



MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES CULTURELLES

N° 2009 - 16

RAPPORT

relatif à l'implantation des kiosques à journaux

2 juillet 2009

Michel Balluteau
Inspecteur général des affaires culturelles

Note de synthèse du
R A P P O R T
relatif à l'implantation des kiosques à journaux

A la demande du Président de la République se sont tenus à l'automne 2008 des **Etats Généraux de la Presse écrite**, destinés à établir un bilan précis de la situation des journaux en France, et à formuler des propositions pour leur développement.

Ces travaux furent l'occasion de souligner un constat d'évidence : les journaux ne peuvent être vendus et lus que s'ils sont suffisamment et correctement distribués. Et le lecteur souhaite que les points de vente soient suffisamment nombreux et aisément accessibles. Or le réseau des points de vente de presse n'est pas suffisamment dense .

Aussi bien, le 23 janvier 2009, le Président de la République annonçait : « une mission sera diligentée au niveau national, afin **d'identifier et de lever, dans un délai d'un an, les obstacles techniques et administratifs à la création de nouveaux points de vente**, et de donner une impulsion au développement du réseau ».

En conséquence, la Ministre de la Culture et de la Communication a chargé, par note du 5 juin 2009, l'Inspection générale des Affaires culturelles d'une **mission relative à la création de points de vente de presse écrite, en la centrant essentiellement sur l'implantation des kiosques à journaux.**

Le rapport issu de cette mission confirme l'existence de plusieurs obstacles techniques ou juridiques à l'installation très rapide de tels commerces. Il relève aussi une certaine fragilité du modèle économique, à la fois pour l'implantation des kiosques et pour le commerce pérenne des journaux dans ceux-ci. Un nombre non négligeable des kiosques demeurent fermés sur de longues périodes, le pourcentage étant d'environ 15 % du total des édifices implantés. L'ensemble des constatations relevées durant la mission plaide pour un développement raisonnable et planifié du nombre de kiosques durant les trois ou cinq prochaines années, tenant largement compte de la situation des kiosquiers et respectant les règles de concurrence entre points de vente.

Après avoir dressé un état des lieux, le rapport s'attache plus particulièrement aux considérations juridiques et économiques relatives à l'implantation des kiosques à journaux.

I/ Etat des lieux.

A/ La densité du réseau

Le nombre de points de vente de presse écrite s'établit, au début 2009, à 29 749 dont une partie seulement exclusivement consacrés à la vente de la presse, soit 6 820 magasins, un peu plus de 700 kiosques (dont 670 implantés sur la voirie communale, et 30 dans des centres commerciaux), et les Relay. Ce nombre ne comprend pas les points de vente ressortissant de la PQR et de la PQD qui se situent à hauteur de 50 000 ou 55 000.

Pour 2008, le solde de créations/disparitions était positif de seulement 98. En effet, si 1 576 points de vente ont été ouverts, la disparition massive de commerces au deuxième semestre 2008 a fortement érodé le réseau. Les NMPP envisageaient, pour 2009, la création de 1 300 points de vente, dont 40 kiosques, et estimaient possible la création de 60 kiosques supplémentaires en 2009 « à condition que les procédures administratives soient simplifiées ».

Présentant ces chiffres en janvier 2009, le directeur général des NMPP fixait un objectif de 33 000 points de vente à l'horizon 2011, soit une augmentation d'environ 10% en trois années. **Cet objectif semble très ambitieux** puisqu'il situe aux alentours de 1 000 le solde positif de chacune des trois années 2009, 2010 et 2011, c'est à dire au double de celui de 2007 et à dix fois celui de 2008.

Aussi bien, et compte tenu des réalités des chiffres cités plus haut, le renforcement de la capillarité du réseau passera essentiellement par les points de vente intégrés dans d'autres commerces que celui de la presse, et par l'augmentation du nombre de kiosques à journaux. Les acteurs du monde de la presse plaident pour un accroissement du nombre de points de vente au contact le plus direct de la population. Il s'agit donc du choix d'une **politique de l'offre**, sans doute réaliste dans la mesure où les choix d'implantation des points de vente respectent les facteurs locaux de commercialité et correspondent à des besoins ressentis par la population.

Les organisations professionnelles de la presse ont fait connaître, et depuis longtemps pour certaines, les solutions qu'elles proposent pour améliorer la distribution et augmenter le nombre de points de vente, et qui sont examinées au fil de ce rapport.

B/ Le particularisme des kiosques à journaux.

Le **Conseil Supérieur des Messageries de Presse** considère la formule des kiosques comme pouvant « constituer une alternative permettant d'assurer la pérennité de la vente de la presse dans les centres-villes ». **Les kiosques sont une réponse partielle, mais significative, à la crise des commerces traditionnels de centres-villes.** Ils doivent s'inscrire dans une politique d'aménagement élaborée en concertation avec les municipalités. Les éléments relevant de la concurrence entre points de vente doivent d'évidence être pris en compte au cours de cette concertation.

La plupart des kiosques relèvent d'une société spécialisée, l'AAP (Administration Affichage et Publicité) qui finance la fabrication, l'installation et l'entretien des édifices. Elle n'a pas de responsabilité dans le commerce des journaux qui relève du schéma habituel issu de la Loi Bichet. L'AAP est donc responsable de ce mobilier urbain, mais pas de son contenu presse. Elle commercialise l'affichage apposé au dos des édifices, qui constitue l'essentiel de ses recettes.

Ce point est important, dans la mesure où l'AAP favorise évidemment le commerce de la presse en installant des kiosques, mais ses recettes sont indépendantes de ce commerce. En d'autres termes, les kiosques fermés à la vente de presse apportent des recettes à la société, comme ceux ouverts.

Le modèle économique de l'AAP n'est pas sans une certaine fragilité, dans la mesure où le secteur de la publicité connaît actuellement des difficultés. Par ailleurs, la tendance des municipalités est en général de limiter la publicité extérieure, par le biais des règlements locaux de publicité, avec le risque de diminuer le chiffre d'affaires des prestataires.

C/ Le métier de kiosquier doit être rendu plus attractif.

L'accroissement du nombre de kiosques passe obligatoirement par une amélioration de la situation des kioskiers, qui ont la qualité de travailleur indépendant, titulaire d'un mandat pour la vente de la presse.

La baisse des ventes de journaux, déjà constatée en 2008, continue en 2009. Elle est diverse selon les familles de titres, et les titres eux-mêmes, mais une baisse de l'ordre de 15 à 20 % sur deux années est probable. Il s'ensuit que les hausses de commissions décidées depuis quelque temps sont en quelque sorte compensées, et parfois au-delà, par la baisse du volume des ventes. Il existe ainsi, à ce niveau, **une fragilité du modèle économique de la vente de la presse en kiosque**, accentuée sans doute par les effets de la distribution de journaux gratuits sur les axes de passage importants de population.

II/ Le développement du nombre de kiosques.

A/ Le plan présenté par l'AAP.

Le plan de développement présenté en avril 2009 par l'AAP comporte un **objectif de 1.000 kiosques, contre 700 environ à l'heure actuelle, puis de 2 000, ce qui peut paraître excessif.**

Si l'augmentation du nombre de kiosques sur Paris est raisonnable – passer de 371, dont 330 ouverts au 1^{er} janvier 2009, à 400 -, le surplus de l'estimation paraît peu réaliste. En effet, il existe 316 kiosques hors Paris, et le plan de l'AAP envisage 600 dans un premier temps, puis 1 600, soit un stock multiplié par cinq sur une durée non indiquée dans le plan, mais qui devrait se situer entre trois et cinq années. En tout état de cause, il conviendrait, pour Paris, de donner la priorité sur la réouverture des kiosques fermés, au besoin par changement d'implantation.

Pour mener à bien son projet, l'AAP souhaite une aide financière qui ne pourrait être envisagée, selon le rapporteur que si la société, dans la durée du plan, demandait à ses actionnaires de renoncer à leurs dividendes.

B/ Financement.

Le recours au FISAC (Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce) demandé par la FNPF, le SPMI, le SPQN, et l'AMF s'avère très difficile.

Certes, le particularisme de la vente de biens culturels a fait l'objet d'une attention particulière des Pouvoirs publics, dans le cadre du FISAC. Aussi bien, et dans une limite globale de crédits annuels d'un million d'euros, certaines librairies et magasins spécialisés en vente de phonogrammes, CD et autres biens culturels peuvent se voir attribuer des subventions.

Si le dispositif était étendu à la presse, il semblerait logique de s'adresser, non pas aux kiosques appartenant à l'AAP, mais plus aux points de vente de presse indépendants, relevant du commerce traditionnel, singulièrement dans des quartiers en revitalisation, et s'intégrant dans une opération collective de niveau communal.

Le secteur de la publicité peut constituer une piste de réflexion, dans la mesure où une diminution des charges de l'AAP, et particulièrement du coût de taxe locale sur la publicité extérieure, perçue par les communes, pourrait être recherchée, puisqu'à compter de 2010, les communes ont la possibilité de prévoir une exonération totale ou une réfaction de 50 % pour une ou plusieurs catégories de publicités fixées limitativement. Parmi celles-ci figurent « les dispositifs apposés sur des éléments de mobilier urbain », dont relèvent les kiosques à journaux.

Le Fonds de modernisation de la presse quotidienne pourrait être mis à contribution, et la Direction du développement des médias devrait pouvoir évaluer, en concertation avec les fédérations d'éditeurs siégeant au Comité d'orientation de ce Fonds, la possibilité de voir l'AAP mandatée, sur une durée de trois ans, par des éditeurs, pour créer des kiosques à journaux, et bénéficier en conséquence d'aides de ce fonds.

L'Institut de financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) est en mesure de garantir des prêts consentis par les organismes bancaires à des sociétés du secteur de la culture, dans les conditions prévues par les textes le régissant. Il est suggéré à la DDM de proposer à l'IFCIC un avenant à la convention liant les deux entités, afin de prévoir la possibilité pour une société chargée de l'implantation et de l'entretien de points de vente de presse, de bénéficier d'une garantie de cet organisme.

C/ Des obstacles juridiques ou administratifs.

Les éditeurs de presse, comme les sociétés de messageries et l'AAP mettent régulièrement l'accent sur la **durée qu'ils jugent excessive des procédures** utilisées par les municipalités pour autoriser l'implantation des kiosques.

Il convient cependant de remarquer **qu'il est légitime pour un maire de s'entourer de garanties juridiques** avant de prendre une décision d'autorisation, et que la presse ne peut échapper au droit commun, au seul motif de ce qu'elle représente dans la société.

Toutefois, il semble bien que les modalités juridiques susceptibles de s'appliquer à l'installation de kiosques à journaux s'avèrent moins contraignantes que celles souvent mises en œuvre. Le rapport met en particulier l'accent sur les solutions offertes par la convention d'occupation temporaire du domaine public et la permission de voirie, alors que la délégation de service public (solution retenue pour Paris, mais où la Ville devient propriétaire des kiosques dès leur installation constitue une dérogation au cas général) et le marché public, peuvent ne pas être choisis par les communes. Ce point important a fait l'objet de recherches approfondies, notamment avec l'Association des Maires de France, qui se montre favorable à l'élaboration en commun d'une « Charte » recommandant les procédures adéquates.

Quel que soit le mode juridique par lequel une collectivité territoriale permet l'installation de kiosques à journaux, **elle ne peut s'exonérer du respect de mesures de publicité sans courir le risque de fragiliser l'acte d'autorisation.**

Cependant, lorsque la collectivité accorde une permission de voirie ou conclut une convention d'occupation domaniale, elle reste libre de définir les modalités de publicité et mise en concurrence les mieux adaptées à l'objet et aux caractéristiques du contrat. Elle peut ainsi retenir des modalités qui retarderont peu la décision d'autorisation d'implantation.

Par ailleurs, diverses obligations auxquelles sont soumises les implantations de kiosques tiennent aux **règles de l'urbanisme.**

Considéré comme mobilier urbain, l'édifice ne requiert pas de demande de permis de construire ; son implantation est décidée par le Maire de la commune. Une question particulière est posée dans le cas d'une implantation demandée dans une « **zone protégée** », et notamment aux abords d'un monument historique, telle que définie à l'article L 621-30-1 du Code du Patrimoine. L'implantation, considérée comme un « changement de l'aspect du lieu » est soumise à **autorisation spéciale, décidée par le Préfet sur avis consultatif de l'Architecte des bâtiments de France** (Art L 621-31 et L 631-32 du Code du Patrimoine).

Selon l'AAP, l'intervention des ABF se conclut par une **dizaine de refus d'implantations par an**, majoritairement à Paris. Il s'agit d'une difficulté retardant le traitement des dossiers. Il n'est cependant pas envisageable de modifier (au surplus par la loi) les textes applicables. Mais là encore, le rapporteur a été frappé par l'ouverture d'esprit des fonctionnaires rencontrés à ce sujet, autant au SDAP de Paris qu'à la Ville de Paris, qui seraient sensibles à être consultés non pas « au coup par coup », mais sur un plan cohérent, que devrait s'attacher à présenter l'AAP.

Conclusion

Pour l'essentiel, il s'agit de prévoir, sur une période de trois ou cinq ans, et par un plan global établi dans la concertation, les lieux où un kiosque peut être implanté, selon les critères propres à la vente des publications de presse, et susceptibles d'assurer une rémunération suffisante des kiosquiers.

Il convient aussi de ne pas être trop ambitieux. Un objectif raisonnable doit être défini et affiché. C'est à cette condition qu'un véritable « Plan de mobilisation » en faveur des kiosques à journaux sera admis, conforté par la « Charte » à établir avec l'AMF sur les procédures juridiques d'implantation.

SOMMAIRE

pages

- Annexe 1 : Lettre de mission en date du 5 juin 2009
- Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées
- Annexe 3 : Evolution du réseau (nombre de kiosques)
- Annexe 4 : Position du SPQN remise lors de Etats généraux de la presse
- Annexe 5 : Déclaration Association des Maires de France et Fédération

A la demande du Président de la République en date du 20 novembre 2008 des **Etats Généraux de la Presse écrite**, destinés à établir un bilan précis de la situation des journaux en France, et à formuler des propositions pour leur développement.

- Annexe 6 : Circulaire du 24 octobre 2003 relative au dispositif de soutien aux journaux
- Annexe 7 : Circulaire du 8 janvier 2009 sur le système de biens culturels et le travail modifié, du 30 janvier 2009
- Annexe 8 : FISAC : Opérations de soutien aux commerces de biens culturels
- Annexe 9 : Plan de développement des kiosques, présenté par l'AAP

A l'issue d'un processus de coordination interministérielle et d'arbitrage, le Président de la République, par une allocution prononcée le 23 janvier 2009², a fait connaître les décisions relevant de l'Etat et a appelé les acteurs de la presse écrite à amplifier leur action dans plusieurs domaines relevant de leur propre responsabilité.

Ces travaux furent l'occasion de souligner un constat d'évidence : les journaux ne peuvent être vendus et lus que s'ils sont suffisamment et correctement distribués.

Ce peut être le cas avec l'abonnement, donnant lieu à transport par La Poste ou par portage, et pour lesquels plusieurs mesures importantes ont à nouveau été prises cette année.

Ce doit être le cas, aussi, pour la vente au numéro. Pour cela plusieurs conditions sont à réunir, tenant à l'organisation et au fonctionnement du réseau de distribution, de l'éditeur au diffuseur. Ces conditions sont de nature diverse : certaines tiennent à la rémunération des diffuseurs de presse, qui doivent être suffisamment attractives pour attirer et retenir ces professionnels, d'autres ont trait au fonctionnement des sociétés de messageries et des dépôts, ainsi qu'à la nature et au volume des périodiques offerts à la vente.

Le lecteur, lui, est par construction étranger à ces débats internes au monde de la presse. **Ce qu'il souhaite, c'est que les points de vente soient suffisamment nombreux et aisément accessibles. La question de la création et du maintien de ceux-ci constitue donc une question centrale.** Or le constat a été fait à nouveau lors des débats de l'automne dernier : le réseau des points de vente de presse n'est pas suffisamment dense .

Parmi les mesures recommandées par le Livre vert précité figure celle-ci :

« 1-3 Simplifier les règles d'autorisation et d'implantation des kiosques à journaux afin d'en augmenter le nombre. Les kiosques à journaux sont soumis à des procédures

¹ Livre Vert des Etats Généraux de la Presse Ecrite. Ministère de la Culture et de la Communication. 8 janvier 2009.

² Discours de M. le Président de la République à la suite de la remise du Livre vert des Etats généraux de la presse écrite. Palais de l'Élysée – Vendredi 23 janvier 2009.

d'autorisation et d'implantation qui peuvent retarder leur installation. Il est proposé de les simplifier, afin de développer ce type de points de vente ».³

Aussi bien, le 23 janvier 2009, le Président de la République annonçait : « une mission sera diligentée au niveau national, afin d'identifier et de lever, dans un délai d'un an, les obstacles techniques et administratifs à la création de nouveaux points de vente, et de donner une impulsion au développement du réseau ».

En conséquence, la Ministre de la Culture et de la Communication a chargé, par note du 5 juin 2009⁴, l'Inspection générale des Affaires culturelles d'une **mission relative à la création de points de vente de presse écrite, en la centrant essentiellement sur l'implantation des kiosques à journaux**. Il n'était en effet pas envisageable d'engager une réflexion plus large dans un laps de temps aussi bref, puisque la mission devait rendre ses conclusions à la fin du mois de juin 2009, dans la perspective d'une réunion, prévue en juillet, des « différents acteurs de la réforme » de la distribution⁵.

Dans ce rapport, le terme « kiosque à journaux » est employé comme désignant l'édifice édifié sur le domaine public, et relevant du mobilier urbain, destiné essentiellement à la vente de presse. D'autres kiosques existent, en nombre limité, implantés notamment dans des galeries marchandes ou centres commerciaux ; sauf indication contraire dans les développements qui suivent, ceux-là ne font pas l'objet de réflexions dans le présent rapport, les questions qu'ils posent étant par nature très différentes de celles des kiosques implantés sur le domaine public communal.

La mission s'est appuyée sur plusieurs travaux antérieurs, notamment ceux des organisations professionnelles d'éditeurs de la presse écrite, de l'Association des Maires de France, de l'Union des diffuseurs de presse, des sociétés de messageries, et de l'AAP (société spécialisée dans l'installation et la maintenance de la plupart des kiosques en France), dont plusieurs responsables ont été rencontrés et mis à contribution⁶.

Par ailleurs, la Correspondance de la Presse ayant fait état de la nomination de cette mission dans son numéro du 10 juin 2009, plusieurs acteurs du monde de la presse ont bien voulu se manifester et apporter des informations souvent très utiles. Enfin, les fonctionnaires des services concernés des ministères de l'Economie et de la Culture et de la Communication, et ceux de la Ville de Paris ont accepté de rencontrer sans délai le rapporteur et de l'éclairer. Que tous trouvent ici des remerciements pour leur disponibilité dans une période très brève.

Le rapport issu de cette mission confirme l'existence de plusieurs obstacles techniques ou juridiques à l'installation très rapide de tels commerces. Il relève aussi une certaine fragilité du modèle économique, à la fois pour l'implantation des kiosques et pour le commerce pérenne des journaux dans ceux-ci. Chacun a pu remarquer qu'un nombre non négligeable des kiosques demeurent fermés sur de longues périodes, le pourcentage étant d'environ 15 % du total des édifices implantés, ce qui ne constitue pas un problème négligeable. **L'ensemble des constatations relevées durant la mission plaide pour un développement raisonnable et planifié du nombre de kiosques** durant les trois ou cinq

³ Livre vert, p. 25.

⁴ En annexe 1.

⁵ Termes employés par la Ministre lors de sa conférence de presse du 17 juin 2009, consacrée à la « mise en œuvre des mesures issues des Etats généraux de la presse écrite ».

⁶ La liste des personnes rencontrées figure en annexe 2.

prochaines années, tenant largement compte de la situation des kiosquiers et respectant les règles de concurrence entre points de vente.

Après avoir dressé un état des lieux, le rapport s'attache plus particulièrement aux considérations juridiques et économiques relatives à l'implantation des kiosques à journaux.

I/ Etat des lieux.

Avant d'envisager des mesures susceptibles de permettre une augmentation du nombre de kiosques à journaux, il convient de dresser un état des lieux, apportant des informations précises sur la densité du réseau des points de vente et sur les propositions émises par les professionnels de la presse pour densifier ce réseau. Les kiosques à journaux comportent des caractéristiques particulières qu'il convient de rappeler, et la situation des kiosquiers doit évidemment être largement prise en compte dans le constat et dans les propositions qui seront faites pour l'augmentation du nombre de points de vente.

1/ La densité du réseau

Le nombre de points de vente de presse écrite appartenant au réseau des NMPP (Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne) et des MLP (Messageries Lyonnaises de Presse) **s'établit, au début 2009, à 29 749⁷**. Le réseau apparaît ainsi moins dense que celui de pays comparables, comme l'Allemagne ou l'Italie.

Surtout, il convient de souligner qu'une partie seulement de ces commerces sont exclusivement consacrés à la vente de la presse⁸, soit 6 820 magasins, un peu plus de 700 kiosques⁹ (dont 670 implantés sur la voirie communale¹⁰, et 30 dans des centres commerciaux), et les Relay (notamment dans les gares et aéroports). Ce nombre ne comprend pas les points de vente ressortissant de la PQR et de la PQD qui se situent à hauteur de 50 000 ou 55 000, et ne sont pas pris en compte dans les développements du présent rapport.

Pour 2007, le solde, positif, entre créations et disparitions de points de vente, s'est élevé à 574.

Pour 2008, ce solde était toujours positif, mais de seulement 98. En effet, si 1 576 points de vente ont été ouverts, la disparition massive de commerces au deuxième semestre 2008¹¹ a fortement érodé le réseau.

Les NMPP envisageaient en début d'année 2009, et pour la totalité de cette année, la création de 1 300 points de vente supplémentaires dans leurs dépôts. Leur répartition est la suivante :

⁷ Des données chiffrées précises, fournies par les NMPP en juin 2009, figurent en annexe 3)

⁸ Il est évidemment fait abstraction, ici, de la vente de friandises, plans de ville ou parapluies ... qui constituent cependant un accessoire de rémunération non négligeable dans certains cas.

⁹ A la fin mai 2009, les NMPP décomptaient 721 kiosques, dont 612 actifs et 109 inactifs.

¹⁰ Dont près de 380 à Paris (dont 36 inactifs) et 60 à Marseille.

¹¹ Pour une large part, fermeture de librairies-papeteries, bureaux de tabac, commerces de centre-ville

120 enseignes Magpresse et maisons de la Presse, 150 rayons intégrés dans les grandes surfaces, 900 « points de vente de quotidiens ou complémentaires », et 40 kiosques¹².

Les NMPP estimaient possible, toujours en ce début d'année 2009, la création de 60 kiosques supplémentaires en 2009 « à condition que les procédures administratives soient simplifiées ».

Présentant ces chiffres en janvier 2009, le directeur général des NMPP fixait un objectif de 33.000 points de vente à l'horizon 2011, soit une augmentation d'environ 10% en trois années. **Cet objectif semble très ambitieux** puisqu'il situe aux alentours de 1.000 le solde positif de chacune des trois années 2009, 2010 et 2011, c'est à dire au double de celui de 2007 et à dix fois celui de 2008.

Compte tenu des évolutions profondes depuis quelques années, en termes de commercialité, des commerces de centre-ville (valeur des fonds de commerce, recherches de surfaces par les grandes enseignes de vêtement, lunetteries, téléphonie mobile etc.) il est difficile d'envisager une augmentation significative du nombre de magasins dédiés à la vente de journaux au cœur commerçant des agglomérations. Cet élément, toutefois, n'entre pas dans le champ du présent rapport.

Aussi bien, et compte tenu des réalités des chiffres cités plus haut, le renforcement de la capillarité du réseau passera essentiellement par les points de vente intégrés dans d'autres commerces que celui de la presse, et par l'augmentation du nombre de kiosques à journaux. C'est par ces moyens que la vente de journaux suivra les évolutions de populations (nouveaux quartiers, transports en commun..).

A noter que ces évolutions différenciées des divers modes de vente au numéro ne sont pas neutres pour les éditeurs et pour les sociétés de messageries, dans la mesure où la rémunération moyenne servie aux points de vente complémentaires (bars, épicerie..) est de 10 %, celle des grandes surfaces est de 17 %, celle versée aux diffuseurs spécialisés, en cours de revalorisation est de l'ordre de 20% actuellement, et devrait à terme se situer à 25 %¹³.

Elles ne sont pas neutres non plus, dans la mesure, essentielle, où ces différents points de vente ne proposent pas le même nombre de journaux.

Ainsi, les syndicats d'éditeurs et les sociétés de messageries se trouvent aujourd'hui devant des choix de modes de distribution et réseaux à utiliser. Il est clair, par exemple, surtout dans une situation de décroissance globale de la vente de journaux, que favoriser les abonnements par une politique de prix attractifs ou par un portage plus efficace, se fait au détriment de la vente au numéro et fragilise d'autant les commerces ou les kiosques.

Mais au total **les acteurs du monde de la presse plaident pour un accroissement du nombre de points de vente au contact le plus direct de la population.** Il s'agit donc du choix d'une **politique de l'offre**, sans doute réaliste dans la mesure où les choix d'implantation des points de vente respectent les facteurs locaux de commercialité et correspondent à des besoins ressentis par la population. Par ailleurs, la vente au numéro dynamise les ventes, contrairement à l'abonnement, dans la mesure où l'acheteur d'une

¹² Chiffres cités par La Correspondance de la Presse du 12 février 2009, p.5.

¹³ Ce qui la mettra au niveau des standards européens.

publication peut être attiré par une autre au moment de l'achat au kiosque où à la maison de la Presse.

2/ Les solutions proposées par la presse.

Les organisations professionnelles de la presse ont fait connaître, et depuis longtemps pour certaines, les solutions qu'elles proposent pour améliorer la distribution et augmenter le nombre de points de vente.

Ainsi pour le **SPQN** (Syndicat de la Presse Quotidienne Nationale), dans une note remise le 12 novembre 2008 dans le cadre des Etats généraux de la presse (en Annexe 4). En dehors des préconisations dont l'étude n'entre pas dans le champ du présent rapport, le SPQN met l'accent sur la nécessité d'avoir « une forte densité des points de vente (...) condition indispensable au développement économique de la presse quotidienne ». Sur ce point, le syndicat, qui souligne une « volonté politique commune avec les Maires de France », demande « l'intensification de l'implantation des kiosques à journaux », « l'ouverture à la presse du dispositif actuel de Soutien aux commerces de biens culturels ¹⁴ ».

Le **SPMI** (Syndicat de la Presse Magazine d'information) s'exprime de manière très proche.

L'Association des Maires de France et la Fédération Nationale de la Presse Française ont publié le 20 novembre 2009, à l'occasion du Congrès de la FNPF de Lyon, une déclaration (en Annexe 5) dont les termes sont proches de ceux du SPQN ci-dessus, s'agissant de l'implantation de kiosques. Le soutien de l'AMF, qui s'est traduit notamment par une sensibilisation des Maires dans ses bulletins d'information, constitue évidemment un élément fort, militant pour le développement de telles implantations.

La **FNPS** (Fédération Nationale de la Presse Spécialisée), outre ses actions relatives à l'offre de presse (quantités fournies, système de l'assortiment, produits presse etc.), milite en faveur de points de vente plus nombreux, dont des kiosques susceptibles d'accueillir au moins un millier de titres. La Fédération s'est montrée assez réservée sur les points de vente supplétifs, en raison de leur offre structurellement limitée.

Les éditeurs de journaux à vocation régionale, départementale ou locale font état de préoccupations différentes. Certes, tous sont favorables à une plus grande densité du réseau, au besoin grâce à l'implantation de nouveaux kiosques. Les journaux de la **PQR et de la PQD** sont le plus souvent distribués en dehors des sociétés de messageries, par des circuits propres à ces journaux. Ceux de la PHR passent par le dépositaire local. Tous utilisent un grand nombre de points de vente supplétifs (bureaux de tabac, boulangeries et autres commerces de proximité).

¹⁴ Par le biais du FISAC ; voir le développement plus loin dans le rapport.

S'agissant de la **PHR**, environ 2 millions d'exemplaires sont diffusés chaque semaine, dont 50 000 environ sont portés, et 800 000 environ sont acheminés par La Poste. Le reste, soit près de 60 % (ou 1 150 000 exemplaires), est vendu au numéro, à un prix moyen de 1,14 Euro en 2008. Ce prix de vente entraîne évidemment des commissions peu élevées, et peu motivantes, notamment pour les dépositaires. A noter que la plupart des journaux de la PHR ne bénéficient pas d'informations précises, point de vente par point de vente, sur le nombre d'exemplaires vendus, entraînant de grandes difficultés pour le réglage des quantités. Par ailleurs, les diffuseurs rencontrent généralement de grandes difficultés à obtenir des exemplaires supplémentaires, en cas de fortes demandes du public, par le canal des dépositaires. Ceci constitue d'ailleurs un problème majeur, et pour toutes les familles de presse. Aussi bien, les éditeurs de PHR ont-ils la préoccupation de négocier directement la présence de leurs journaux dans des commerces de proximité, avec négociations au cas par cas, des quantités fournies et de la rémunération servie.

Aussi bien, la presse régionale, départementale et locale exprime-t-elle des préoccupations différentes de celles des éditeurs à vocation nationale dans la mesure où une part importante de leurs ventes aux numéros se réalise selon un circuit particulier. Mais il pourrait être judicieux, au contraire, de réfléchir à une mise en commun de tout ou partie de ces réseaux dédiés avec la presse nationale. Ceci est toutefois en dehors du champ du présent rapport.

3/ Le particularisme des kiosques à journaux.

Le **Conseil Supérieur des Messageries de Presse**, au terme de la réflexion conduite en 2006 par son « Atelier création et maintien des points de vente en centres-villes », a publié le 13 avril 2006 une « **Etude sur les évolutions nécessaires à l'avenir de la distribution de la presse** » présentant la formule des kiosques comme pouvant « constituer une alternative permettant d'assurer la pérennité de la vente de la presse dans les centres-villes »¹⁵.

Le Conseil Supérieur poursuit : « L'AAP s'est à présent fixée une priorité de développement réseau afin d'accompagner les éditeurs sur une dimension qu'ils jugent essentielle. (...) L'implantation de kiosques, qui passe par une négociation avec les collectivités territoriales, s'inscrit aisément dans une réflexion sur l'animation des quartiers et autour des projets d'urbanisme. Ce point est jugé très positif, à un moment où les infrastructures de transports urbains connaissent de profondes mutations. Si l'implantation de kiosques constitue une réponse à la disparition des points de vente, il est souligné qu'elle n'en reste pas moins une réponse partielle. Ce réseau est présenté comme un réseau de complément, car en matière d'exposition des publications notamment, il ne peut apporter aux éditeurs les mêmes prestations que les points de vente les plus significatifs ».

Cette position très claire apparaît tout à fait pertinente. **Les kiosques sont une réponse partielle, mais significative, à la crise des commerces traditionnels de centres-villes.** Ils doivent s'inscrire dans une politique d'aménagement élaborée en concertation entre les municipalités – qui ont la décision d'autoriser les implantations- et les professionnels de la presse. Les éléments relevant de la concurrence entre points de vente doivent d'évidence être pris en compte au cours de cette concertation.

¹⁵ Rapport CSMP du 13 avril 2006, p. 4

L'initiative de la réflexion susceptible de conduire à la création d'un kiosque incombe à la municipalité, au dépositaire de presse territorialement intéressé ou, très souvent, à une société spécialisée, l'AAP (Administration Affichage et Publicité). Bien entendu, d'autres sociétés pourraient, à l'avenir, venir concurrencer l'AAP.

Créée en 1911, l'AAP finance la fabrication, l'installation et l'entretien des kiosques à journaux gérés sous sa responsabilité. Elle n'a pas de responsabilité dans le commerce des journaux qui relève du schéma habituel issu de la Loi Bichet. L'AAP est donc, en quelque sorte, responsable de ce mobilier urbain, mais pas de son contenu presse.

Cette société est détenue à 51 % par les NMPP et Transport Presse, et à 49 % par Hachette. Son chiffre d'affaires annuel est de l'ordre de 25 à 30 millions d'euros. Depuis une modification de ses statuts intervenue en 2004, les éditeurs sont devenus majoritaires au sein du conseil d'administration (8 sièges sur 13), et le Président de ce conseil est lui-même éditeur.

A la demande des municipalités, des dépositaires, ou à sa propre initiative, elle engage des études d'implantation de kiosques, et le processus de décision. En cas de création, la société est chargée de la construction¹⁶ puis de la maintenance du parc de points de vente ; en outre elle commercialise l'affichage apposé au dos des édifices, qui constitue l'essentiel de ses recettes.

Ce point est essentiel, dans la mesure où l'AAP favorise évidemment le commerce de la presse en installant des kiosques, mais ses recettes sont indépendantes de ce commerce.

En d'autres termes, les kiosques fermés à la vente de presse apportent des recettes à la société, comme ceux ouverts.

Les réformes de structure intervenues depuis quelques années permettent de considérer que l'objectif de l'AAP est bien de favoriser le commerce des journaux, et donc à terme rapproché, de **résorber complètement le nombre de kiosques fermés et d'en ouvrir de nouveaux**. Et l'équipe de direction actuelle travaille incontestablement dans ce sens. Mais cet objectif n'est pas encore atteint ; ainsi pour Paris, au 1^{er} janvier 2009, 41 kiosques étaient fermés, pour 330 ouverts ; au 1^{er} janvier 2006, ces nombres étaient respectivement de 94 et 273. En dehors de Paris, les kiosques de l'AAP étaient, au 1^{er} janvier 2009, de 316, dont 225 ouverts et 91 fermés.

Le modèle économique de l'AAP n'est pas sans une certaine fragilité, dans la mesure où ses recettes proviennent exclusivement de la publicité. Ses produits ont permis, ces dernières années, à la fois de financer l'implantation de kiosques, mais en nombre limité par rapport à ses prévisions de croissance (voir infra), et de verser des dividendes à ses actionnaires.

Mais deux considérations doivent être apportées.

D'une part, la conjoncture économique ne va pas dans le sens d'un accroissement des recettes issues de la publicité ; même s'il n'est pas constaté de diminution de la surface effectivement utilisée par l'affichage sur les kiosques, qui demeurent un support très apprécié des

¹⁶

Il existe plusieurs modèles de kiosques pouvant s'adapter à l'urbanisme des quartiers.

annonceurs, il est raisonnable d'estimer que la ressource ne sera pas en augmentation cette année.

D'autre part, **la tendance des municipalités est en général de limiter la publicité extérieure**, avec le risque de diminuer le chiffre d'affaires des prestataires.

Les préconisations du rapport rendu en juin 2009 par M. le Sénateur Ambroise Dupont¹⁷ vont dans ce sens, et proposent de soumettre l'implantation du mobilier urbain à concertation : « Enfin, le traitement du mobilier urbain¹⁸, objet de contrat entre prestataire et commune, ne doit pas être isolé. La réflexion sur la densité publicitaire doit en effet prendre en compte toutes les catégories de dispositifs. Ainsi le nombre et les emplacements gagneraient à être précisés dans le règlement local, ou comme proposé, le PLU. La soumission de ce dernier à concertation et à enquête publique permettrait de ce fait d'informer le citoyen des implantations de ce mobilier urbain comme partie intégrante du projet communal »¹⁹.

Le Sénateur aborde plus loin le cas de la **publicité aux abords des écoles** : « Il est ainsi proposé d'ajouter les écoles maternelles et primaires à la liste des interdictions de principe prévue par l'article L 581-4 du code de l'environnement, protégeant actuellement certains secteurs particuliers (monuments historiques, sites classés..), et d'ajouter à la liste des protections relatives de l'article L 581-8 une interdiction de publicité à moins de 100 mètres et dans le champ de visibilité desdits établissements. Cette interdiction pourrait être levée par le biais d'un règlement local de publicité, comme c'est le cas pour les abords de monuments historiques »²⁰.

Ces propositions vont dans le sens d'un relatif durcissement des conditions d'admission de la publicité, notamment dans les villes, et éventuellement d'un allongement des délais pour l'implantation des kiosques.

Il conviendra donc que la presse, l'AAP et la Direction du Développement des médias suivent avec attention l'évolution du régime de la publicité extérieure. Les premiers devront être vigilants lors de la préparation des règlements locaux de publicité dans les villes où des kiosques à journaux sont implantés. (Préconisation n° 1).

Par ailleurs, s'agissant des personnes, **l'AAP n'intervient ni dans le recrutement du diffuseur, ni dans sa rémunération** (celui-ci ne perçoit pas de revenu tiré de la publicité), ni bien entendu dans l'assortiment du point de vente.

Pour chaque kiosque, est signée avec la ville une convention d'occupation du domaine public (en général d'une durée de quinze ans), entraînant la perception d'un loyer par la commune, qui en outre perçoit le produit de la taxe sur l'affichage.

A Paris, pour l'implantation et l'entretien des édifices, désormais, il s'agit d'une délégation de service public, à renouveler en fin 2015, avec **transfert de propriété des kiosques à la commune**, dès leur installation. Par ailleurs, depuis octobre 2005, et en

¹⁷ « Publicité extérieure, enseignes et préenseignes » ; rapport aux secrétaires d'Etat à l'Ecologie et à l'Aménagement du Territoire par M. Ambroise Dupont, Sénateur

¹⁸ Dont les kiosques, expressément visés par cette partie du rapport.

¹⁹ Page 21 du rapport de M. Dupont.

²⁰ Page 25 du rapport de M. Dupont.

application d'une seconde délégation de service public dont l'échéance se situe en septembre 2010, l'AAP intervient dans la gestion des kiosquiers (mutations, formation etc..). Mais la décision du recrutement, le choix de celui ou celle qui tiendra le point de vente, incombe au Maire de Paris, après avis consultatif d'une commission ad hoc présidée par un élu (actuellement le maire du 9^e arrondissement). A noter que le kiosquier est « titularisé » dans son emploi à partir d'un total annuel de commissions de 34 000 euros, ce qui est le cas d'environ la moitié du total des kiosques ouverts.

La présence sur ce marché d'une seule société, l'AAP, est un fait, et il semble qu'aucune autre société, spécialisée par exemple dans la publicité ou le mobilier urbain, n'ait jusqu'à présent présenté des offres de service aux municipalités. Bien entendu, il n'est pas certain que cette situation se prolonge indéfiniment ; en particulier pour Paris susceptible de représenter un enjeu d'importance en matière de publicité, il conviendra de voir si d'autres postulants que l'AAP se manifestent lors de l'engagement du processus de renouvellement de l'actuelle concession, à l'horizon 2015.

4/ Le métier de kiosquier à rendre plus attractif.

L'accroissement du nombre de kiosques passe obligatoirement par une amélioration de la situation des kiosquiers, qui ont la qualité de travailleur indépendant, titulaire d'un mandat pour la vente de la presse.

L'existence de kiosques fermés, souvent sur de longues périodes, s'explique notamment par la difficulté à recruter des personnes acceptant des conditions de travail difficiles (forte amplitude des horaires, exposition directe aux variations climatiques, manutention importante et répétitive etc..). La responsabilité du monde de la presse est d'assurer à ces professionnels des conditions de travail convenables.

Certes, ces éléments n'entrent pas directement dans le champ de ce rapport, et il ne sera donc pas apporté de longs développements à ce sujet.

Mais il paraît cependant opportun de rappeler, par exemple, que sur les 330 kiosques parisiens actuellement en activité, 61 ont un chiffre d'affaires annuel inférieur à 100 000 euros, ce qui correspond à des commissions versées aux kiosquiers de 21 000 euros, sur lesquels il convient d'acquitter des charges sociales. Seuls 63 kiosques ont un chiffre d'affaires annuel supérieur à 300 000 euros, correspondant à des commissions de 63 000 euros (hors charges sociales) ; ces kiosques doivent le plus souvent être tenus avec l'aide d'employés, rémunérés évidemment par le kiosquier.

Or, ces rémunérations ont été revalorisées depuis quelques années, puisque les taux de base pour la vente en kiosque des quotidiens est passé de 15 % (hors Paris) et 17 % (à Paris), au 1^{er} janvier 2005, à respectivement 18,5% et 20,5 % au 1^{er} juillet 2009. Pour les autres publications, les taux sont désormais de 19,5 % (Banlieue parisienne et Province) et 21,5 % (Paris et Grandes Villes). **Ces augmentations sont significatives.**

Toutefois, la baisse des ventes de journaux, déjà constatée en 2008, continue en 2009. Elle est diverse selon les familles de titres, et les titres eux-mêmes, mais une baisse de l'ordre de 15 à

20 % sur deux années est probable. **Il s'ensuit que les hausses de commissions sont en quelque sorte compensées, et parfois au-delà, par la baisse du volume des ventes.**

Il existe ainsi, à ce niveau, **une fragilité du modèle économique de la vente de la presse en kiosque**, accentuée sans doute par les effets de la distribution de journaux gratuits sur les axes de passage importants de population. **La multiplication de kiosques, à moins qu'ils viennent compenser la fermeture de commerces traditionnels, notamment en centre-ville, ne peut être envisagée sans une étude préalable, concertée, planifiée sur une certaine période (trois ou cinq ans), concluant à la viabilité du kiosque du point de vue, aussi, du kiosquier.**

Face à une situation financière qui se détériore, il n'est pas anormal de voir les kiosques étendre leur gamme de produits « hors-presse » (encyclopédies etc..), et surtout étrangers à la presse (parapluies ou bouteilles d'eau minérale selon la saison, livres d'occasion, friandises, Tour Eiffel et autres articles « de Paris »).

Si cette extension de l'activité des kiosques peut poser problème aujourd'hui, notamment au regard de l'esthétique de l'édifice et des conditions de circulation des piétons alentour, **il pourrait sans doute être sérieusement envisagé d'y consentir, par un développement concerté et maîtrisé des ces activités annexes.** Il semble d'ailleurs que la Ville de Paris puisse envisager, dans la perspective du renouvellement de la concession en 2015, l'implantation de kiosques plus vastes que ceux existant dans la Capitale et abritant des activités connexes. Cette solution serait de nature à diminuer la fragilité économique d'un grand nombre de points de vente de presse.

Un groupe de travail réunissant, sans doute sous l'égide du Conseil Supérieur des Messageries de Presse, des représentants des communes, les messageries et éditeurs de presse, l'AAP, les ministères concernés (Culture et Communication –DDM et SDAP- , Consommation, Concurrence ..) devrait être réuni afin d'imaginer une évolution éventuelle du modèle économique des kiosques, compatible avec sa nature de mobilier urbain. Préconisation n° 2).

Par ailleurs, en lien avec la politique mise en œuvre par les sociétés de messageries à l'instigation du Conseil Supérieur des Messageries de Presse, d'une part, **un plafonnement des quantités fournies aux kiosquiers** s'est mis en place ce printemps, permettant une réduction des fournis de l'ordre de 15%, et d'autre part, une **politique d'assortiment** se met en place à compter de septembre 2009. Ces décisions prises par la profession, qui sont compatibles avec les dispositions de la Loi Bichet, sont de nature à permettre aux kiosquiers, et aux autres vendeurs de presse concernés, d'améliorer le service rendu aux lecteurs et de réduire les coûts pour les éditeurs et les messageries.

Là encore, il s'agit de décisions importantes à mettre au crédit de la profession et de ses mandants.

II/ Le développement du nombre de kiosques.

Compte tenu de la situation de fait constatée, et la présence de la seule AAP comme interlocuteur de l'Etat et des Communes, c'est à partir des propositions émises par cette société qu'il convient, aujourd'hui de se déterminer.

1/ Le plan présenté par l'AAP.

Le plan de développement des implantations de kiosques présenté en avril 2009 par l'AAP²¹ (en Annexe 9) comporte un **objectif de 1 000 kiosques, contre 700 environ à l'heure actuelle, puis de 2 000, ce qui peut paraître considérable.**

S'agissant des villes de plus de 20 000 habitants, l'estimation par cette société « du potentiel de kiosques » est la suivante :

Total			2 000

Si l'augmentation du nombre de kiosques sur Paris est raisonnable – passer de 371, dont 330 ouverts au 1^{er} janvier 2009, à 400 -, le surplus de l'estimation paraît peu réaliste. En effet, il existe 316 kiosques hors Paris, et le plan de l'AAP en envisage 600 dans un premier temps, puis 1 600, soit un stock multiplié par cinq sur une durée non indiquée dans le plan, mais qui devrait se situer entre trois et cinq années.

En moyenne, le prix d'un kiosque se situe aux environs de 50 000 euros pour une surface de 10 ou 12 m² et à 80 000 euros pour un édifice de 20 m². Ce coût est amortissable sur une durée de 10 à 15 ans.

La société n'a pas présenté de demande de subventions, mais souhaite bénéficier d'avances remboursables.

²¹ Plan élaboré en avril 2009 et diffusé aux différents acteurs du commerce des journaux.

En trésorerie, le besoin exprimé par l'AAP pour le passage de 700 à 1 000 kiosques s'élève à 18 millions d'euros. Pour un passage à 2 000 kiosques, ce besoin serait de 70 millions d'euros, mais encore une fois, cet objectif semble irréaliste.

Si un objectif raisonnable de 1 000 à 1 200 kiosques était retenu, soit une augmentation de 300 à 500 kiosques, ce serait « une ligne de crédit – à des conditions privilégiées » qui serait sollicitée, à hauteur d'une vingtaine à une trentaine de millions d'euros.

Encore faut-il tenir compte de la nécessaire réouverture complète des kiosques actuellement fermés, par changement de localisation en tant que de besoin, ce qui implique un coût par édifice inférieur puisque ces kiosques existent ; les travaux de voirie nécessaires seront dans ce cas inférieurs aux sommes citées plus haut.

C'est le cas pour Paris, et il est fortement recommandé à l'AAP de présenter rapidement à la Ville de Paris, au SDAP de Paris et aux autres services administratifs intéressés (Préfecture de Police notamment) un plan précis de ré déploiement des kiosques fermés, et un plan d'installation complémentaire, sans doute de l'ordre de trente ou cinquante, sur une durée de trois ans. Une telle démarche, qui pourrait recevoir l'appui du ministère de la Culture via le Directeur régional des Affaires Culturelles, serait emblématique sa mise en œuvre témoignerait de la volonté de toutes les parties de se saisir concrètement du problème. (Préconisation n°3).

Il convient de savoir qu'au 30 juin 2009, 80 dossiers d'ouverture de kiosques sont en cours d'instruction, sur demande de l'AAP, soit :

- Paris, 20 kiosques,
- Bordeaux, 2 kiosques,
- Cagnes/mer, 3 kiosques,
- Cannes, 2 kiosques,
- Clermont-Ferrand, 1 kiosque,
- Dijon, 2 kiosques,
- Fréjus, 2 kiosques,
- Grenoble, 3 kiosques,
- Golfe Juan, 1 kiosque,
- Le Havre, 2 kiosques,
- Lille, 3 kiosques,
- Lyon, 8 kiosques,
- Montauban, 1 kiosque,
- Montpellier, 2 kiosques,
- Nice, 10 kiosques,
- Nîmes, 5 kiosques,
- Saint-Germain en Laye, 1 kiosque,
- Strasbourg, 5 kiosques,
- Toulouse, 5 kiosques,
- Tours, 1 kiosque.

S'agissant de la région Ile de France, le nombre de 35 personnes candidates à la tenue d'un kiosque ont été enregistrées. Ce nombre semble bien être en adéquation avec celui des projets d'ouverture de kiosques rappelés ci-dessus. Toutefois, l'expérience montre que certains

candidats se désistent lorsqu'ils sont placés devant la réalité des conditions de travail et de rémunération

Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour assurer un financement suffisant à ces opérations. La presse et l'AAP ont notamment proposé de faire appel au FISAC. D'autres pistes doivent être explorées.

En tout état de cause, un effort exceptionnel de l'Etat en faveur de l'AAP devrait, selon le rapporteur, s'accompagner de décisions des actionnaires non moins exceptionnelles. Le bénéfice distribué par l'AAP à ses actionnaires, les NMPP et Hachette, est de l'ordre de 2 à 2,8 millions d'euros pour chacune des trois dernières années. Si une aide significative de l'Etat était consentie, il serait souhaitable que les actionnaires renoncent, pour une certaine durée, au versement de dividendes.

Aussi bien, le ministère de la Culture et de la Communication devrait conditionner son aide financière à l'AAP par l'engagement de cette société de ne pas verser de dividendes à ses actionnaires, les sommes en cause étant alors inscrites au compte « Report à nouveau », pendant une durée qui pourrait coïncider avec la mise en œuvre du plan de développement, par exemple trois années. (Préconisation n° 4).

2/ Financement.

Il est certain qu'un développement des implantations de kiosques à journaux constituerait un investissement très important notamment pour l'AAP, ou d'autres postulants. Plusieurs solutions sont proposées ou peuvent être envisagées.

21/ Le recours au FISAC (Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce).

La FNPF, le SPMI, le SPQN, et l'AMF demandent que la ligne du FISAC dédiée à certaines opérations culturelles soit ouverte aux magasins de presse.

L'article 4 de la loi n°89-1008 du 31 décembre 1989 modifiée, relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social dispose notamment que « l'organisme chargé du recouvrement de la taxe prévue au 2° de l'article 3 de la loi n°72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés est autorisé à affecter l'excédent du produit de cette taxe » à un certain nombre d'opérations collectives ou individuelles favorisant la transmission, la restructuration ou la création d'entreprises commerciales ou artisanales.

Ces opérations sont aidées par le FISAC (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce). L'article 100²² de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie est venu renforcer l'action du FISAC.

²²

Codifié à l'article L 750-1-1 du code du commerce.

Plusieurs textes de nature réglementaire sont intervenus pour préciser le dispositif ²³.

La **vente de biens culturels** relève des « actions spécifiques » citées au e/ du I de la circulaire du 21 juin 1999, qui stipule « Des catégories d'opérations peuvent être créées par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat ». Cette possibilité se retrouve à l'article 6 du décret n° 2008-1475 du 30 décembre 2008 qui constitue le cadre réglementaire actuellement pertinent (« Des actions collectives spécifiques de niveau national peuvent être décidées par le ministre chargé du commerce »).

Le particularisme de la vente de biens culturels a fait l'objet d'une attention particulière des Pouvoirs publics, dans le cadre du FISAC, depuis plusieurs années.

Aussi bien, après qu'une « **Convention de soutien aux commerces de biens culturels** » (en Annexe 6) ait été signée le 25 juin 2003 entre les deux ministres chargés de la Culture et du Commerce, une « Circulaire relative au dispositif de soutien aux commerces de biens culturels » (en Annexe 7) a été signée par les mêmes ministres le 24 octobre 2003. Valable pour les trois années 2003 à 2005, elle disposait en matière de conditions d'éligibilité aux subventions du FISAC, de nature des aides, de procédures d'instruction des dossiers etc..

Il résulte de la combinaison de ces deux textes que, selon les procédures appropriées du FISAC, et **dans une limite globale de crédits annuels d'un million d'euros, certaines librairies et magasins spécialisés en vente de phonogrammes, CD et autres pouvaient se voir attribuer des subventions en investissements**, ou en fonctionnement pour une durée brève.

Le 30 avril 2007 les ministres en charge des mêmes départements ministériels ont signé une nouvelle circulaire, remplaçant celle de 2003. Le dispositif était reconduit dans ses grandes lignes, pour la période 2007 – 2009. L'enveloppe de crédits était reconduite, soit un million d'euros pour chacune des trois années.

Il convient, en tout état de cause, qu'une discussion soit à nouveau ouverte entre les deux ministères concernés puisque cette convention ne pourra plus produire d'effet après la fin de cette année. Préalablement à cette discussion, il conviendrait que le ministère de la Culture établisse, par le recours à ses Directeurs régionaux des affaires culturelles, un bilan chiffré et qualitatif des actions conduites les années passées avec le concours du FISAC. (Préconisation n°5).

Plusieurs remarques doivent être faites.

En premier lieu, la convention précitée du 25 juin 2003 stipulait dans son article 1^{er}, 4^e § : « **La vente de presse en kiosque, les œuvres d'art et les instruments de musique feront l'objet d'un dispositif dont les modalités spécifiques seront inscrites dans un avenant à la présente convention** ». Cet avenant n'a pas été pris, mais ceci montre que, déjà, la nécessité

²³ Notamment : décret n°95-1140 du 27 octobre 1995 relatif à l'affectation de l'excédent du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, abrogé et remplacé par le décret n° 2003-107 du 5 février 2003, abrogé et remplacé par le décret n° 2008-1475 du 30 décembre 2008 pris pour l'application de certaines dispositions de l'article L 750-1-1 du code de commerce ; décret n° 2008-1470 du 30 décembre 2008 pris pour l'application de l'article L 750-1-1 du code de commerce ; arrêté du 30 décembre 2008 pris pour l'application du décret n° 2008-1475 du 30 décembre 2008, précité ; circulaire du ministre chargé des PME, en date du 21 juin 1999 relative au FISAC.

d'aider, par un dispositif relevant du FISAC, la création de points de vente de presse, singulièrement de kiosques, avait été formulée et acceptée dans son principe.

En second lieu, le bilan d'activité du FISAC montre **que l'enveloppe dédiée d'un million d'euros annuel n'a pas été dépensée** (voir Annexe 8).

Dans le tableau relatif à la période 1992 – 2007, l'aide apportée aux commerces de biens culturels apparaît à partir de 2003 (signature de la Convention susdite). Pour les années 2003 à 2007, soit cinq années, 143 projets ont été aidés, pour un montant total de 3 645 315 euros (essentiellement en investissement, pour 3 368 923 euros). Cela représente une dépense annuelle de 729 000 euros. Sur cette période, le décalage entre le disponible et le distribué s'établit à 1 354 685 euros, sans doute faute d'un nombre de demandes en phase avec ce que les ministères avaient envisagé.

Pour la seule année 2007 (dernière statistique publiée), le FISAC a été mis à contribution pour 31 commerces de biens culturels, pour un total de 490 515 euros (dont 469 715 euros en investissement). Ces 31 opérations se répartissent en 10 créations (toutes de librairies) pour un total de 162 548 euros, et 21 restructurations (18 librairies, 3 disquaires) pour un total de 326 024 euros.

Les services du ministère de la culture et de la communication correspondant avec le FISAC, comme les Directeurs régionaux des affaires culturelles en charge de l'instruction des demandes d'aides à transmettre aux services du ministre chargé du commerce semblent donner une appréciation positive de ce dispositif d'aides aux librairies et disquaires, que le bilan précité pourrait venir conforter. **Il est donc probable que le ministre de la culture et de la communication plaidera en faveur d'une reconduction du système pour une nouvelle période de trois années.**

L'intégration dans la champ des aides du FISAC de la création de points de vente de presse, déjà formalisée dans son principe en 2003, pourrait être proposée. Ceux là offrent des prestations qui «s'adressent à la population locale»²⁴ et comblent des vides dans le maillage du réseau de vente en raison notamment de la fermeture de magasins de centre-ville. Ils sont bien dans l'esprit des lois précitées et de la vocation du FISAC ; leur implantation raisonnée, sur proposition à la fois des Maires et des dépositaires de presse évite le risque d'atteinte à la concurrence.

Mais le dispositif semble s'adresser plus aux points de vente de presse indépendants, relevant du commerce traditionnel, singulièrement dans des quartiers en revitalisation, et s'intégrant dans une opération collective de niveau communal²⁵. Ce pourrait être le cas des « Maisons de la Presse », bien connues dans de nombreuses localités, qui entreraient ainsi dans la prévision des aides du FISAC. En revanche, les kiosques appartenant à une société, l'AAP, dont le chiffre d'affaires annuel excède largement les limites du FISAC (soit 1 million d'euros²⁶), n'entrent pas dans les schémas admis par les responsables de ce Fonds.

Par ailleurs, le FISAC qui ne bénéficie plus de ressources affectées provenant d'une taxe parafiscale, compte tenu des règles issues de la LOLF, mais d'une dotation budgétaire, voit sa capacité d'intervention réduite. D'un niveau d'environ 80 millions d'euros par an, sa dotation

²⁴ Formulation reprise de la circulaire du ministre chargé du commerce, du 21 juin 1999 précitée.

²⁵ A noter que les aides du FISAC ne peuvent intéresser les créations d'entreprises.

²⁶ Montant fixé par arrêté ministériel

devrait se situer en 2010 aux alentours de 60 millions d'euros semble-t-il. **Cet élément est évidemment de nature à rendre une discussion entre la Culture et les responsables du FISAC plus difficile.**

En tout état de cause, *il est recommandé d'engager rapidement les discussions nécessaires avec le ministre chargé du commerce sur l'extension du dispositif FISAC d'aides aux commerces de biens culturels à la création de points de vente de presse. Il pourrait s'agir dans cette hypothèse de commerces traditionnels ou de kiosques se situant, par exemple dans des galeries marchandes* ²⁷. *Il pourrait être demandé, nonobstant les circonstances énoncées plus haut, que la nouvelle convention triennale pour les années 2010 à 2012 fixe une ligne d'aide en légère augmentation. (Préconisation n°6).*

La consommation des crédits au cours des années précédentes, et la nécessité de ne pas pénaliser les libraires et disquaires qui se voient actuellement attribuer entre 500 000 et 700 000 euros par an, conduirait à fixer à 1,2 millions d'euros la ligne de crédits « Culture ». L'aide à la création de points de vente de presse pourrait ainsi représenter, également, entre 500 000 et 700 000 euros par année. Il est rappelé que la sous-consommation constatée des crédits entre 2003 et 2008 s'élève à 1 354 685 (auxquels s'ajoutent des crédits non utilisés en 2008 et au 1^{er} semestre 2009).

Les limites actuelles de subventionnement, soit 30 % de l'investissement dans une limite de 35 000 euros, et 10 000 euros en fonctionnement, seraient conservées.

Si cette perspective était retenue par les Pouvoirs publics, le commerce de la presse s'en trouverait aidé, mais pas celui effectué dans les kiosques relevant de l'AAP ou de sociétés équivalentes, s'il en existait.

Il convient donc d'envisager d'autres solutions, spécifiques aux kiosques à journaux.

22/ Des aides spécifiques.

221/ Le secteur de la publicité peut constituer une première piste de réflexion.

L'AAP demande, afin d'assurer un équilibre durable de ses comptes « **un déplafonnement de la surface publicitaire exploitable (à 12 m² par exemple)** ». Dans la limite de la politique de limitation de la publicité envisagée par certaines municipalités, cette demande pourrait être satisfaite, en tout cas s'agissant des édifices d'une certaine ampleur.

Une diminution des charges de l'AAP, et particulièrement du coût de taxe locale sur la publicité extérieure, pourrait aussi être recherchée.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, et en application de la loi de modernisation de l'économie (article 171 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008), la taxe locale sur la publicité extérieure remplace plusieurs taxes perçues antérieurement par les collectivités locales²⁸.

²⁷ Et ne relevant pas de l'AAP.

²⁸ Taxes sur les affiches, réclames et enseignes lumineuses, sur les emplacements publicitaires fixes, et sur les véhicules publicitaires.

Cette taxe perçue au profit des communes vise l'ensemble des éléments publicitaires visibles dans les lieux publics. Elle est facultative, et lorsqu'elle est perçue, elle doit être inférieure à des tarifs déterminés à l'article L 2333-7 du Code général des collectivités territoriales. C'est par délibération du Conseil municipal, valant pour l'année suivant la décision, que le tarif est déterminé.

A compter de 2010, la commune a la possibilité de prévoir une exonération totale ou une réfaction de 50 % pour une ou plusieurs catégories de publicités fixés limitativement. Parmi celles-ci figure « les dispositifs apposés sur des éléments de mobilier urbain »²⁹, au titre desquels figurent les kiosques à journaux.

S'agissant de dispositions nouvelles, il n'est pas possible de déterminer précisément le montant de taxe susceptible d'être acquitté par l'AAP pour les prochaines années. Toutefois, il convient de signaler que dans l'ancien dispositif, et en application de la convention liant l'AAP à la Ville de Paris qui prévoit la fixation d'un taux de 12,5 du chiffre d'affaires de publicité réalisé par cette société, la ressource versée à la Ville en 2009 sera proche d'un million d'euros.

S'agissant de dispositions applicables dans les communes, et nécessitant une délibération du Conseil municipal, il n'est pas possible d'envisager une mesure générale de réfaction de la taxe. Mais *il est proposé à l'AAP de se rapprocher, éventuellement avec le soutien du ministère de la Culture et de la Communication, de l'Association des Maires de France afin de lui demander de sensibiliser les Maires des communes intéressées au dispositif de réfaction possible de la taxe sur la publicité extérieure, au profit des kiosques à journaux. La société devra par ailleurs présenter aux communes concernées cette possibilité ouverte par la loi. La réaction des Maires démontrera leur volonté d'aider au développement de la presse écrite. (Préconisation n°7).*

222/ Le Fonds de modernisation de la presse quotidienne.

Le Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale a été créé par l'article 62 de la loi de finances pour 1998. Le décret n° 99-79 du 5 février 1999 déterminant les conditions de fonctionnement du fonds et déterminant son champ d'application a été modifié à plusieurs reprises, montrant la capacité des Pouvoirs publics à adapter les réglementations aux nécessités du temps.

Le Comité d'Orientation du Fonds, qui donne un avis consultatif au ministre de la Culture et de la Communication sur les aides à accorder, a admis, par sa « jurisprudence » des types d'actions qui n'étaient pas envisagées lors de la création de ce dispositif.

Ce Fonds d'aide est crédité d'environ 25 millions d'euros annuels.

Si les aides sont destinées aux éditeurs de presse entrant dans la prévision de la loi (et aux agences de presse) **il a été admis que des actions collectives portées par des mandataires de ces éditeurs pouvaient entrer dans le champ des aides.** Il en est ainsi, par exemple, pour des études conduites par des fédérations d'éditeurs, ou d'actions en direction du jeune public,

²⁹

Article L 2333-8 du Code général des collectivités territoriales.

portées par des sociétés n'ayant pas la qualité d'éditeur, mais mandatées spécialement pour ce type d'action.

Un raisonnement analogue pourrait être soutenu si des éditeurs concernés par le Fonds de modernisation, notamment de presse quotidienne, estimaient devoir mandater la société AAP pour créer de nouveaux points de vente. Compte tenu de l'absence de demande de subvention, actuellement, de l'AAP, cette proposition pourrait sembler superflue. Mais la mission estime devoir la proposer, à hauteur de 2 à 3 millions d'euros, notamment en contrepartie de sa demande concernant les actionnaires de l'AAP, et du fait que les Pouvoirs publics sont assez démunis en matière d'avances remboursables.

La Direction du développement des médias évaluera, en concertation avec les fédérations d'éditeurs siégeant au Comité d'orientation du Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée, la possibilité de voir l'AAP mandatée, sur une durée de trois ans, par des éditeurs, pour créer des kiosques à journaux, et bénéficier en conséquence d'aides de ce fonds. (Préconisation n°8).

223/ L'Institut de financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC).

L'Institut de financement du cinéma et des industries culturelles est en mesure **de garantir des prêts consentis par les organismes bancaires à des sociétés du secteur de la culture**, dans les conditions prévues par les textes le régissant.

Il s'ensuit que les demandeurs peuvent emprunter à des **taux préférentiels**, ce qui répondrait sans doute à un souhait de l'AAP.

S'agissant de la presse écrite, la convention liant l'IFCIC à la Direction du développement des médias, signée le 19 décembre 2005 et modifiée le 23 décembre 2008, réserve cette garantie aux éditeurs de presse. Cette direction est ouverte à une évolution de ladite convention permettant de prendre en compte des investissements effectués par des entreprises proches des éditeurs de presse, dans le but d'améliorer les ventes de journaux.

Aussi bien, *il est suggéré à la DDM de proposer à l'IFCIC un avenant à la convention liant les deux entités, afin de prévoir la possibilité pour une société chargée de l'implantation et de l'entretien de points de vente de presse, de bénéficier d'une garantie de cet organisme. (Préconisation n° 9).*

3/ Des obstacles juridiques ou administratifs.

Les éditeurs de presse, comme les sociétés de messageries et l'AAP mettent régulièrement l'accent sur la **durée qu'ils jugent excessive**³⁰, **des procédures** utilisées par les municipalités pour autoriser l'implantation des kiosques.

Il convient cependant de remarquer **qu'il est légitime pour un maire de s'entourer de garanties juridiques** avant de prendre une décision d'autorisation, et que la presse ne peut échapper au droit commun, au seul motif de ce qu'elle représente dans la société.

Toutefois, il semble bien que les modalités juridiques susceptibles de s'appliquer à l'installation de kiosques à journaux s'avèrent moins contraignantes que celles souvent mises en œuvre. Les développements qui suivent s'appuient très largement sur deux études juridiques élaborées pour la présente mission par la Sous-direction des affaires juridiques du Secrétariat général du Ministère de la Culture et de la communication, et par le Département du conseil juridique de l'Association des Maires de France.

Par ailleurs, si les kiosques ne nécessitent pas l'obtention d'un permis de construire, une procédure impliquant les services techniques des communes, et éventuellement l'intervention de l'architecte des bâtiments de France, s'avère indispensable.

31/ La nature du lien juridique entre les communes et le prestataire.

L'installation, la maintenance et l'entretien de kiosques à journaux donnent lieu à la conclusion de contrats entre les collectivités territoriales et des opérateurs économiques. Dans le cas des kiosques, de fait, c'est l'AAP qui est partie à ces contrats. Plusieurs cas sont envisageables.

311/ La convention d'occupation temporaire du domaine public.

Si le contrat a pour seul objet d'organiser les modalités d'occupation du domaine public, il doit être qualifié de convention d'occupation temporaire du domaine public.

Est qualifié de convention d'occupation temporaire du domaine public le contrat qui autorise le cocontractant à occuper de manière privative le domaine public et ne comprend pas d'autre clause que celles relatives aux modalités de cette occupation.

A ce titre, le contrat prévoit notamment l'emplacement du kiosque, la durée de la convention, le montant de la redevance due à la collectivité, les charges imposées au cocontractant, les responsabilités respectives des deux parties, l'entretien du kiosque et le cas échéant les conditions de l'exploitation d'espaces publicitaires.

³⁰ L'exemple est souvent donné de Chartres, où un kiosque vient d'être inauguré, après plus d'une année de procédure.

De nombreuses collectivités locales retiennent ce mode de contractualisation pour l'installation et l'entretien des kiosques à journaux sur leur territoire. **Le Conseil d'Etat a d'ailleurs qualifié de convention d'occupation domaniale le contrat autorisant l'exploitation d'un kiosque à journaux sur la voirie routière**³¹.

Même si le droit positif n'impose aucune procédure particulière pour l'attribution des autorisations d'occupation du domaine public, les positions récentes des juridictions communautaire et française ainsi que du Conseil de la concurrence sont favorables à une **publicité et à une mise en concurrence préalables à toute autorisation** d'occupation domaniale pour exercer une activité commerciale.

En l'espèce, c'est bien une activité économique qui est exercée. En effet, si le titulaire de l'autorisation n'exploite pas lui-même le kiosque, il se finance néanmoins par la vente à des annonceurs des espaces publicitaires situés sur le kiosque.

Ainsi, dans son rapport public de 2002, sur le thème « Collectivités publiques et concurrence », le Conseil d'Etat indique que « *Il paraît souhaitable que les mêmes obligations [de publicité et de mise en concurrence] soient respectées en dehors des délégations de service public pour toutes les autorisations ou conventions d'occupation du domaine public.* »

Le Conseil de la concurrence, dans un avis n°04-A-19 du 21 octobre 2004 relatif à l'occupation du domaine public pour la distribution de journaux gratuits, précise que « *en l'absence de texte, la collectivité doit organiser sa propre procédure de délivrance d'autorisations domaniales à des opérateurs économiques. A ce titre, une publicité préalable est recommandée afin d'informer les opérateurs susceptibles d'être intéressés* ».

Par ailleurs, la Cour de justice des communautés européennes (Affaire C-324-98, Telaustria, 7 décembre 2000) a posé comme principe que la collectivité publique qui confie à un opérateur une activité de nature économique doit respecter les règles fondamentales du Traité CE et à ce titre respecter une obligation de transparence. Celle-ci « *consiste à garantir, en faveur de tout soumissionnaire potentiel, un degré de publicité adéquat* ».

Par conséquent, quand bien même aucun texte de droit interne n'impose de procédure pour l'octroi d'une autorisation d'occupation privative du domaine public, il tout à fait souhaitable que les collectivités territoriales, qui décident de conclure une convention d'occupation du domaine public pour l'installation d'un kiosque à journaux, mettent en œuvre des mesures de publicité préalable, celles-ci ne prenant pas un temps excessif.

312/ La permission de voirie

L'octroi d'une telle **autorisation par un acte unilatéral, la permission de voirie** et non par contrat, suppose de la même manière que la collectivité tienne compte de l'application des règles de concurrence.

Toutefois, la collectivité peut adapter la procédure suivie en fonction des caractéristiques de la convention (durée, emplacement retenu, montant estimé des recettes publicitaires ...) ainsi que

³¹ CE 27 mai 1992, n° 129462.

de l'état de la concurrence sur le secteur économique concerné. Les contraintes peuvent donc être variables selon les contrats et les collectivités.

A ce titre, la circonstance que l'AAP bénéficie d'un quasi monopole de fait sur le secteur de la fabrication, de l'installation et de l'entretien de kiosques à journaux n'est pas de nature à exonérer les collectivités de leurs obligations.

La convention d'occupation temporaire et la permission de voirie présentent des différences notables (contrat dans un cas, acte unilatéral dans l'autre). Elles se différencient aussi par les emprises au sol, et les délais d'autorisation. Elles sont cependant toutes deux applicables au cas des kiosques.

Il serait possible d'imaginer, par exemple, une permission de voirie pour l'installation d'un kiosque temporaire (dans une ville balnéaire durant les vacances par exemple), ou pour une implantation sur une période de quelques mois afin de vérifier la commercialité des lieux. Il s'agirait en quelque sorte d'une expérimentation, permise par une permission de voirie, dans la perspective d'un maintien, par le biais d'une convention d'occupation, si l'activité du point de vente est jugée suffisante.

313/ La délégation de service public.

Si le contrat autorise l'occupation du domaine public et confie au cocontractant **la gestion de missions de service public** pour lesquelles il est rémunéré par les résultats de l'exploitation du service, il doit être qualifié de **délégation de service public**.

Ceci résulte des dispositions de l'article L 1411-1 du code des collectivités territoriales³².

Une convention de **délégation de service public suppose une réelle activité de service public**. Aucun texte de nature législative ou réglementaire n'ayant qualifié ainsi la vente de presse ou l'implantation de points de vente de journaux, il convient de se référer à la jurisprudence.

Dans plusieurs arrêts récents³³ la juridiction administrative a confirmé que l'examen devait être fait cas par cas, à partir de plusieurs critères. Parmi ceux-ci, l'existence de prérogatives de puissance publique, où, à défaut, le caractère d'intérêt général de l'activité confiée sous le contrôle de l'administration qui doit prendre des mesures pour vérifier que les objectifs assignés sont atteints. Or, **si les contrats de kiosques à journaux répondent à un besoin d'intérêt général³⁴, ils n'en sont pas pour autant, dans la plupart des cas, un service public.**

Le cas dérogatoire à ce raisonnement est celui de la Ville de Paris qui a choisi ce mode de contractualisation pour la gestion de son réseau de kiosques. Ce choix s'explique

³² « Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service ».

³³ Conseil d'Etat 5 octobre 2007, UGC CinéCité, n° 298773 ; CE 22 février 2007, Aprei, n° 264541 ; TA Paris 21 mars 2009, Société Paris Tennis, n° 0307283/7.

³⁴ Reconnu notamment dans un arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Paris, 12 décembre 2005, Sté Alphonse Penaud, n° 02PA02627.

essentiellement par le fait que **la ville devient propriétaire des édifices dès leur installation** ; l'AAP est donc bien un prestataire extérieur chargé de l'entretien de kiosques qui ne lui appartiennent pas, contrairement à la situation de toutes les autres communes. Il s'agit donc d'une hypothèse à ne pas retenir pour les villes autres que Paris, sauf si, bien entendu, une même politique de transfert de propriété était envisagée par les communes et acceptée par l'AAP.

Lorsque le contrat est qualifié de délégation de service public, il doit être passé selon la procédure prévue aux articles 38 et suivants de la loi « Sapin » n° 93-122 du 29 janvier 1993.

Cette procédure impose la publication d'un **avis d'appel public à la concurrence** dans un journal d'annonces légales et dans une revue spécialisée du secteur économique concerné ainsi que le respect d'un délai d'un mois minimum à compter de la dernière publication de l'avis pour fixer la date de remise des candidatures.

Un dossier de consultation est ensuite remis aux candidats sélectionnés, sur la base duquel ils établissent leur offre. Pour les collectivités locales, l'offre est ouverte par une commission de délégation, qui émet un avis, à la suite duquel l'autorité habilitée à signer le marché engage des négociations avec les candidats. L'assemblée délibérante ne peut se prononcer sur le choix de l'entreprise effectué par l'autorité signataire avant un délai de 2 mois à compter de la saisine de la commission mentionnée plus haut.

Lorsqu'une collectivité locale lance une procédure de délégation de service public, elle est donc tenue de respecter des formalités et des délais incompressibles sous peine de vicier la procédure. **Mais dans le cas général, il n'y a pas lieu, pour une commune, de retenir cette solution juridique.**

314/ Le marché public.

Si le contrat confie au cocontractant certaines prestations de service ou de travaux en plus de l'autorisation d'occupation du domaine public, pour lesquelles il est rémunéré par un prix, il doit être qualifié de marché public.

Mais ce cas ne semble pas, en réalité, sauf exceptions tenant aux demandes formulées par des communes, s'appliquer aux kiosques à journaux tels qu'ils se présentent actuellement.

Dans un arrêt récent³⁵ intervenant dans le domaine du mobilier urbain, le Conseil d'Etat, a jugé que « pour être qualifié de marché public un contrat doit avoir été conclu à titre onéreux par une personne publique en vue d'acquérir des biens, travaux ou services dont elle a besoin ; (...) que l'objet du contrat litigieux était, outre d'autoriser l'occupation du domaine public, de **permettre la réalisation et la fourniture de prestations de service à la commune de Clichy-sous-Bois en matière d'information municipale, de propreté et de protection des usagers des transports publics** contre les intempéries ; (...) que l'objet du contrat ainsi conclu entrerait dans le champ d'application du code des marchés publics. (...) En application de la convention signée entre la commune (..) et la société JC Decaux il appartenait à cette dernière de fournir, d'installer et l'entretien d'abribus publicitaires comportant un banc et de **mobilier urbains publicitaires permettant l'affichage de plans ou d'informations**

³⁵

CE 4 novembre 2005, JC Decaux, n° 247298.

municipales ; que ces mobiliers étaient destinés à répondre **aux besoins de la commune en matière d'information de ses habitants et de protection des usagers** des transports en commun ».

Un raisonnement a contrario permet de conclure que si le prestataire n'est pas tenu de répondre à un ou plusieurs besoins de la personne publique en matière de travaux, de fournitures ou de service, **le marché public ne s'impose pas**.

Au cas particulier des kiosques à journaux, **il n'apparaît pas que l'AAP fournisse un service à la collectivité comparable à celui qui a donné lieu à l'arrêt du Conseil d'Etat**. En revanche, si les kiosques comportaient non pas un affichage publicitaire, mais le plan de la ville ou l'affichage des délibérations du Conseil municipal, par exemple, il en serait autrement.

Il peut ainsi être soutenu que, en l'état des prestations fournies, les contrats de kiosque à journaux ne peuvent être qualifiés de marchés publics.

La question pourrait se poser différemment à l'avenir si des propositions telles que l'intégration de boîtes à lettres de la Poste, dans des kiosques à journaux reconfigurés, qui vendraient des vignettes postales ou des timbres fiscaux étaient retenues. Il y aurait là un service rendu, au sens de service public, et vraisemblablement obligation de conclure un marché au-delà d'une valeur estimée de 206.000 € HT. Dans ce cas, la collectivité locale devrait lancer une procédure formalisée prévue par le code des marchés publics, telle que la procédure d'appel d'offres, définie aux articles 33 et 58 à 60 du code des marchés publics.

En-deçà de cette valeur, la collectivité devrait également procéder à des mesures de publicité et de mise en concurrence préalables dans le cadre d'une procédure adaptée, conformément aux dispositions de l'article 28 du code des marchés publics.

A noter que le prix du marché peut ne pas être versé directement au titulaire par la collectivité mais être constitué par l'abandon, au profit de ce dernier, des recettes publicitaires tirées de l'exploitation des espaces d'affichage situés sur le kiosque. Le montant estimé du marché correspond donc au montant attendu des recettes publicitaires qui devraient être perçues par le prestataire.

Φ

Au total, ces considérations juridiques devraient permettre de clarifier l'action des communes lorsqu'elles souhaitent faire implanter un kiosque à journaux.

Aussi bien, il sera demandé à la Direction du développement des médias, de prendre l'attache de l'Association des Maires de France, afin de préparer un document d'information, qui pourrait prendre la forme d'une Charte pour l'implantation des kiosques à journaux, signée également par le Conseil Supérieur des Messageries de Presse, donnant aux Maires toutes précisions sur les règles juridiques applicables. La signature de cette Charte pourrait donner lieu, à l'automne, à une large publicité de nature à sensibiliser les villes sur leur responsabilité dans ce domaine. (Préconisation n°10).

32/ Des obligations de publicité.

Ainsi qu'il vient d'être énoncé, quel que soit le mode juridique par lequel une collectivité territoriale permet l'installation de kiosques à journaux, **elle ne peut s'exonérer du respect de mesures de publicité sans courir le risque de fragiliser l'acte d'autorisation.**

Cependant, lorsque la collectivité accorde une permission de voirie ou conclut une convention d'occupation domaniale, elle reste libre de définir les modalités de publicité et mise en concurrence les mieux adaptées à l'objet et aux caractéristiques du contrat. Elle peut ainsi retenir des modalités qui retarderont peu la décision d'autorisation d'implantation.

Compte tenu de la sensibilité croissante de la société sur l'affichage, de la nécessité de respecter le principe de mise en concurrence, et d'assurer une transparence des actes de la puissance publique, il paraît nécessaire d'énoncer ici quelques règles de bonne conduite.

Certes la jurisprudence a constaté qu'en matière d'occupation domaniale, aucun texte d'ordre général n'impose qu'elles soient précédées de publicité ou de mise en concurrence³⁶. Mais le droit communautaire et le droit de la concurrence ont désormais une influence telle dans l'ordre juridique qu'il convient de prévenir tout problème.

En droit communautaire, la CJCE a consacré l'existence d'un principe de transparence dont la vocation est d'assurer le respect des règles fondamentales du Traité, et plus particulièrement, du principe de non-discrimination³⁷. Ce principe implique de garantir en faveur de tout soumissionnaire potentiel un **degré de publicité adéquate** permettant l'ouverture à la concurrence.

En droit interne, le Conseil d'Etat, a considéré dans son rapport annuel 2002, qu'il paraissait souhaitable que les autorités administratives soient tenues de respecter des **obligations de publicité et de mise en concurrence** lorsqu'elles accordent des conventions d'occupation du domaine public.

Dans un avis du 21 octobre 2004, le Conseil de la Concurrence a considéré qu'une collectivité devait, même en l'absence de texte, organiser une **publicité préalable** pour l'installation de présentoirs de journaux gratuits³⁸.

Même si une partie de la doctrine considère que seules les conventions domaniales susceptibles de fausser le jeu de la concurrence entrent dans le champ de l'obligation de publicité³⁹, ce qui d'ailleurs ne pose pas de problème à l'AAP jusqu'à aujourd'hui seule sur ce marché des kiosques, *il est proposé que la Charte citée plus haut fasse mention d'une*

³⁶ Par exemple : CAA Bordeaux, 29 novembre 2007, Dumoulin de Laplante, n+ 05BX00265.

³⁷ CJCE 7 décembre 2000, Telaustria, aff. C 324-98.

³⁸ Conseil de la Concurrence, avis n° 04-A-19.

³⁹ Voir par exemple : C. Vautrot-Schwarz, « La publicité et la mise en concurrence dans la délivrance des titres d'occupation domaniale », AJDA du 30 mars 2009, p. 568 et s.

obligation de publicité lors de la passation de conventions d'occupation du domaine public à la diligence du Maire qui en définira la nature. (Préconisation n° 11).

33/ Diverses obligations.

Les obligations diverses auxquelles sont soumises les implantations de kiosques tiennent évidemment aux **règles de l'urbanisme**.

Considéré comme mobilier urbain, l'édifice ne requiert pas de demande de permis de construire ; son implantation est décidée par le Maire de la commune.

Une question particulière est posée dans le cas d'une implantation demandée dans une « **zone protégée** », et notamment aux abords d'un monument historique, telle que définie à l'article L 621-30-1 du Code du Patrimoine. L'implantation, considérée comme un « changement de l'aspect du lieux » est soumise à **autorisation spéciale, décidée par le Préfet sur avis consultatif de l'Architecte des bâtiments de France** (Art L 621-31 et L 631-32 du Code du Patrimoine).

Dans l'hypothèse où le kiosque serait implanté dans un « **secteur sauvegardé** », au sens de la loi du 4 août 1962⁴⁰, (codifiée aux articles L 313-1 et suivants du Code de l'Urbanisme), un avis conforme de l'Architecte des bâtiments de France est requis avant décision du Préfet, qui intervient, là encore, même pour du mobilier urbain⁴¹. A noter, cependant, que ces secteurs sont peu nombreux ; il en existe deux à Paris, dans le Marais (parties des 3^e et 4^e arrondissement, et abords de l'Hôtel National des Invalides, dans le 7^e arrondissement).

Selon l'AAP, l'intervention des ABF se conclut par une **dizaine de refus d'implantations par an**, majoritairement à Paris.

Il s'agit effectivement d'une difficulté, et de plusieurs semaines de traitement des dossiers. Il n'est cependant pas envisageable de modifier (au surplus par la loi) les textes applicables.

Mais là encore, le rapporteur a été frappé par l'ouverture d'esprit des fonctionnaires rencontrés à ce sujet, autant au SDAP de Paris qu'à la Ville de Paris. ***La solution à cette difficulté pourrait se trouver, là encore, dans l'établissement d'un plan pluriannuel, ville par ville, présenté globalement aux ABF et aux services municipaux. Les implantations suivraient selon un rythme déterminé compte tenu des possibilités financières de l'AAP, mais l'essentiel des procédures administratives aura été traité en amont. Pour Paris, une réunion commune entre la Ville, si elle y consent, le Directeur du SDAP et les Architectes concernés des bâtiments de France, et l'AAP, pourrait se tenir à cet effet en début d'automne, ayant pour but de décider du déplacement éventuel, rapide, des kiosques***

⁴⁰ Dite « Loi Malraux »

⁴¹ En revanche, le mobilier urbain n'est pas visé en cas de ZPPAUP (zones de protection de l'article L 642-3 du Code du Patrimoine).

fermés, et d'envisager des implantations nouvelles, à un rythme à déterminer, dans des zones protégées de la Capitale. (Préconisation n° 12).

Conclusion

En définitive, la question d'une implantation plus dense des kiosques à journaux pourrait se voir résolue dans un laps de temps relativement court si plusieurs conditions sont réunies, dont plusieurs font l'objet des diverses préconisations de ce rapport.

Pour l'essentiel, il s'agit de prévoir, sur une période de trois ou cinq ans, et par un plan établi dans la concertation, les lieux dans lesquels un kiosque peut être implanté, selon les critères propres à la vente des publications de presse, et susceptibles d'assurer une rémunération suffisante des kiosquiers.

Dans une ville où plusieurs kiosques pourraient être implantés, il n'est pas possible de proposer au Maire, ni aux services techniques intéressés, dont les Architectes des bâtiments de France, au « coup par coup », des implantations successives. Il convient d'appréhender une globalité.

Il convient aussi de ne pas être trop ambitieux ; un objectif de 2 000 kiosques a peu de chances d'être atteint, sinon par conséquence de la fermeture d'un grand nombre d'autres commerces de presse, ce que nul ne peut souhaiter. Un objectif plus raisonnable doit être défini et affiché. C'est à cette condition qu'un véritable « Plan de mobilisation » en faveur des kiosques à journaux sera admis.

Au plan juridique, la Charte dont il est question plus haut, est sans doute de nature à lever des doutes et à permettre une accélération des procédures. Il convient cependant de toujours respecter les souhaits des collectivités locales intéressées qui sont les seules décisionnaires.

Liste des préconisations

Il conviendra que la presse, l'AAP et la Direction du Développement des médias suivent avec attention l'évolution du régime de la publicité extérieure. Les premiers devront être vigilants lors de la préparation des règlements locaux de publicité dans les villes où des kiosques à journaux sont implantés. (Préconisation n° 1).

Un groupe de travail réunissant, sans doute sous l'égide du Conseil Supérieur des Messageries de Presse, des représentants des communes, les messageries et éditeurs de presse, l'AAP, les ministères concernés (Culture et Communication –DDM et SDAP- , Consommation, Concurrence ..) devrait être réuni afin d'imaginer une évolution éventuelle du modèle économique des kiosques, compatible avec sa nature de mobilier urbain. (Préconisation n° 2).

Il est fortement recommandé à l'AAP de présenter rapidement à la Ville de Paris, au SDAP de Paris et aux autres services administratifs intéressés (Préfecture de Police notamment) un plan précis de ré déploiement des kiosques fermés, et un plan d'installation complémentaire, sans doute de l'ordre de trente ou cinquante, sur une durée de trois ans. Une telle démarche, qui pourrait recevoir l'appui du ministère de la Culture via le Directeur régional des Affaires Culturelles, serait emblématique sa mise en œuvre témoignerait de la volonté de toutes les parties de se saisir concrètement du problème. (Préconisation n° 3).

Le ministère de la Culture et de la Communication devrait conditionner son aide financière à l'AAP par l'engagement de cette société de ne pas verser de dividendes à ses actionnaires, les sommes en cause étant alors inscrites au compte « Report à nouveau », pendant une durée qui pourrait coïncider avec la mise en œuvre du plan de développement, par exemple trois années. (Préconisation n°4).

Il convient, en tout état de cause, qu'une discussion soit à nouveau ouverte entre les deux ministères concernés puisque cette convention ne pourra plus produire d'effet après la fin de cette année. Préalablement à cette discussion, il conviendrait que le ministère de la Culture établisse, par le recours à ses Directeurs régionaux des affaires culturelles, un bilan chiffré et qualitatif des actions conduites les années passées avec le concours du FISAC. (Préconisation n°5).

Il est recommandé d'engager rapidement les discussions nécessaires avec le ministre chargé du commerce sur l'extension du dispositif FISAC d'aides aux commerces de biens culturels à la création de points de vente de presse. Il pourrait s'agir dans cette hypothèse de commerces traditionnels ou de kiosques se situant, par exemple dans des galeries marchandes ⁴². Il pourrait être demandé, nonobstant les circonstances énoncées plus haut, que la nouvelle convention triennale pour les années 2010 à 2012 fixe une ligne d'aide en légère augmentation. (Préconisation n°6).

⁴² Et ne relevant pas de l'AAP.

Il est proposé à l'AAP de se rapprocher, éventuellement avec le soutien du ministère de la Culture et de la Communication, de l'Association des Maires de France afin de lui demander de sensibiliser les Maires des communes intéressées au dispositif de réfaction possible de la taxe sur la publicité extérieure, au profit des kiosques à journaux. La société devra par ailleurs présenter aux communes concernées cette possibilité ouverte par la loi. La réaction des Maires démontrera leur volonté d'aider au développement de la presse écrite. (Préconisation n°7).

La Direction du développement des médias évaluera, en concertation avec les fédérations d'éditeurs siégeant au Comité d'orientation du Fonds de modernisation de la presse quotidienne et assimilée, la possibilité de voir l'AAP mandatée, sur une durée de trois ans, par des éditeurs, pour créer des kiosques à journaux, et bénéficier en conséquence d'aides de ce fonds. (Préconisation n° 8).

Il est suggéré à la DDM de proposer à l'IFCIC un avenant à la convention liant les deux entités, afin de prévoir la possibilité pour une société chargée de l'implantation et de l'entretien de points de vente de presse, de bénéficier d'une garantie de cet organisme.(Préconisation n° 9).

Il sera demandé à la Direction du développement des médias, de prendre l'attache de l'Association des Maires de France, afin de préparer un document d'information, qui pourrait prendre la forme d'une Charte pour l'implantation des kiosques à journaux, signée également par le Conseil Supérieur des Messageries de Presse, donnant aux Maires toutes précisions sur les règles juridiques applicables. La signature de cette Charte pourrait donner lieu, à l'automne, à une large publicité de nature à sensibiliser les villes sur leur responsabilité dans ce domaine. (Préconisation n° 10).

Il est proposé que la Charte citée plus haut fasse mention d'une obligation de publicité lors de la passation de conventions d'occupation du domaine public à la diligence du Maire qui en définira la nature. (Préconisation n° 11).

Un plan pluriannuel, ville par ville, devrait être établi et présenté globalement aux ABF et aux services municipaux. Les implantations suivraient selon un rythme déterminé compte tenu des possibilités financières de l'AAP, mais l'essentiel des procédures administratives aura été traité en amont. Pour Paris, une réunion commune entre la Ville, si elle y consent, le Directeur du SDAP et les Architectes concernés des bâtiments de France, et l'AAP, pourrait se tenir à cet effet en début d'automne, ayant pour but de décider du déplacement éventuel, rapide, des kiosques fermés, et d'envisager des implantations nouvelles, à un rythme à déterminer, dans des zones protégées de la Capitale. (Préconisation n° 12).

Liste des Annexes

- Annexe 1 : Lettre de mission en date du 5 juin 2009
- Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées
- Annexe 3 : Evolution du réseau (nombre de points de vente)
- Annexe 4 : Position du SPQN remise lors de Etats généraux de la presse
- Annexe 5 : Déclaration Association des Maires de France et Fédération Nationale de la Presse Française, en date du 20 novembre 2008
- Annexe 6 : Convention de soutien aux commerces de biens culturels 2003-2004- 2005 (FISAC)
- Annexe 7 : Circulaire du 24 octobre 2003 relative au dispositif de soutien aux commerces de biens culturels, et circulaire modificative du 30 avril 2007 (FISAC)
- Annexe 8 : FISAC : Opérations de soutien aux commerces de biens culturels
- Annexe 9 : Plan de développement des kiosques, présenté par l'AAP