

...le projet de loi de finances pour 2022

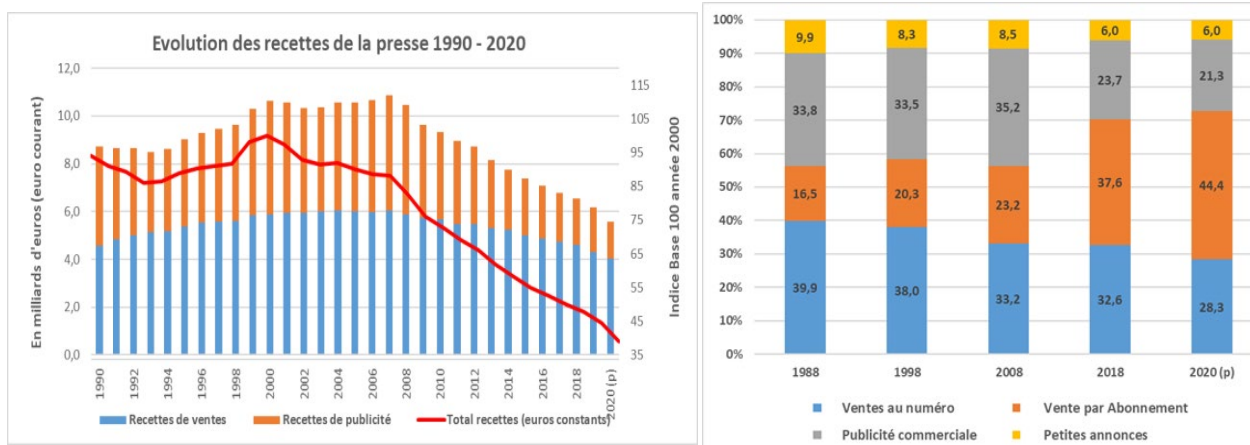
AVIS PRESSE ET MÉDIAS

Le secteur de la presse bénéficie d'une attention constante des pouvoirs publics, qui ont cherché, parfois au prix de lourds efforts financiers, à lui permettre de **solder les comptes du passé**, comme dans le cas de Presstalis, mais également à **entamer l'indispensable transition numérique**. Dans ce contexte, le rapporteur estime que la répartition des crédits mais aussi, et peut-être surtout, les projets de **réforme structurelles** vont dans le bon sens.

Il n'en reste pas moins que la volonté de mener à bien ces projets se heurte encore à **l'inertie** de certains acteurs et à un accompagnement qui pourrait être mieux affirmé, par exemple dans le cas « emblématique » des **droits voisins**. Il sera nécessaire en 2022 de suivre attentivement l'évolution de ces différents dossiers pour **ne pas accumuler un retard préjudiciable à l'ensemble du secteur**.

Introduction : une presse plus que jamais en crise

Les recettes de la presse ont diminué de **60 % depuis 2000**. Le secteur apparaît donc comme **durablement sinistré**. La transition vers le numérique et d'autres types de ressources est loin d'être achevée, même si certains titres obtiennent d'ores et déjà des résultats prometteurs. La baisse est extrêmement prononcée pour la presse quotidienne nationale ainsi que sur le marché publicitaire, une tendance encore renforcée en 2020 avec un effondrement des investissements publicitaires de **19,4 %** des recettes de publicité.



Source : ministère de la culture

Dans ce contexte marqué par les effets de la pandémie et la chute finale de la société Presstalis, **les soutiens publics** apparaissent comme vitaux. Ils n'ont pas fait défaut, que ce soit pour parer à l'urgence ou accélérer la modernisation.

Pour autant, les pouvoirs publics ne peuvent se contenter de maintenir à flot un secteur qui dispose de la capacité de développer un modèle économique viable. Une fois l'onde de choc de la pandémie et de la faillite de Presstalis encaissée, deux changements significatifs pourraient voir le jour en 2022 : d'une part, la réforme du **portage et du postage**, destinée à créer un système de distribution des abonnements plus efficaces, d'autre part, la conclusion attendue, mais toujours repoussée, du « feuilleton » des **droits voisins**, qui pourrait compenser au moins partiellement les pertes sur le marché publicitaire.

1. LA PRESSE BÉNÉFICIE DE SOUTIENS PUBLICS RÉCURRENTS ET A PU COMPTER PENDANT LA CRISE SUR LE SOUTIEN DE L'ÉTAT

A. UN SOUTIEN PUBLIC QUI POURSUIT PLUSIEURS OBJECTIFS

La presse écrite bénéficie en France d'un fort engagement des pouvoirs publics, destiné à assurer le pluralisme des médias, l'égalité dans la diffusion et aider à la modernisation du secteur.



d'aides à la presse écrite

Les aides **spécifiquement ciblées** sur la presse écrite regroupent les crédits budgétaires et les dépenses fiscales, dont le crédit d'impôt pour un premier abonnement estimé à **60 millions d'euros** en année pleine.

B. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES STABILISÉS

Les crédits budgétaires destinés à la presse écrite affichent une baisse de 5 %, qui s'explique par les mouvements suivants :

- un quasi triplement des **aides à la diffusion** sur le programme 180. Cette hausse « en trompe-l'œil » reflète un transfert depuis le programme 134 dans le cadre de la **réforme de l'aide au postage et au portage** (voir *infra*). Les crédits destinés à l'aide au portage enregistrent une baisse qui correspond aux nouvelles modalités de calcul liées à la réforme, dont l'impact budgétaire devra être pleinement couvert en 2023 ;
- les aides au pluralisme connaissent une baisse de 5,5 %, qui correspond à des besoins moindres enregistrés en exécution. Les deux dotations destinées au soutien de la presse outre-mer et à la presse en ligne (respectivement 2 M€ et 4 M€) sont reconduites ;
- les aides à la modernisation resteraient stables, avec en particulier 9 M€ destinés au soutien de France Messagerie ;
- enfin, l'enveloppe globale de la compensation versée à La Poste, qui a vocation à disparaître en 2023, est amputée du transfert de crédits et diminué conformément au protocole passé entre l'établissement et l'État.

Évolution des aides à la presse en 2022

(en millions d'euros)

Aide	PLF 2022	Évolution 2022/2021
Aides à la diffusion	101,7	+ 158 %
Aides au pluralisme	22,03	- 5,5 %
Aides à la modernisation	55,47	=
Total programme 180	179,2	+ 51 %
Compensation versée à La Poste – programme 134	16,1	- 81 %
Total des deux programmes	195,3	- 5,1 %

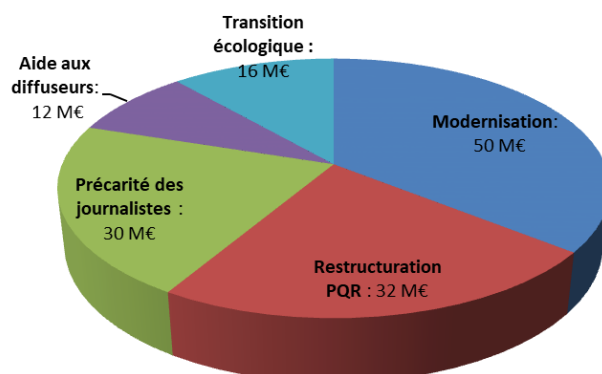
C. LE SOUTIEN ET LA RELANCE DU SECTEUR DE LA PRESSE

Au-delà des crédits budgétaires annuels, les pouvoirs publics ont mené une politique destinée à permettre à la presse de passer le cap de la crise pandémique, pendant laquelle son utilité a été majeure pour informer les Français, lutter contre les fausses informations, et à l'accompagner dans son développement.

Deux vecteurs ont été utilisés :

- des **mesures d'urgence**, adoptées en 2020, pour un montant total de **166 millions d'euros** ;
- en plus du crédit d'impôt de 60 millions d'euros, un **plan de relance**, dit « **plan filière** », doté de **140 millions d'euros** en 2021 et 2022.

Le plan de relance de la presse en 2021 et 2022



En plus des dispositifs de droit commun, la presse aura donc bénéficié sur trois ans d'un abondement de crédits de 326 millions d'euros, qui doit lui permettre de surmonter le choc de la pandémie et les derniers soubresauts de la faillite de Presstalis.

D. DES COÛTS QUI AUGMENTENT

Comme de nombreux autres secteurs, la presse écrite est fragilisée par l'envolée du coût des matières premières. Selon les informations transmises au rapporteur, depuis janvier 2021, **des hausses de prix de 25 % à 30 % pour le papier**, 4 % sur les encres et 50 % sur l'emballage sont constatées. Au-delà de l'augmentation tarifaire, un second constat inquiétant pour le futur de la presse écrite est celui de la **simple disponibilité du papier**. En effet, une part importante de la matière collectée et triée est aujourd'hui redirigée vers la fabrication de **carton d'emballage**, au détriment de l'économie circulaire du papier graphique, **pour laquelle les éditeurs de presse acquittent pourtant une éco-contribution**.

S'il est difficile pour les pouvoirs publics d'intervenir pour orienter des prix de marché, le rapporteur estime que la question d'un **soutien rapide et transitoire pourrait être posée**, d'autant plus que la presse se retrouve une nouvelle fois victime du succès des plateformes de l'internet, qui ont popularisé la livraison à domicile et donc la production de carton au détriment du papier.

Le rapporteur salue les efforts inscrits dans la durée de l'État en faveur de la presse, efforts indispensables pour permettre au secteur d'engager sa transition numérique et écologique et résister à l'impact de la pandémie.

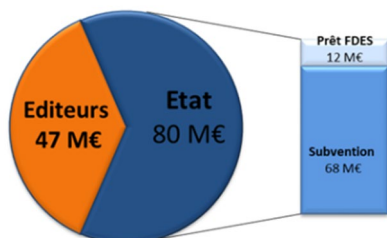
2. L'ÉTERNELLE QUESTION DE LA DIFFUSION DANS UN MARCHÉ EN BAISSÉ STRUCTURELLE

A. DE PRESSTALIS À FRANCE MESSAGERIE

Pendant des années, le rapport pour avis de la commission a décrit la chute de la société Presstalis, victime tout à la fois d'un marché structurellement baissier, des incohérences de son actionnariat et d'une productivité très inférieure aux normes du secteur. Le soutien public, sous forme de subventions et de prêts garantis, n'a finalement servi qu'à maintenir à flot un opérateur profondément déficient, et à retarder un drame social.

La coopérative des quotidiens (CDQ) a été la seule à déposer une offre de reprise des actifs du niveau 1 de Presstalis (siège, activité de messagerie) ainsi que du niveau 2 pour Paris (site de Bobigny, dépositaire) le 12 mai 2020. La liquidation des activités en province a entraîné le licenciement de 512 salariés, à ajouter aux 133 salariés licenciés au niveau 1.

Le plan présenté par la CDQ représente un coût total évalué de **127 M€**. L'État s'est engagé le 26 mai 2020 dans le financement à hauteur de **80 M€**, composé d'un prêt de 12 M€ directement accordé à la CDQ et d'une subvention de 68 M€.



Le plan présenté par la CDQ représente un coût total évalué de 127 M€. L'État s'est engagé le 26 mai 2020 dans le financement à hauteur de 80 M€, composé d'un prêt de 12 M€ directement accordé à la CDQ et d'une subvention de 68 M€.

France Messagerie est donc dorénavant une société d'une taille nettement plus réduite, ses effectifs étant passée de 1090 au moment de la faillite à **269** aujourd'hui, d'autres départs étant d'ores et déjà envisagés. Elle bénéficie de plus de la subvention prévue pour assurer la distribution des quotidiens (27 millions d'euros en 2022) et d'un mécanisme de péréquation en provenance des Messageries lyonnaises de presse (MLP).

B. QUEL FUTUR POUR LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE ?

La faillite de Presstalis a permis, au prix de pertes nettes pour l'État et les éditeurs, d'apurer les comptes de la société de messagerie, désormais d'une taille plus conforme à ses missions. Les dépositaires centraux (le « niveau 2 ») sont apparus durant la crise comme des interlocuteurs précieux pour les diffuseurs, et constituent aujourd'hui un échelon efficace dans la distribution.

Deux problématiques apparaissent aujourd'hui centrales.

a) Quel délai pour les assortiments ?

L'article 5 de la loi « Bichet » du 2 avril 1947 a été profondément modifié lors de l'examen par le Sénat du projet de loi de modernisation de la distribution de la presse du 18 octobre 2019, dont le rapporteur pour avis était également rapporteur.

Il avait pour objet de mettre un terme à « l'écrasement » des diffuseurs sous le volume des titres livrés par les deux messageries, sans réelle considération pour les caractéristiques du lieu de vente et la volonté du vendeur. Le dispositif prévoit dorénavant, pour les titres autres que d'information politique et générale (IPG), la capacité de constituer un **assortiment selon des règles fixées par un accord interprofessionnel**. L'article avait été enrichi lors de son examen au Sénat par un amendement de Jean-Pierre Leleux prévoyant un droit de « première présentation » pour les nouveaux titres, avec la faculté pour le vendeur de les refuser.

Plus de deux ans après la promulgation de la loi de modernisation, cet assortiment n'a toujours pas vu le jour.

Les difficultés invoquées sont nombreuses, et ne peuvent être sous-estimées. La faillite du principal opérateur ainsi que la pandémie ont inévitablement pesé sur les délais.

Pour autant, et alors que les principaux acteurs semblent s'accorder sur mi-2022 pour l'entrée en vigueur de l'assortiment (soit plus de deux ans et demi après l'adoption de la loi), **il y a des raisons d'être inquiet sur ce calendrier de déploiement.**

En effet, l'assortiment nécessite la mise à niveau d'un système informatique considéré comme antédiluvien il y a 10 ans et qui assure déjà imparfaitement ses fonctions. La commission, a systématiquement alerté sur ce sujet dans tous ses rapports consacrés à la distribution de la presse. Alors que l'aide de l'État à France Messagerie était conditionnée à des avancées sur ce dossier, force est de constater que le nouveau système informatique,

qui nécessite à la fois des investissements très lourds, un travail en commun des messageries entre elles, avec les dépositaires et les vendeurs de presse, et l'accord de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), est toujours au stade de **projet**.

b) Quelle structure pour le secteur ?

Le secteur est actuellement divisé entre deux acteurs :

- la nouvelle société **France Messagerie**, qui assure la distribution des quotidiens nationaux et des autres publications périodiques ;
- les **MLP**, qui assurent la distribution de toutes les publications hors périodicité quotidienne. Elles ont doublé de taille en récupérant de nombreux titres de Presstalis qui n'ont pas souhaité poursuivre avec France Messagerie et sont désormais dominantes.

En dépit des possibilités offertes par la loi de modernisation, aucune autre entreprise n'a pour le moment manifesté son intérêt pour le secteur.

La concurrence entre ces deux acteurs s'exerce sur le seul segment des publications hors quotidiens. Historiquement, il existe une tradition d'opposition entre les deux messageries. Témoignent encore aujourd'hui de cette atmosphère dégradée les oppositions exprimées sur les barèmes, où chacun accuse l'autre de subterfuges.

Dans un marché de la distribution en décroissance constante, et sans perspective plus optimiste qu'une stabilisation à bas niveau, la question posée par le rapporteur au moment des discussions de la loi de modernisation de la distribution sur la coexistence de deux sociétés, concurrentes sur le seul segment porteur du marché, se pose donc inévitablement, afin de ne pas créer un « nouveau Presstalis » dans les années à venir.

3. UNE RÉFORME ATTENDUE ET NÉCESSAIRE DU PORTAGE ET DU POSTAGE

Par un communiqué de presse en date du 20 septembre 2021, les ministres de l'économie et de la culture ont annoncé une réforme **ambitieuse du transport de presse**. Si ses contours exacts ne sont pas encore connus, elle serait mise en place par voie réglementaire à compter du **début de l'année 2022**. Cette réforme serait très largement inspirée des travaux d'Emmanuel Giannesini, conseiller maître à la Cour des comptes, qui a remis en 2015 et 2020 deux rapports appelant à une profonde évolution des soutiens publics à **l'acheminement des abonnements de presse**, par voie **postale** ou par la voie de **portage**¹.

A. UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE

L'aide de l'État à l'acheminement des abonnements prend en compte le **postage** et le **portage**.

a) Le **postage** : une aide sous forme de compensation insuffisante et sans garantie sur la qualité du service

Le transport et la distribution des journaux et des publications périodiques constituent, en application de l'article 2 de la loi du 2 juillet 1990, une **mission de service public et d'intérêt général de La Poste**. Les éditeurs bénéficient, dans le cadre de cette prestation, de tarifs postaux **préférentiels** ayant pour objectif de favoriser le pluralisme de la presse.

Il existe ainsi trois familles de tarifs : les tarifs « Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) », les tarifs « Presse IPG » et tarifs « quotidiens à faible ressources publicitaires (QFRP) ».

¹ Il convient de noter que Patrick Chaize a déposé le 30 avril 2021 une proposition de loi pour l'encadrement du service postal qui reprend plusieurs propositions d'Emmanuel Giannesini.

Le groupe La Poste reçoit chaque année une **compensation** pour cette mission de service public. Son montant a évolué en application d'une convention passée entre l'État et La Poste entre 2016 et 2020. En 2021, la compensation s'est élevée à **87,8 millions d'euros**.

Les volumes distribués par La Poste ont connu une baisse de 38 % entre 2018 et 2021, passant de **780 millions d'exemplaires à 545 millions**.

L'évolution des tarifs postaux depuis plus de 10 ans n'a pas permis de résoudre les difficultés qui gangrènent aujourd'hui le régime de tarification spécifique.

D'une part, la compensation versée à La Poste **ne couvre pas son coût**. L'opérateur se retrouve donc déficitaire sur cette activité, pour un montant estimé à 186 millions d'euros en 2021, avec une qualité de service jugée comme déclinante.

D'autre part, le régime ne permet pas une évolution favorisant le recours au **portage de presse**, jugé comme étant, dans beaucoup de zones du territoire, la solution économiquement la plus viable.

b) Une aide au portage insuffisamment incitative

Le portage de presse constitue la seconde grande modalité de distribution des abonnements.

Le portage est fortement majoritaire dans l'acheminement des abonnements, avec une part de **78,16 % en 2019**. On observe cependant de fortes disparités, puisque si près de 90 % de la presse quotidienne régionale est portée, seule 23 % de la presse magazine et moins de 45 % de la presse quotidienne nationale usent de ce canal pour leur distribution.

Le portage bénéficie d'une enveloppe d'aide d'un montant de **26,5 millions d'euros** en 2022, soit **trois fois moins que la compensation versée à La Poste, pour un nombre d'exemplaires quatre fois supérieur**.

Le régime actuel s'avère **insuffisamment incitatif** pour développer un réseau de portage mutualisé, en particulier entre la presse nationale et régionale, et **trop coûteux** pour La Poste.

B. UN RÉFORME INDISPENSABLE

a) Les grands axes de la réforme

La réforme s'articule autour de deux grands principes.

Premier principe, l'instauration d'une **seule grille tarifaire postale**. Les publications se verront dorénavant appliquer le tarif de service public de droit commun. Il évoluerait comme l'inflation pendant les six premières années.

Second principe, la suppression de l'aide au portage sous sa forme actuelle et la création d'une **aide à l'exemplaire réservée aux titres d'information politique et générale (IPG)**, autrefois bénéficiaires d'un tarif postal privilégié. Cette aide sera scindée en deux parties :

- une aide à l'exemplaire « **posté** », financée par redéploiement à partir de la compensation aujourd'hui versée à La Poste, qui neutralisera le surcoût engendré par le passage au tarif unique sur les années 2021-2023, cette aide étant ensuite dégressive,
- et une aide à l'exemplaire « **porté** ».

Le montant de l'enveloppe serait progressivement amené à un niveau permettant une réelle incitation au portage, ce qui passe par une hausse de l'enveloppe dédiée au portage.

Le montant de l'aide à l'exemplaire **posté** serait calculé de manière à être neutre financièrement pour les éditeurs les deux premières années, puis dégressif, **sauf dans les zones « peu denses »** où le développement du portage n'est pas envisageable. Ces zones représentent en 2020 45 % des exemplaires de la presse QFRP et 46 % de la presse IPG.

b) Les conditions de la réussite

La réforme proposée réalise pour l'instant une **rare unanimité**, tant l'inadaptation du système actuel est régulièrement dénoncée. Elle offre de surcroît l'avantage d'offrir une réelle visibilité à la profession sur plusieurs années. Son succès et des éventuels gains

budgétaires à l'horizon 2023 reposent cependant largement sur la **volonté des réseaux de portage**, détenus par la presse régionale, de s'ouvrir à la distribution de la presse nationale.

À ce titre, le contrôle de l'Arcep sur les réseaux de portage, comme prévu dans le projet initial, devra rapidement être mis en place. Par ailleurs, on ne peut que déplorer le **délai de plus d'un an** entre la remise du rapport et l'annonce des ministres. Il aurait pu être précisément mis à profit pour entamer les négociations avec les réseaux de portage.

Cette réforme d'ampleur met en place, selon le rapporteur, les conditions d'un rééquilibrage vertueux entre postage et portage. Encore faut-il qu'elle soit menée à bien dans la plus large concertation et sans pénaliser *in fine* les territoires ruraux.

4. LES DROITS VOISINS : UN ESPOIR QUI TARDE ENCORE À SE CONCRÉTISER

A. LES ESPOIRS DÉÇUS DES DROITS VOISINS

Par le biais de la proposition de loi de David Assouline, le Sénat a été à l'origine de la première transposition en Europe de l'article 15 de la directive du 17 avril 2019, avec la promulgation le 24 juillet 2019 de la loi relative aux droits voisins des agences de presse et des éditeurs de presse.

Chronologie des droits voisins



La commission a consacré à cette question une table ronde avec les éditeurs le mercredi 14 avril 2021¹, ainsi qu'une audition des représentants de Google et Facebook le 23 juin 2021².

Le constat est toujours identique depuis plus de deux ans, comme le montre la chronologie simplifiée en *supra* : la société Google se livre à des manœuvres dilatoires, toutes repoussées par la justice, dans l'espoir d'échapper aux règles nationales et européennes qui s'imposent pourtant à elle. La puissance de l'entreprise lui permet sans difficulté de mener une véritable guérilla juridique face à des acteurs éclatés, frappés par la crise pandémique, et financièrement aux abois.

B. LES SUITES DE LA DÉCISION DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

Dans ce contexte particulièrement mouvant, la décision du 23 juillet de l'Autorité de la Concurrence marque par la **sévérité de ses attendus**³, par le montant de l'amende infligée à Google - **500 millions d'euros** - et par celui de l'**astreinte** pouvant aller jusqu'à **900 000 euros**

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210412/cult.html#toc6>

² <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20210621/cult.html#toc4>

³ <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/decision/relative-au-respect-des-injonctions-prononcees-lencontre-de-google-dans-la-decision-ndeg>

par jour de retard si, au terme d'un délai de deux mois, la société refuse de formuler une offre de rémunération correcte.

Les éditeurs ont adressé la demande de réouverture des négociations mi-septembre, faisant ainsi courir le délai de deux mois. **Les négociations sont donc actuellement en cours.** Sans surprise, Google a une nouvelle fois fait appel de la décision de l'Autorité.

Deux événements récents invitent cependant à un prudent optimisme.

D'une part, la toute première signature d'un accord est intervenue le 21 octobre, entre Facebook, jusque-là demeurée en retrait dans la négociation, et l'**Association de la presse d'information générale (APIG)**.

D'autre part, la création d'un organisme de gestion collective « Société des droits voisins de presse » », dont la présidence a été confiée à Jean-Marie Cavada, a été actée le 26 octobre. Cette organisation, dont la gestion opérationnelle sera assurée par la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (Sacem), regroupe une très large partie de la presse, à **l'exception notable de celle d'information politique et générale**, qui confirme ainsi son « cavalier seul » perceptible dès la promulgation de la loi.

Plus de deux ans après l'adoption de la loi, il est plus que temps que les entreprises se soumettent enfin à la règle de droit. Le cas échéant, il pourrait être nécessaire de compléter la législation nationale, ce que la commission est prête à faire si les décisions pourtant très lourdes de l'Autorité de la Concurrence ne suffisaient pas.

* * *

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis, lors de sa réunion plénière du 10 novembre 2021, un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 180 « presse » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2022.



Laurent Lafon

Président
de la commission
Sénateur
du Val-de-Marne
(*Union Centriste*)



Michel Laugier

Rapporteur pour avis
Sénateur
des Yvelines
(*Union Centriste*)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022_com.html