



25 mai 2020

Inclusion de la distribution matinale et dominicale dans l'aide indirecte à la presse

Rapport du groupe de travail Distribution matinale

Résumé

En Suisse, des médias indépendants et diversifiés remplissent une fonction étatique et démocratique importante. En temps de crise notamment, ils jouent un rôle primordial dans la préservation du système, car ils peuvent traiter de manière fondée des contenus nécessitant une explication et les transmettre aux utilisateurs des médias de façon durable. A cet égard, la confiance et la crédibilité élevées dont ils jouissent auprès de la population sont un atout. Dans le même temps, leur situation économique se détériore de plus en plus, étant donné que les recettes de la publicité et des abonnements, notamment, s'effritent. Cette évolution menace la pérennité de la diversité des médias en Suisse. Particulièrement touchée, la presse écrite se trouve dans une situation financière difficile.

Il existe aujourd'hui en Suisse une aide indirecte à la presse sous la forme d'un rabais sur les tarifs postaux. Cette réduction est liée à l'acheminement des journaux dans le cadre de la distribution régulière effectuée par la Poste suisse. Pour les quotidiens et les hebdomadaires en abonnement, la distribution matinale et dominicale est toutefois essentielle pour remporter l'adhésion des lecteurs. Les quotidiens et hebdomadaires actuellement soutenus remettent plus de la moitié de leur tirage en abonnement dans le cadre de la distribution matinale et dominicale, quand bien même la proportion d'exemplaires distribués par l'un ou l'autre canal varie considérablement d'un titre à l'autre.

Dans ce contexte, le DETEC a chargé un groupe de travail constitué de représentants des éditeurs, des organisations de distribution matinale et de la Poste suisse d'examiner, sous la direction de l'OFCOM, comment l'aide indirecte à la presse pourrait être étendue à la distribution matinale et dominicale. Au Parlement, une initiative parlementaire qui demande l'extension de l'actuelle aide indirecte à la presse a déjà été déposée lors de la session d'automne 2018 (18.479 Iv. pa. Engler du 13 décembre 2018 "Soutenir la transformation numérique de la presse").

Le groupe de travail arrive à la conclusion qu'il est possible, au niveau opérationnel, d'élargir l'aide indirecte à la presse à la distribution matinale et dominicale. Dans le modèle proposé, les éditeurs sont libres de répartir les envois entre les distributions matinale et régulière, mais aussi de choisir leur partenaire de distribution matinale. La contribution fédérale est allouée par le biais des organisations de distribution. Seules les organisations accréditées entrent en ligne de compte. Elles sont tenues de répercuter entièrement le rabais sur la distribution aux titres soutenus. Un service administratif est chargé du traitement et de la gestion de la subvention. La charge administrative est nettement plus élevée qu'avec le système actuel. Lors de la mise en place d'une aide à la distribution matinale et dominicale, il convient de s'appuyer autant que possible sur la pratique éprouvée de l'aide indirecte à la presse dans le cadre de la distribution régulière de la Poste.

Avec l'élargissement à la distribution matinale et dominicale, 270 millions d'exemplaires supplémentaires de journaux pourraient bénéficier d'un rabais sur la distribution. Le groupe de travail propose de fixer un rabais par exemplaire légèrement moins élevé pour la distribution matinale et dominicale que pour la distribution régulière, afin d'éviter un transfert de volumes de la distribution régulière vers la distribution matinale. Tandis que l'actuel rabais sur la distribution régulière s'élève à 27 centimes par exemplaire, le groupe de travail suggère une réduction de 22 centimes par exemplaire pour la distribution matinale et dominicale. Le financement de cette nouvelle mesure entraîne des besoins financiers supplémentaires à hauteur de 60 millions de francs.

Le groupe de travail considère qu'une évaluation régulière de l'élargissement de l'aide indirecte à la distribution matinale et dominicale est indispensable pour répondre au développement dynamique du marché. Il s'agit de porter une attention particulière aux interactions et aux effets de substitution entre les différents canaux de distribution, afin de pouvoir prendre des mesures adéquates en temps voulu.

Contenu

1	Contexte	4
1.1	Situation actuelle.....	4
1.2	Train de mesures du Conseil fédéral.....	4
1.3	Comparaison internationale	5
1.4	Faits et chiffres.....	5
1.4.1	Marché des journaux.....	5
1.4.2	Distribution matinale et dominicale	7
1.5	Interventions parlementaires.....	9
2	Inclusion de la distribution matinale et dominicale dans l'aide indirecte à la presse	9
2.1	Pas de service universel pour la distribution matinale et dominicale	10
2.2	Distribution matinale et dominicale en tant que service avec liberté de choix pour les éditeurs.....	10
2.3	Conclusion provisoire.....	11
3	Modèle de rémunération	11
3.1	Reconnaissance de l'aide indirecte à la presse pour la distribution matinale et dominicale	11
3.2	Accréditation des organisations de distribution matinale.....	12
3.2.1	Relations contractuelles	12
3.2.2	Accréditation.....	13
3.3	Détermination du rabais.....	14
3.3.1	Système actuel.....	14
3.3.2	Service administratif	14
3.3.3	Contributions de soutien.....	15
3.3.4	Procédure et calcul du rabais sur la distribution	15
3.4	Fourniture de la prestation	16
3.5	Facturation de la prestation	16
3.6	Versement du rabais aux organisations de distribution matinale accréditées.....	16
4	Conséquences financières	17
5	Recommandations	17

Table des images

Illustration 1: Erosion des tirages entre 2009 et 2019 (source: VSM).....	6
Illustration 2: Changement du chiffre d'affaires total et de sa répartition pour les quotidiens entre 2008 et 2018 (source: VSM)	6
Illustration 3: Structure des coûts des éditeurs (source: sondage VSM auprès d'éditeurs de différentes tailles).....	7
Illustration 4: Couverture territoriale pour la distribution matinale (source: VSM et Presto)	8
Illustration 5: Proportion de la distribution régulière et matinale selon la catégorie de titre (source: VSM)	8
Illustration 6: Modèle de rémunération pour la distribution matinale et dominicale (source: représentation propre).....	11
Illustration 7: Relations contractuelles pour la distribution matinale (exemples)	13

1 Contexte

La diffusion d'informations participe à la formation de l'opinion et de la volonté démocratique; elle est même l'une des fonctions principales des médias. Particulièrement touchée par le changement numérique, la presse écrite se trouve dans une situation financière difficile. Le recul des recettes issues des abonnements et de la publicité ne cesse de s'accélérer et menace la pérennité de la diversité des médias. Depuis quelque temps, les demandes de soutien en faveur de la presse écrite sont de plus en plus nombreuses.

Au vu de la situation, l'association Médias suisses (VSM) et la Poste suisse ont demandé au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de créer un groupe de travail dans le but d'examiner les possibilités d'élargir l'aide indirecte à la presse à d'autres canaux de distribution.

Le DETEC a chargé l'Office fédéral de la communication (OFCOM) de diriger le groupe de travail. Ce dernier se composait de représentants des éditeurs, des organisations de distribution matinale et de la Poste suisse. Il s'est réuni à l'occasion de six séances, au cours desquelles il a développé un modèle permettant d'inclure la distribution matinale et dominicale dans l'aide indirecte à la presse. Dans ce contexte, d'autres questions ont été abordées comme le droit à recevoir une aide, la mise en œuvre opérationnelle, les indemnités, les éventuelles répercussions sur le service universel de la Poste et le financement. Le présent rapport résume les résultats des travaux du groupe de travail.

D'autres demandes, telles que l'abaissement de la limite inférieure du tirage ou l'augmentation du soutien à la presse associative et des fondations, ne font pas partie du mandat du groupe de travail et ne sont pas mentionnées dans le rapport.

1.1 Situation actuelle

Afin de tenir compte de l'importance que revêt la presse pour la politique étatique, la distribution des journaux en abonnement bénéficie d'un soutien depuis des années. En 2007, le Parlement a décidé de remplacer le principe de l'arrosoir, en vigueur jusqu'alors, par une aide fournie spécifiquement aux titres à faible tirage de la presse régionale et locale. Un rabais sur la distribution est accordé aux quotidiens et hebdomadaires en abonnement remis dans le cadre de la distribution régulière de la Poste suisse et dont le tirage global moyen est compris entre 1000 et 40'000 exemplaires. Les titres comprennent une partie rédactionnelle de 50% au moins et ne font partie d'aucun réseau de têtes dont le tirage global moyen est supérieur à 100'000 exemplaires par édition (art. 16, al. 4 à 7, LPO, en relation avec art. 36, al. 1, OPO). Les encarts propres sont considérés comme faisant partie intégrante du journal et sont aussi subventionnés.

1.2 Train de mesures du Conseil fédéral

Le 28 août 2019, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur de mesures de soutien des médias en ligne et des journaux efficaces et rapidement réalisables. Au cours du premier semestre 2020, il soumettra au Parlement un train de mesures en faveur médias reposant sur trois piliers:

- Aide financière aux médias en ligne: un soutien est octroyé à ceux qui vendent des contenus médias numériques et visent par ce biais une viabilité financière à long terme des prestations journalistiques dans le domaine en ligne. A moyen terme, le Conseil fédéral évalue le besoin financier à 50 millions de francs par année.
- Possibilités de soutien pour tout le secteur des médias: institutions de formation et de formation continue, agences de presse, organisations d'autorégulation, projets informatiques en faveur des médias électroniques.
- Aide indirecte à la presse: le cercle des journaux et des hebdomadaires en abonnement soutenus doit être élargi, en supprimant le plafonnement du tirage à 40'000 exemplaires et le critère des têtes. En même temps, la contribution fédérale est augmentée à 50 millions de francs. Le

rabais sur la distribution par exemplaire doit être sensiblement plus élevé qu'aujourd'hui et les titres déjà soutenus actuellement verront leur charge financière fortement diminuer.

La SSR et les chaînes régionales de radio et de télévision fournissent également des prestations journalistiques importantes. Le Conseil fédéral ne souhaite pas modifier les conditions générales applicables à ces médias.

1.3 Comparaison internationale

Dans les pays voisins, on observe une évolution similaire des chiffres de tirage des quotidiens. Diverses mesures sont prises pour soutenir la distribution à large échelle de journaux en abonnement. Il s'agit de mesures tant directes qu'indirectes, par exemple tarifs postaux réduits, réductions des charges sociales pour les distributeurs de journaux et les journalistes, exonération des taxes professionnelles et réductions de la taxe à la valeur ajoutée sur le produit des ventes.

La Belgique a instauré une aide à la distribution matinale. L'entreprise postale bpost transporte des journaux à un tarif fixé par l'Etat et les distribue les jours ouvrables jusqu'à 7h30 et le samedi jusqu'à 10h. Les prestations correspondantes sont soutenues par l'Etat à raison de 200 millions d'euros par année. A l'origine, cet accord relevait de l'obligation pour bpost de garantir le service universel. Depuis 2016, l'entreprise a été mandatée pour la distribution matinale des journaux pour la première fois dans le cadre d'un appel d'offres.

L'association de détaillants VFP (Vlaamse Federatie voor Persverkopers) a considéré qu'il s'agissait d'une infraction au droit européen de la concurrence. Elle a fait valoir que l'Etat avait ainsi monopolisé la distribution de journaux. Le recours a été retiré en février 2019, après que bpost s'est engagée à intensifier ses efforts pour promouvoir le commerce indépendant de la presse. Concrètement, bpost veut soutenir les commerçants dans l'environnement économique en pleine mutation et dans le processus de numérisation; l'association des détaillants doit développer des mesures concrètes.

1.4 Faits et chiffres

1.4.1 Marché des journaux

Entre 2009 et 2019, les titres de journaux soutenus en permanence ont enregistré une baisse de tirage moins importante que les titres non subventionnés (voir illustration 1). Ils ont perdu en moyenne par année 2.7% du tirage en abonnement. Les trois dernières années, la diminution des tirages s'est accélérée pour atteindre 3.1%. Au cours de la même période, les quotidiens non subventionnés ont perdu 5.0% de leur tirage annuel en abonnement; la baisse des tirages s'est accélérée ces trois dernières années d'une manière comparable à celle des titres soutenus.

Inclusion de la distribution matinale et dominicale dans l'aide indirecte à la presse

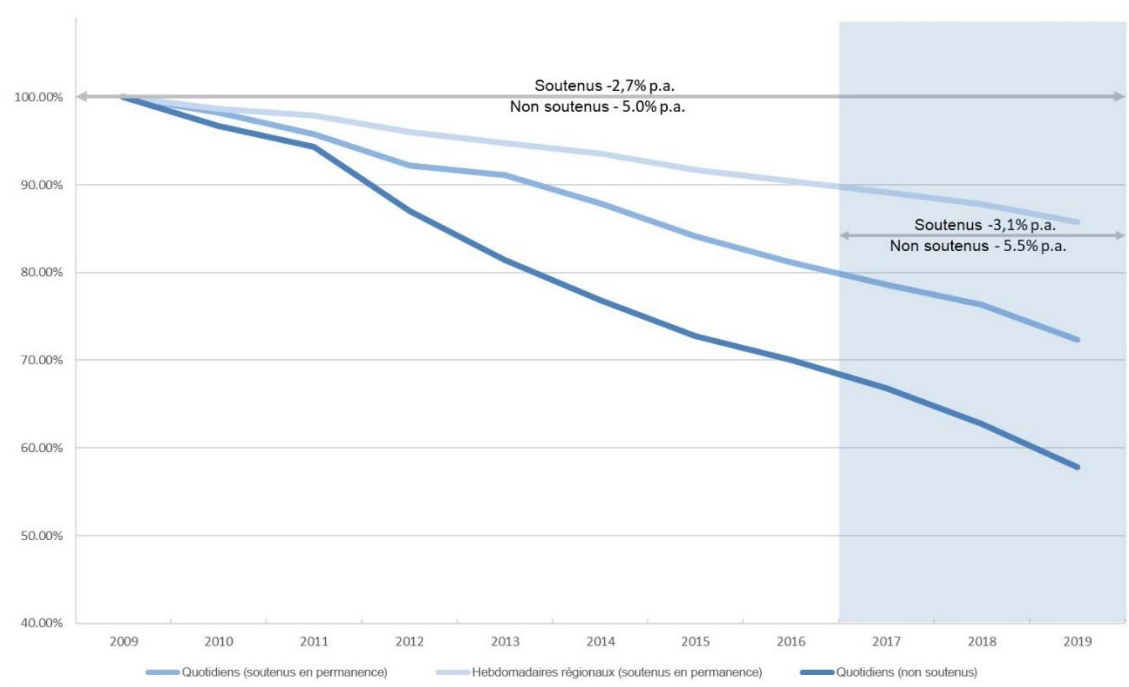


Illustration 1: Erosion des tirages entre 2009 et 2019 (source: VSM)

Au cours des dix dernières années, le marché des journaux a perdu environ un milliard de francs ou 64% du volume publicitaire. Chaque année, la branche dispose de plus d'un milliard de francs en moins. L'érosion va probablement se poursuivre à raison de -10% par année. La plupart des annonceurs se sont tournés vers le domaine en ligne, c'est-à-dire de grandes plateformes internationales comme Google, Amazon et Facebook. Les recettes des abonnements ont pu être maintenues, voire légèrement augmentées, grâce à la hausse du prix des abonnements. Toutefois, les tarifs élevés rendent difficile l'acquisition de nouveaux abonnés. Au total, les éditeurs ont vu leur chiffre d'affaires fondre de 45% au cours des dix dernières années.

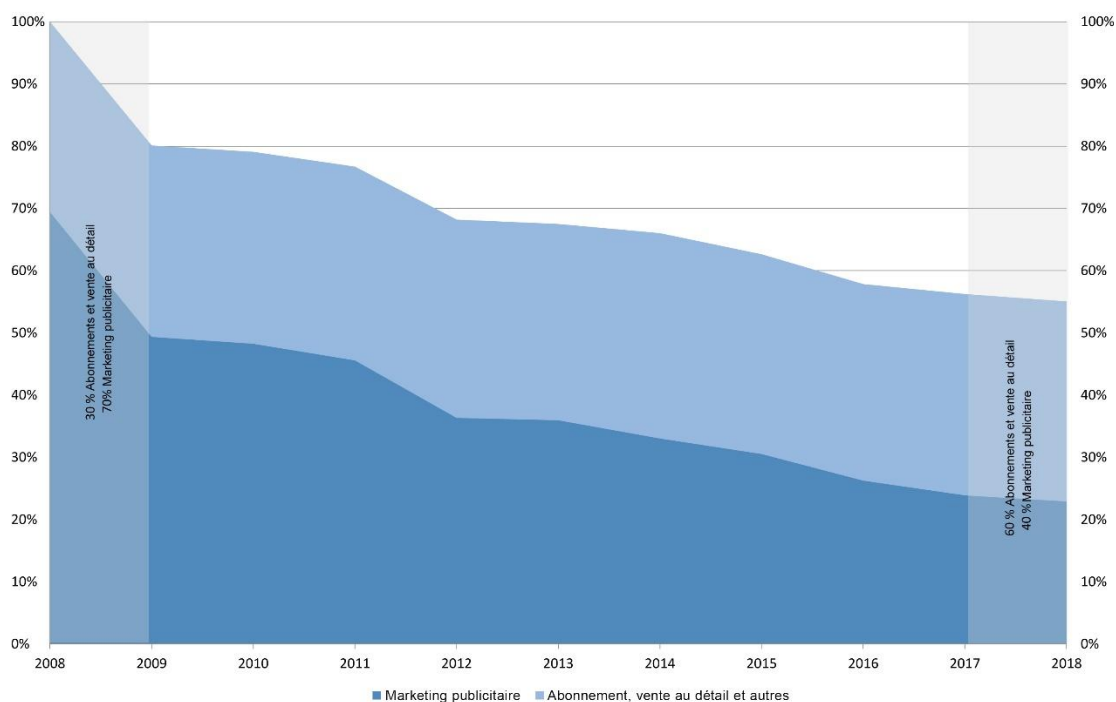


Illustration 2: Changement du chiffre d'affaires total et de sa répartition pour les quotidiens entre 2008 et 2018 (source: VSM)

La structure des coûts des éditeurs se répartit à parts égales (un tiers chacun) entre les frais de personnel, la fabrication (papier, impression et distribution) et divers autres postes (marketing, informatique/locaux/frais généraux). Alors que les recettes du marché publicitaire baissent, les coûts restent pratiquement inchangés. Les pertes d'abonnés ne réduisent que faiblement les coûts. Les baisses de chiffres d'affaires se reflètent donc largement dans le résultat et met en danger la base économique des éditeurs. Ces dernières années ont été marquées par des processus de concentration de sociétés de presse et la fermeture de journaux. Mais les potentiels sont bientôt épuisés.

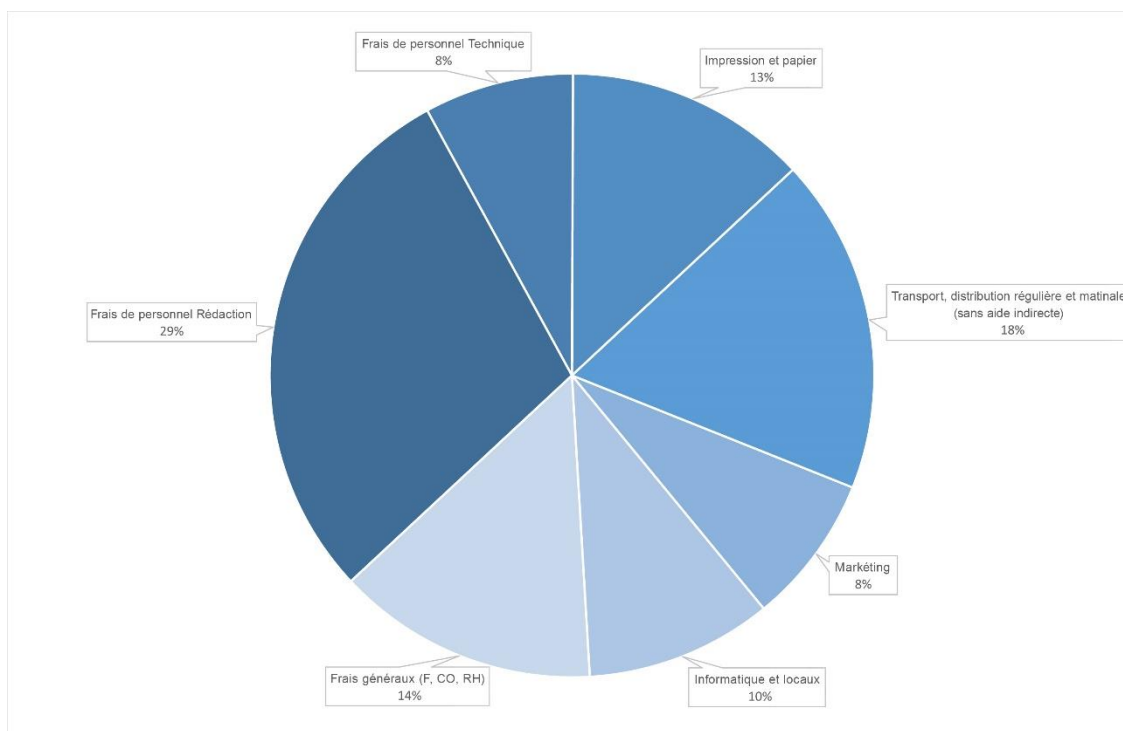


Illustration 3: Structure des coûts des éditeurs (source: sondage VSM auprès d'éditeurs de différentes tailles)

Les coûts sont réduits pour répondre à la pression économique continue. A l'exception des coûts de rédaction, la marge de manœuvre est toutefois faible. Il en découle une réduction des contenus, des coopérations dans la production de contenus, le renoncement aux éditions régionales ou la suppression de titres entiers. Une augmentation de l'aide indirecte à la presse pour la distribution permettrait d'alléger la pression sur les coûts et de contrer cette évolution négative.

1.4.2 Distribution matinale et dominicale

La distribution matinale est garantie les jours ouvrables jusqu'à 6h30 et la distribution dominicale le dimanche jusqu'à 7h30. La couverture géographique dépend de la demande et de la rentabilité de la prestation pour l'éditeur (nombre d'exemplaires et viabilité financière par les recettes d'abonnements). Etant donné que, dans la loi sur la poste en vigueur, l'aide indirecte à la presse est liée à la *distribution régulière* de la Poste, la distribution matinale et dominicale n'est pas prise en compte dans le système d'aide actuel, quel que soit le fournisseur de prestations. La distribution matinale et dominicale est assurée par des organisations de distribution spécialisées¹.

¹ Notamment: Presto Presse-Vertriebs AG, Epsilon SA, Schazo AG, AZ-Vertriebs AG, VS Vertriebs GmbH, Messageries du Rhône, Somedia Distribution AG, Corriere del Ticino, Hersant, Walliser Bote

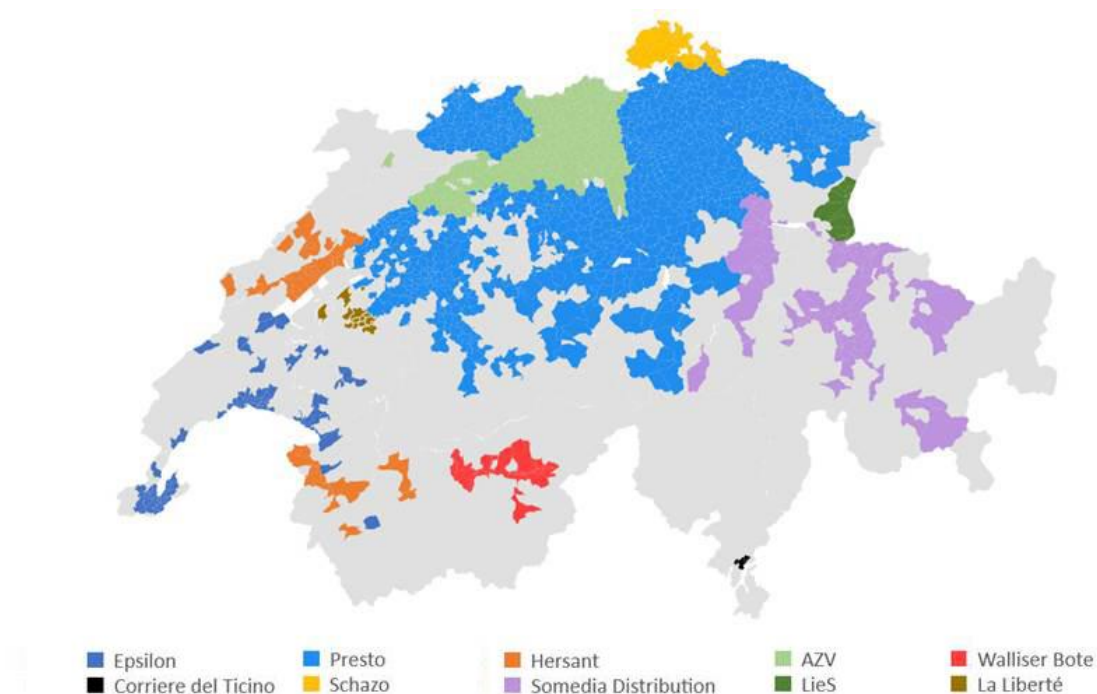


Illustration 4: Couverture territoriale pour la distribution matinale (source: VSM et Presto)

Etant donné que les éditeurs choisissent leur canal de distribution (distribution matinale ou régulière) en fonction des besoins des clients, les organisations de distribution matinale livrent aussi des journaux subventionnés qui n'ont droit cependant à une aide que dans le cadre de la distribution régulière. Par exemple, 62% du tirage de "La Liberté" à Fribourg ou 92% du tirage du "Schaffhauser Nachrichten" est livré par le canal de la distribution matinale. Ces exemplaires ne bénéficient d'aucune aide à la presse.

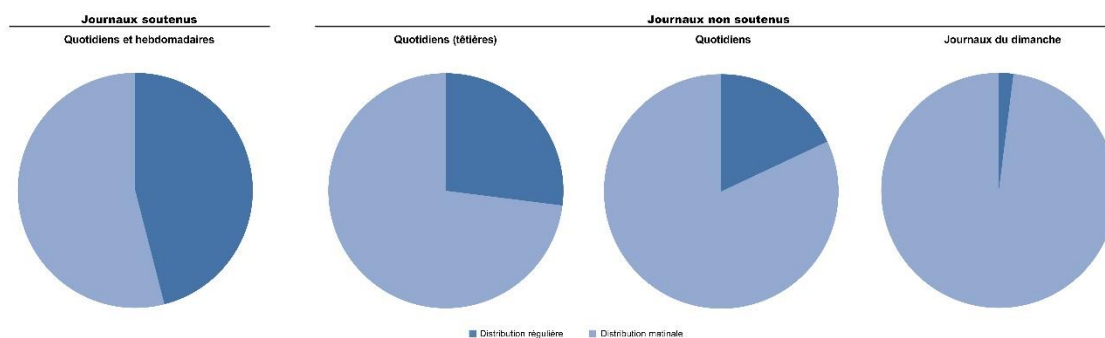


Illustration 5: Proportion de la distribution régulière et matinale selon la catégorie de titre (source: VSM)

En cas de suppression de la limite supérieure du tirage, prévue dans le train de mesures du Conseil fédéral, cette situation s'aggraverait encore. Les titres supplémentaires soutenus ne recevraient une aide indirecte à la presse que pour 20 à 25% de leur tirage. Quant à la presse dominicale livrée exclusivement par les organisations de distribution matinale (98%), elle ne toucherait pas de subvention.

1.5 Interventions parlementaires

Lors de la session d'hiver 2019, le Parlement a traité plusieurs initiatives parlementaires visant à créer une base constitutionnelle pour l'aide directe à la presse². A l'exception de l'initiative parlementaire Lombardi du 12 décembre 2018 (18.473 "Inscription dans la Constitution d'un article sur les médias"), le Parlement a toutefois rejeté ces interventions.

Lors de la session d'automne 2019, le Parlement a donné suite à l'initiative parlementaire Engler du 13 décembre 2018 (18.479 "Soutenir la transformation numérique de la presse"), qui demande une extension de l'aide indirecte à la presse. Il incombe dorénavant à la Commission des transports et des télécommunications (CTT) du Conseil des Etats, compétente en la matière, de préparer un projet de loi correspondant. D'autres interventions parlementaires sur l'aide indirecte à la presse sont pendantes³.

2 Inclusion de la distribution matinale et dominicale dans l'aide indirecte à la presse

A l'heure actuelle en Suisse, il n'existe qu'une seule aide indirecte à la presse, sous la forme d'une réduction du prix de l'envoi postal de journaux en abonnement. Le rabais est lié à l'acheminement d'exemplaires de journaux par la Poste dans le cadre de la distribution régulière.

Pour des raisons historiques et politiques (en particulier grâce aux volumes garantis dans le cadre du monopole sur les lettres [jusqu'à 50 grammes]), la Poste propose la distribution des journaux à des tarifs très avantageux par rapport aux prix des lettres. Les recettes ne couvrent pas les coûts de la fourniture de la prestation. La distribution matinale ne relève pas du service universel et n'est pas assurée dans toute la Suisse. Sur demande des éditeurs, les organisations de distribution matinale examinent une éventuelle offre pour des zones non couvertes. Elles fixent les prix en fonction des coûts liés à la prestation. Les éditeurs se fondent sur des critères économiques pour décider s'ils acceptent l'offre ou non. Etant donné que l'acheminement est très coûteux dans les zones à faible densité de population, les journaux y sont en grande partie livrés par la Poste, dans le cadre de la distribution régulière jusqu'à 12h30.

L'inclusion de la distribution matinale dans l'aide indirecte à la presse a souvent été discutée dans le passé (2007, 2010). Cette prestation n'étant pas offerte partout en Suisse, le Parlement s'est à chaque fois prononcé contre une subvention de la distribution matinale. Il est unanimement admis que la Poste ne peut être contrainte à proposer la distribution matinale en toutes régions, vu qu'une telle prestation dans chaque zone d'habitation serait extrêmement onéreuse. Le subventionnement d'organisations de distribution matinale liées uniquement à la Poste, et pas à d'autres fournisseurs, avait alors été rejeté comme étant injuste.

² 18.470 Iv. pa. Aebischer du 12.12.2018 "Inscription dans la Constitution d'un article sur les médias", 18.471 Iv. pa. Guhl du 12.12.2018 "Inscription dans la Constitution d'un article sur les médias", 18.472 Iv. pa. Feller du 12.12.2018 "Créer la base constitutionnelle nécessaire à un élargissement des formes de soutien à la presse écrite", 18.473 Iv. pa. Lombardi du 12.12.2018 "Inscription dans la Constitution d'un article sur les médias", 18.474 Iv. pa. Grossen du 12.12.2018 "Inscription dans la Constitution d'un article sur les prestations de base en matière de médias "

³ 18.3941 Ip. Guhl du 27.09.2018 "Evaluer et améliorer l'aide indirecte à la presse", 18.3514 Mo. Quadri du 13.06.2018 "Attribuer une partie de la redevance de la SSR à la presse papier, afin de vraiment garantir le pluralisme médiatique"

Une extension de l'aide indirecte à la presse est en principe possible, pour autant que le lien avec la distribution demeure. L'élargissement à la distribution matinale et dominicale remplirait cette condition.

2.1 Pas de service universel pour la distribution matinale et dominicale

Le rabais actuel sur les exemplaires de journaux acheminés dans le cadre de la distribution régulière est lié à l'obligation de service universel de la Poste. Ce mandat pourrait être élargi à la distribution matinale, ce qui obligerait la Poste à assurer cette prestation dans chaque zone d'habitation.

Lors de la révision totale de la législation sur la poste en 2010, le législateur a volontairement renoncé à ancrer la distribution matinale dans la loi. D'une part, une obligation couvrant toute la Suisse coûterait très cher. En effet, l'organisation de la distribution devrait être complètement revue et plus aucune économie d'échelle ne pourrait être réalisée grâce à la distribution simultanée du courrier et des paquets. D'autre part, le législateur a considéré que la distribution matinale des quotidiens en abonnement constitue un facteur concurrentiel central et que le marché joue suffisamment. En 2017, le Conseil fédéral a de nouveau proposé le rejet de la motion qui demandait que la Poste soit contrainte de garantir la distribution matinale des quotidiens du lundi au samedi. La motion a été retirée⁴.

Pour des raisons financières, la Poste aussi se montre sceptique par rapport à cette mesure. Elle indique qu'une distribution matinale sur l'ensemble du territoire en tant qu'obligation du service universel serait très coûteuse, car très complexe à mettre en œuvre d'un point de vue logistique. En outre, les clôtures de rédaction et les délais d'impression pour la production des journaux devraient être fixés très tôt le soir précédent. Enfin, la distribution matinale aurait un effet cannibalisant sur la distribution régulière, qui renchérirait.

2.2 Distribution matinale et dominicale en tant que service avec liberté de choix pour les éditeurs

Une autre approche est examinée. Elle prend en compte l'ensemble du tirage d'un titre, indépendamment du mode de distribution. L'aide couvrirait donc aussi bien les exemplaires distribués par la Poste (comme c'est le cas aujourd'hui) que les exemplaires remis dans le cadre de la distribution matinale. Cette solution donne la plus grande liberté de choix possible aux éditeurs. Outre la liberté de répartir les envois entre les distributions matinale et régulière, les éditeurs doivent aussi pouvoir choisir leur partenaire pour la distribution matinale.

La contribution fédérale est allouée par le biais des organisations de distribution matinale. Celles-ci sont tenues de répercuter entièrement le rabais sur la distribution aux titres soutenus. Il s'agit de garantir que la subvention ne va pas directement aux éditeurs (absence de base constitutionnelle).

Le traitement et la gestion de la subvention sont confiés à un service administratif (voir à ce sujet le chiffre **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). La charge administrative serait beaucoup plus élevée qu'avec le système actuel. Seules les organisations accréditées doivent être prises en considération.

Comme aujourd'hui, l'OFCOM est chargé d'examiner le bien-fondé des demandes d'aide déposées par les journaux. Il devra désormais aussi examiner les demandes d'accréditation présentées par les organisations de distribution matinale.

⁴ 17.3016 Mo. Feller du 27.02.2017 "Garantir la distribution matinale des quotidiens d'information par la Poste du lundi au samedi sans augmentation tarifaire"

2.3 Conclusion provisoire

Compte tenu des considérations exposées, le groupe de travail privilégie la variante avec liberté de choix. Le modèle de rémunération esquissé ci-après est basé sur l'hypothèse que la distribution matinale et dominicale est un service offrant une liberté de choix aux éditeurs et qu'il est fourni par diverses organisations de distribution matinale.

3 Modèle de rémunération

Le groupe de travail s'est basé sur le modèle "liberté de choix" pour développer un modèle de rémunération selon lequel les exemplaires remis en distribution matinale et dominicale pourraient profiter d'un nouveau rabais sur la distribution.

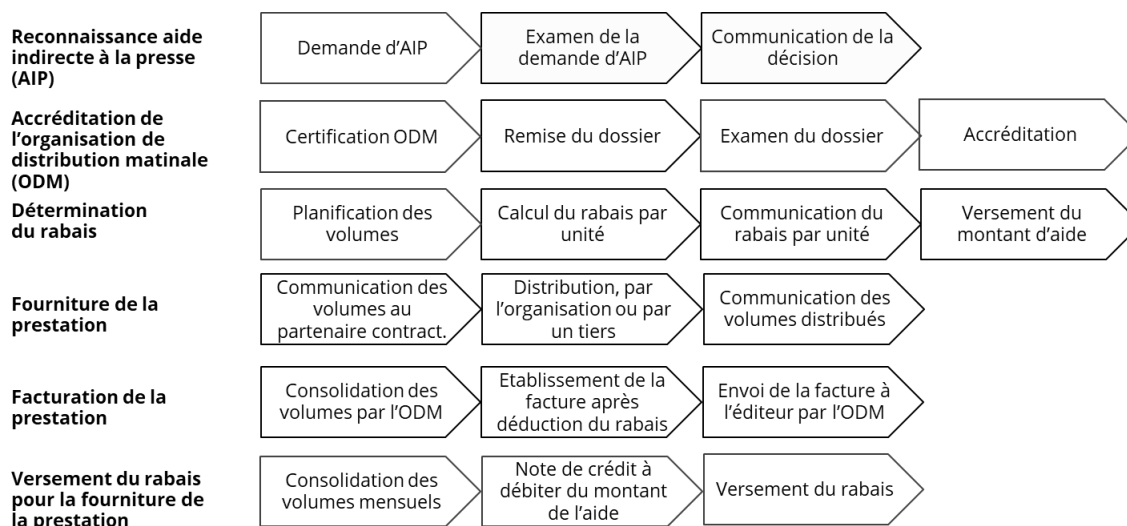


Illustration 6: Modèle de rémunération pour la distribution matinale et dominicale (source: représentation propre)

Ce modèle est expliqué ci-après. Il s'appuie autant que possible sur la pratique éprouvée de l'aide indirecte à la presse dans le cadre de la distribution régulière de la Poste (art. 16, al. 4 à 7, LPO⁵, art 36, al. 1, OPO⁶). Des processus existent déjà pour l'examen des critères d'aide, pour le calcul par l'OFCOM des rabais sur la distribution et pour le traitement du versement par la Poste. De nouveaux processus sont définis pour l'accréditation des organisations de distribution matinale, pour la fourniture et la facturation de ce service par ces organisations ainsi que pour le versement des subventions par le service administratif (Poste). Les processus existants sont des mécanismes simples et bien rôlés, qui ne génèrent que peu de charges administratives pour les parties concernées (éditeurs, Poste, OFCOM). Vu le fort parallélisme entre les distributions régulière et matinale, il convient, pour des raisons d'efficacité, de s'appuyer autant que possible sur les processus connus et d'adapter ces derniers si nécessaire.

3.1 Reconnaissance de l'aide indirecte à la presse pour la distribution matinale et dominicale

Selon le modèle proposé, l'OFCOM est chargé d'examiner le bien-fondé des demandes d'aide indirecte à la presse. Chaque titre dépose une demande auprès de l'OFCOM. Les demandes peuvent être soumises en cours d'année. Le droit à l'aide prend effet le premier jour du mois qui suit le dépôt de la demande (selon l'actuelle réglementation légale relative à l'aide indirecte à la presse). Si les con-

⁵ RS 783.0

⁶ RS 783.01

ditions sont remplies, le droit à l'aide s'applique pour les exemplaires relevant de la distribution matinale et dominicale, pour autant qu'ils soient livrés par une organisation accréditée (voir chiffre 3.2 ci-dessous). Les décisions de l'OFCOM peuvent faire l'objet d'un recours.

Les critères d'aide applicables aux titres remis en distribution matinale et dominicale sont les mêmes qu'actuellement, à l'exception du critère d'envoi par la Poste en distribution régulière (art. 36, al. 1, let. b, OPO). Ce critère est remplacé par l'obligation de remettre les exemplaires de journaux à une organisation de distribution matinale accréditée.

Les titres qui, selon la législation applicable, ont déjà droit à un soutien dans le cadre de la distribution régulière de la Poste doivent déposer une nouvelle demande, afin de faire valoir ce droit également pour les exemplaires distribués le matin.

Les titres ayant droit à un soutien sont tenus de remettre régulièrement une déclaration à l'OFCOM et de confirmer qu'ils continuent à satisfaire aux conditions d'octroi de l'aide. Si celles-ci ne sont plus toutes remplies, ils doivent l'annoncer par écrit à l'OFCOM dans les 30 jours. Le droit à l'aide prend fin le dernier jour du mois durant lequel les conditions ne sont plus remplies. L'OFCOM peut procéder en tout temps à un contrôle par sondage. En outre, les dispositions de la loi sur les subventions (LSu)⁷ s'appliquent.

L'OFCOM publie la liste des titres soutenus sur son site internet et la communique à la Poste et aux organisations accréditées.

Il n'est pas prévu de sanctionner les éditeurs qui confient la distribution de journaux à une organisation non accréditée. Une telle réglementation ne s'impose pas. Il est de la responsabilité des éditeurs de collaborer avec des organisations de distribution matinale accréditées pour pouvoir bénéficier du rabais sur la distribution. De manière automatique, aucune aide n'est accordée pour les exemplaires remis par des organisations de distribution matinale non accréditées.

3.2 Accréditation des organisations de distribution matinale

3.2.1 Relations contractuelles

En principe, les éditeurs travaillent avec une organisation de distribution matinale (entreprise générale). Ces organisations sont généralement actives dans une zone spécifique. Elles remettent la distribution de journaux en dehors de leur zone à d'autres organisations de distributions matinales, dans le cadre de relations de sous-traitance. Les sous-traitants effectuent la distribution et informent l'entreprise générale des volumes distribués pour chaque titre. L'entreprise générale facture la prestation globale à l'éditeur.

⁷ RS 616.1

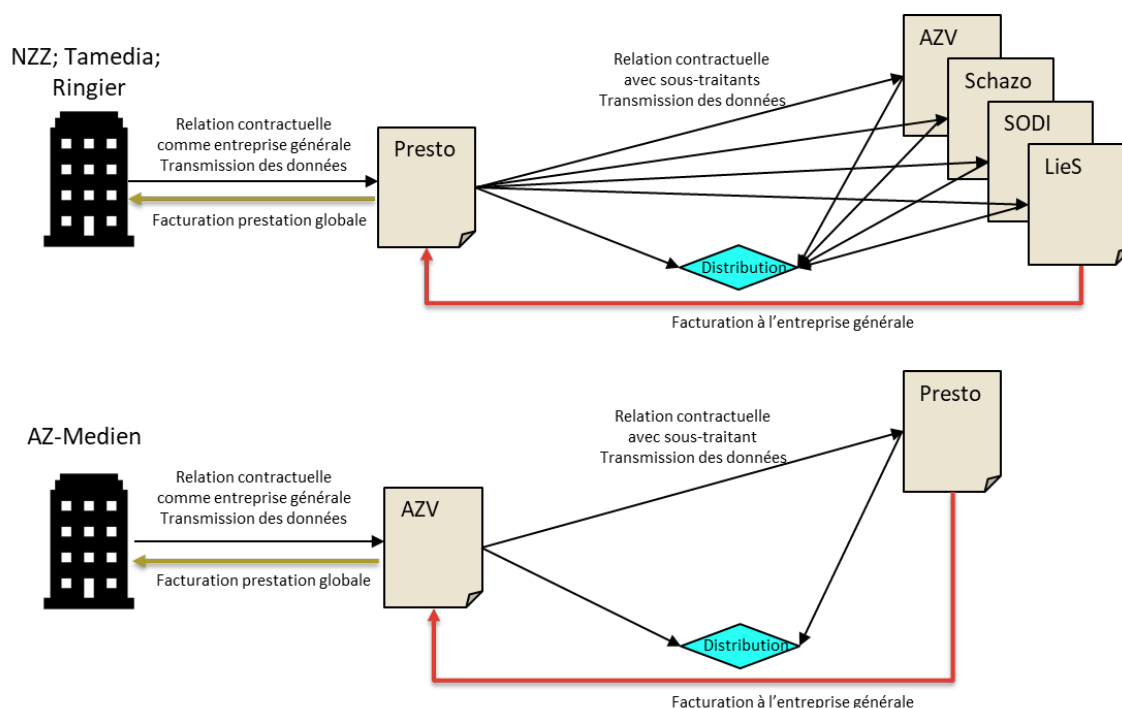


Illustration 7: Relations contractuelles pour la distribution matinale (exemples)

3.2.2 Accréditation

Les organisations de distribution matinale qui souhaitent opérer dans le cadre d'une aide indirecte à la presse élargie doivent se faire accréditer. Cette exigence s'applique aussi aux organisations qui assurent la distribution matinale dans une région sur mandat d'une autre organisation de distribution matinale (en tant que sous-traitants).

L'accréditation sert à garantir que les organisations de distribution matinale respectent les exigences minimales au niveau opérationnel (p. ex. utilisation d'interfaces conformes pour la transmission des données) et à empêcher tout abus salarial.

L'accréditation est subordonnée au respect de certains critères, que le Conseil fédéral devra préciser par voie d'ordonnance. Les critères possibles sont les suivants:

- forme juridique propre (justificatif de l'extrait du registre du commerce; c'est-à-dire société de distribution inscrite au registre du commerce, avec siège social en Suisse et ayant pour but de fournir des prestations de distribution, juridiquement isolée du domaine de l'édition), comptes annuels avec contrôle restreint
- preuve de la fourniture de la "distribution matinale": description de la couverture géographique de la prestation (zones de codes postaux couvertes, maisons/rues, durée d'engagement), organisation de la structure et des processus, infrastructure informatique avec les processus de quantités et de facturation découplés de la gestion de l'éditeur, contrôle de la qualité
- preuve de la fourniture et de la cohérence des données conformes à l'interface
- indication des sous-traitants
- contrats de distribution des titres connus au moment du dépôt de la demande, à facturer directement auprès du service administratif
- preuve du respect des directives en matière de droit du travail (p. ex. salaire minimum, assurance obligatoire, sécurité au travail et protection de la santé, durée du travail et du repos, permis de travail, travail au noir)

Les critères doivent être remplis cumulativement.

Les organisations de distribution matinale souhaitant se faire accréditer réunissent les documents requis et les font certifier par un organe compétent, à leurs frais. Ensuite, ils déposent auprès de l'OFCOM une demande d'accréditation comprenant les preuves demandées et le rapport de certification. L'OFCOM examine la demande soumise et statue par voie de décision. En cas de rejet, un recours peut être déposé.

Une demande d'accréditation peut être déposée en tout temps en cours d'année. L'OFCOM procède à l'examen dans un délai raisonnable. L'accréditation court à partir de la date de la décision de l'OFCOM.

Les organisations de distribution matinale doivent se faire accréditer une seule fois. L'OFCOM peut effectuer des contrôles par sondage pour vérifier si les conditions d'accréditation sont toujours remplies.

L'OFCOM annonce les organisations accréditées à la Poste et publie la liste des entreprises accréditées sur son site internet.

3.3 Détermination du rabais

3.3.1 Système actuel

Selon le droit actuel, la Poste gère les contributions de soutien pour le compte de l'OFCOM. Elle doit présenter les subventions séparément dans sa comptabilité et être en mesure de prouver en tout temps leur utilisation correcte. Le droit à une aide est notamment lié à la distribution régulière effectuée par la Poste, raison pour laquelle il est judicieux et efficace que la Poste traite et gère les subventions. La Poste déduira les rabais de la facture. Chaque année, la Poste Suisse soumet à l'OFCOM les volumes d'envoi effectifs des titres éligibles aux subventions.

Le modèle de calcul actuel pour le rabais sur la distribution est réglementé à l'art. 47, al. 4, OPO. Selon cette disposition, le rabais est calculé annuellement sur la base du volume des titres soutenus remis en distribution régulière par la Poste l'année précédente. Les éventuelles différences sont compensées l'année suivante, lors de la fixation des rabais. Des pertes ou des excédents peuvent être enregistrés, étant donné que les volumes annuels effectivement envoyés (janvier à décembre) diffèrent des volumes sur lesquels le calcul se base (octobre à septembre). Plusieurs raisons expliquent cet état de fait, par exemple la disparition ou l'apparition de titres, ou alors des fluctuations du nombre d'abonnements.

Dans la mesure où la procédure de fixation du rabais est transposable à la distribution matinale et dominicale, il convient d'y recourir. Les étapes du processus sont décrites plus en détails ci-dessous.

3.3.2 Service administratif

Il s'agit de confier à un service administratif la gestion des subventions octroyées dans le cadre de la distribution matinale et dominicale. Les subventions pour les distributions matinale et régulière peuvent être gérées soit par un prestataire, soit par différents services. L'expérience acquise concernant la gestion de l'aide indirecte à la presse dans le cadre de la distribution régulière doit servir de base. La répartition des responsabilités entre deux services administratifs augmenterait inutilement la charge administrative et entraînerait des exigences plus élevées en matière de contrôle (contrôle des quantités/comparaison des quantités).

Le groupe de travail recommande de confier la gestion à la Poste, qui peut compter sur des processus et des procédures internes existant depuis 2013. La collaboration avec l'OFCOM, compétent pour évaluer le droit à une aide, est bien établie et a fait ses preuves dans le passé.

L'OFCOM verse au service administratif la contribution annuelle de soutien pour la distribution matinale et dominicale en vue de l'attribution des rabais. Il reste en tout temps responsable de l'octroi de la subvention. Le service administratif est indemnisé pour les dépenses de gestion encourues.

L'OFCOM examine l'imputabilité des coûts qui lui ont été soumis. Les charges approuvées sont déduites du montant de la subvention.

3.3.3 Contributions de soutien

La loi sur la poste en vigueur réglemente séparément les contributions fédérales pour la catégorie "Presse locale et régionale" et la catégorie "Presse associative et des fondations". Ce système doit être maintenu également avec l'inclusion de la distribution matinale qui revêt une grande importance en particulier pour les quotidiens. Il permet d'assurer que les 20 millions de francs réservés à la presse associative et des fondations sont effectivement utilisés conformément à la volonté du législateur.

En ce qui concerne la presse régionale et locale, il est en principe concevable de réglementer au niveau de la loi les contributions de soutien pour les différents canaux de distribution (distribution régulière et distribution matinale) dans un ou deux fonds d'aide. Un seul fonds permettrait certes plus de flexibilité, mais inciterait aussi davantage à des transferts de volumes entre les canaux de distribution. Par contre, l'évolution différente attendue des volumes dans les distributions régulière et matinale plaide en faveur d'une fixation séparée des montants des subventions. La systématique de la loi sur la poste soutient aussi une réglementation distincte: en effet, la distribution régulière fait partie du service universel, tandis que la distribution matinale et dominicale ne constitue pas une prestation du service universel et doit donc être réglementée dans un autre chapitre. En résumé, le groupe de travail recommande de réglementer séparément les subventions pour les deux canaux de distribution (deux fonds).

Le rabais sur la distribution est fixé par exemplaire, en divisant le montant de la subvention par le nombre d'exemplaires subventionnés. La procédure est décrite en détail ci-après au chiffre **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** Le rabais est différent pour chacun des deux canaux de distribution. Par contre, il n'est pas fait de différence entre la distribution matinale et la distribution dominicale. Les exemplaires remis en distribution matinale les jours ouvrables et le dimanche bénéficient du même rabais par exemplaire.

3.3.4 Procédure et calcul du rabais sur la distribution

La procédure décrite ci-dessous repose sur l'hypothèse d'un service administratif (la Poste) et de deux fonds d'aide séparés pour les deux canaux de distribution. La procédure est basée sur le processus existant pour la distribution régulière (art. 47, al. 5 et 6, OPO).

Chaque année en octobre, les organisations de distribution matinale annoncent au service administratif le volume des titres soutenus l'année précédente. Ce volume correspond au volume annuel des envois effectivement distribués les jours ouvrables et le dimanche par une organisation de distribution matinale accréditée entre les mois d'octobre de l'année précédente et de septembre de l'année en cours. Les éditeurs doivent garantir que les volumes annuels sont annoncés de manière exhaustive et sans chevauchement avec les exemplaires remis par le biais de la distribution régulière.

Le service administratif consolide et valide les volumes annoncés de l'année précédente, tant pour la distribution régulière que pour la distribution matinale et dominicale. Les éditeurs doivent pourvoir justifier les éventuelles anomalies auprès du service administratif et de l'OFCOM.

Les rabais sont fixés en divisant les moyens à disposition par le nombre d'exemplaires annoncés ayant droit à un soutien (volume de l'année précédente). Les moyens disponibles se composent de la contribution légale de la Confédération et des éventuelles pertes ou excédents de l'année précédente. Les éventuelles ressources utilisées en trop sont déduites, les excédents ajoutés.

En aucun cas, le rabais par exemplaire ne doit excéder le tarif de distribution appliqué par les organisations de distribution matinale. Le tarif de distribution du journal, y compris les encarts propres constitue la base. Il n'est en revanche pas tenu compte des encarts de tiers. Le même rabais par exemplaire s'applique pour les exemplaires des tirages élargis.

Le service administratif annonce à l'OFCOM les rabais versés l'année précédente ainsi que les volumes de l'année précédente par titre soutenu. Sur la base des données fournies par la Poste, l'OFCOM calcule les rabais en faveur de la distribution matinale et dominicale (de manière analogue à la procédure relative à la distribution régulière). Au plus tard en décembre, le DETEC demande au Conseil fédéral d'approuver les rabais sur la distribution pour l'année suivante. Les rabais approuvés par le Conseil fédéral sont publiés sur le site internet de l'OFCOM dès que la décision du Conseil fédéral a été prise.

L'OFCOM règle les modalités, notamment pour le calcul des rabais sur la distribution. L'OFCOM peut à tout moment consulter, auprès de la Poste, les données et les systèmes liés au traitement de l'aide indirecte à la presse. La Poste est tenue d'autoriser en tout temps l'OFCOM à consulter ces données et systèmes.

L'OFCOM communique au service administratif et aux organisations de distribution matinale les montants des rabais pour l'année suivante.

3.4 Fourniture de la prestation

Les éditeurs annoncent chaque jour à l'organisation de distribution matinale concernée et au service administratif, par l'interface définie à cet effet (voir les conditions relatives à l'accréditation), les volumes à distribuer le jour suivant en distribution matinale et dominicale. L'annonce simultanée à deux endroits vise à prévenir les abus.

L'organisation de distribution matinale procède à la distribution des journaux sur la base des listes générées quotidiennement ou la fait exécuter en tant qu'entreprise générale par une organisation accréditée (voir chiffre 3.2).

3.5 Facturation de la prestation

Les organisations de distribution matinale consolident chaque mois les volumes transmis par les éditeurs et les préparent pour la facturation. Elles établissent des factures mensuelles pour les éditeurs. Pour les exemplaires subventionnés, le rabais sur la distribution est déduit directement de la facture.

Les volumes d'exemplaires subventionnés, facturés à l'éditeur par l'organisation de distribution matinale doivent être annoncés chaque mois au service administratif. Si la distribution est confiée à un sous-traitant, les volumes sont annoncés par le distributeur qui établit la facture destinée à l'éditeur. Il incombe aux éditeurs et aux organisations de distribution matinale de communiquer les volumes corrects au service administratif.

Le service administratif doit permettre en tout temps à l'OFCOM de consulter ses données. En cas de soupçon, l'OFCOM peut s'adresser directement aux éditeurs et aux organisations de distribution matinale. Ceux-ci sont tenus de fournir des informations à tout moment.

3.6 Versement du rabais aux organisations de distribution matinale accréditées

Les organisations de distribution matinale annoncent chaque mois au service administratif le nombre d'exemplaires distribués des titres ayant droit à un rabais. Le service administratif consolide et valide les quantités annoncées. Sur cette base, il calcule chaque mois le montant des rabais sur la distribution matinale des exemplaires subventionnés et verse ce montant aux organisations accréditées.

4 Conséquences financières

Avec l'élargissement à la distribution matinale et dominicale, 270 millions d'exemplaires supplémentaires pourraient bénéficier d'un rabais sur la distribution. Près de la moitié d'entre eux proviennent de titres déjà soutenus en distribution régulière, 44% de journaux ayant un tirage supérieur à 40'000 exemplaires ou de têtiers et 6% de journaux dominicaux. Le rabais par exemplaire doit être le même pour tous.

Les besoins financiers supplémentaires dépendent du montant du rabais sur la distribution par exemplaire visé. La Poste et l'association Médias suisses s'accordent à dire qu'un élargissement de l'aide indirecte à la distribution matinale et dominicale ne doit pas entraîner un transfert important des quantités de la distribution régulière vers la distribution matinale. Un tel transfert affaiblirait la distribution régulière et augmenterait les tarifs d'acheminement de la Poste. Par conséquent, il convient de fixer un rabais par exemplaire légèrement moins élevé pour la distribution matinale et dominicale que pour la distribution régulière. Actuellement, le soutien accordé à cette dernière s'élève à 27 centimes par exemplaire. Si un montant de 22 centimes par exemplaire est établi pour la distribution matinale et dominicale, il en résulte un besoin financier de 60 millions de francs par année.

5 Recommandations

Comme le montre le présent rapport, le groupe de travail estime qu'une aide indirecte à la presse par le biais de la distribution matinale est à la fois réalisable et judicieuse. Un soutien supplémentaire à la distribution matinale et dominicale de 60 millions de francs par année déchargerait considérablement les éditeurs à l'ère de la transformation numérique et réduirait significativement la pression économique. Des mesures radicales pourraient ainsi être évitées ou limitées.

Au vu de ce qui précède, le groupe de travail recommande de prendre les mesures suivantes:

- L'aide indirecte à la presse doit être élargie à la distribution matinale et dominicale des quotidiens et des hebdomadaires en abonnement.
- Un montant de 60 millions de francs par année est alloué en soutien à la distribution matinale et dominicale.
- Les divers instruments d'aide indirecte à la presse sont régulièrement évalués, afin de répondre à la dynamique du marché. Cette manière de procéder permet non seulement de reconnaître à temps notamment les interactions et processus de substitution éventuels entre la distribution régulière d'une part et la distribution matinale et dominicale d'autre part, mais aussi de prendre les mesures qui s'imposent.

Annexe 1: avis reçus suite à l'audition du 2 avril 2020

Lors de la vidéoconférence du 2 avril 2020, le groupe de travail a présenté le modèle de rémunération qu'elle a élaboré en vue d'inclure la distribution matinale et dominicale dans l'aide indirecte à la presse. Les participants ont eu la possibilité de s'exprimer par écrit jusqu'au 16 avril 2020. Voici les avis reçus.

L'**association NPO Media** fait valoir que les propositions du Conseil fédéral et du groupe de travail sur la distribution matinale mettraient à mal l'équilibre existant entre l'aide aux éditeurs et l'aide à la presse associative et des fondations. Ils font valoir que cette dernière remplit également une fonction importante d'une part en contribuant à la diversité des médias, et d'autre part en complétant la presse quotidienne et hebdomadaire tournée vers l'actualité par un traitement approfondi et continu de thèmes présentant un intérêt particulier pour ses membres ou donateurs. En outre, la presse associative et des fondations a un effet intégrateur en portant le débat au-delà des frontières linguistiques et, surtout, en promouvant la responsabilité individuelle et la participation de la population par la mise en réseau de volontaires ainsi que l'information sur des objets soumis en votation. Dans ce contexte, NPO Media demande que la contribution fédérale à la presse associative et des fondations soit doublée pour atteindre 40 millions de francs par an et que la limite de tirage de 300'000 exemplaires soit supprimée. Selon NPO Media, ces mesures rééquilibreraient le système, qui serait davantage soutenu dans le débat parlementaire. À moyen terme, l'élargissement de l'aide à la presse à d'autres organisations de distribution opérant au niveau national devrait également être examiné. Enfin, NPO Media critique le fait que le service administratif soit indépendant.

L'**association CEP&Mail** souligne que l'élargissement de l'aide indirecte à la presse par le canal de la poste aurait un impact sur la concurrence sur le marché postal. Le monopole s'en trouverait étendu et la mise en place d'alternatives de distribution avantageuses empêchée. L'association critique depuis longtemps le fait que ses membres n'ont pas la possibilité de soumettre des offres compétitives pour la livraison des journaux par le biais de tarifs de distribution attractifs. Comme les règles doivent maintenant être modifiées, il convient de considérer la situation globale de la distribution des journaux. Les prestataires privés devraient être placés sur un pied d'égalité avec le service postal et ses filiales pour toutes les formes de distribution. Avec l'élargissement à la distribution matinale et dominicale, l'aide à la presse toucherait désormais un domaine soumis à la concurrence. Par conséquent, les fournisseurs privés doivent également recevoir des contributions pour la distribution de journaux à des tarifs réduits. Les éditeurs sont libres de choisir l'organisation de distribution, et les fournisseurs qui ne satisfont pas aux besoins des clients ne sont pas pris en considération. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'exiger une accréditation de l'Etat. En outre, la procédure est trop complexe et déjà couverte par l'obligation d'annoncer à la PostCom. Les organisations qui reçoivent une rémunération pour la distribution sont privilégiées. La facturation doit incomber à la PostCom plutôt qu'au service administratif.

La **Stiftung Konsumenteninfo** soutient que la pérennité de la diversité des médias est menacée par la concentration des éditeurs, et non par les coûts de distribution. Aujourd'hui, les quotidiens sont privilégiés par la politique tarifaire de la Poste, et la presse régionale et locale bénéficie largement de l'aide indirecte à la presse par rapport à la presse associative et des fondations. Le train de mesures prévu par le Conseil fédéral aggraverait encore ce déséquilibre. La presse régionale et locale touchera désormais 110 millions de francs, tandis que la presse associative et des fondations continuera à ne recevoir que 20 millions de francs. Le transfert du service administratif à la Poste est problématique d'un point de vue réglementaire. La Poste serait alors en possession des données de marché de ses concurrents directs et l'aide indirecte à la presse deviendrait une aide à la Poste. L'aide indirecte à la presse pour la distribution régulière doit également pouvoir bénéficier à des organisations de distribution privées.