



Bruxelles, 14.XII.2004
C (2004) 4739 fin

Objet: Aide d'Etat N 74 / 2004 – Belgique
Aide à la presse écrite flamande

Monsieur le Ministre,

I. PROCEDURE

1. Par lettre recommandée du 10 février 2004, les autorités belges ont notifié un régime d'aide du gouvernement flamand en faveur de la presse écrite en Flandres. Par lettre du 17 février 2004, la Commission a demandé des renseignements, que la partie notifiante a communiqués par lettre reçue le 22 mars 2004. La Commission a demandé des renseignements complémentaires par lettres des 17 mai et 12 août 2004, auxquelles les autorités belges ont répondu le 16 juin et le 27 septembre 2004, respectivement. Le 4 novembre 2004, les autorités flamandes ont fourni des renseignements complémentaires.

II. DESCRIPTION DE LA MESURE

2. *Objectif général:* D'après les autorités flamandes, la principale raison à l'origine du projet d'aide notifié est l'importance que présente le secteur de la presse pour le maintien du pluralisme et de la démocratie dans la Communauté flamande, avec un journalisme critique, de grande qualité et indépendant. La présence d'équipes éditoriales professionnelles, bien formées et indépendantes constitue un élément crucial pour une presse de qualité. Le régime d'aide est destiné à favoriser et à améliorer la qualité éditoriale des produits de presse flamands en langue néerlandaise, en soutenant des projets concrets, par le biais d'un appel de propositions. À cet effet, les autorités flamandes ont lancé un appel de propositions¹, dans le cadre duquel elles souhaitent soutenir des projets dans différents domaines relevant des objectifs du régime.

¹ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Department Wetenschap, Innovatie en Media – Oproep tot het indienen van projectvoorstellen voor de Vrijwaring van een pluriforme, onafhankelijke en performante Vlaamse opiniepers 2004, www2.vlaanderen.be/ned/sites/media/

Son Excellence Monsieur Karel DE GUCHT
Ministre des Affaires étrangères
rue des Petits Carmes, 15
B – 1000 Bruxelles

Les projets viseront à améliorer le capital humain éditorial dans le secteur de la presse flamande en général, à favoriser la formation et le transfert de connaissances de journalistes expérimentés vers des collègues plus jeunes ainsi qu'entre différentes équipes éditoriales, à préserver la culture éditoriale et les styles propres des différents produits, à favoriser des initiatives concrètes destinées à améliorer le pluralisme des médias, en impliquant des groupes cibles spécifiques (par exemple des jeunes).

3. *Base juridique*: La mesure est basée sur la loi budgétaire de la Communauté flamande de Belgique pour l'année 2004, du 19 décembre 2003. La mesure fera également référence à un projet de protocole qui sera signé entre la Communauté flamande de Belgique et la presse écrite flamande, représentée par les principales associations professionnelles du secteur. Ce protocole a été approuvé par le gouvernement flamand le 12 décembre 2003 (VR/2003/12.12/Doc.1372), en attendant l'approbation de la mesure par la Commission européenne.
4. *Budget et durée*: Le montant annuel prévu pour l'ensemble de la mesure est de 1,4 million d'euros par an sur trois ans, avec possibilité d'une prolongation pour deux années supplémentaires, ce qui ferait un total de 7 millions sur cinq ans.
5. *Bénéficiaires*: Toute entreprise individuelle ou tout groupe d'entreprises opérant dans le secteur de la presse écrite flamande dans la région belge des Flandres et dans celle de Bruxelles, avec un minimum de contenu éditorial, pourra demander des aides en présentant des projets². Conformément aux critères prévus, les publications à caractère purement commercial, qui consistent essentiellement en des publicités, ne pourront pas bénéficier d'aides. Le régime est ouvert à des entreprises d'autres États membres, à condition qu'elles publient du contenu en néerlandais et respectent un certain nombre de critères objectifs, qui sont précisés dans l'appel de propositions lancé par les autorités flamandes. D'après celles-ci, il y aura un très grand nombre de bénéficiaires, bien que ce soient probablement certains des grands groupes de la presse écrite qui profiteront le plus de la mesure.
6. *Critères de financement*: D'après la notification, les fonds, d'un montant total de 1,4 million d'euros par an, seront attribués, par le biais d'appels de propositions, à des projets réalisés dans les secteurs couverts par ces appels³. Ces fonds seront attribués sous forme de subventions et ne pourront être cumulés avec d'autres fonds publics. Les appels préciseront également les critères de sélection pour les projets habilités à bénéficier d'un soutien financier. L'évaluation et la sélection finale des projets seront faites par un jury indépendant, sur la base des critères de sélection élaborés par les autorités. Une fois qu'un projet aura été sélectionné, un accord de subvention sera signé avec les responsables de ce projet; il précisera que l'attribution des fonds est subordonnée à la remise de documents comptables prouvant quels sont les coûts spécifiques admissibles du projet.
7. *Coûts admissibles*: Les autorités flamandes prévoient un cofinancement à concurrence de 50 % au maximum des coûts admissibles. Les catégories de coûts admissibles (par exemple les coûts de personnel, les dépenses courantes,

² Les groupes de presse internationaux opérant dans le secteur de la presse écrite flamande pourront également participer à l'appel de propositions.

³ Le document d'appel publié pour 2004 fait état d'un budget annuel de 900.000 euros.

l'amortissement du matériel lié au projet, les frais de déplacement) sont conformes aux dispositions de la réglementation communautaire⁴.

8. Gestion de la mesure: Le régime sera géré par le Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Department Wetenschap, Innovatie en Media, Administratie Media.

III. APPRECIATION DE LA MESURE D'AIDE: EXISTENCE D'UNE AIDE

9. Conformément au traité CE et à la jurisprudence constante, il y a aide d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1, lorsque:

- il y a une intervention de l'Etat ou l'attribution de ressources d'Etat;
- l'aide octroyée confère un avantage aux bénéficiaires et est sélective;
- l'aide fausse ou menace de fausser la concurrence;
- l'intervention est susceptible d'affecter le commerce entre États membres.

Ressources d'Etat

10. La Commission note que les ressources destinées à financer le régime d'aide notifié proviennent du budget du gouvernement flamand et peuvent donc être considérées comme des ressources d'État. En outre, compte tenu de la définition des secteurs concernés, le régime favorise un secteur économique spécifique, en l'occurrence le secteur de l'édition, dans lequel les bénéficiaires poursuivent une activité économique et peuvent être considérés comme des entreprises au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

Avantage économique

11. Le régime notifié confère un avantage économique aux bénéficiaires. Ceux-ci obtiendront des subventions pour les projets entrepris dans le cadre du régime, ce qui réduira effectivement les coûts qu'ils auront à supporter pour la mesure cofinancée.

Sélectivité

12. Le régime notifié est sélectif, dans la mesure où il vise des entreprises opérant dans le secteur de l'édition et qui produisent des produits de presse ; l'aide fournie est donc sectorielle.

Distorsions de concurrence et effet sur le commerce entre États membres

13. La Commission note que les règles de concurrence s'appliquent en général à toutes les activités économiques impliquant des échanges entre États membres et que la production de produits d'édition peut être considérée comme une activité économique. La question qui se pose est de savoir si cette activité affecte de façon réelle ou potentielle le commerce entre États membres, compte tenu du

⁴ Par exemple, le règlement N 68/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE aux aides à la formation (JO L 010 du 13.1.2001, pp 20-29)

caractère national qu'aurait le marché flamand de l'édition, qui comprend le marché des produits de la presse écrite en langue flamande. Il convient de noter que le marché de l'édition dans la région flamande de la Belgique comprend le marché des redevances, de la publicité, de l'impression et de la distribution. Toute aide accordée à un éditeur peut affecter l'une ou l'autre de ces activités.

14. En outre, compte tenu des informations communiquées par les autorités belges, la Commission note qu'il existe des échanges entre États membres dans le secteur des produits d'édition concernés par la mesure d'aide en cause⁵. C'est pourquoi celle-ci pourrait fausser la concurrence entre entreprises, dans la mesure où, par exemple, des sociétés d'édition peuvent opérer dans différents États membres, en produisant des publications dans différentes langues, et être en concurrence pour des droits de publication et de la publicité.
15. La Commission a pris acte des informations fournies par les autorités belges attestant du fait que l'importance du commerce intracommunautaire dans le domaine des produits de la presse écrite flamande rédigés en langue néerlandaise est très limitée.
16. Malgré cela et compte tenu de ce qui précède, la Commission considère que pour limité qu'il soit, l'effet de la mesure en cause sur le commerce ne peut être exclu.

Conclusion

17. Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que le projet accorde un avantage économique sélectif aux bénéficiaires sélectionnés des subventions accordées dans le cadre du régime notifié. Ce régime est financé par des ressources publiques, il fausse la concurrence et a un effet sur le commerce entre États membres. C'est pourquoi la Commission considère la mesure notifiée comme constituant une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE.

IV. APPRECIATION DE LA MESURE: COMPATIBILITE

18. Lorsqu'une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, les aides remplissant les conditions définies à l'article 87, paragraphes 2 et 3, du traité CE sont compatibles ou peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun.
19. Pour ce qui est de la compatibilité de la mesure au titre de l'article 87, paragraphe 3, point d, la Commission n'est pas d'accord avec l'appréciation faite par les autorités belges et elle estime que la dérogation culturelle n'est pas applicable de façon incontestable en l'espèce.

Compatibilité au titre de l'article 87, paragraphe 3, point d, du traité CE

20. De fait, bien que l'article 151 du traité CE⁶ prévoie effectivement que la Communauté devrait contribuer à la diversité culturelle, la Commission estime

⁵ En outre, la dimension transfrontalière de l'édition, notamment en ce qui concerne les livres, a été reconnue dans une résolution du Conseil du 12 février 2001.

⁶ Voir notamment les paragraphes 1 et 4 de l'article 151.

que la mesure en cause ne vise pas principalement les produits de la presse culturelle ou les produits de la presse écrite couvrant la culture, mais soutient de façon plus générale les projets répondant aux objectifs mentionnés ci-dessus.

21. La Commission note que le régime ne contient pas de dispositions relatives à l'attribution des ressources à des publications individuelles, au contenu des produits d'édition admissibles ou aux valeurs culturelles que les produits concernés devront couvrir ou promouvoir⁷.
22. Dans sa lettre du 17 février 2004, la Commission avait demandé aux autorités belges de fournir des preuves du fait que la mesure d'aide visait en premier lieu des objectifs culturels, en mentionnant des critères et des justification nationaux clairs et contrôlables. Dans leur lettre, reçue le 22 mars 2004, les autorités belges ont fourni une liste de références et d'actes juridiques. Toutefois, les références fournies et les documents relatifs à l'appel de proposition n'indiquent pas que le régime d'aide envisagé et les projets financiers pourraient être considérés, de façon claire et sans équivoque, comme favorisant la culture, des projets culturels ou des produits culturels. Dans l'affaire notifiée, la mesure en cause vise la presse écrite flamande, qui ne fait pas exclusivement partie du secteur de la culture et qui ne publie pas non plus des produits liés à la culture. Le secteur de la presse écrite en Flandre n'est pas non plus classé sans équivoque comme secteur culturel par la législation flamande mentionnée dans les références communiquées par la partie notifiante. En dépit du fait que cette mesure puisse en fin de compte favoriser l'apprentissage ou la diffusion de la langue néerlandaise et de la culture flamande, compte tenu du fait qu'elle n'est pas axée sur l'apprentissage de la langue et ne contient aucune disposition à ce propos, la considérer comme une mesure culturelle reviendrait à accorder une signification exagérément large au terme «culture».
23. En outre, pour ce qui est de l'argument des autorités belges selon lequel la promotion de la culture et celle du pluralisme de l'information prévues par la mesure en cause sont liées, la Commission a déjà déclaré dans des décisions antérieures⁸ que les besoins éducatifs et démocratiques d'un État membre devaient être considérés comme distincts de la promotion de la culture.
24. Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que bien que certains des éléments figurant dans le régime notifié puissent bénéficier de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point d, la mesure en cause ne correspond pas dans son intégralité, de façon claire et non équivoque, à l'interprétation restrictive qui doit être donnée à la disposition prévue à l'article 87, paragraphe 3, point d et qui est soulignée, par exemple, dans la communication de la Commission concernant les aides d'État aux services publics de radiodiffusion⁹. En outre,

⁷ Dans la pratique, des produits couvrant le sport et d'autres produits d'édition n'ayant pas nécessairement de contenu ou de caractéristiques culturels pourraient bénéficier des aides.

⁸ Décisions de la Commission dans les affaires d'aides d'État suivantes: NN 88/98, "Financement d'une chaîne d'information diffusant 24 heures sur 24 par la BBC, sans publicité, avec redevance", JO C 78 du 18.3.2000, page 6; et NN 70/98 "Aide d'État aux chaînes publiques de radiodiffusion "Kinderkanal" et "Phoenix", JO C 238 du 21.8.1999, page 3

⁹ JO C 320, du 15.11.2001 p. 5.

accepter la dérogation culturelle serait également contraire à l'interprétation de la Commission dans des décisions antérieures¹⁰.

De minimis

25. Les autorités belges n'ont pas revendiqué l'applicabilité du règlement «de minimis»¹¹, dans la mesure où elles estiment qu'il ne peut être exclu que les aides accordées en vertu de la mesure en cause soient supérieures aux plafonds définis dans ce règlement.

Compatibilité au titre de l'article 87, paragraphe 3, point c, du traité CE

26. La Commission note que le projet a pour but de promouvoir et d'améliorer la qualité éditoriale des produits de la presse flamande en langue néerlandaise, en soutenant des projets concrets par le biais d'appels de propositions. Compte tenu de l'appréciation relative à la compatibilité au titre de l'article 87, paragraphe 3, point d, la Commission reconnaît que les encadrements et les lignes directrices actuels ne peuvent pas être appliqués pour apprécier la mesure d'aide visant spécifiquement cet objectif. C'est pourquoi elle estime que l'appréciation de la compatibilité des mesures avec le marché commun doit être basée directement sur l'article 87, paragraphe 3, point c, du traité CE.

27. L'article 87, paragraphe 3, point c du traité CE dit ceci:

«les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités et de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun» peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun».

Nécessité de la mesure

28. Le rôle particulier et l'importance du secteur de la presse pour la démocratie et la citoyenneté en Europe ont donné lieu à un nombre considérable de mesures d'aide favorisant ce secteur¹².

29. Le régime notifié ne vise pas directement et exclusivement des activités culturelles ou des produits liés à la culture, mais a plutôt pour but de préserver le pluralisme de l'information et des cultures éditoriales. Toutefois, la mesure, ainsi que les activités qu'elle est destinée à promouvoir, comportent des «aspects culturels» au sens de l'article 151, paragraphe 4. C'est pourquoi l'appréciation de la mesure devra également prendre en considération l'article 151, paragraphe 4, du traité CE, qui dit que:

«La Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre

¹⁰ Voir note de bas de page 8 et décision de la Commission dans l'affaire C63/2003 relative à des mesures notifiées par l'Italie en faveur du secteur de l'édition, C(2004) 2215 final, pas encore publiée, et aussi décision de la Commission dans l'affaire N631/2003, distribution de certains journaux et périodiques, Danemark, pas encore publiée.

¹¹ Règlement CE n° 69/2001 de la Commission concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis, JO L 10 du 13.01.2001, p. 30-32

¹² Voir par exemple le rapport d'information n° 406 (2003-2004) du Sénat français, par Paul LORIDANT, 7 juillet 2004

d'autres dispositions du présent traité, afin notamment respecter et de promouvoir la diversité des cultures».

30. En outre, la mesure en cause est conforme aux objectifs figurant, entre autres, dans les dispositions suivantes:
- (a) l'article I-2 du projet de Constitution, qui déclare que le pluralisme constitue l'une des valeurs fondamentales de l'Union européenne;
 - (b) la résolution du Conseil¹³ du 14 février 2002 sur la promotion de la diversité linguistique et de l'apprentissage de langues dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de l'année européenne des langues 2001;
 - (c) l'article 22 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁴, qui réaffirme le principe selon lequel l'Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique dans les États membres;
 - (d) en outre, la préservation du pluralisme de l'information est un objectif consacré par l'article 11, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁵.

Proportionnalité

31. Pour que la mesure d'aide soit compatible avec l'article 87, paragraphe 3, point c, du traité CE, elle doit être proportionnée à son objectif et ne pas fausser la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Il convient d'apprécier la part respective des avantages - c'est-à-dire l'importance du secteur de la presse pour le pluralisme et la démocratie en Flandre, avec un journalisme critique, de grande qualité et indépendant – et des inconvénients – c'est-à-dire les éventuelles distorsions de la concurrence et du commerce. La conception du régime d'aide devra également être évaluée, afin de garantir que ce soit la mesure qui faussera le moins la concurrence, tout en produisant les résultats escomptés, qui sera adoptée.
32. À cet égard, la Commission note les éléments positifs suivants. Dans la décision CELF¹⁶ de 1998, la Commission avait déclaré qu'il semblait y avoir des barrières linguistiques et culturelles limitant la concurrence et les échanges transfrontaliers entre États membres dans le secteur de l'édition. En ce qui concerne les principes mis en évidence dans la décision CELF à propos des livres, on peut faire valoir qu'ils pourraient également être applicables aux autres produits d'édition, en raison des caractéristiques communes entre tous ces produits¹⁷. Les deux principes en question sont les suivants:

¹³ J.O. C 50 du 23.2.2002, p. 1.

¹⁴ J.O. C 364 du 18.12.2000, p. 1

¹⁵ J.O. C 364 du 18.12.2000, p. 1

¹⁶ Décision de la Commission du 10 juin 1998 relative à l'aide d'Etat en faveur de la Coopérative d'exportation du livre français (CELF), JO L 44/37.

¹⁷ C'est le raisonnement suivi dans la décision de la Commission C63/2003 relative à des mesures notifiées par l'Italie en faveur du secteur de l'édition C2004/2215/1 final, pas encore publiée.

- (a) *«La concurrence dans le secteur du livre (peut) être limitée par des barrières d'ordre linguistique et culturel et, partant, «...» les effets sur les échanges intracommunautaires devraient être réduits»¹⁸;*
- (b) *Dans le même ordre d'idées, il semblerait que «le secteur européen de l'imprimerie et de l'édition reste plus un ensemble d'industries nationales qu'un secteur européen intégré. Cela transparait de manière évidente dans la faible proportion du chiffre d'affaires représentée par les exportations. La multiplicité des langues utilisées dans l'UE constitue une autre barrière à l'eupéanisation du secteur»¹⁹.*
33. Nous pouvons donc en conclure que le marché des produits de la presse flamande est essentiellement, mais cependant pas exclusivement, un marché national et que l'aide respecte le critère de proportionnalité dans la mesure où, compte tenu de sa structure, le marché des produits d'édition n'est pas susceptible de fausser le commerce entre États membres de façon significative.
34. En ce qui concerne le secteur de la presse écrite touché par la mesure d'aide, il convient de souligner que l'existence des limites mentionnées ci-dessus est confirmée par des données statistiques communiquées par les autorités belges, qui attestent l'incidence limitée du commerce transfrontalier dans l'UE pour les produits de presse concernés. Il semblerait donc que la distorsion du commerce intracommunautaire et la distorsion de la concurrence provoquées par ces aides devraient être limitées.
35. Enfin, la conclusion relative à la distorsion potentiellement limitée du commerce et de la concurrence qu'entraînera la mesure en cause et, plus particulièrement, à sa proportionnalité par rapport aux objectifs déclarés, est confirmée par d'autres éléments propres à cette mesure, notamment:
- la durée limitée du régime, qui est de trois à cinq ans;
 - le montant total de l'aide, ainsi que les aides accordées aux différentes publications, seront modestes;
 - les bénéficiaires seront sélectionnés par le biais d'un appel de propositions ouvert basé sur des critères clairs et prédéfinis;
 - l'intérêt communautaire est également garanti par l'admissibilité de candidats d'autres États membres et le traitement identique qui leur est appliqué;
 - l'aide n'est pas destinée à des exportations ou à des actions internationales;
 - *Contrôle*: D'après les autorités belges, des rapports annuels permettant à la Commission d'apprécier la mise en oeuvre de la mesure seront établis. Ces rapports fourniront suffisamment de détails pour permettre de vérifier si le projet fausse la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Ils seront établis sur une base annuelle.

¹⁸ Voir note 16, point VIII, de la décision de la Commission dans l'affaire CELF.

¹⁹ Voir le point x de la décision de la Commission dans l'affaire CELF et le document de la Commission «Panorama de l'industrie communautaire» de 1997.

36. Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que l'intervention est conçue de manière à ne pas fausser la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

Conclusion

C'est pourquoi la Commission est parvenue à la conclusion que le régime était compatible avec l'article 87, paragraphe 3, point c, du traité CE.

V. DECISION

Se fondant sur l'appréciation exposée ci-dessus, la Commission estime que l'aide octroyée dans le cadre du régime «Aide à la presse écrite flamande» est compatible avec l'article 87, paragraphe 3, point c, du traité CE.

La Commission rappelle aux autorités belges qu'elles doivent soumettre un rapport annuel sur la mise en œuvre du projet. Ce rapport devra fournir suffisamment de détails pour permettre à la Commission de vérifier si le projet fausse la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

La Commission rappelle également aux autorités belges que tout projet de modification du régime d'aide devra lui être notifié.

Si cette lettre contient des renseignements confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, veuillez en informer la Commission dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas de demande motivée à cet effet dans le délai imparti, elle considèrera que vous acceptez la divulgation d'informations à des tiers ainsi que la publication du texte intégral de la présente lettre, dans la langue faisant foi, sur le site internet suivant:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/. Votre demande devra être adressée, par lettre recommandée ou par télécopie, à l'adresse suivante:

Commission européenne
Direction générale de la concurrence
Grefe des aides d'État
SPA 3
B-1049 Bruxelles
Fax n°: +32 2961242

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

Par la Commission

Neelie KROES
Membre de la Commission