



RAPPORT

CCE 2018-3278

Partie 1:
Concessions de service d'intérêt économique
général (SIEG)

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





Rapport : Partie 1

Concessions de service d'intérêt économique général (SIEG) relatif à la distribution des journaux et périodiques reconnus

Rapporteurs :

**Christian Huveneers (expert externe)
Emmanuel Karel de Béthune (secrétariat du CCE)
Lieselot Smet (secrétariat du CCE)**

Table des matières

1	La chaîne de valeur et les principaux acteurs	6
1.1	Intégration verticale, diversité et marché bi-face.....	6
1.2	Emploi dans la chaîne de valeur	8
1.3	Emergence du numérique : le modèle économique et financier	10
1.3.1	Pour les journaux.....	10
1.3.2	Pour les périodiques.....	16
1.4	La distribution : le modèle de qualité.....	20
1.4.1	Pour les journaux.....	20
1.4.2	Pour les périodiques.....	24
1.5	Synthèse.....	24
1.5.1	Pour les journaux.....	25
1.5.2	Pour les périodiques.....	25
1.5.3	Question : le château de cartes	26
2	Analyse de l'objectif des concessions avec soutien financier	26
2.1	Fonctionnement des concessions.....	26
2.1.1	En général	26
2.1.2	Pour les journaux.....	27
2.1.3	Pour les périodiques.....	27
2.2	Leur objectif selon la législation	27
2.3	Ratio legis.....	29
2.4	Implications de l'analyse de l'objectif des concessions avec soutien financier : rôle du lecteur.....	30
2.5	Place centrale du lecteur consommateur : élasticité de la demande	30
2.5.1	En général	30
2.5.2	Pour les journaux.....	31
2.5.3	Pour les périodiques.....	32
3	Analyse critique de la concession avec soutien financier.....	32
3.1	Arguments juridiques	32
3.2	Arguments économiques et aspect budgétaire	35
3.2.1	Arguments <i>pro</i>	35
3.2.1.1	Efficacité et économies d'échelle.....	35
3.2.1.2	Service d'intérêt économique général.....	36
3.2.1.3	Importance des media dans l'économie	36
3.2.1.4	Contexte de l'émergence du numérique	36
3.2.1.5	La presse sur support « papier » comme socle du modèle des éditeurs belges.....	37
3.2.1.6	Le château de cartes	38
3.2.2	Arguments <i>contra</i>	38
3.2.3	Aspect budgétaire.....	39
3.3	Arguments socio-politiques.....	39
3.3.1	Arguments <i>pro</i>	39
3.3.2	Arguments <i>contra</i>	40
4	Conclusion et synthèse de l'analyse.....	40
5	Suites à donner aux conclusions de la présente étude	42
6	Annexe : définitions utiles.....	43

Liste des figures

Figure 1-1 : La chaîne de valeur : les acteurs et leurs rôles dans le secteur des éditeurs de media	7
Figure 1-2 : Représentation schématique de l'évolution de la presse quotidienne en Belgique.....	11

Liste des graphiques

Graphique 1-1 : Evolution combinée de la vente de journaux sur support « papier » et numérique en Belgique	12
Graphique 1-2 : Revenus publicitaires en Belgique : glissement du « papier » vers le numérique	13
Graphique 1-3 : Parts de marché publicitaire en ligne en Belgique	14
Graphique 1-4 : Parts sur le marché publicitaire total – décomposition pour éditeurs belges de la presse quotidienne	15
Graphique 1-5 : Parts sur le marché publicitaire total – décomposition pour éditeurs belges de la presse quotidienne	16
Graphique 1-6 : Evolution de la vente de périodiques commerciaux papier et numérique (chiffres d'affaires bruts).....	17
Graphique 1-7 : Parts sur le marché publicitaire total périodiques (chiffres d'affaires bruts).....	19
Graphique 1-8 : Parts sur le marché publicitaire total GAFAs, journaux et périodiques (chiffres d'affaires bruts)	20
Graphique 1-9 : Part de la population belge qui, à l'heure de référence, se trouve encore à son domicile avant de partir travailler (2016).....	22

Liste des tableaux

Tableau 1-1 : Ventilation des travailleurs par secteur, statut et branche d'activité	9
--	---

Introduction : Exposé du problème et plan de travail

L'objectif principal de ce rapport est d'aider les membres de la CCS Papier, graphisme et de l'édition à répondre à la demande d'avis du Vice Premier Ministre Kris Peeters sur les concessions I et II : « pour le service d'intérêt économique général (SIEG) relatif à la distribution des journaux et des périodiques reconnus ». Dans cette demande d'avis le ministre demande s'il est opportun de renouveler, pour la période commençant le 1^{er} janvier 2021, les concessions I et II et le soutien financier y afférant pour le SIEG de la distribution sur l'ensemble du territoire belge de journaux reconnus et de périodiques reconnus. Notons qu'il y a en fait deux concessions, une pour la distribution des quotidiens, dit « Concession I » (la plus importante financièrement), l'autre pour les périodiques dit « Concession II ».

La demande d'avis pose la question de l'objectif de ce soutien financier et du système de concession :

- L'objectif du soutien financier qui était visé est-il encore pertinent à l'heure actuelle ?
- Ou cet objectif doit-il être modifié/affiné, ou encore ce soutien financier doit-il être supprimé ?
- La concession de service est-elle l'instrument optimal pour atteindre l'objectif visé, ou y a-t-il des instruments alternatifs préférables ?

Un autre résultat attendu de la recherche est la formulation de propositions alternatives.

Toute proposition doit satisfaire des conditions (« randvoorwaarden ») :

- Valeur économique
- Valeur démocratique
- Conformité avec les règles de concurrence européennes.

La présente note suit la structure suivante :

1 La chaîne de valeur et les principaux acteurs

- 1.1 Intégration verticale, diversité et marché bi-face
- 1.2 Emploi dans la chaîne de valeur
- 1.3 Emergence du numérique : le modèle économique et financier
- 1.4 La distribution : le modèle de qualité
- 1.5 Synthèse

2 Analyse de l'objectif des concessions avec soutien financier

- 2.1 Fonctionnement des concessions
- 2.2 Leur objectif selon la législation
- 2.3 Ratio legis

2.4 Implications de l'analyse de l'objectif des concessions avec soutien financier : rôle du lecteur

2.5 Place centrale du lecteur consommateur : élasticité de la demande

3 Analyse critique de la concession avec soutien financier

3.2 Les arguments juridiques pro et contra

3.3 Les arguments économiques pro et contra et aspect budgétaire

3.3 Les arguments socio-politiques pro et contra.

4 Conclusion et synthèse de l'analyse

5 Suite à donner aux conclusions de la présente étude : des solutions alternatives.

Chaque fois que cela s'avérera nécessaire, l'analyse fera la distinction entre les journaux et les périodiques. La concession pour la distribution des quotidiens ayant de loin le poids financier le plus important, c'est la situation de la presse quotidienne qui reçoit une place prépondérante dans la présente analyse.

1 La chaîne de valeur et les principaux acteurs

1.1 *Intégration verticale, diversité et marché bi-face*

La chaîne de valeur des journaux et périodiques se caractérise par au moins trois traits : l'intégration verticale, une grande diversité et l'existence de deux versants (marché biface).

Concernant l'intégration verticale, la plupart des éditeurs de journaux et périodiques réalisent tant la production du contenu que l'activité d'impression.

Cette intégration verticale est source de valeur ajoutée dans la mesure où ces entreprises intégrées de media développent elles-mêmes leur contenu et leurs applications graphiques, que ce soit par leurs propres collaborateurs ou en faisant appel à des collaborations extérieures d'indépendants.

Ces contenus, tant internes qu'externes, et les applications graphiques sont rassemblés par les éditeurs en un produit fini portant la marque de l'éditeur.

La publication peut être réalisée soit sur support papier soit sur support numérique. La publication sur support "papier" fait intervenir l'imprimerie (la plupart du temps, l'imprimerie propre de l'éditeur) et l'activité de conditionnement en vue de la distribution ; la chaîne de valeur inclut également les fournisseurs de l'imprimerie (encre, papier, presses).

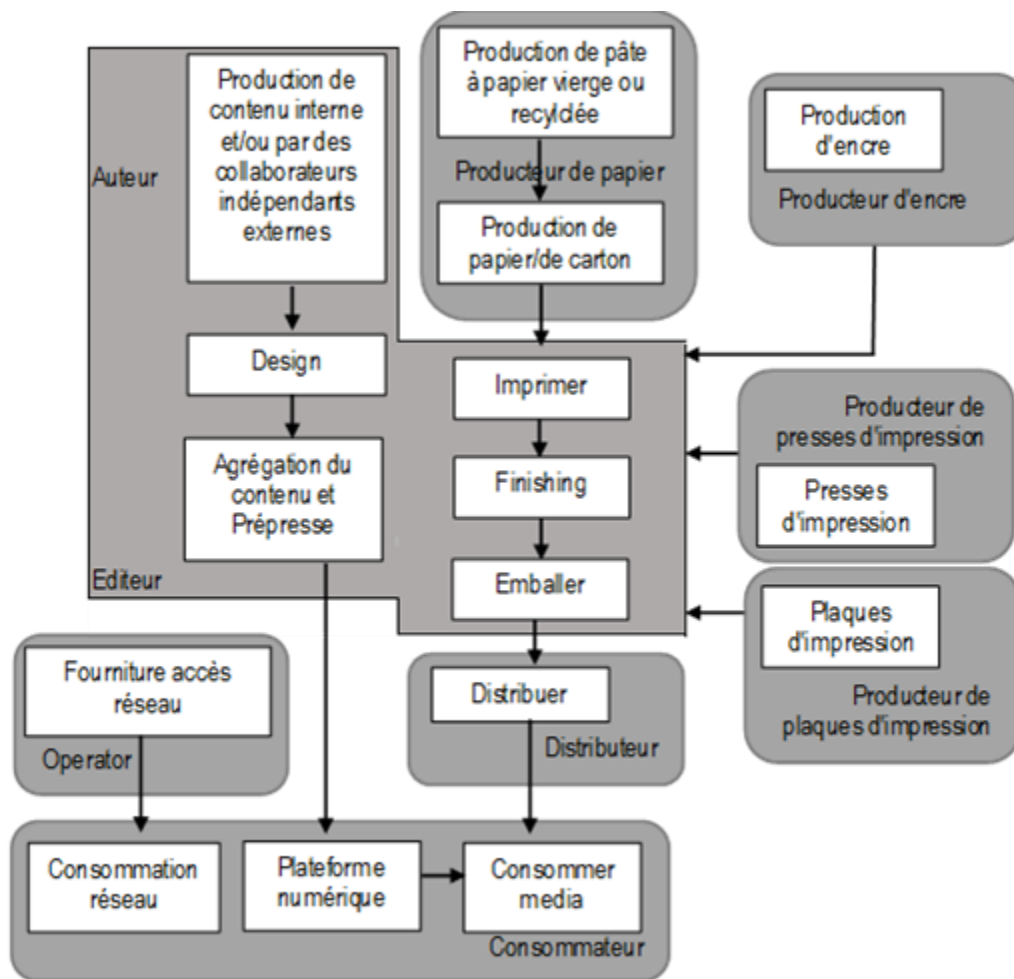
Le produit final est enfin adressé au lecteur consommateur. Dans le cas de publication numérique, elle est adressée directement "online", c'est-à-dire via une plateforme numérique, au lecteur qui dispose d'un accès à l'internet. Quant à la publication "papier", elle est distribuée soit au lieu de résidence de l'abonné, soit à un point de vente du commerce de détail, par exemple, les marchands de journaux et les magasins des grands distributeurs.

Cette intégration verticale est décrite ci-dessous dans la Figure 1-1 "La chaîne de valeur : les acteurs et leurs rôles dans le secteur des éditeurs de media".

La chaîne de valeur décrite dans cette Figure 1-1 s'applique aux journaux. La Figure 1-1 ne mentionne cependant pas les canaux de distribution de la presse quotidienne ni le marché publicitaire dont il sera question abondamment dans la présente étude. En résumé, un premier canal de distribution concerne les abonnés dont le journal est distribué au domicile par le facteur ; le second canal est constitué par les points de vente au détail (libraires, kiosques, supermarchés ...).

Pour les périodiques, certains aspects spécifiques doivent être soulignés. Les éditeurs de périodiques, surtout dans le segment non commercial, recourent davantage à la sous-traitance pour les opérations d'impression, de finition et d'adressage. Cela implique qu'en cas de baisse de volume d'activité, la perte d'emplois indirects est plus importante pour les périodiques que pour les journaux.

Figure 1-1: La chaîne de valeur : les acteurs et leurs rôles dans le secteur des éditeurs de media



Source : basé sur « Vers un secteur de l'édition durable en Belgique, (CCE 2018-0504) » Conseil central de l'économie,

Le paysage belge de la presse se caractérise par une très grande diversité. Outre les journaux et les périodiques d'information générale, les entreprises media belges offrent des publications spécialisées pour les consommateurs (B2C), par exemple dans les domaines des sports et des loisirs..., des publications à l'adresse de professionnels (B2B), de nombreux produits digitaux (web, applications et version mobile de sites d'informations de journaux et périodiques), une presse gratuite (toutes-boîtes; ainsi que des journaux et périodiques gratuits avec une grande diversité régionale et même locale), et enfin un segment appelé "Community & Cultural" (C&C)¹, qui offre toute une palette de publications d'organisations non commerciales de nature professionnelle, associative et socio-culturelle². Ces publications et périodiques constituent un moteur important pour le soutien du tissu local et pour le sentiment d'appartenance des citoyens. En outre, elles occupent une place importante dans la chaîne de valeur du secteur papetier, graphique et de l'édition, en particulier pour les distributeurs et les imprimeries qui ne sont pas directement liés à une maison d'édition.

¹ Ce segment C & C comprend à son tour en deux grandes catégories, Folio et Medianetwerk+, qui cependant ne couvrent pas tous les membres.

² Voir notamment la brochure info de WeMedia, page 9.

Notons que ces journaux et périodiques ne tombent pas tous sous les Concessions I et II, entre autres les toutes-boîtes, certaines publications qui ne sont pas reconnues comme périodiques vu qu'elles ne sont pas éditées au moins une fois par trimestre

En somme, les entreprises media belges s'adressent donc tant au grand public qu'à des publics restreints de membres d'ASBL. Et la diversité et le nombre d'acteurs sont beaucoup plus importants qu'il n'y paraît sur la base de la concentration entre les grands éditeurs de journaux.

De façon générale, dans le contexte de la disruption de l'industrie des media par l'évolution numérique, de petits éditeurs coexistent avec les grands éditeurs, avec une relation de complémentarité, y compris quant aux contenus destinés aux plateformes numériques.

Du point de vue de l'analyse économique, il est primordial de souligner que le secteur de l'édition déploie ses activités sur un marché à double face (ou « biface », ou à double versant ; « tweezijdige markt », « two-sided market »). En effet, dans la plupart des journaux et périodiques, des messages publicitaires sont inclus à côté ou entre les articles d'information générale. Cela signifie que les éditeurs non seulement vendent du contenu aux lecteurs mais vendent également aux annonceurs des espaces publicitaires allant de pair avec l'attention des lecteurs (« eyeballs »).

Un éditeur met donc une plateforme à disposition sur laquelle se rencontrent les lecteurs et les annonceurs, avec des effets de réseaux : plus il y a de lecteurs, plus efficace commercialement sera l'annonce publicitaire (parce que plus nombreux seront les « eyeballs » des lecteurs) et plus élevé sera le prix auquel l'éditeur pourra vendre ses espaces publicitaires : l'éditeur a donc intérêt à maximiser son audience de lectorat en maintenant un prix stable et abordable pour ses titres, en dépit d'une hausse de coûts, afin de pouvoir vendre ses espaces publicitaires à un prix assez élevé pour couvrir ses coûts. Et plus il y a de textes publicitaires d'annonceurs intéressants, plus intense sera l'intérêt des lecteurs pour ce journal ou ce périodique. Tant le marché des lecteurs que le marché des annonceurs génèrent donc des revenus pour l'éditeur.³

1.2 Emploi dans la chaîne de valeur

Dans le cadre de la présente étude, nous analysons en particulier les chiffres de l'emploi des éditeurs de journaux et de périodiques et des imprimeries de journaux. Il existe néanmoins d'importants partenariats avec, entre autres, le secteur du papier et le secteur de l'impression commerciale. Si les éditeurs et les imprimeurs de journaux éprouvent des difficultés, c'est tout le secteur du papier et du graphisme qui s'en ressent. Au cours de la période 2008-2018, l'ensemble du secteur du papier, du graphisme et de l'édition est passé de 41 314 à 29 996 travailleurs, soit une perte de plus de 11 300 emplois ou 27,4 %.

Les pertes les plus importantes se situent dans le secteur des autres imprimeries (4 517 ou quasiment 36 % des travailleurs), puis chez les éditeurs et imprimeries de journaux (3 183 travailleurs ou 26,6 %), dans le secteur du papier (2 290 ou 16,6 %) et enfin dans la prépresse et la finition (1 328 ou 44,1 % des travailleurs). Chez les éditeurs, ce résultat négatif est notamment très influencé par la perte de 1 490 emplois dans les imprimeries de journaux. Dans la présente étude, les travailleurs des imprimeries de journaux sont comptabilisés dans la main-d'œuvre des éditeurs car ils dépendent directement du modèle de revenus du journal papier.

³ VRM (Vlaamse regulator voor de Media), «Mediaconcentratie in Vlaanderen, rapport 2017 », p. 53 : https://www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/pdfversions/mediaconcentratierapport_2017_def.pdf. Vous trouvez ici une figure plus élaborée qui intègre dans la chaîne de valeur du secteur le versant publicité.

D'autre part, le secteur de l'édition de journaux hors imprimeries de journaux a été en mesure d'assurer un emploi presque constant grâce, entre autres, à l'augmentation des emplois numériques (TIC). Les éditeurs de périodiques enregistrent par contre un net recul de 883 travailleurs ou près de 27 %.

Tableau 1-1 : Ventilation des travailleurs par secteur, statut et branche d'activité

Code NACE		1tr 2008	1tr 2009	1tr 2010	1tr 2011	1tr 2012	1tr 2013	1tr 2014	1tr 2015	1tr 2016	1tr 2017	1tr 2018	Δ 1tr '08- 1tr '18	%	
17.12	Fabrication de papier et de carton	ouvriers	2.751	2.714	2.409	2.374	2.359	2.353	2.276	2.219	2.140	2.118	1.871	-880	-32,0%
		employés	1.120	1.115	1.020	1.036	1.020	998	981	957	914	889	789	-331	-29,6%
		total	3.871	3.829	3.429	3.410	3.379	3.351	3.257	3.176	3.054	3.007	2.660	-1.211	-31,3%
17.2	Fabrication d'articles en papier et carton	ouvriers	7.374	7.143	6.954	6.824	6.750	6.563	6.467	6.369	6.368	6.361	6.328	-1.046	-14,2%
		employés	2.519	2.528	2.379	2.425	2.459	2.471	2.484	2.475	2.533	2.539	2.486	-33	-1,3%
		total	9.893	9.671	9.333	9.249	9.209	9.034	8.951	8.844	8.901	8.900	8.814	-1.079	-10,9%
17	Total industrie du papier	ouvriers	10.125	9.857	9.363	9.198	9.109	8.916	8.743	8.588	8.508	8.479	8.199	-1.926	-19,0%
		employés	3.639	3.643	3.399	3.461	3.479	3.469	3.465	3.432	3.447	3.428	3.275	-364	-10,0%
		total	13.764	13.500	12.762	12.659	12.588	12.385	12.208	12.020	11.955	11.907	11.474	-2.290	-16,6%
18.11	Imprimerie de journaux	ouvriers	125	124	98	80	81	68	58	58	56	55	59	-66	-52,8%
		employés	2.356	2.363	2.250	2.274	2.274	2.235	2.203	2.241	2.153	2.113	2.275	-81	-3,4%
		total	2.481	2.487	2.348	2.354	2.355	2.303	2.261	2.299	2.209	2.168	2.334	-147	-5,9%
18.12	Autres imprimeries	ouvriers	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
		employés	790	738	694	588	560	595	586	570	542	12	10	-780	-98,7%
		total	790	738	694	588	560	595	586	570	542	12	10	-780	-98,7%
18.13	Préresse	ouvriers	158	498	464	212	156	113	110	96	166	165	153	-5	-3,2%
		employés	2.996	3.486	3.358	3.336	3.301	3.260	3.323	3.156	3.326	3.354	3.121	125	4,2%
		total	3.154	3.984	3.822	3.548	3.457	3.373	3.433	3.252	3.492	3.519	3.274	120	3,8%
18.14	Finition	ouvriers	243	234	219	210	197	182	176	166	27	373	357	114	46,9%
		employés	3.036	2.932	2.723	2.636	2.557	2.419	2.270	2.207	1.245	2.181	2.039	-997	-32,8%
		total	3.279	3.166	2.942	2.846	2.754	2.601	2.446	2.373	1.272	2.554	2.396	-883	-26,9%
58.19	Overige uitgeverijen	ouvriers	35	21	22	20	26	26	19	18	388	23	16	-19	-54,3%
		employés	137	112	110	119	136	153	186	189	1.257	233	153	16	11,7%
		total	172	133	132	139	162	179	205	207	1.645	256	169	-3	-1,7%
18.11	Krantendrukkerijen	ouvriers	1.107	692	668	880	848	782	709	674	508	494	476	-631	-57,0%
		employés	985	468	484	490	477	447	405	385	134	126	126	-859	-87,2%
		total	2.092	1.160	1.152	1.370	1.325	1.229	1.114	1.059	642	620	602	-1.490	-71,2%
58.1 + 18.11	Imprimeries, préresse	ouvriers	1.668	1.569	1.471	1.402	1.308	1.171	1.072	1.012	1.145	1.110	1.061	-607	-36,4%
		employés	10.300	10.099	9.619	9.443	9.305	9.109	8.973	8.748	8.657	8.019	7.724	-2.576	-25,0%
		total	11.968	11.668	11.090	10.845	10.613	10.280	10.045	9.760	9.802	9.129	8.785	-3.183	-26,6%
18.12	Autres imprimeries, préresse	ouvriers	8.533	8.152	7.415	7.043	6.809	6.562	6.059	5.709	5.492	5.367	5.118	-3.415	-40,0%
		employés	4.035	3.934	3.687	3.737	3.678	3.654	3.503	3.363	3.271	3.032	2.933	-1.102	-27,3%
		total	12.568	12.086	11.102	10.780	10.487	10.216	9.562	9.072	8.763	8.399	8.051	-4.517	-35,9%
18.13	Prepress	ouvriers	822	817	760	715	661	566	569	490	488	445	440	-382	-46,5%
		employés	1.394	1.449	1.332	1.301	1.270	1.122	975	925	914	841	825	-569	-40,8%
		total	2.216	2.266	2.092	2.016	1.931	1.688	1.544	1.415	1.402	1.286	1.265	-951	-42,9%
18.14	Reliure et activités connexes	ouvriers	692	693	602	576	561	536	493	465	307	299	375	-317	-45,8%
		employés	106	98	97	94	91	81	71	65	44	43	46	-60	-56,6%
		total	798	791	699	670	652	617	564	530	351	342	421	-377	-47,2%
18.13/ 18.14	Prepress, reliure et activités connexes	ouvriers	1.514	1.510	1.362	1.291	1.222	1.102	1.062	955	795	744	815	-699	-46,2%
		employés	1.500	1.547	1.429	1.395	1.361	1.203	1.046	990	958	884	871	-629	-41,9%
		total	3.014	3.057	2.791	2.686	2.583	2.305	2.108	1.945	1.753	1.628	1.686	-1.328	-44,1%
18 + 58.1	Total industrie graphique	ouvriers	11.715	11.231	10.248	9.736	9.339	8.835	8.193	7.676	7.432	7.221	6.994	-4.721	-40,3%
		employés	15.835	15.580	14.735	14.575	14.344	13.966	13.522	13.101	12.886	11.935	11.528	-4.307	-27,2%
		total	27.550	26.811	24.983	24.311	23.683	22.801	21.715	20.777	20.318	19.156	18.522	-9.028	-32,8%
17 + 18 + 58.1	Total papier et industrie graphique	ouvriers	21.070	20.200	18.423	17.494	16.809	15.963	14.821	13.875	13.412	13.033	12.552	-8.518	-40,4%
		employés	21.264	20.963	19.754	19.613	19.292	18.742	18.000	17.389	17.071	15.808	15.286	-5.978	-28,1%
		total	41.314	40.311	37.745	36.970	36.271	35.186	33.923	32.797	32.273	31.063	29.996	-11.318	-27,4%

Source : ONS - données centralisées

La comparaison avec les éditeurs de livres, qui perdent « seulement » 6 % des emplois, suggère fortement que l'impact de la disruption numérique est plus important sur les journaux et les périodiques.

De nombreux périodiques sont imprimés dans les autres imprimeries, ce qui explique en partie la perte de 4 517 emplois dans les autres imprimeries.

La baisse de l'emploi dans le secteur du papier, qui a perdu 2 290 travailleurs, est certainement due en partie également aux problèmes du secteur de l'édition. D'une part, le nombre de journaux et de périodiques imprimés, dont il est question plus loin dans l'étude, a fortement diminué, ce qui a eu un impact direct sur la quantité de papier imprimé. D'autre part, les éditeurs de journaux, en particulier, ont une part croissante de lecteurs numériques, ce qui a également un impact direct sur le marché du papier graphique. Ces développements ont notamment eu un impact non négligeable sur les pertes d'emploi dans le secteur de la production de papier.

Les éditeurs et les imprimeurs de journaux sont également confrontés à une faible volonté de payer pour leurs informations en ligne ; plus d'informations à ce sujet dans la suite de l'étude. En particulier, le secteur des journaux et hebdomadaires et des publicités imprimées éprouve de grandes difficultés à développer un modèle de revenus en ligne durable dans ce contexte. Pour cette raison, la pression sur les emplois dans les maisons d'édition s'accroît.

1.3 Emergence du numérique : le modèle économique et financier

Comme le suggère l'évolution des chiffres d'emploi, il y a lieu de considérer l'émergence du numérique pour avoir une représentation correcte des défis auxquels le secteur est confronté, d'abord pour les journaux, ensuite pour les périodiques.

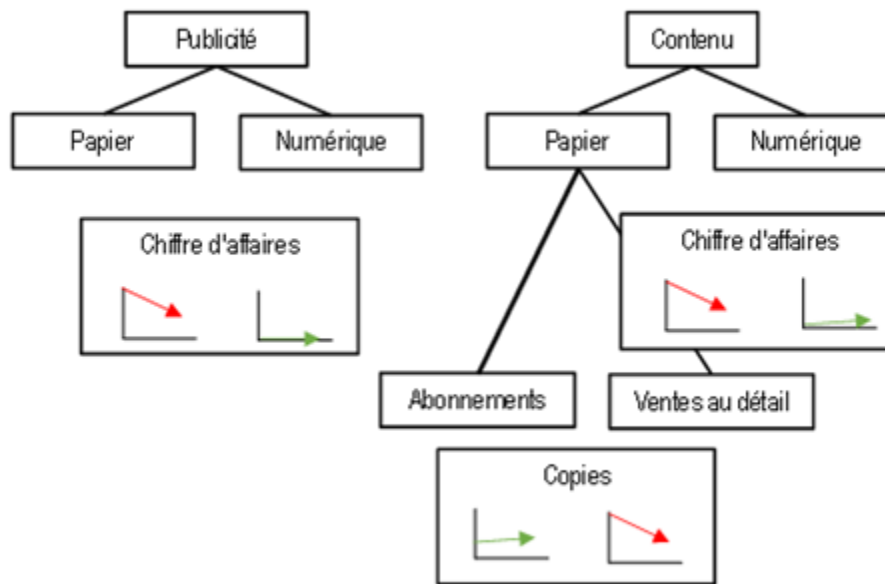
1.3.1 Pour les journaux

La Figure 1-2 ci-dessous donne une représentation schématique de l'évolution des volumes et du chiffre d'affaires du secteur de la presse quotidienne, qui prend en compte les deux versants du marché bi-face.

Le versant lecteur

Concernant les contenus de la presse, soit le versant « lecteur-consommateur », l'évolution marquante est la baisse prononcée du chiffre d'affaires enregistrée par la presse sur support « papier », qui n'est pas compensée par la trop faible croissance des revenus tirés du support numérique.

Figure 1-2 : Représentation schématique de l'évolution de la presse quotidienne en Belgique



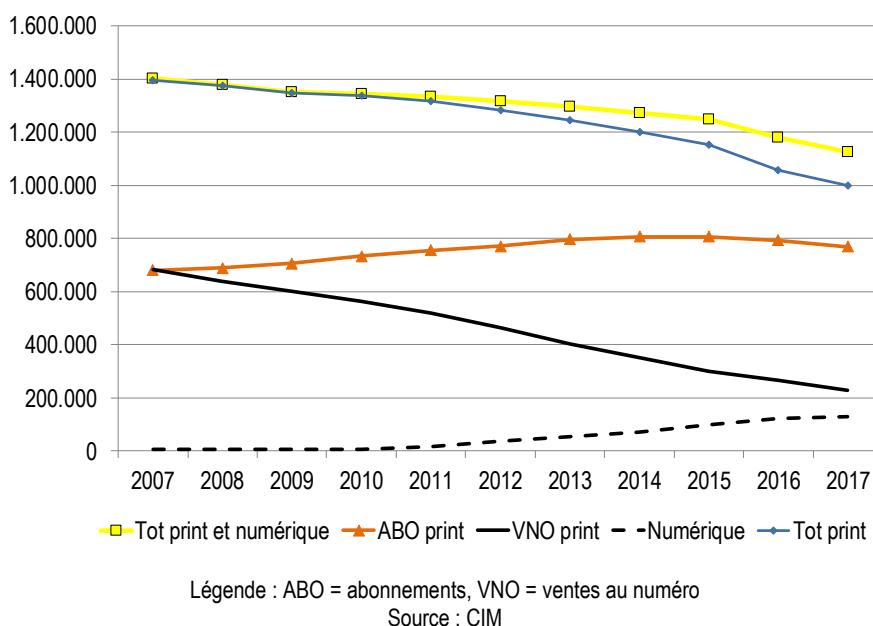
Source : Témoignage oral des éditeurs

La baisse du chiffre d'affaires du « papier » vient principalement d'une diminution du volume des ventes, illustrée dans le graphique 1 ci-après. La baisse du volume total de vente de la presse quotidienne sur papier de 29% sur la période 2007-2017 (ligne bleue « Tot print») s'explique surtout par la baisse très prononcée de moins 67% des ventes au numéro (ligne « VNO print », ou « losse verkoop », « retail sales »), c'est-à-dire les ventes chez les marchands de journaux, les kiosques, les magasins de la grande distribution. Ces ventes ont été divisées amplement par trois entre 2007 et 2017.

Par contre, sur la base d'une période suffisamment longue, il apparaît, selon les chiffres du CIM, que le nombre d'abonnements « papier » (ligne brune « ABO print ») s'est remarquablement maintenu en Belgique : on observe même une augmentation jusqu'en 2015, certes avec un point d'inflexion aux alentours de 2006 – 2008, puis une légère diminution à partir de 2016. Sur la période 2007-2017 les abonnements papier ont connu une légère augmentation des ventes de 13%.

Cette relative stabilité du nombre d'abonnements serait le résultat d'efforts logistiques pour assurer un standard élevé de qualité pour la distribution, en particulier la tournée avancée (matinale) dont il sera question plus loin, et commerciaux, notamment des rabais, focalisés sur les abonnés, qui constituent un public cible privilégié par les éditeurs parce que l'abonnement permet un lien direct entre l'éditeur et ses abonnés, alors que les éditeurs manquent de données sur le profil des acheteurs en cas de vente au numéro. Les éditeurs soulignent dans ce contexte le rôle important de la « Concession I » qui permet d'assurer un standard élevé de qualité pour la distribution des journaux (voir plus loin).

Graphique 1-1 : Evolution combinée de la vente de journaux sur support « papier » et numérique en Belgique



L'évolution des ventes de journaux sur support numérique (ligne pointillée « numérique »), montre que les abonnements numériques ne se sont que trop faiblement développés, en dépit d'investissements informatiques fort lourds pour le développement des sites en ligne. En effet, entre 2007 et 2017, la vente de journaux sur support papier et numérique combiné connaît une baisse de 20%. L'augmentation de la vente numérique n'arrive donc pas à compenser la perte de 29% des ventes de quotidien sur support papier. Vu l'énorme chute de 67% des ventes au numéro, de près de 700.000 en 2007 à 228.078 en 2017, et si les tendances du graphique ci-dessus se poursuivent, le nombre d'abonnements numériques (en 2017 : 127.095) pourrait rattraper à l'avenir le volume de ventes au numéro. Cependant, le progrès du modèle numérique est loin de compenser le recul des ventes au numéro. En effet, ce sont les ventes au numéro qui procurent le revenu unitaire (prix de vente) le plus élevé alors que la disposition à payer (betalingsbereidheid ; « Willingness-To-Pay », en abrégé WTP) pour les abonnements en ligne est très faible. Ainsi, le Boston Consulting Group a calculé en 2009 que la disposition à payer pour lire un journal en ligne était de 5 à 8 US dollars par mois ; cette disposition à payer serait une fonction croissante du revenu et serait en augmentation dans le temps⁴. Cet ordre de grandeur a pu être confirmé par des éditeurs belges qui estiment la disposition à payer à environ 10 euros par mois, et encore moins pour les catégories d'âge inférieures.

Même pour les éditeurs de journaux qui recourent à une offre combinée de l'édition papier et de l'édition numérique liée à l'abonnement « papier » (modèle hybride), les revenus tirés de la version « papier » des journaux - les revenus des abonnements et ventes au numéro et les revenus de la publicité - constituent encore à ce jour la majeure partie des revenus totaux des éditeurs, jusqu'à un peu plus de 80% pour certains éditeurs.

En outre, si ce modèle hybride se développait par une forte croissance des abonnements numériques au prix d'un déclin prononcé des abonnements « papier », cela entraînerait une sous-utilisation grave de la capacité installée des équipements pour l'impression et la logistique des publications « papier », augmentant considérablement leur coût à l'unité.

⁴ Van Doren, A. (2014), *ibidem*, p. 22.

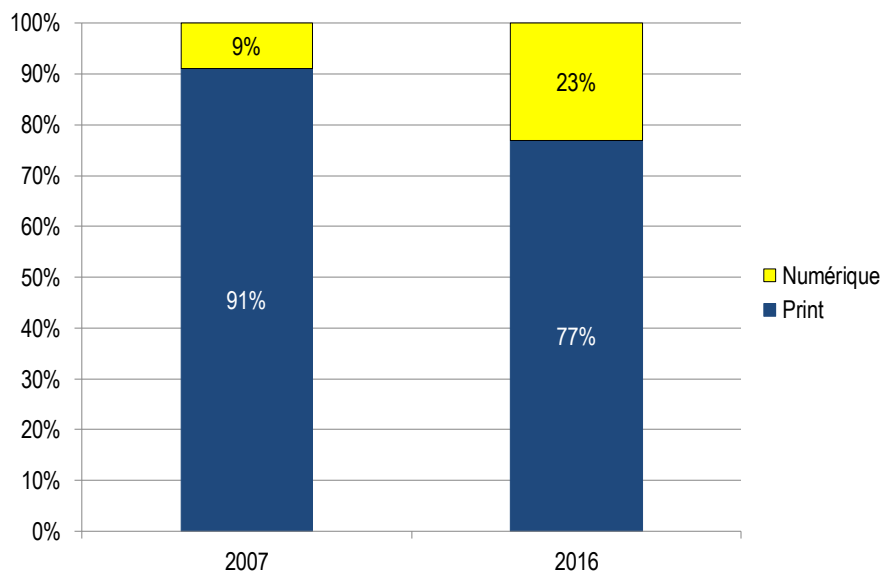
En résumé, la diminution des revenus tirés de la vente de journaux résulte de la combinaison de différents facteurs : la trop faible progression des abonnements payants en ligne en dépit de la hausse des coûts d'investissements, l'insuffisante disposition à payer pour ces abonnements en ligne, la chute des ventes au numéro et les concessions commerciales (rabais) accordées aux abonnés pour s'assurer leur fidélité.

Le versant publicité

On examine maintenant le versant « publicité » du marché de la presse quotidienne.

Pour les revenus issus de la publicité au niveau global, c'est-à-dire tant sur support « papier » que sur support numérique, il y a bien sûr un glissement vers le numérique, comme le montre le graphique 1-2 (histogramme) ci-dessous pour la période 2007 – 2016. La part des revenus de la publicité en ligne dans le total des revenus publicitaires est passée de 9% en 2007 à 23% en 2016, la part des revenus de la publicité « papier » déclinant de 91 à 77%.

Graphique 1-2 : Revenus publicitaires en Belgique : glissement du « papier » vers le numérique



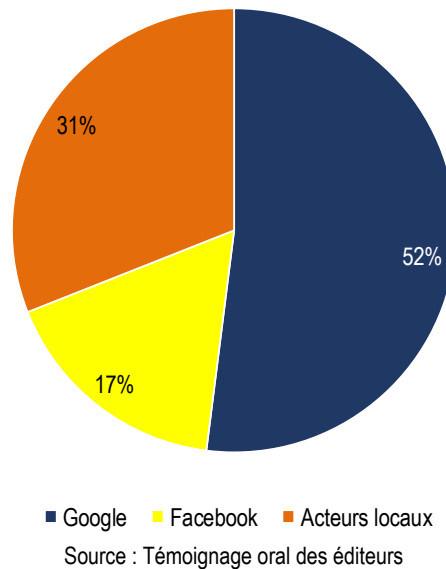
Source : Témoignage oral des éditeurs

Toutefois, cette progression de la part des revenus publicitaires digitaux bénéficie de manière très inégale aux différents acteurs.

Plusieurs éditeurs belges témoignent en effet du fait qu'environ 70% de ces revenus publicitaires digitaux échoient aux GAFAs, les acteurs locaux devant se contenter des miettes⁵.

⁵ Constat également analysé par :

P. Belleflamme et F. Le Hodey, conférence sur la presse à l'ère numérique pour la Société royale d'économie politique de Belgique, 10 février 2017.

Graphique 1-3 : Parts de marché publicitaire en ligne en Belgique

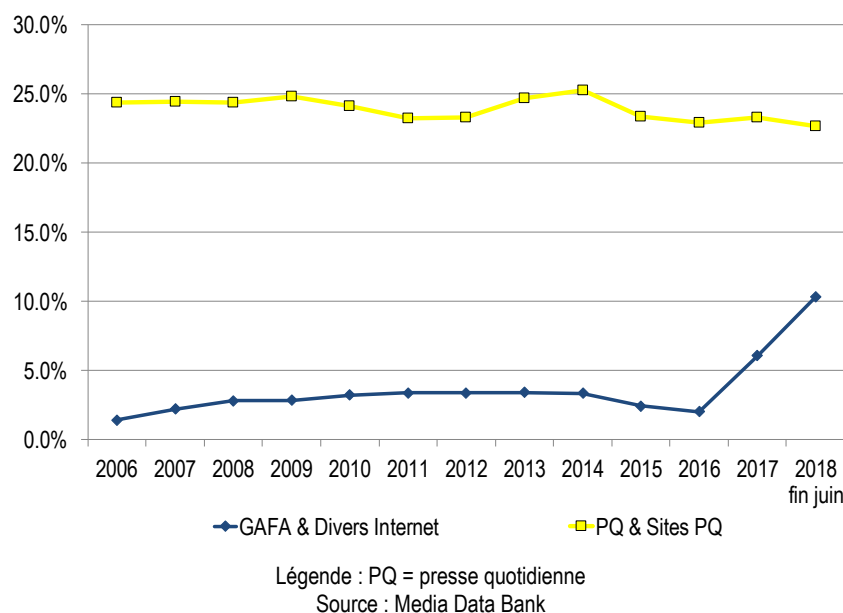
Avec ce chiffre de 70%, la Belgique se situe dans la tendance générale au niveau international. Ainsi, aux Pays-Bas, les seuls Facebook et Google représentaient, durant le premier semestre de 2017, donc il y a déjà plus d'un an, 59% de ces revenus publicitaires issus du numérique⁶.

Les deux graphiques qui suivent décrivent l'évolution des parts de marché, respectivement, des éditeurs belges de la presse quotidienne et des GAFAs, dans le marché publicitaire total, c'est-à-dire sur tous les supports publicitaires : presse écrite quotidienne, hebdomadaires régionaux, périodiques, sites internet de la presse quotidienne, autres sites internet affichage, radio, télévision, cinéma.

Le Graphique 1-4 compare l'évolution de la part de marché des éditeurs belges de la presse quotidienne sur la base de leur chiffre d'affaires publicitaire brut total (support « papier » et sites internet), avec l'évolution des recettes publicitaires des plateformes numériques pures (GAFAs et autres sites internet). Ces dernières progressent fortement, surtout depuis 2017, alors que la part de marché des éditeurs belges de presse quotidienne, après avoir plafonné, est en déclin depuis 2015.

⁶ [Online Ad Spend Study](https://www.emerce.nl/nieuws/zestig-procent-online-reclame-facebook-google) de IAB Nederland, données élaborées par Deloitte Digital. A consulter à l'adresse URL : <https://www.emerce.nl/nieuws/zestig-procent-online-reclame-facebook-google> (consulté pour la dernière fois le 26 octobre 2018).

Graphique 1-4 : Parts sur le marché publicitaire total – décomposition pour éditeurs belges de la presse quotidienne



En outre, il y a lieu d'interpréter ces chiffres d'affaires bruts publiés avec prudence. En effet, le chiffre d'affaires net généré par la publicité dans les journaux écrits et numériques des éditeurs belges peut être sensiblement inférieur au chiffre d'affaires brut publié, à cause de la nécessité d'accorder des remises importantes.

En revanche, les plateformes numériques telles que Google, Apple, Facebook et Amazon (les « GAFAs ») ne doivent pas accorder ce type de remise pour les messages publicitaires postés sur leurs sites. D'abord, elles ont accès à un public beaucoup plus large que les éditeurs belges et autres acteurs nationaux, les GAFAs bénéficiant de l'avantage des effets d'échelle sur leur marché domestique américain qu'elles peuvent utiliser dans la fixation du prix des campagnes publicitaires ; elles ont un énorme pouvoir de négociation à l'égard des producteurs de biens et services et entreprises de détail qui ont intérêt à utiliser ces plateformes pour atteindre le consommateur final⁷. En outre, alors que l'annonceur qui mène une campagne publicitaire dans les media traditionnels sait qu'une partie de ces dépenses n'atteindra pas sa cible (puisque une fraction des lecteurs n'y accordera pas d'attention, sans que l'annonceur ne sache de quels lecteurs il s'agit), dans le cas de la publicité numérique, c'est le nombre de « clics » qui compte pour déterminer les revenus publicitaires⁸.

Dès lors, pour les éditeurs belges de la presse quotidienne, leur part de marché publicitaire sur la base du chiffre d'affaires brut surestime grandement leur part de marché en termes de chiffre d'affaires net.

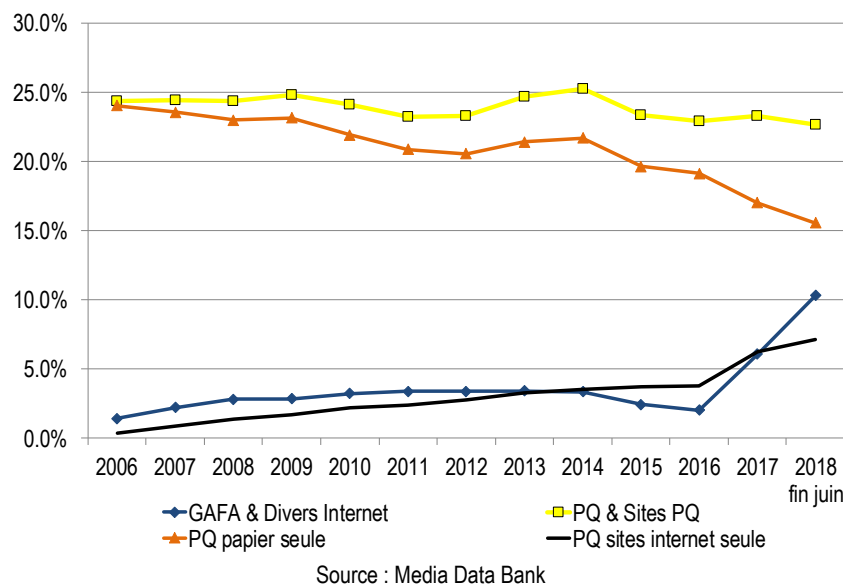
Le Graphique 1-5 donne une évolution des parts sur le marché publicitaire total en décomposant, pour les éditeurs belges de la presse quotidienne, les revenus publicitaires bruts issus de leur seule version « papier », dont la part de marché enregistre un déclin prononcé (d'environ 25 à 15%) sur l'ensemble de la période, et leurs revenus publicitaires bruts pour les seuls sites internet, dont la part de marché est en croissance. Cependant, cette croissance des revenus publicitaires bruts digitaux de la presse

⁷ Conseil central de l'économie (2018) « Vers un secteur de l'édition durable en Belgique » (CCE 2018 – 0504), page 22 : <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/nl/doc18-504.pdf>
<http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc18-504.pdf>

⁸ Conseil central de l'économie (2018), *ibidem*, page 14.

quotidienne est moins marquée que pour les GAFAs, dont la part de marché dans les recettes publicitaires numériques en Belgique a dépassé en 2017 celle des éditeurs belges.

Graphique 1-5 : Parts sur le marché publicitaire total – décomposition pour éditeurs belges de la presse quotidienne



En outre, comme pour le Graphique 1-4, le Graphique 1-5 donne une vue trop flatteuse de la position des éditeurs de la presse quotidienne belge par rapport aux GAFAs parce qu'il y aurait lieu de tenir compte de l'écart entre recettes publicitaires brutes et nettes perçues par les éditeurs de la presse quotidienne belge pour comparer de manière pertinente leur part de marché avec celle de leurs concurrents, en particulier les GAFAs.

En tout état de cause, il apparaît du déclin de la part de marché des éditeurs de la presse quotidienne, même sur la base de chiffres d'affaires bruts, que le glissement de la publicité vers le support numérique ne compense pas les pertes de revenus publicitaires sur support « papier » que subissent les éditeurs des journaux écrits.

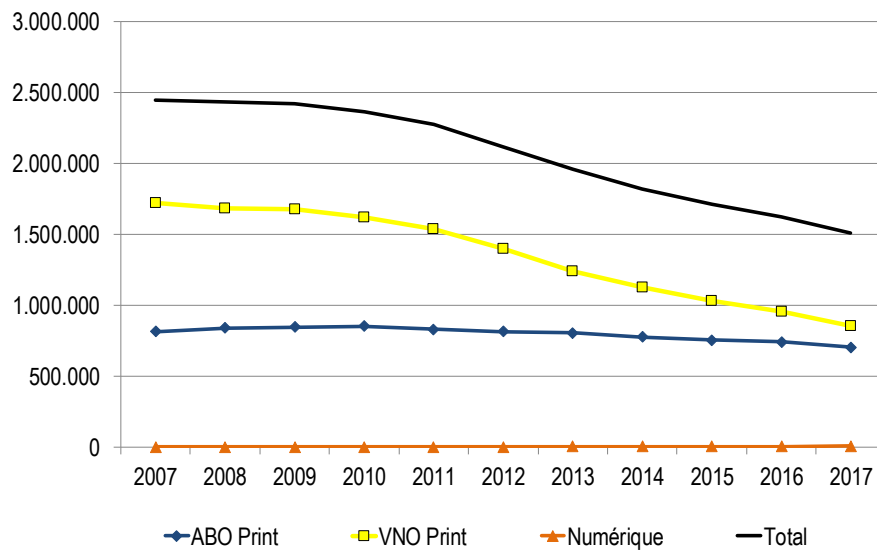
1.3.2 Pour les périodiques

De manière générale, la Figure 1-2 contenant une représentation schématique de l'évolution de la presse quotidienne en Belgique s'applique aussi à la situation pour les périodiques, mais des aspects spécifiques doivent être soulignés, tant pour le marché du lectorat que pour le marché publicitaire.

Le versant lecteur

Concernant le marché du lectorat, les chiffres d'affaires totaux et pour les publications sur support « papier » sont en baisse, comme pour les journaux.

Quant aux volumes de ventes, ils sont également en baisse constante pour les différentes catégories de publications de périodiques commerciaux, comme il apparaît du graphique 6 ci-dessous, qui est pour les périodiques la réplique du Graphique 1-1 pour les journaux.

Graphique 1-6 : Evolution de la vente de périodiques commerciaux papier et numérique (chiffres d'affaire bruts)

Source : CIM

Ces chiffres de vente sont basés sur 22 titres de périodiques commerciaux⁹, qui non seulement rendent compte de façon significative des volumes de ventes du secteur des périodiques commerciaux, mais constituent aussi un échantillon représentatif des différents types de périodiques quant à leur contenu. Sur la période 2007-2017 la vente totale de ces 22 titres sur support papier recule de 38%.

Notons que les abonnements aux périodiques commerciaux sur support papier progressent jusqu'en 2010 puis reculent légèrement pour perdre 14% de ventes sur la période 2007-2017. Cependant, cette baisse des abonnements aux périodiques commerciaux est beaucoup moins prononcée que le déclin des ventes au numéro qui sont divisées par deux entre 2007 et 2017 et perdent donc 50% de leurs ventes (VNO print).

Il faut souligner que les ventes au numéro étaient et sont encore toujours très importantes pour les périodiques commerciaux. En 2007 elles représentaient encore le double du volume des abonnements « papier ». Aujourd'hui elles sont encore juste un peu plus importantes que les abonnements.

Ce déclin des ventes au numéro est donc lourd de conséquence pour les éditeurs de périodiques dont la base commerciale est encore toujours constituée en grande partie par les ventes au numéro. Néanmoins leur stratégie vise aujourd'hui tout comme les éditeurs de journaux à convertir leurs acheteurs en abonnés puisque les volumes d'abonnements « papier » résistent mieux.

⁹ Knack, le Vif, Trends, Trends/Tendances, Sport/Voetbal, Sport Foot, Plus N + F, Télépro, Krant van West-Vlaanderen, Libelle, Femmes, Flair N+F, Feeling, Gaël.

Dag Allemaal/Expres, Humo, Teveblad, Story, TV-Familie/Blik, Primo, Goed Gevoel en Vitaya.

Notons aussi que le volume total de vente des périodiques non commerciaux (non repris dans le graphique) a lui reculé de façon encore plus marquée sur la période 2009-2017. Les chiffres dans le Graphique 1-6 des 22 titres de périodiques commerciaux sous-estiment donc la chute des ventes pour le total des périodiques (entre autres non commerciaux, ...).

À l'instar de la presse nationale payante, la presse locale gratuite et les imprimés publicitaires subissent la forte pression de la numérisation, notamment en raison de l'offre gratuite d'actualités locales et des publicités en ligne sur les médias sociaux.

En outre, il n'existe généralement pas pour les périodiques non commerciaux, revues professionnelles et magazines de membres d'autre alternative de distribution que la livraison à domicile. En effet, en raison de leur public cible spécifique, leur distribution ne peut se faire via un réseau de commerces de journaux. Cela signifie que la suppression éventuelle du SIEG aurait des conséquences non seulement pour le tissu local et économique, mais aussi pour la diffusion effective de ces informations vers le citoyen.

Une autre spécificité du marché du lectorat pour les périodiques est l'extrême lenteur de la conversion des abonnements « papier » vers les abonnements « en ligne », qui ne représentent qu'environ 1% du volume des abonnements « papier ». En outre, la disposition à payer pour ces abonnements numériques est tellement faible qu'elle ne couvre pas les coûts consentis pour construire les sites numériques. Le modèle numérique est donc pour les périodiques absolument non rentable et n'est à l'heure actuelle pas un facteur de croissance pour prendre le relais des abonnements sur support « papier ».

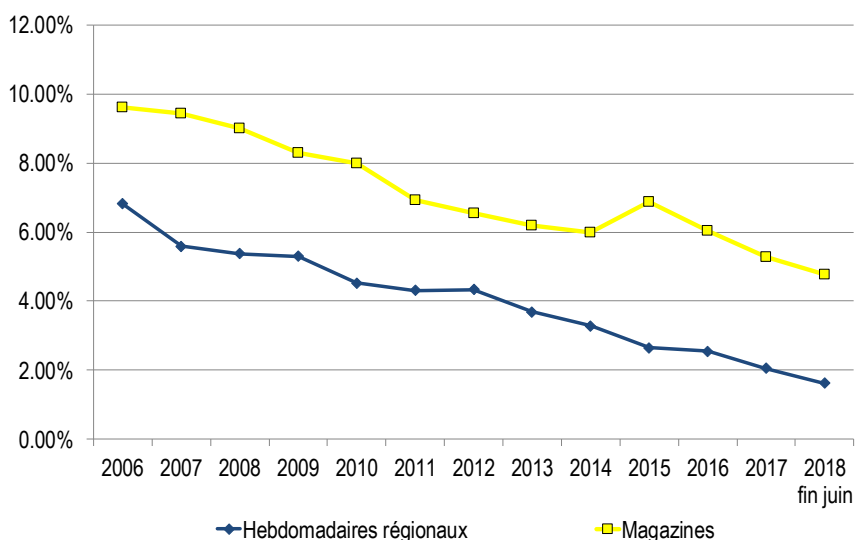
La lenteur de cette conversion vers les abonnements numériques souligne deux aspects pertinents pour la présente étude.

D'abord, il apparaît que les périodiques se prêtent encore moins que les journaux à la conversion vers le numérique. L'acheteur de revues garde manifestement une préférence pour une lecture sur un support traditionnel, parce que les revues livrent, au-delà des informations immédiates et brutes, toute une analyse de fond pouvant éclairer ces informations et fournir une explication des événements. En d'autres termes, face à la prolifération sur des sites internet d'informations non recoupées et à leur immédiateté, les revues sont extrêmement importantes pour la formation des opinions. Ceci est pertinent tant pour le segment B2B que le segment B2C des revues.

Ensuite, la lenteur de cette conversion vers le numérique rend extrêmement importante l'organisation d'une distribution rapide et de qualité des revues sur support « papier », en particulier des hebdomadaires, pour éviter que les analyses qu'elles contiennent ne soient dépassées par le flux d'informations et deviennent donc non pertinentes pour l'abonné. Une distribution rapide et de qualité rendue entre autres possible par la Concession II est donc absolument nécessaire.

Le versant publicité

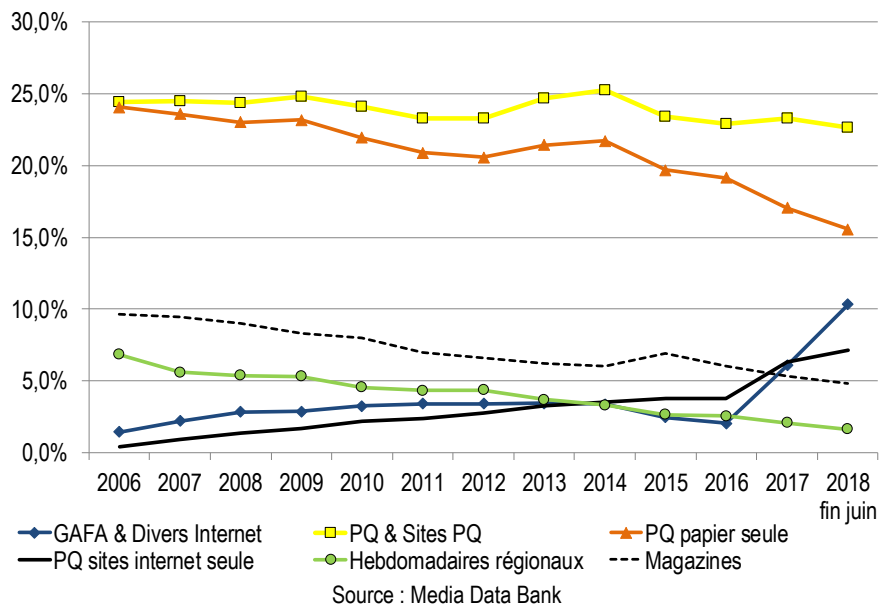
Concernant le versant publicité pour les périodiques, les revenus publicitaires sur support « papier » des éditeurs de périodiques commerciaux et d'hebdomadaires régionaux subissent un recul prononcé sur la période 2006 – 2018 et ces éditeurs n'enregistrent guère de revenus publicitaires sur leurs sites en ligne.

Graphique 1-7 : Parts sur le marché publicitaire total périodiques (chiffres d'affaires bruts)

Source : Media Data Bank

Le Graphique 1-7 ci-dessus décrit l'évolution des parts de marché des éditeurs belges pour, respectivement, les périodiques commerciaux et les hebdomadaires régionaux dans le marché publicitaire total, c'est-à-dire sur tous les supports publicitaires : presse écrite quotidienne, hebdomadaires régionaux, périodiques, sites internet de la presse quotidienne, autres sites internet, affichage radio, télévision, cinéma. Ce graphique est donc l'équivalent pour les périodiques du Graphique 1-4 pour les journaux. On peut parler d'effondrement : la part de marché des périodiques commerciaux est pratiquement divisée par deux et celle des hebdomadaires régionaux est divisée par trois.

La situation des éditeurs de périodiques sur le marché publicitaire est donc encore plus alarmante que pour les éditeurs de journaux qui, comme le montre le graphique ci-dessous, compensent dans une certaine mesure la diminution de leurs parts de marché « papier » (de 25 à 15%) par la progression de leurs revenus publicitaires sur les sites en ligne. Une publicité en ligne sur laquelle les éditeurs de périodiques ne peuvent pas compter. Plus encore que la chute du marché du lectorat, c'est la perte sur le versant de la publicité qui rend l'édition de périodiques difficile.

Graphique 1-8 : Parts sur le marché publicitaire total GAFA, journaux et périodiques (chiffres d'affaires bruts)

1.4 La distribution : le modèle de qualité

Quatre caractéristiques de ce segment de la distribution doivent être mentionnées et s'appliquent tant aux journaux qu'aux périodiques :

- Son exigence d'extrême ponctualité, depuis la rédaction du contenu jusqu'à la livraison au lecteur, et la pression du temps due à la durée de vie limitée du contenu de l'information ;
- Sa complexité et son interaction avec le segment de l'impression ;
- Ses standards élevés de qualité ;
- Son importance commerciale dans la chaîne de valeur.

Il y a une interaction et même interpénétration ("vervlochtenheid") très étroite entre le processus d'impression et la distribution.

1.4.1 Pour les journaux

Les flux logistiques à gérer après l'impression sont complexes en raison des volumes (jusqu'à 1.380.000 journaux le week-end) et en raison de la diversité des canaux de distribution à gérer : abonnements à livrer au domicile des abonnés (un peu plus de 900.000 le week-end, un peu plus de 800.000 durant la semaine), abonnements à livrer chez les marchands de journaux ("abonnements libraire"), ventes au numéro dans environ 5.000 points de vente (dont plus de 2.000 marchands de journaux), ventes indirectes via des sociétés de transport ferroviaire ou aérien ...

Cela requiert, au départ des imprimeries, le chargement de 160 véhicules à partir de 61 quais de chargement. Pour les abonnements à livrer au domicile des abonnés, les éditeurs assurent le transport jusqu'aux dépôts de bpost et de PPP. Bpost répartit les journaux entre ses bureaux de poste, lesquels trient par tournée. Il y a 3.323 tournées pour la distribution avancée des journaux durant la semaine, et 2.322 le samedi un facteur couvrant, en moyenne, 200 boîtes aux lettres lors d'une tournée. PPP trie dans ses dépôts les journaux par tournée et la distribution au domicile des abonnés est assurée par 360 porteurs.

Pour les abonnements libraires et les ventes au numéro, le transport est effectué, séparément pour les journaux et pour les périodiques, par les éditeurs jusqu'aux dépôts d'AMP, où les journaux et les périodiques sont réunis et répartis par point de vente. Ensuite, AMP effectue la distribution conjointe des journaux et des périodiques vers les points de vente. Ce transport vers les points de vente est assuré entre 4h. et 6h30 du matin.

Le secteur de l'édition de la presse quotidienne belge est caractérisé par une différenciation très fine, tant par l'adaptation de son contenu au lectorat de nombreuses zones géographiques que par le souci d'inclure les nouvelles les plus récentes. Ainsi, un journal belge de grande diffusion est imprimé et distribué chaque jour jusque dans 23 éditions différentes. Cette forte différenciation rend très complexe la gestion des flux logistiques et ralentit le rythme d'impression puisqu'il faut effectuer des changements lors de chaque passage à une autre édition.

Dès lors, les fenêtres de temps sont très étroites et requièrent beaucoup de flexibilité : clôture des rédactions entre 22h30 et 02h00 du matin, premier départ de véhicules dès 23 heures et dernier départ en fonction de la localisation, tri et mise en casier des quantités voulues de chaque journal pour chaque dépôt de distribution et chaque point de vente jusqu'à un peu plus de 4 heures du matin.

La gestion de données est également complexe tant pour les ventes au numéro (en vue de limiter les invendus et d'augmenter les ventes en limitant les ruptures d'approvisionnement) que pour les abonnements¹⁰ et exige aussi une interaction étroite entre éditeurs et distributeurs avec un système informatique intégré en temps réel¹¹.

La qualité de la distribution aux abonnés est essentielle. La principale exigence de qualité est la livraison matinale à l'abonné. En effet, Il est très important pour que la presse atteigne son objectif d'information adéquate au plus grand nombre que la distribution se fasse avant le départ au travail parce que, selon les éditeurs, c'est avant 9 h. que se concentre la lecture du journal pour la grande majorité des lecteurs.

Il s'agit en effet d'un critère important compte tenu de la durée de vie limitée de la valeur d'actualité des journaux papier. Une fois cette durée de vie dépassée, un journal perd rapidement sa pertinence et sa valeur ajoutée. La disponibilité d'actualités en ligne, qui peuvent être constamment mises à jour, raccourcit encore la durée de vie des journaux papier. Afin de pouvoir offrir des journaux papier ayant une valeur d'actualité pertinente, il est important d'assurer une distribution porte-à-porte tôt le matin pour permettre la lecture du journal avant 9 h.

Une étude réalisée par le SPF Mobilité et Transports en collaboration avec l'Institut belge pour la sécurité routière¹² auprès d'un échantillon représentatif de 10 000 Belges montre que 53% sont encore à la maison à 7h30, mais que ce chiffre tombe à 32 % et seulement 7 % à respectivement 8 h et 9 h.

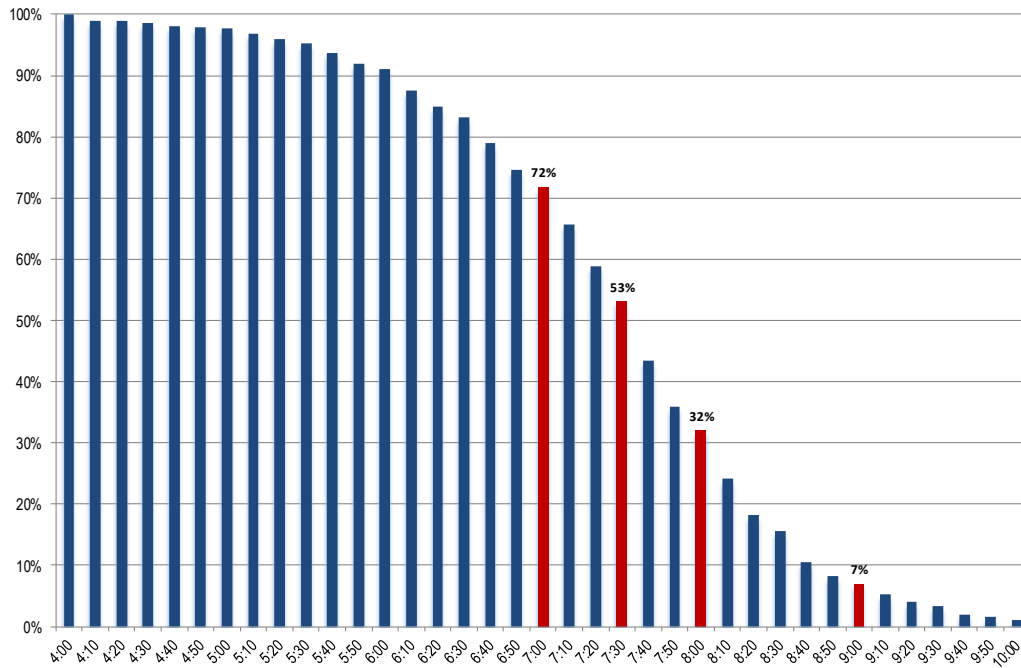
¹⁰ Par exemple, pour les ventes au numéro, les volumes à distribuer vers chaque point de vente varient en fonction de l'actualité, de la saison, du jour de la semaine, des périodes de vacances, etc ... Pour les abonnements, la gestion est de plus en plus complexe à cause d'une personnalisation croissante des conditions en faveur des abonnés en fonction notamment de leurs vacances, des déménagements...

¹¹ En particulier entre 5h30 et 8h00 pour le traçage des exemplaires manquants, l'analyse des retards dans la livraison et ensuite pour la communication et le traitement des plaintes Ainsi, les « Call Centers » et « Back Office » des éditeurs belges de la presse quotidienne traitent jusqu'à 5.000 à 6.000 contacts par jour, en particulier avec les points de vente. Et les distributeurs établissent par dépôt un « reporting » sur les délais de livraison et les volumes pour chaque titre.

¹² Monitor, Enquête nationale sur la mobilité et la sécurité routière, https://mobilit.belgium.be/fr/mobilite/mobilite_en_chiffres/enquetes_sur_la_mobilite_des_belges/monitor

La tranche horaire 7 – 9 est donc la principale période durant laquelle la majeure partie de la population belge, à savoir 65%, quitte son domicile.

Graphique 1-9 : Part de la population belge qui, à l'heure de référence, se trouve encore à son domicile avant de partir travailler (2016)



Source : MONITOR : Enquête nationale sur la mobilité et la sécurité routière

Il est donc important que l'abonné dispose de son journal au plus tard à 7h30. Ainsi, les 53% de la population active qui sont encore à la maison après 7h30 sont absolument certains de disposer de leur journal avant de partir au travail ; et une fraction très importante de ceux qui quittent leur domicile avant 7h30 reçoit aussi son journal avant le départ au travail ; selon bpost, à 6h15, 75% de la population ont reçu leur journal.

C'est donc une majorité de la population active qui dispose de son journal avant de faire le déplacement vers son travail.

Une étude menée par la KULeuven en 2006 pour le compte du service public fédéral Mobilité et transports aboutit à des conclusions similaires. La seule différence notable est qu'en 2006, 24% de la population active était encore à la maison à 9h, alors que ce chiffre est tombé à seulement 7% en 2016 (cf. supra). Il apparaît ainsi que la tranche horaire 7 – 9 est encore plus primordiale qu'en 2006, puisque 65% de la population active quittent leur lieu de résidence durant cette période contre 49% en 2006.

Une autre étude pour la Flandre réalisée par l'Université d'Anvers sur les horaires des navetteurs pour les années 2009 – 2010¹³ confirme également ces résultats.

¹³ Universiteit Antwerpen, Mobilo, « het woon-werkverkeer in Vlaanderen », page 35. Consultable à l'adresse URL: http://www.academia.edu/7827594/Het_woonwerkverkeer_in_Vlaanderen._Een_zoektocht_naar_indicatoren

L'hypothèse d'une navette d'un temps moyen de 40 minutes utilisée par l'étude de 2006 de la KU Leuven reste également plausible. L'étude de l'Université d'Anvers mentionne des temps de trajet de 48 minutes¹⁴ et une étude très récente de SDWorx du 17 septembre 2018 confirme un temps de trajet moyen de 40 minutes¹⁵.

Une distribution de qualité n'est pas seulement essentielle pour atteindre la plus grande partie possible de la population pour lui permettre de participer au débat démocratique. La distribution est aussi un segment économiquement très important dans la chaîne de valeur.

Ainsi, pour un prix de vente au numéro ("losse verkoop") de l'ordre de 1,7 à 2,2 euros et, dans le cas d'un abonnement, de l'ordre de 1,09 à 1,4 euros pour les journaux dits "généralistes" (les journaux financiers étant vendus à un prix plus élevé), le coût unitaire de la distribution pour l'éditeur, c'est-à-dire le tarif de distribution par journal facturé par les distributeurs aux éditeurs, se situe entre 0,20€ et 0,30€ et est supérieur au coût de l'impression.

Le support financier de l'Etat dans le cadre du contrat de concession appelé « Concession I » est, dans le contexte du SIEG que représente la livraison matinale de la presse au domicile des abonnés au même tarif, en tout point du territoire, certainement plus élevé que ce tarif unitaire de la distribution facturé aux éditeurs.

En cas de suppression du soutien financier au distributeur, qui se justifie par la prestation d'un SIEG, il est possible que le distributeur – bpost actuellement – renonce à prester ce SIEG.

Alternativement, le distributeur augmenterait considérablement le tarif de distribution pour les abonnements aux journaux et périodiques « papier ». Vu la sensibilité élevée au prix du lecteur-consommateur, cette hausse du prix de l'abonnement sur support papier pourrait entraîner beaucoup de résiliations. Comme on le verra plus loin, la vraisemblance de cette prévision est corroborée par le contrefactuel constitué par le Danemark après 2006.

Le lecteur consommateur qui ne passe pas à un abonnement numérique serait dans ce cas confronté à un dilemme.

Soit il veut garder une distribution de son journal à son domicile entre 5h. et 7h30 du matin pour disposer de son journal avant son départ au travail. Dans ce cas, il doit payer un supplément d'autant plus élevé que son domicile est dans une zone à basse densité de boîte aux lettres, en particulier dans une zone rurale.

Soit il n'est pas disposé à payer un montant beaucoup plus élevé pour son abonnement et il doit alors accepter que son journal lui soit délivré après son départ au travail. Dans ce cas, le journal ne sera guère lu et l'objectif de fournir une information adéquate au plus grand nombre n'est pas atteint.

¹⁴ Universiteit Antwerpen, Mobilo, ibidem, page 42.

¹⁵ Etude de SDWorx consultable à l'adresse :

<https://www.sdworx.be/nl-be/pers/2018/2018-09-17-eeen-op-zeven-belgen-besteedt-meer-dan-twee-uur-per-dag-aan-woon-werkverkeer>

1.4.2 Pour les périodiques

La logistique pour la distribution des périodiques est, comme pour les journaux, complexe mais les “fenêtres de temps” sont quelque peu moins étroites. Ainsi, la mise en casier des quantités voulues de chaque périodique pour chaque point de vente se fait pendant la journée et non pas pendant la nuit.

Les revues destinées aux abonnés pour livraison à domicile sont transportées par les éditeurs jusqu’aux dépôts de bpost qui répartit les périodiques entre ses bureaux de poste, lesquels trient par tournée, et les facteurs de bpost délivrent les périodiques lors de leurs tournées ordinaires en même temps que le courrier.

Pour les ventes au numéro, comme mentionné plus haut, le transport est effectué au départ des imprimeries, séparément pour les périodiques et pour les journaux, par les éditeurs jusqu’aux dépôts d’AMP, où les périodiques et les journaux sont réunis et répartis par point de vente. Ensuite, AMP effectue au départ de ses dépôts la distribution conjointe des périodiques et des journaux vers les points de vente. Ce transport vers les points de vente est assuré entre 4h. et 6h30 du matin.

Le transport de revues est aussi assuré par Tondeur (principalement pour les périodiques francophones) et par Imapress (principalement pour les revues néerlandophones et germanophones).

S’il n’y a pas de tournée avancée - donc avant 7h30 du matin – par les facteurs de bpost comme c’est le cas pour les abonnements de journaux, il n’en reste pas moins que la finalité des revues et en particulier des hebdomadaires – fournir une analyse critique d’informations brutes au plus grand nombre – exige des standards élevés de qualité :

- un délai de livraison rapide après la sortie de presse : J+1 pour les hebdomadaires, J+2 pour les autres périodiques ;
- un délai de livraison uniforme sur le territoire, singulièrement pour les hebdomadaires ;
- une distribution quotidienne ;
- une qualité uniforme pour chaque portion du territoire national, idéalement par l’application des critères de qualité au niveau régional, par exemple pour chaque titre/édition au niveau de chaque centre de tri, parce que certains éditeurs publient des périodiques ayant un caractère local ;
- le maintien de la distinction entre envois non adressés et envois adressés qui assurent une meilleure qualité de livraison.

Dans la chaîne de valeur des périodiques, le coût d’impression est proche du coût de la distribution, alors que pour les journaux, le coût d’impression n’est qu’une fraction du coût de la distribution. Comme pour les journaux, le SIEG que constitue la distribution de qualité des abonnements avec un délai de livraison uniforme sur l’ensemble du territoire fait l’objet d’un soutien financier par l’Etat à bpost dans le contexte de la Concession II.

1.5 Synthèse

L’analyse du modèle économique et financier de la presse en Belgique mène aux constatations suivantes.

1.5.1 Pour les journaux

Entre 2007 et 2017 la vente de journaux sur support papier a diminué de 29% et sur support papier et numérique combiné de 20%.

- Les revenus issus de la publicité sur les sites numériques ne compensent pas dans une mesure suffisante les pertes de revenus publicitaires sur support « papier »
- Le glissement vers la publicité numérique ne bénéficie que pour une petite partie aux éditeurs belges de journaux alors que la plus grande partie va aux GAFA
- La baisse des ventes de la presse papier est le résultat de la forte baisse des ventes au numéro sur la période 2007-2017 de 67%, les abonnements montrant une légère augmentation de 13 % sur la même période
- La conversion des abonnements « papier » vers les abonnements numériques est lente

Le secteur belge de la presse quotidienne fait face au défi d'une diminution de son chiffre d'affaires pour le support « papier » alors que le modèle d'affaires basé sur les sites en ligne des journaux requiert de lourds investissements et n'est pas rentable en Belgique actuellement.

Heureusement le secteur peut compter sur une légère augmentation du nombre d'abonnements papier. Cette stabilité serait le résultat d'efforts logistiques pour assurer un standard élevé de qualité pour la distribution, en particulier la tournée avancée matinale, et commerciaux, notamment des rabais, focalisés sur les abonnés, qui constituent un public cible privilégié par les éditeurs parce que l'abonnement permet un lien direct entre l'éditeur et ses abonnés, alors que les éditeurs manquent de données sur le profil des acheteurs en cas de vente au numéro. **Les éditeurs soulignent dans ce contexte le rôle important de la concession I qui permet d'assurer par le biais du SIEG un standard élevé de qualité pour la distribution des journaux.**

1.5.2 Pour les périodiques

Pour les revues (périodiques), les grandes tendances sont semblables à celles caractérisant les journaux, mais le constat est encore plus inquiétant :

- La baisse des ventes de périodiques commerciaux sur support papier est de 38%, est clairement plus importante que les 29% de baisse des ventes pour les journaux sur support papier. Surtout le résultat de la très forte baisse des ventes au numéro de 50% est inquiétant. Notons que les abonnements commerciaux sur support papier résistent mieux avec une baisse de seulement 14% sur la période 2007-2017. Néanmoins les ventes au numéro restent même en 2017 un marché plus important que la vente des abonnements, rendant une continuation possible du déclin de la vente au numéro des périodiques encore plus alarmante que pour les journaux.
- le volume des abonnements non-commerciaux n'a pas résisté aussi bien que les abonnements commerciaux
- la conversion des abonnements « papier » commerciaux vers les abonnements digitaux est encore beaucoup plus lente que pour les journaux, et ne compense en aucune manière le déclin des ventes « papier »
- pour les périodiques, les revenus publicitaires des sites en ligne sont insignifiants par rapport aux pertes prononcées de revenus publicitaires sur support « papier ».

Il apparaît donc que les périodiques se prêtent encore moins que les journaux à la conversion vers le numérique. La lenteur de cette conversion vers le numérique rend extrêmement importante l'organisation d'une distribution rapide et de qualité des revues sur support « papier », en particulier des hebdomadaires, pour éviter que les analyses qu'elles contiennent ne soient dépassées par le flux d'informations et deviennent donc non pertinentes pour l'abonné. **Une distribution rapide et de qualité rendue entre autres possible par la Concession II dans le contexte du SIEG est donc absolument nécessaire.**

1.5.3 Question : le château de cartes

L'image du « château de cartes » (« kaartenhuis ») qu'évoquent les éditeurs est-elle pertinente ? Si on touche à une des cartes du château, tout le château risque de s'effondrer. Les Concessions I et II dans le contexte du SIEG sont des cartes importantes pour l'édition et surtout pour la distribution de qualité des abonnements aux journaux et périodiques. Sans ce SIEG, c'est tout le secteur de l'édition sur support « papier » des journaux et revues qui risque aussi de plonger, mettant en péril la viabilité des éditeurs sur support papier. Ce pourrait dès lors être la fin du « quatrième pilier » de notre démocratie dans la mesure où les lecteurs de la presse quotidienne déserteraient celle-ci, y compris les sites de presse quotidienne qui sont soumis à la déontologie journalistique, au profit de sites numériques tiers non soumis à la déontologie journalistique.

2 Analyse de l'objectif des concessions avec soutien financier

2.1 Fonctionnement des concessions

2.1.1 En général

Dans la question posée par le Ministre, il y a lieu de distinguer deux sous-questions :

- Faut-il après 2020 adopter à nouveau un système de concession exclusive, c'est-à-dire de concurrence pour le marché en attribuant l'exclusivité de la distribution à un acteur dans le cadre d'un appel d'offres plutôt qu'une concurrence sur le marché entre plusieurs distributeurs ?
- Est-il économiquement et socialement justifié de maintenir un soutien financier au concessionnaire distributeur dans le contexte du SIEG après 2020 ?

L'Etat belge accorde à bpost un soutien financier pour prester le SIEG que constitue la livraison des titres reconnus au domicile des abonnés au même tarif et dans les mêmes conditions de qualité en tout point du territoire.

L'annexe rappelle les définitions relatives au service public dans les industries de réseau, notamment la distinction, au sein du large concept de service public, entre SIEG et obligation de service universel.

Comme le système de concession avec soutien financier se limite aux abonnements délivrés à domicile, la question posée par le Ministre ne porte pas sur les ventes au numéro ni sur les « abonnements libraire ».

Ce soutien financier est réglé par deux conventions de concession distinctes qui sont actuellement d'application depuis le 1er janvier 2016 jusqu'au 31 décembre 2020 : la convention de concession avec soutien financier dite « Concession I » pour les journaux, et la convention de concession avec soutien financier dite « Concession II » pour les périodiques.

L'enveloppe budgétaire pour le soutien financier pour la Concession I est plus importante que l'enveloppe budgétaire de la Concession II. Il y a lieu de souligner que grâce à la tournée avancée pour la distribution des journaux, bpost peut offrir une charge de travail complète et ininterrompue pendant la journée à ses facteurs, ce qui réduit le coût incrémental lié à la distribution du courrier ordinaire et des périodiques. Il y a donc des coûts joints entre la tournée avancée et la tournée ordinaire, ce qui pose la question de l'allocation des coûts entre d'une part le SIEG et d'autre part, le service ordinaire.

Vu le caractère confidentiel de ces conventions de concession, les informations à leur sujet dans la présente étude sont nécessairement très succinctes.

D'autres pays accordent un soutien financier à la distribution de la presse : par exemple, la France depuis 1990, l'Irlande et le Danemark (jusqu'en 2004 pour les périodiques et jusqu'en 2006 pour les journaux). Selon bpost, on observe au Danemark à partir de 2006 une diminution du volume d'abonnements aux journaux, en particulier en dehors de Copenhague puisque c'est en dehors de la capitale que la densité de boîte aux lettres est la plus basse et donc le coût de distribution le plus élevé.

2.1.2 Pour les journaux

Le soutien financier de l'Etat à bpost pour le SIEG se compose d'une partie fixe pour couvrir les investissements et d'une partie qui varie avec le volume des abonnements, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un montant par journal distribué. Il y a un plafond (« cap ») qui ne peut être dépassé même en cas d'augmentation des volumes.

Au total, le soutien financier de bpost pour le SIEG couvre une fraction non négligeable du coût total.

2.1.3 Pour les périodiques

Le soutien financier de l'Etat à bpost pour le SIEG se compose aussi d'une partie fixe et d'une partie qui varie avec le volume des abonnements, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un montant par périodique distribué. Ce soutien par périodique distribué croît au cours de la concession mais le support financier total apporté par l'Etat à bpost pour la distribution des périodiques est plafonné ("cap") et l'enveloppe budgétaire diminue au fil du temps.

Le tarif de distribution facturé par bpost aux éditeurs augmente également par un mécanisme d'indexation annuelle qui se justifie par l'intensité de main d'œuvre du processus de distribution.

2.2 Leur objectif selon la législation

On rappelle que le système de concession exclusive avec soutien financier s'applique aux seuls journaux et périodiques reconnus. Les critères de reconnaissance des journaux sont définis de manière générale dans un A.R. du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal.

Le rapport au Roi de cet A.R. énonce notamment :

« Parmi les missions de service public dont l'Etat belge peut charger un ou deux prestataires de services par convention spécifique figureront, à partir du 1er janvier 2016, la distribution des journaux et la distribution des écrits périodiques remplissant certaines conditions. Pour la période commençant le premier janvier 2016, la Commission européenne a pris une décision le 2 mai 2013 qui impose à l'Etat belge d'attribuer le SIEG relatif à la distribution des journaux et le SIEG relatif à la distribution des périodiques via une concession de service public (décision de la Commission européenne du 2 mai 2013 «aide d'Etat SA.31006 (2013N)-Belgique- Compensations accordées par l'Etat à bpost pour la fourniture

de services publics au cours de la période 2013-2015 », JOCE C/279/2013 du 27.9.2013). Bpost restera chargée de cette mission par l'Etat belge jusqu'au 31 décembre 2015.

Dans ce contexte, la section II et la section III du chapitre II du présent arrêté sont adaptés en vue d'organiser la procédure de reconnaissance des journaux et périodiques de manière efficace ».

Dans le chapitre II (autres missions de service public), section II (journaux et écrits périodiques) de l'A.R., l'article 40 précise :

« § 1er. Sont considérées comme journaux, les publications imprimées paraissant au moins cinq fois par semaine et comportant plusieurs articles d'information générale. La surface pouvant être consacrée à des annonces commerciales, des réclames et des textes publicitaires, n'est pas limitée.

§ 2. Sont considérés comme écrits périodiques, les revues, périodiques et bulletins qui paraissent, pour une durée indéterminée, à des intervalles fixés d'avance ne dépassant pas trois mois. Ils doivent comporter plusieurs articles d'information générale couvrant au moins 30 pour cent de leur surface. Si un écrit périodique comporte des annonces commerciales, des réclames ou des textes publicitaires, ils doivent émaner d'au moins trois firmes ou organismes différents, en ce non compris l'éditeur ou l'imprimeur. »

§3. Sont considérés comme articles d'information générale, les textes rédactionnels à caractère informatif, culturel, éducatif, scientifique, technique, politique, historique, philosophique ou récréatif, dans lesquels toute forme de publicité est exclue.

Sont assimilés à des articles d'information générale, ceux qui traitent des activités d'associations qui ne poursuivent pas de but lucratif ou qui contribuent à maintenir un lien entre les membres de ces associations ».

Sur la base du texte du paragraphe 3 de l'article 40, on comprend que le champ d'application de la concession inclut les publications d'organisations appelées « bone fide » dans la suite du présent travail (syndicats, mutuelles, fédérations professionnelles, organisations religieuses ...) ¹⁶.

On précise que la concession de distribution est un service de « dernier ressort ». Ceci implique que « le Concessionnaire, bpost, intervient seulement au cas et dans la mesure où l'Éditeur n'a pas trouvé ou ne souhaite pas faire appel à un autre opérateur pour la distribution de ses Journaux qui sont dans le périmètre défini par l'article 40 de l'arrêté royal du 24 avril 2014 portant réglementation du service postal » (IBPT) ¹⁷.

¹⁶ L'IBPT dispose de la liste de toutes les publications reconnues sur la base de l'article 40. Cette liste est tellement longue que, en réponse à une question d'un candidat à la concession, l'IBPT répond qu'il n'enverra la liste complète que par mail et aux seuls candidats à la concession.

L'article 43 de l'A.R. traite de la procédure de reconnaissance des titres. Les articles 45 et 46 traitent le cas des journaux et périodiques ayant une périodicité irrégulière.

¹⁷ Au demeurant, des volumes de journaux et périodiques non traités par bpost (68,5m d'unités en 2013) font partie de la concession de ce SIEG. Source : IBPT, questions et réponses concernant le cahier des charges pour la concession de services pour la distribution de journaux reconnus et la distribution de périodiques reconnus :

<http://www.ibpt.be/fr/operateurs/postal/concession-de-distribution-des-quotidiens-et-periodiques/questions-et-reponses-concernant-le-cahier-des-charges-pour-la-concession-de-services-pour-la-distribution-de-journaux-reconnus-et-la-distribution-de-periodiques-reconnus> (consulté le 23/08/2018).

Le cahier des charges se réfère (i) à l'article 2 de la loi du 6 juillet 1971, (ii) à l'article 141, § 1 bis de la loi du 21 mars 1991 et (iii) aux articles 40 à 47 de l'arrêté royal du 24 avril 2014.

Notons que, pour les journaux reconnus, la surface occupée par la publicité n'est pas limitée. Il y donc une grande diversité possible de titres reconnus. Le périodique, pour être reconnu, doit contenir des articles d'information générale couvrant au moins 30 pour cent de la surface.

2.3 Ratio legis

Pour rappel, le législateur avait pour objectif d'assurer une diffusion de qualité des titres reconnus de la presse écrite sur tout le territoire de la Belgique afin de fournir une information adéquate et renforcer la pluralité des opinions de manière à promouvoir la participation du plus grand nombre au débat politique. C'est l'argument de ce qu'on appelle communément la presse comme quatrième pouvoir.

Le système de concession exclusive avec soutien financier au distributeur est un instrument pour préserver une presse diversifiée et accessible en termes de prix (tarif de distribution compris). Cette pluralité d'opinion est assurée par le fait que la concession assure un 'level playing field' entre tous les titres de large diffusion qui doivent être livrés par le concessionnaire à une heure matinale dans le cas des journaux reconnus ou dans un délai de livraison J+1 pour les hebdomadaires, et ceci en tout point du territoire, cette assurance d'une telle distribution étant un argument commercial important pour les titres qui sont en concurrence, quelle que soit leur tendance. Cette distribution est donc considérée comme un véritable SIEG.

Cet argument de diffusion au titre de SIEG s'applique aux publications d'organisations bone fide (syndicats, mutuelles, fédérations professionnelles, organisations religieuses ...). D'une part, ces publications participent de la pluralité d'opinion. D'autre part, il est vrai que ces publications ne sont souvent pas en concurrence et s'adressent à des catégories spécifiques de la population. Il y a cependant des arguments pour inclure ces publications dans le système de concession avec soutien financier :

- Il y a des coûts partagés au niveau du tri et de la distribution ;
- La distribution de ces publications via les marchands de journaux ne semble pas une alternative viable.

A cet égard, il y a lieu de souligner que cet argument de diffusion au titre de SIEG s'applique à la presse écrite (support « papier ») par opposition aux réseaux sociaux et autres media principalement numériques qui n'ont pas besoin d'un service de diffusion spécifique.

On mentionne à cet égard que, le 20 avril 2017, la chambre des représentants a adopté une résolution dans laquelle elle reconnaît les vendeurs de presse comme un maillon important pour le pluralisme de la presse. Elle demande au gouvernement d'évaluer le soutien fédéral au SIEG et d'en augmenter la transparence. Elle demande également au gouvernement de rechercher comment un « level playing field » peut être créé pour l'offre de journaux et revues via différents canaux¹⁸.

¹⁸ VRM (Vlaamse regulator voor de Media), «Mediaconcentratie in Vlaanderen, rapport 2017 », op. cit., p. 63. Voir aussi le site de la Chambre : www.dekamer.be/FLWB/pdf/54/1509/54K1509001.pdf

Ceci est clairement une allusion à la diffusion des journaux par le biais des marchands de journaux. On abordera plus loin les arguments juridiques en relation avec la concurrence entre bpost et d'autres acteurs, en particulier les marchands de journaux qui se plaignent de l'avantage dont bénéficierait bpost en vertu de la concession avec soutien financier pour la prestation du SIEG.

2.4 Implications de l'analyse de l'objectif des concessions avec soutien financier : rôle du lecteur

En synthèse, l'objectif de la concession avec soutien financier est de nature socio-politique à savoir promouvoir la participation du plus grand nombre au débat politique même si, comme on l'analysera plus loin, il y a également des arguments économiques de soutien à l'économie.

On vient aussi d'évoquer que la concession avec soutien financier est susceptible d'avoir un effet sur la concurrence. A cet égard, il y a lieu de souligner que, pour la politique et le droit de la concurrence, des atteintes à la concurrence peuvent être justifiées par des objectifs jugés prioritaires, tels que la croissance, la redistribution entre groupes sociaux ou régions, la sécurité nationale etc. C'est ce qu'on appelle en droit de la concurrence le critère d'intérêt public : il permet aux autorités de concurrence et éventuellement d'autres pouvoirs publics d'autoriser des atteintes à la concurrence si celles-ci sont nécessaires pour atteindre un objectif jugé prioritaire (ce qu'on appelle aussi la théorie du second best)¹⁹. Dans le cas présent, cet objectif jugé prioritaire est la promotion de la participation du plus grand nombre au débat politique et le maintien du « quatrième pouvoir ».

Dans le cadre de l'objectif de la présente étude, il est dès lors pertinent de privilégier, parmi les acteurs dans le secteur des media, le comportement du lecteur consommateur.

2.5 Place centrale du lecteur consommateur : élasticité de la demande

2.5.1 En général

Vu l'importance du lecteur consommateur, ce sont les effets possibles sur son comportement d'une modification du système de concession de distribution de la presse écrite qui doivent être abordés en priorité.

A cet égard, si une modification du système en place devait aboutir à une hausse des tarifs de distribution pratiqués par bpost envers les éditeurs, il faudrait se demander dans quelle mesure les éditeurs répercuteraient cette hausse dans le « prix rendu », c'est-à-dire le prix pour le lecteur après prise en compte du coût de transport et de distribution; et dans quelle mesure, en cas de répercussion, les lecteurs mettraient fin à leur abonnement sur support papier, pour se tourner vers des achats au numéro dans un point de vente ou vers une version exclusivement « on line » ou vers une publication gratuite.

¹⁹ Voir par exemple :

Huveneers, Ch., en Naert, F. (2009), « Concurrentiebeleid en de bestrijding van inflatie », Tijdschrift voor Belgische Mededinging – Revue de concurrence belge (TBM - RCB), nr. 2009-1, pp. 18 – 20.

Huveneers, Ch. (2008), « Les multiples objectifs de la politique de concurrence : un système de N équations à N+1 inconnues ? », Reflets et perspectives de la vie économique, numéro spécial « La politique de concurrence à la croisée des chemins », sous la direction de Alexandre de Stree, Tome XLVII, 2008, N° 1, p. 9 – 37.

Concernant le degré de répercussion (ou d'absorption) d'une hausse hypothétique du tarif de distribution, on rappelle que la théorie de l'économie pure enseigne que, en cas de forte concurrence, le prix de vente sera proche du coût ; dans ce cas, la hausse du tarif de distribution – qui est un coût pour l'éditeur - sera répercutée entièrement dans le prix rendu du titre. A l'opposé, dans une situation de monopole, on peut montrer que ce n'est qu'une fraction de la hausse du coût qui sera répercutée dans le prix²⁰.

Il est possible que les éditeurs ne répercutent pas immédiatement la totalité de la hausse du tarif de distribution en raison de la nature du marché biface : l'éditeur a en effet intérêt à maximiser son audience de lectorat en comprimant les hausses de prix en cas de hausse de coûts, afin de pouvoir continuer à vendre ses espaces publicitaires²¹. Il s'agit donc pour l'éditeur de couvrir ses coûts totaux unitaires (et les hausses de ces coûts) par la somme du prix de vente de ses titres et du prix de ses espaces publicitaires.

Il faut ensuite s'interroger sur les effets d'une possible répercussion de la hausse des tarifs de distribution. Cela revient à prendre en considération l'élasticité-prix de la demande du consommateur-lecteur.

2.5.2 Pour les journaux

Dans la littérature, il a été dit que « les modifications de tarifs des journaux sur support papier auraient peu d'influence sur la demande (faible élasticité au prix de la demande) tandis que le demande d'informations générales 'on line' serait sujette à une élasticité au prix extrêmement élevée (Chyi, 2012). Le fait que des personnes ne veulent pas payer pour des informations qui étaient auparavant gratuites est selon Chyi lié à deux concepts économiques : la fonction de demande horizontale et l'élasticité au prix croisée de la demande. Pour les informations accessibles online, les consommateurs restent disposés à l'acheter au prix en vigueur (gratuitement la plupart du temps) mais dès que ce prix est augmenté, fût-ce d'un cent, la demande se réduit à zéro. Par l'existence de substituts gratuits pour l'information générale, tant online qu'offline, une hausse de prix pour un journal va entraîner un effet de substitution à cause duquel la demande de cet offre payant va diminuer énormément, à moins que tous les media d'informations ne pratiquent simultanément leur hausse de prix »²².

Dans le cadre de la question posée par le Ministre, en cas de suppression du soutien financier, la hausse des tarifs de distribution et l'augmentation des prix rendus qui s'ensuivrait s'appliquerait simultanément à tous les éditeurs de la presse sur support « papier ». L'effet de substitution ne va dès lors pas intervenir entre les abonnements « papier » de ces éditeurs.

²⁰ Voir par exemple :

Phlips, L. (1980), « Intertemporal Price discrimination and sticky prices », *Quarterly Journal of Economics*, p. 525 – 542.

Van Cayseele, P. (2004), « Competition and the Pricing of Banking Services » in *Financieel Forum/Bank- en Financiewezen*, Dossier : Concurrentie en Prijszetting/Concurrence et fixation des prix, p. 476-485.

²¹ Cette hypothèse est renforcée par le fait que les annonceurs sont « multi-homer », c'est-à-dire qu'ils peuvent insérer leur publicité dans plusieurs titres de leur choix pour toucher un large public, alors que le lecteur est en principe « single-homer », c'est-à-dire qu'il ne lit qu'un seul journal par jour, ce qui induit une pression sur l'éditeur à comprimer son prix. Cependant, le lecteur pourrait devenir multiple-homer avec l'avènement des plateformes numériques, mais il n'en reste pas moins que le consommateur, s'il continue à lire un journal sur support papier, ne lira habituellement qu'un seul journal par jour.

²² Traduit librement de : Van Doren, A. (2014), « De bereidheid van papieren krantenlezers om te betalen voor online nieuws content ». *Masterproef ingediend tot het behalen van de graad van Master of Science in de Communicatiewetenschappen*, VUB, année académique 2013-2014

(https://www.vlaamseregulatormedia.be/sites/default/files/masterproef_ann_van_doren.pdf)

L'effet de substitution, s'il y en a un, pourrait conduire des lecteurs à mettre fin à leur abonnement sur support papier.

Ils pourraient se tourner vers des achats à la pièce de leurs journaux. Cependant, l'allure des courbes du graphique 1 décrivant respectivement l'évolution des abonnements « papier » et des ventes au numéro ne soutient pas cette hypothèse ; en particulier, le point d'inflexion aux alentours de 2006 – 2008 dans l'évolution des abonnements n'a pas de contrepartie dans l'évolution des ventes au numéro.

Le lecteur qui met fin à son abonnement « papier » pourrait aussi se tourner vers une version « on line », payante ou gratuite, ou vers un journal « papier » gratuit.

Il est difficile de prévoir vers quelle alternative l'abonné se tournerait et comment les éditeurs pourraient récupérer un tel abonné.

En conclusion, on peut conjecturer que, suite à la multiplication de sites d'information générale « on line », tant payants (système de « paywall ») que gratuits, une frange de lecteurs pourrait mettre fin à son abonnement « papier » pour se tourner vers un abonnement « on line » exclusivement. L'élasticité au prix de la demande pour les journaux « papier » a donc très probablement augmenté.

2.5.3 Pour les périodiques

L'élasticité-prix de la demande de périodiques serait semblable à celle de la demande pour les journaux, en conséquence de deux tendances opposées.

D'une part, les revues sont davantage en concurrence avec les nombreux blogs livrant gratuitement leurs commentaires sur l'actualité ; elles sont également en concurrence avec des plateformes telles que Facebook qui captent un temps de lecture considérable qui, sinon, serait consacré à la lecture de revues. Ces arguments vont dans le sens d'une forte élasticité au prix de la demande pour les périodiques.

D'autre part, on a vu que les périodiques capables de donner rapidement une analyse critique et approfondie d'informations brutes et immédiates se différencient davantage des publications numériques et créent une préférence pour une lecture sur support « papier ». Les éditeurs de périodiques peuvent même jouer la complémentarité entre leur publication « papier » et des « flashes » d'informations sur support numérique qui inciteraient le lecteur à vouloir en apprendre davantage en lisant la revue « papier ». Ces arguments vont dans le sens d'une moins forte élasticité au prix de la demande pour les périodiques.

3 Analyse critique de la concession avec soutien financier

3.1 Arguments juridiques

On a fait allusion plus haut à une allégation de distorsion de concurrence résultant de la concession exclusive avec soutien financier à bpost. On examine dans ce cadre les arguments pro et contra.

Arguments pro

Concernant le caractère exclusif de la concession « de last resort » accordée au groupe bpost, c'est-à-dire une situation de concurrence pour le marché en attribuant l'exclusivité de la distribution à un acteur dans le cadre d'un appel d'offres plutôt qu'une concurrence sur le marché entre plusieurs distributeurs, on peut défendre cette exclusivité sur le plan du droit européen sur la base des lourds

investissements dits spécifiques consentis ou en cours par le groupe bpost. En particulier, de lourds investissements sont consentis dans des équipements de tri et de logistique sur les sites de plusieurs imprimeries appartenant aux éditeurs (sites de Lokeren, Paal-Beringen, Nivelles) ; il s'agit donc d'investissements qui sont non seulement spécifiques, mais également liés à une relation avec des clients (« relatiegebonden investeringen »). Dans ce cas, le droit européen reconnaît la légalité de restrictions de concurrence verticales entre un fournisseur et ses clients²³; dans le cas présent, cela justifierait l'exclusivité de la concession « en dernier ressort » attribuée à un seul opérateur postal.

Concernant le soutien financier accordé à bpost pour la prestation du SIEG il a été contesté par des concurrents dans plusieurs procédures, dont la dernière, pendante devant le Tribunal (d'appel) à Luxembourg, a été initiée par VFP (Vlaamse Federatie van Persverkopers), dont les membres incluent les kiosques et les magasins vendant les journaux. On se base notamment sur les arguments juridiques invoqués dans ce différend opposant VFP à l'Etat belge.

L'état belge avait, lors de son argumentation soumise début 2016 à la Commission européenne de possible aide d'état à bpost, défendu que la distribution quotidienne de la presse nationale sur l'ensemble du territoire belge constituerait un SIEG parce qu'elle accorderait à tous les Belges, quel que soit leur lieu de résidence, un accès égal et aisé aux journaux, ce qui sauvegarderait la liberté de la presse, la pluralité des media et la liberté d'opinion.

La commission européenne, dans une décision du 3 juin 2016, avait approuvé la qualification par l'Etat belge de la distribution nationale de journaux comme service public et avait estimé que le soutien financier accordé à bpost pour assurer cette distribution n'excédait pas le coût net de prestation de la mission de service public. La commission européenne avait conclu que le soutien accordé à bpost pour la prestation de ce SIEG est compatible avec le marché intérieur et ne constitue donc pas une aide d'état illégale. C'est cette décision de la commission qui fait l'objet d'un appel en cours devant le Tribunal (d'appel) à Luxembourg.

Arguments contra

VFP, le plaignant dans la procédure en cours devant le Tribunal (d'appel) de Luxembourg, a argumenté depuis 2005 que la distribution de journaux ne devrait pas être qualifiée de service public parce qu'elle peut être assurée par des entreprises privées et que dès lors le système de concession à bpost ne se justifierait pas.

Surtout, le soutien financier accordé à bpost fausserait la concurrence parce qu'il excède le coût de prestation de services publics et permet à bpost de facturer aux éditeurs des tarifs de distribution moindres que ceux de ses concurrents qui sont ainsi exclus du marché de la distribution. Le mécanisme de concession avec soutien financier poserait donc le problème du « level playing field » entre d'une part, le canal de distribution par bpost aux abonnés de titres reconnus et d'autre part, la distribution à travers les magasins de journaux et les kiosques, que ce soit par vente au numéro ou par abonnement : en effet, si le lecteur est abonné et vient prendre livraison de son journal au magasin, cette distribution aux abonnés via les magasins de journaux n'est pas subsidiée. Dès lors, la vente au numéro auprès des magasins de journaux serait découragée puisqu'elle ne bénéficie d'aucun soutien financier, ce qui induirait un biais pour les lecteurs en faveur d'un abonnement.

²³ Lignes directrices de la commission européenne sur les restrictions verticales (2010/C 130/01), para. 107(d).

L'encadré ci-dessous résume les arguments juridiques de fond évoqués devant le Tribunal lors de l'audience tenue début juillet 2018.

Durant l'audience devant le Tribunal début juillet 2018, le soutien financier à bpost a été examiné sous l'angle de la jurisprudence Altmark et de la méthodologie des « net avoided costs » (NAC). Pour rappel, pour les services qui ne seraient normalement pas prestés sur un marché sans intervention de l'état, cette intervention étatique doit être jugée à la lumière des critères dits Altmark. Selon cette jurisprudence Altmark, il n'y a pas d'aide d'état si tous les quatre critères suivants sont satisfaits :

- Une obligation de service public est clairement définie.
- Les paramètres utilisés pour déterminer la compensation financière pour la prestation de ce service public sont fixés à l'avance d'une manière objective et transparente.
- Il n'y a pas de « sur-compensation », c'est-à-dire que le soutien financier accordé par l'état est inférieur ou égal aux « coûts évités nets » (« net avoided costs », en abrégé NAC) liés à la prestation de ce service public, en tenant compte d'un profit « raisonnable ».
- L'opérateur à qui la concession du service public a été octroyée est sélectionné suite à un appel d'offre aboutissant à désigner l'opérateur qui offre le service au moindre coût, ou s'il n'y a pas eu d'appel d'offre, le soutien financier accordé par l'état ne compense que des coûts encourus de manière efficiente.

Si tous ces quatre critères ne sont pas simultanément satisfaits, le soutien financier considéré est une aide d'état qui doit être notifiée à la commission européenne qui doit évaluer si cette aide est compatible avec le marché intérieur.

Dans la procédure d'appel en cours, le Tribunal devra se prononcer sur ces critères de la jurisprudence Altmark.

Concernant le premier critère :

Lors de l'audience du 6 juillet 2018 devant le Tribunal, la représentante de la commission européenne a argumenté que la distribution de la presse au niveau national (par opposition au niveau communal ou régional) découle de l'obligation de service universel postal et peut donc être considérée comme un service public. En outre, la concession de la distribution nationale à bpost n'a pas éliminé la concurrence puisqu'un opérateur privé, PPP, a conquis des parts de marché significatives à Bruxelles, à Gand et à Anvers, s'étant vu confier la distribution de la plupart des journaux et périodiques (l'explication de l'entrée d'un concurrent dans ces conditions est évoquée plus loin).

Concernant les deuxième, troisième et quatrième critères :

Pour la période 2013 – 2015, lors de la soumission par l'Etat belge de la subvention à bpost devant la commission européenne, celle-ci a conclu que ces critères étaient satisfaits, en particulier qu'il n'y avait pas de surcompensation.

Pour la période 2016 – 2020, la commission, dans sa décision du 3 juin 2018, a conclu que les deuxième et troisième critères Altmark sont satisfaits (en particulier l'application de la méthodologie des « net avoided costs ») mais que le quatrième critère Altmark n'était pas satisfait, parce que les deux autres candidats pour la concession, PPP et AMP, avaient retiré leur candidature. Il y a donc une aide d'état qui doit être évaluée sur sa compatibilité avec le marché intérieur.

Dans cette décision du 3 juin 2018, la commission conclut que l'aide d'état accordée à bpost pour la distribution des journaux et des périodiques est compatible avec le marché intérieur. C'est cette décision qui est attaquée devant le Tribunal.

3.2 Arguments économiques et aspect budgétaire

3.2.1 Arguments pro

3.2.1.1 Efficacité et économies d'échelle

L'adoption d'un système de concession exclusive est généralement justifiée par l'argument des importantes économies d'échelle dans la distribution de la presse et du courrier. En effet, contrairement aux autres industries de réseau caractérisées par un monopole naturel au niveau des infrastructures en amont (réseau ferroviaire, réseau de transmission de l'électricité...), pour les services postaux, les économies d'échelle se situent précisément en aval, au niveau des rondes de distribution. La prestation du service universel implique que chaque adresse du pays soit quotidiennement desservie, quel que soit le volume à distribuer et la densité de boîtes aux lettres et le degré d'urbanisation. Ceci génère des coûts fixes extrêmement élevés. Si, en cas de libéralisation du marché, des entrées de concurrents se produisent au niveau des rondes de distribution, ce sera dans des zones à haute densité de boîtes aux lettres, où le service de distribution est rentable (comme Bruxelles, Gand et Anvers), ce qu'on appelle le cherry-picking, les rondes de distribution non rentables, en particulier dans les zones rurales, étant laissées à l'entreprise en charge du service universel.

Cette configuration où a pu se produire une entrée à Bruxelles, Gand et à Anvers (PPP) pourrait confirmer aussi que l'entrée dans le secteur postal est possible en amont, au niveau du tri et de la collecte auprès de gros clients comme les éditeurs²⁴.

Au demeurant, bpost accorde des rabais de volume aux intermédiaires qui lui confient des quantités importantes de courrier, flyers ... ; une justification possible pour une partie de ces rabais est l'existence d'économies d'échelle au niveau de la distribution²⁵. La concession accordée à bpost serait donc source d'efficacité au niveau du coût de distribution.

²⁴ Van Der Linden, J. (2006), « Network Industries : main issues, definitions and economic significance », chapitre 1 dans Bogaert, H. (éd.), « Reforming network industries : experiences in Europe and Belgium », *highlights of conference « The Lisbon strategy : a motor for market reforms of the network industries »*, organisée conjointement par le comité économique et social européen, le Bureau fédéral du Plan et le Conseil Central de l'économie

²⁵ Ces rabais liés au volume peuvent aussi avoir un effet d'exclusion sur les concurrents de bpost et ont pour cette raison fait l'objet d'investigations par des autorités de concurrence.

3.2.1.2 Service d'intérêt économique général

L'octroi d'un soutien financier se justifie par le fait que la distribution physique quotidienne de la presse « papier » doit être opérée sur l'ensemble du territoire, avec une forte contrainte horaire et une grande flexibilité (entre 5h et 7h30 pour les journaux, et pour les hebdomadaires sur une base J+1), au même tarif quelle que soit la localisation de l'abonné. Cette distribution peut être considérée comme un SIEG dont les exigences de service public sont telles qu'un opérateur privé, sur la base de ses seuls intérêts commerciaux, ne les prestera pas, ou ne les prestera pas dans la même mesure ou aux mêmes conditions²⁶.

3.2.1.3 Importance des media dans l'économie

Au-delà de ces arguments d'économies d'échelle et de SIEG qui sont pertinents pour justifier la concession avec soutien financier pour la prestation de ce SIEG, il y a des arguments plus généraux liés à l'importance des media dans l'économie. Dans leur rapport « Vers un secteur de l'édition durable en Belgique » (CCE 2018 – 0504)²⁷, les chercheurs académiques soulignent que « Les médias font partie du groupe plus large de l'économie créative, à savoir « l'ensemble des secteurs et activités qui font appel à l'apport de la créativité humaine pour la création de valeur ajoutée économique, sociétale et symbolique, celle-ci étant répartie selon différents stades de la chaîne de valeur (création, production, diffusion et consommation) » (page 11, section 7.4 « Les media comme économie créative »). La littérature économique récente²⁸ relative aux « clusters » et pôles et externalités souligne la place importante jouée par les médias dans le secteur ou pôle défini largement comme « experience industry » et qui regroupe par exemple la culture, le sport, les loisirs, l'e-commerce ...

L'importance de l'« experience industry » est croissante, non seulement en termes quantitatifs, par exemple en % du PIB, mais également comme facteur d'attractivité de villes-régions ou métropoles²⁹.

3.2.1.4 Contexte de l'émergence du numérique

L'émergence du numérique est au cœur du débat sur la concession avec soutien financier pour le SIEG presté par le concessionnaire puisque le glissement vers le numérique va de pair avec une tendance à la diminution du volume et du chiffre d'affaires des ventes de journaux et périodiques sur support « papier ». Mais le modèle numérique n'est pas rentable actuellement en Belgique.

Au-delà de la considération relative à la non-rentabilité à ce stade du modèle d'affaires basé sur le numérique pur ou sur l'offre groupée de la version « papier » et numérique (le modèle hybride), il y a également des raisons d'intérêt général pour orienter le soutien financier des pouvoirs publics en vue de permettre la distribution des media sur support papier à l'exclusion du seul support « on line ».

²⁶ Huveneers, Ch. (2017), « State aid and network industries: what are the key issues from an economic and financial perspective? », Revue du droit des industries de réseau, op. cit., 2017, NR. 2-3.

²⁷ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2018), "Naar een duurzame uitgeverijsector in België" (CRB 2018-0504), op. cit.

²⁸ Florida, R. (2002). The Rise of the Creative Class. New York : Basic Books.

Florida R. (2005). Cities and the Creative Class. New York : Routledge.

²⁹ Avis CCE 2018-0504 « Lignes de force pour un avenir durable du secteur de l'édition », page 3 : « Une forte présence locale et régionale de l'industrie des médias constitue la base d'une économie de l'expérience et sert de point de départ au développement de clusters créatifs. Ceci attire les investissements dans les « villes intelligentes » et les nouvelles technologies qui attirent, à leur tour, des startups et du capital humain avec les compétences voulues... La contribution de l'industrie des médias à l'économie globale est donc bien plus importante que son poids économique. »

En effet, un journal ou un périodique serait entièrement lu, ou du moins parcouru, contrairement aux sites « on line » dont les lecteurs cibleraient davantage certaines informations. Ce ciblage serait renforcé par le fait que des opérateurs de plateformes numériques sont capables d'analyser les usages et peuvent dès lors individualiser leur offre. Un tel ciblage et une telle individualisation dans le contenu, dans la mesure où ils sont pratiqués sur des sites tiers non soumis à la déontologie journalistique, ne rempliraient pas complètement l'objectif de fournir une information exhaustive et de renforcer la pluralité des opinions de manière à promouvoir la participation du plus grand nombre au débat politique.

3.2.1.5 La presse sur support « papier » comme socle du modèle des éditeurs belges

On a vu qu'en Belgique, le modèle numérique n'est pas rentable à ce jour. C'est la presse sur support « papier » qui représente encore l'essentiel des revenus des éditeurs, mais le maintien de ce socle « papier » requiert selon les éditeurs une distribution de qualité, et avant 7h30 pour les journaux et sur la base J+1 pour les hebdomadaires sur l'ensemble du territoire.

En cas de suppression du soutien financier au distributeur, qui se justifie par la prestation d'un SIEG, il est possible que le distributeur – bpost actuellement – renonce à prester ce SIEG.

Alternativement, le distributeur augmenterait considérablement le tarif de distribution pour les abonnements aux journaux et périodiques « papier ». Le lecteur consommateur qui ne passe pas à un abonnement numérique serait dans ce cas confronté à un dilemme.

Soit il veut garder une distribution de son journal à son domicile entre 5h. et 7h30 du matin pour disposer de son journal avant son départ au travail et, dans le cas d'un hebdomadaire, pour en disposer un jour maximum après le bouclage de l'édition. Dans ce cas, il doit payer un supplément qui est plus élevé si son domicile est dans une zone à basse densité de boîte aux lettres, en particulier dans une zone rurale.

Soit il n'est pas disposé à payer un montant beaucoup plus élevé pour son abonnement et il doit alors accepter que son journal lui soit délivré après son départ au travail ou que son hebdomadaire soit livré plus d'une journée après le bouclage de l'édition. Dans ce cas, le journal et l'hebdomadaire ne seront guère lus et l'objectif de fournir une information adéquate au plus grand nombre n'est pas atteint.

Par ailleurs, on a vu que la concurrence du numérique a très probablement augmenté l'élasticité au prix de la demande. Toute hausse du prix aux abonnés « papier » suite à une suppression du support financier au distributeur risque donc d'entraîner pour une fraction des abonnés un effet de substitution, diminuant le volume de publications distribuées au domicile des lecteurs, pour des coûts fixes du distributeur inchangé, rendant ce service de distribution de la presse plus onéreux. Ce qui pourrait mener à ce qu'il n'y ait plus de candidat à la concession du SIEG.

Il s'ensuivrait une diminution encore plus forte du volume des ventes pour la presse payante sur support « papier », ce qui induirait une nouvelle hausse du coût unitaire de leur distribution.

Ceci pose le problème d'un phénomène cumulatif, à savoir que les journaux et les hebdomadaires « papier » ne soient plus distribués suffisamment vite aux abonnés qu'à des tarifs de plus en plus élevés, avec une forte perte de lectorat payant et une accentuation de la fracture numérique.

La possibilité de ce phénomène cumulatif est donc un argument en faveur du maintien du système actuel, avec une concession qui octroie seulement un support financier au concessionnaire pour la distribution quotidienne des medias reconnus sur support « papier » .

Supprimer ce SIEG reviendrait aussi à prendre un risque de discriminer le lectorat financièrement faible (qui n'est pas disposé à payer un prix élevé pour son abonnement délivré avant 7h30) ainsi que le lectorat situé en région rurale.

Un autre risque de nature économique en cas de suppression du support financier au distributeur dans le contexte du SIEG sera une perte d'emploi directe et indirecte dans la chaîne de valeur du secteur du papier, du graphisme et de l'édition du fait du phénomène cumulatif (décrit ci-dessus) et la diminution du volume de publications en découlant. Notons que les pertes d'emploi indirectes seront d'autant plus importantes dans le secteur de l'édition des périodiques, du fait que l'impression des périodiques est souvent sous-traitée à des imprimeries extérieures aux groupes d'éditions.

La suppression du support financier dans le contexte d'une concession de SIEG, aurait aussi des conséquences économiques certaines et graves pour le groupe bpost. En effet la disparition des concessions signifierait l'absence d'un concessionnaire (bpost ou un autre) : Ceci impliquerait donc avec certitude pour le groupe bpost :

- Diminution d'emplois peu qualifiés, avec un énorme passif social ;
- Difficulté d'offrir à l'avenir des emplois temps plein, à cause de la perte de la tournée avancée entre 5h. et 7h30 ;
- Perte d'investissements (« sunk costs ») pour préparer et automatiser la distribution dans les dépôts de bpost et en particulier dans les dépôts mitoyen aux imprimeries des éditeurs.

3.2.1.6 Le château de cartes

Selon les éditeurs, la situation du secteur belge de la presse évoque l'image du « château de cartes » (« kaartenhuis ») : dans un contexte de diminution de son chiffre d'affaires, alors que le modèle d'affaires basé sur les sites en ligne des journaux requiert de lourds investissements et n'est pas rentable en Belgique actuellement, un déclin prononcé du pilier « papier » des journaux et revues mettrait en péril la viabilité des éditeurs concernés. Ce pourrait dès lors être la fin du « quatrième pilier » de notre démocratie dans la mesure où les lecteurs de la presse quotidienne déserteraient celle-ci au profit de sites numériques tiers non soumis à la déontologie journalistique.

3.2.2 Arguments contra

Dans la mesure où l'évolution vers le support numérique serait une tendance lourde, cela mettrait en question la pertinence de l'objectif poursuivi par le système de concession avec soutien financier.

Dans le cas des éditeurs de journaux recourant au modèle hybride d'une offre combinée de l'édition papier et de l'édition numérique liée à l'abonnement « papier », on espère qu'à plus long terme, la consommation de cette offre combinée prenne la forme de la lecture de la version numérique pendant la semaine et de la version « papier » uniquement le week-end ; ce modèle hybride « papier – numérique » pourrait être durable, notamment grâce à l'édition du week-end financée par la publicité « haut de gamme » (par exemple, Sabato).

La prévalence d'un tel modèle hybride mettrait en question la nécessité d'un SIEG portant sur la distribution quotidienne, pendant la semaine, de media sur support « papier ».

3.2.3 Aspect budgétaire

Le support financier apporté pour la prestation du SIEG par le distributeur est évidemment un coût budgétaire pour l'Etat, qui est à mettre en balance avec les avantages procurés par une distribution de qualité assurant aux citoyens un accès égal à une information de qualité. Parmi ces avantages, il y a lieu d'analyser les bénéfices de nature socio-politique.

3.3 Arguments socio-politiques

3.3.1 Arguments pro

Outre leur importance économique pour d'autres activités économiques, les médias jouent un rôle important dans les valeurs démocratiques :

« Dans une démocratie, il est important que chaque citoyen, quel que soit le lieu de son domicile, sa classe de revenu, etc., ait accès à des actualités objectives, soit via un support papier, soit via un support numérique. Un citoyen bien informé est autonome et fait des choix fondés et intelligents. La presse écrite parvient aussi à atteindre les citoyens qui n'ont pas accès aux canaux médiatiques numériques ou qui préfèrent tout simplement lire les actualités sur papier. Dans ce contexte, il faut faire attention à ne pas proposer les publications d'utilité générale et publique que sur un support numérique, afin d'éviter que certains groupes de population n'aient plus accès à ces publications. La livraison de journaux imprimés doit être possible dans chaque localité, au même prix pour tous les citoyens, de sorte que ceux résidant dans les zones les plus reculées peuvent accéder à ces informations³⁰.»

Ce souci d'information objective pose le problème plus large du rôle des pouvoirs publics face au phénomène des « fake news », la diffusion de fausses rumeurs gagnant en importance lorsque les informations contrôlées sur la base d'une autorégulation via le Conseil de déontologie journalistique et le Raad voor de Journalistiek, et engageant la responsabilité des éditeurs, perdent en importance face aux nouveaux media sociaux³¹. « Sur l'Internet, il n'y a pas ou que très partiellement de 'contrôle à l'entrée' pour déterminer quelles infos sont autorisées. En outre, des algorithmes de filtres veillent à ce que des informations similaires soient proposées sur l'Internet sur la base des habitudes de lecture d'une personne. C'est commercialement intelligent, mais si une personne ne reçoit plus que des informations qui confirment ses propres préférences ou préjugés, c'est intellectuellement très limitatif.

Ce qui compte dans le monde de l'actualité numérique, c'est le nombre de 'clics' : plus il y a de personnes qui cliquent sur une information ou la partagent, plus son auteur en tire des revenus publicitaires. Les informations doivent faire vendre, sortir du lot. Le fait que le contenu soit correct ou non importe moins. Les médias sociaux sont donc un moyen extrêmement approprié de diffuser de fausses nouvelles, mais aussi de travailler l'opinion. Ainsi, les médias sociaux deviennent aussi une arme politique pour boycotter l'opposant politique ou se promouvoir au moyen d'informations honnêtes ou non. Les faits, la vérité et la raison sont de plus en plus relégués à l'arrière-plan. Contrairement aux réseaux sociaux, les médias d'information se conforment à la déontologie journalistique dont la base est la vérification des

³⁰ Conseil central de l'économie (2018), « Vers un secteur de l'édition durable en Belgique » (CCE 2018-0504), page 26.

³¹ Conseil central de l'économie (2018), *ibidem*, page 24.

informations avant diffusion. Le fact checking n'est pas né avec internet et les réseaux sociaux. Il est inscrit au plus profond de l'ADN des médias d'information »³².

Au sein d'une démocratie, il importe dès lors de garantir l'indépendance du journalisme.

Cela pose le problème du risque de chute du "château de cartes" évoqué plus haut en cas de suppression du soutien financier au SIEG presté par le distributeur, avec le risque de disparition du quatrième pouvoir.

Cela pose aussi le problème du rôle des pouvoirs publics pour que les citoyens soient critiques et correctement informés³³. Cela requiert de préserver le rôle des media qui consacrent la déontologie journalistique et la responsabilité éditoriale.

A cet égard, le gouvernement vient d'annoncer la création d'un fonds destiné à financer le "fact checking" des informations circulant sur les medias sociaux. Cette initiative est pour le moins étonnante parce qu'elle revient à corriger des dérives de media qui ne se livrent pas au "fact checking", plutôt que de soutenir davantage la presse ayant le "fact checking" dans son ADN.

3.3.2 Arguments contra

Les conventions de concession actuelles apparaissent comme un peu étroites dans leur conception dans la mesure où les exigences de qualité qu'elles contiennent – par exemple, l'exigence que 95% des hebdomadaires soient distribués un jour après le bouclage de l'édition – sont évaluées sur une base nationale de telle sorte que des manquements au niveau local ne sont pas sanctionnés.

Il faut donc se demander comment les conventions de concession pourraient être conçues de telle sorte qu'il y ait un soutien effectif pour la diversité et la pluralité de l'information.

4 Conclusion et synthèse de l'analyse

La demande d'avis pose d'abord la question de savoir si l'objectif du soutien financier et du système de concession est encore pertinent à l'heure actuelle.

Il apparaît que cet objectif est toujours pertinent, à savoir assurer une diffusion de qualité - en particulier quotidienne - des titres reconnus de la presse écrite sur l'ensemble du territoire de la Belgique à un tarif uniforme et abordable pour toutes les catégories de revenus afin de fournir une information adéquate et assurer la pluralité des opinions de manière à promouvoir la participation du plus grand nombre au débat politique.

Sur la base de l'analyse critique des concessions avec soutien financier, le système en vigueur actuellement se justifie sur la base d'arguments juridiques, socio-politiques et économiques.

³² Conseil central de l'économie (2018), *ibidem*, page 14.

³³ Conseil central de l'économie (2018), *ibidem*, page 39.

Sur le plan juridique, la principale justification du système en vigueur est la prestation d'un SIEG. En outre, un distributeur autre que bpost, PPP, couvre une partie du territoire. La Commission européenne a en outre conclu en 2016 que le soutien financier accordé à bpost ne constituait pas une aide d'état illégale. Une procédure de recours contre cette décision de la Commission est cependant encore pendante devant le Tribunal à Luxembourg.

Sur le plan socio-politique, le support financier au SIEG presté par le distributeur se justifie, dans le cadre de notre régime démocratique, par la nécessité de maintenir la déontologie journalistique qui permet aux médias traditionnels de faire contrepoids, en tant que fournisseurs d'informations et d'analyses vérifiées avec un recul critique, aux fausses nouvelles (« fakes news ») répandues dans les médias sociaux et les plateformes internet qui n'assument aucune responsabilité rédactionnelle quant au contenu publié sur leur plateforme. Les media traditionnels avec leur indépendance journalistique constituent un « quatrième pouvoir » à préserver.

Sur le plan économique, la presse a un rôle de soutien général au service des industries créatrices. En particulier les publications d'organisations non commerciales de nature professionnelle, associative et socio-culturelle constituent un moteur important pour le soutien du tissu local, surtout pour les distributeurs et les imprimeries qui ne sont pas directement liés à une maison d'édition.

La contribution de l'industrie des médias à l'économie globale est donc bien plus importante que son poids économique quantifiable dans l'économie belge.

Ensuite, les produits « papier » des éditeurs de journaux et de revues, avec leur modèle de qualité en matière de distribution, constituent encore la majeure partie de leurs revenus et donc du financement d'un contenu de qualité.

En cas de suppression du soutien financier au SIEG que constitue la distribution quotidienne de qualité (avant 7h30) à un tarif uniforme, il est certain que bpost ou tout autre concessionnaire renoncerait à prester ce SIEG au même tarif. Dans ce contexte il est plus que probable que la presse serait distribuée dans les mêmes conditions que le courrier ordinaire ; soit le distributeur continuerait à distribuer la presse au même niveau de qualité que c'est le cas aujourd'hui, mais moyennant une augmentation considérable du tarif de distribution, sans pour autant donner les mêmes garanties de qualités.

Dans ce cas, les abonnés feraient face à un dilemme. Soit ils reçoivent leur journal après leur départ au travail, et leur hebdomadaire plus d'un jour après le bouclage de l'édition, de telle sorte que les abonnements perdent leur attractivité et risquent d'être résiliés. Soit les abonnés peuvent encore bénéficier d'une distribution au niveau actuel de qualité, mais moyennant une augmentation substantielle du prix de l'abonnement, entraînant aussi des résiliations notamment parce que la concurrence du numérique a très probablement augmenté l'élasticité au prix de la demande. De plus, il n'est pas du tout certain qu'un distributeur proposera encore la livraison anticipée, même à un tarif plus élevé. Dans ce cas, l'abonné n'aura plus le choix et devra accepter que son journal ou magazine soit livré avec le courrier normal. Il en résultera probablement qu'un groupe important d'abonnés papier renonceront à leur abonnement et que le modèle de revenus papier subira encore plus de pressions.

Dans les deux cas de figures, la distribution dans les mêmes conditions que le courrier ordinaire ou un tarif bien plus élevé avec un qualité approximative, il s'en suivrait une diminution du volume des abonnements pour la presse payante sur support « papier » et, à coûts fixes de distribution inchangés, une hausse dérivée du coût unitaire de distribution, déclenchant le risque d'un phénomène cumulatif.

A cet égard, les produits « papier » constituant le socle à défaut duquel l'ensemble du secteur de la presse se déliterait, les éditeurs évoquent l'image du « château de cartes » (« kaartenhuis »).

L'instrument actuel, c'est-à-dire le soutien financier au SIEG, est donc pertinent du point de vue économique, singulièrement dans un contexte où le modèle numérique pur ou hybride n'est pas encore assez rentable, notamment parce que la disposition à payer pour un abonnement "en ligne" reste insuffisante.

Cependant, si le système de support financier avec concession s'est avéré jusqu'à présent un bon instrument du point de vue légal, socio-politique et économique, on peut se poser la question de savoir s'il est opportun de renouveler, pour la période commençant le 1^{er} janvier 2021, les concessions dites I et II et le soutien financier y afférant pour la distribution sur l'ensemble du territoire belge de journaux reconnus et de périodiques reconnus. Ce nouvel examen, demandé par le Ministre, intervient dans un contexte où le secteur belge de l'édition fait face en effet à des défis et à une incertitude sur son modèle futur puisque :

- Les volumes de vente sur support « papier » sont en déclin tant pour les journaux que pour les périodiques, en particulier à cause de la forte baisse des ventes au numéro qui sont les ventes procurant le revenu unitaire le plus élevé.
- Les revenus de la publicité numérique pour les journaux ne compensent pas suffisamment la perte de recettes publicitaires sur support « papier », la plus grande partie des revenus de publicité numérique allant aux GAFAs, et pour les périodiques ces revenus de publicité numériques sont négligeables.
- La conversion vers des abonnements numériques est lente et la disposition à payer pour de tels abonnements est faible, de telle sorte que les recettes d'abonnements digitaux ne compensent pas la perte de chiffre d'affaires causée par la chute des ventes au numéro, alors que les investissements dans cette diversification numérique sont lourds. Le modèle hybride (numérique pendant la semaine, support « papier » le week-end) et le modèle numérique « pur » ne sont donc pas rentables actuellement.
- A moyen ou à long terme, on espère que le modèle hybride ou le modèle numérique pur progresseront, avec une disposition à payer suffisante pour l'abonnement numérique.

5 Suites à donner aux conclusions de la présente étude

Dans ce contexte de défi auquel fait face le secteur, le réexamen du support financier et des concessions peut se faire par le biais de différentes solutions alternatives, comme mentionné de manière pertinente dans la demande d'avis du Ministre. Des alternatives seraient basées sur le système actuel, avec des modifications, d'autres pouvant être différentes du système actuel mais permettant de poursuivre le même objectif d'indépendance et de qualité de la presse comme « quatrième pouvoir » et pouvant être testées auprès des acteurs à un stade ultérieur.

L'élaboration de ces solutions alternatives serait basée sur la place centrale du lecteur-consommateur dans la chaîne de valeur et des effets possibles sur son comportement d'une éventuelle modification du système de concession de distribution de la presse écrite.

On a vu en effet qu'en raison du caractère bi-face du marché de la presse, l'éditeur a intérêt à maximiser son audience de lectorat en maintenant un prix abordable pour ses titres afin de pouvoir maximiser son audience et vendre ses espaces publicitaires à un prix assez élevé pour couvrir ses coûts.

Par ailleurs, la très probable augmentation de l'élasticité au prix de la demande de journaux et périodiques causée par l'émergence du numérique souligne que c'est au niveau des lecteurs – consommateurs que les interventions des pouvoirs publics seraient les plus efficaces ; en particulier toute réduction ou compression du prix net (somme de l'abonnement ou du prix au numéro augmenté du tarif de la distribution) aurait un effet de volume intéressant dans la chaîne de valeur du secteur.

Enfin, l'importance du lecteur consommateur, en particulier pour le modèle numérique, est soulignée par le concept de disposition à payer.

Schématiquement, les solutions suivantes pourraient être testées :

1. Solutions basées sur un système de concession.
 - Prolongation des concessions actuelles.
 - Nouvelles concessions avec les mêmes exigences de qualité
 - Nouvelles concessions, avec augmentation des standards de qualité
 - Nouvelles concessions aux conditions actuelles en ajoutant la possibilité pour bpost de sous-traiter le portage à un marchand de journaux.
2. Non-renouvellement des concessions
3. Déduction fiscale au bénéfice du consommateur

Ces différentes possibilités font l'objet d'un examen dans la partie II « Solutions envisageables pour le futur du SIEG relatif à la distribution des journaux et périodiques reconnus (CCE 2018-3279) »

Cet examen est mené, pour chacune des solutions envisagées, sur la base des critères suivants :

- Arguments juridiques pro et contra
- Arguments économiques pro et contra
- Arguments socio-politiques (valeur démocratique) pro et contra.
- Critère d'égalité de traitement tant entre lecteurs qu'entre éditeurs
- Effet budgétaire
- Risque(s) spécifique(s) éventuel(s) lié(s) à la solution.

6 Annexe : définitions utiles

Industrie de réseau

Le secteur postal est une industrie de réseau, c'est-à-dire un secteur ayant pour objet le transport d'une localisation à une autre des personnes, des produits ou de l'information, via un réseau physique qui peut être de transport (rail, route), d'information (poste, courriel, téléphone) ou de type « utilities » (électricité, gaz, eau).

Il y a trois types d'activité dans la chaîne de valeur d'une industrie de réseau comme le service postal :

- Le segment amont correspond à la production des biens et services essentiels pour l'activité, comme la collecte du courrier et des colis.
- Le segment infrastructure correspond au développement, à l'entretien et à l'utilisation du réseau ; dans le secteur de la poste, ce segment comprend le tri et le transport.

- Le segment aval correspond à la fourniture de services à l'utilisateur final ; dans le cas de la poste, il s'agit de la distribution du courrier.

C'est surtout dans ce segment aval de la distribution du courrier qu'existent les économies d'échelle, et il est nécessaire de prester les différents services de la chaîne pour réaliser ces économies d'échelle et de gamme.

Service public – services d'intérêt économique général – service universel

Un service public est une activité exercée directement par une autorité publique ou sous son contrôle, dans le but de satisfaire un besoin d'intérêt général lorsque les opérateurs privés et le marché ne garantissent pas la réalisation de l'intérêt général.

Lorsque la mission de service public est confiée à une entreprise (de droit public ou de droit privé), la mission de service public peut prendre diverses formes telles que la concession.

Au niveau des concepts, la littérature propose une classification plus fine pour les missions de service public. La catégorie la plus large dans cette classification comprend les missions d'intérêt général, tels que les services d'intérêt économique général prestés par les industries de réseaux.

A un niveau plus détaillé, un sous-ensemble des missions de service public comprend les missions et obligations dites de service universel. A l'intérieur des obligations de service universel, on cite encore les obligations de service minimum, par exemple pour le transport ferroviaire.

Au niveau du cadre réglementaire européen, les définitions suivantes sont mentionnées :

- **Service d'intérêt général (SIG)** : Les SIG sont des services considérés par les autorités publiques des Etats membres comme étant d'intérêt général et font par conséquent l'objet d'obligations de service public spécifiques. Ces termes désignent à la fois des activités économiques et des services non économiques.
- **Services d'intérêt économique général (SIEG)** : Les SIEG sont des activités économiques remplissant des missions d'intérêt général qui ne seraient pas exécutées (ou qui seraient exécutées à des conditions différentes en termes de qualité, de sécurité, d'accessibilité, d'égalité de traitement ou d'accès universel) par le marché en l'absence d'une intervention de l'Etat.
- **Services sociaux d'intérêt général (SSGI)** : au nombre des services sociaux d'intérêt général figurent les régimes de sécurité sociale couvrant les principaux risques de la vie et toute une série d'autres services essentiels, directement fournis à la personne, qui jouent un rôle préventif et de cohésion/d'inclusion sociale.
- **Obligations de service universel (OSU)** : Les obligations de service universel comptent parmi les obligations de service public. Elles fixent les exigences devant garantir la mise à disposition de certains services d'une qualité donnée pour l'ensemble des consommateurs et utilisateurs d'un Etat membre, indépendamment de leur localisation géographique. Ces services doivent également être fournis à un prix abordable eu égard aux conditions spécifiques nationales.

Sources

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS, *Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe*, Bruxelles, le 20.12.2011, COM(2011) 900 final, paragr. 16 et s. : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52012XC0111\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52012XC0111(02))

CAPONETTI, L. et Sak, B. (2016), « *Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ?* », CIRIEC, Working Paper N° 2016/06.

HUVENEERS, Ch. et de Streef, A. (2009), « *Quel Etat pour quelles performances économiques dans le champ de la régulation sectorielle ? Une introduction* », Introduction aux contributions de la commission « Régulation sectorielle » du 18eme congrès des économistes belges de langue française, Bruxelles, 26 novembre 2009, p. 335 – 361.

THIRY, B. (1996), « *Les services d'intérêt économique général dans l'Union Européenne : divergences et similitudes* », CIRIEC Working Paper, N° 96/05.