse où le législateur souhaiterait que l'activité de l'AFP se poursuive, elles s'assurent notamment au préalable que les conditions dans lesquelles l'AFP serait amenée à poursuivre son activité soient compatibles avec les règles relatives aux aides d'Etat relatives au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficultés²⁴.

5.4. Exonération de la contribution économique territoriale (CET)

- (158) L'exonération des agences de presse de la CET est issue d'un régime antérieur au traité de Rome de 1957 et peut être qualifiée de régime existant au sens de l'article 108, paragraphe 1, du TFUE. Elle n'est pas spécifique à l'AFP mais est consentie à toutes les agences de presse en France. De plus, elle bénéficie également à tous les éditeurs de presse et entreprises intervenant dans le processus de fabrication et de distribution des journaux.
- (159) La Commission souligne qu'une exonération, qui est réservée à un certain secteur, soit des agences de presse soit de la presse en général, reste néanmoins une mesure spécifique au sens de l'article 107, premier paragraphe, TFUE. Une telle aide peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur à l'aune des critères énoncés dans l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE dans la mesure où elle est destinée à faciliter le développement de certaines activités économiques, quand elle n'altère pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

²⁴ Lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, J.O. n° 244 du 01.10.2004, p. 2.

(160) Néanmoins, la Commission note que toutes les agences et éditeurs de presse actifs en France à partir d'un bureau fixe peuvent bénéficier de l'exonération et que cette mesure de portée plus générale forme part de toute une série des mesures de soutien directe et indirecte d'une valeur d'environ 1 milliard d'euros²⁵. L'ensemble de ces mesures mériterait une analyse plus approfondie à l'aune des critères énoncés dans l'article 107, paragraphe 3, TFUE. Cette analyse devrait être sortie du contexte d'une procédure concernant des aides à une entreprise individuelle et faite plutôt d'une manière plus générale. Pour ces raisons, dans le cadre de la présente lettre, la Commission s'abstient de faire une proposition de mesures utiles concernant cette exonération, sans préjudice de toute autre démarche ultérieure.

6. MESURES UTILES

(161) La Commission considère que le financement de l'AFP par abonnements dans son état présent n'est pas compatible avec les règles du traité en matière d'aides d'État, et en particulier avec son article 106, paragraphe 2. La Commission n'est d'autre part pas convaincue que la procédure de faillite spécifique et non-automatique pour l'AFP exclut la possibilité que l'AFP bénéficie d'une aide d'Etat en termes d'obtention de conditions favorables d'accès aux marchés financiers.

(162) Néanmoins, à la suite des discussions qui ont eu lieu avec les autorités françaises, il apparaît que des aménagements permettraient de rendre les aides actuellement sous forme d'abonnements compatibles avec le marché intérieur au titre de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, dans les conditions prévues par l'Encadrement. Concernant la procédure de faillite spécifique pour l'AFP, une exclusion explicite de l'hypothèse d'une garantie d'État pour les créances de l'Agence exclurait la possibilité que cette procédure aboutisse à un avantage sur le marché financier.

(163) Conformément à l'article 18 du règlement de procédure, la France est invitée de prendre les mesures décrites ci-dessus dans le délai d'un an à compter de la date de réception de la présente. La France est également invitée à s'engager à notifier dans un délai de moins de dix ans à compter du début du nouveau mandat de l'AFP toute mesure de compensation du service d'intérêt général en cause. Cette notification devra notamment contenir un examen de l'état du marché pour vérifier la justification de l'existence d'un service public et de son périmètre.

(164) Conformément à l'article 19, paragraphe 1, du règlement de procédure, la France est invitée à informer la Commission qu'elle accepte les mesures proposées dans le délai d'un mois à compter de la date de réception de cette proposition. Le gouvernement français est tenu, par cette acceptation, de mettre en œuvre les mesures utiles. S'il n'accepte pas les mesures proposées, la Commission a la possibilité d'ouvrir la procédure visée à l'article 4, paragraphe 4 du règlement de procédure.

²⁵ La gouvernance des aides publiques à la presse, rapport d'Aldo Cardoso au ministre du Budget et au ministre de la Culture et de la Communication du 8 septembre 2010.

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Joaquín ALMUNIA
Vice-président