



Dix propositions pour moderniser la distribution de la presse

Marc Schwartz
Conseiller maître à la Cour des comptes
et **Fabien Terrillot**
Ingénieur des mines, rapporteur

Juin 2018

DIX PROPOSITIONS POUR MODERNISER LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE
Rapport au ministre de l'Économie et des Finances et à la ministre de la Culture

Sommaire

| | |
|---|----|
| 1. UNE NOUVELLE CRISE FINANCIERE QUI SOULIGNE LES FRAGILITES DU SYSTEME ET CONFIRME LA NECESSITE D'UNE REFORME..... | 9 |
| 1.1 Une dégradation sensible de la situation financière de Presstalis apparue à la fin de l'année 2017 | 10 |
| 1.2 Des négociations aboutissant au protocole de conciliation du 8 mars 2018 .. | 11 |
| 1.3 Le dépôt de bilan de Presstalis a été évité mais sa situation reste fragile | 13 |
| 1.4 Une nouvelle crise qui confirme la nécessité d'une réforme en profondeur de la distribution de la presse | 13 |
| 2. LES ORIGINES, LES ACQUIS ET LES LIMITES DE LA LOI « BICHET » .. | 15 |
| 2.1 Les origines et les principes fondateurs de la loi Bichet | 15 |
| a) Les origines historiques : un rappel nécessaire | 15 |
| b) Les principes fondateurs de la loi Bichet | 16 |
| c) L'assouplissement et l'adaptation des principes d'origine..... | 18 |
| 2.2 Les acquis essentiels de la loi Bichet | 19 |
| a) La loi Bichet a accompagné le redressement de la presse et protégé son pluralisme..... | 19 |
| b) La loi Bichet a favorisé l'expansion et la diversité de la presse magazine | 20 |
| 2.3 Les limites et les dérives du système issu de la loi Bichet | 22 |
| a) Une régulation bicéphale devenue inadaptée | 22 |
| b) Un système rigide et vertical qui freine la transformation du secteur | 24 |
| c) Un statut coopératif qui crée des conflits d'intérêts et une gouvernance qui dilue les responsabilités..... | 25 |
| d) Un champ d'application très large | 26 |
| e) Des excès et des dérives préjudiciables au réseau de points de vente..... | 29 |
| 2.4 Le contexte : une crise structurelle de la presse écrite | 31 |
| a) Une baisse globale de la diffusion de la presse écrite | 31 |
| b) Une évolution qui affecte particulièrement la vente au numéro..... | 31 |
| 3. UNE REFORME INDISPENSABLE | 33 |
| 3.1 Réaffirmer les principes fondateurs de la loi Bichet | 34 |
| 3.2 Unifier et renforcer la régulation en la confiant à l'ARCEP | 35 |
| 3.3 Créer un comité consultatif de la distribution de la presse | 36 |
| 3.4 Instaurer pour les éditeurs de presse un « droit à être distribué » par des sociétés agréées, en remplacement du statut coopératif obligatoire..... | 36 |
| 3.5 Rendre le droit d'accès à un réseau effectif en conférant au régulateur des pouvoirs d'investigation, de sanction et de règlement des différends..... | 38 |
| 3.6 Mieux définir le champ d'application de la loi | 38 |
| 3.7 Une urgence : insuffler une nouvelle dynamique commerciale en allégeant les contraintes qui pèsent sur le réseau de vente | 40 |
| 3.8 Assouplir l'organisation de la distribution sans désorganiser le réseau..... | 42 |
| 3.9 Prévoir une transition fluide vers le nouveau système de régulation | 44 |
| 3.10 Envisager l'extension de la loi à la diffusion numérique | 44 |

DIX PROPOSITIONS POUR MODERNISER LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE
Rapport au ministre de l'Économie et des Finances et à la ministre de la Culture

TABLE DES ANNEXES49

Synthèse

La distribution de la presse au numéro connaît depuis de nombreuses années des crises à répétition. Le dépôt de bilan de la principale messagerie de presse, Presstalis, a été évité début 2018 grâce à une mobilisation financière importante des éditeurs de presse (actionnaires et clients de la société) et au soutien de l'État. Si la situation a été stabilisée, elle reste fragile et impose une réforme structurelle de l'organisation du système de distribution.

Cette organisation trouve son origine dans la loi du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, dite loi « Bichet ». A travers cette loi et ses modifications successives, le législateur a eu pour souci constant d'assurer le pluralisme et la diversité de l'offre de presse, par la capacité donnée à tout éditeur d'accéder librement à un large réseau de distribution.

La loi visait, dans le contexte de l'immédiat après-guerre, à prévenir toute discrimination fondée sur l'orientation politique des journaux d'information. Appliquée à toutes les formes de presse (quotidiens et magazines), elle a significativement contribué à la richesse et à la diversité de l'offre de presse dans notre pays. Les acquis de la loi Bichet sont indéniables et ses principes fondateurs – liberté de diffusion, impartialité de la distribution – méritent d'être réaffirmés, y compris dans un environnement numérique.

Mais l'organisation du système, qui résulte autant de l'interprétation qui en a été donnée que de la loi elle-même, est devenue inadaptée pour faire face aux mutations structurelles du secteur et à l'attrition continue des volumes (- 54 % en dix ans). Elle se caractérise par un degré élevé de contrainte juridique qui rigidifie le système et par un statut coopératif obligatoire qui place les éditeurs dans une situation de conflit d'intérêts *inextricable*, qui les invite à choisir en permanence entre leurs intérêts de clients et ceux de l'entreprise dont ils sont actionnaires.

Organisé de manière verticale, doté d'une gouvernance qui dilue les responsabilités, le système de distribution confie aux éditeurs de presse le pilotage de l'ensemble des paramètres de diffusion de leurs titres. Les détaillants n'ont quasiment aucun contrôle sur la liste et les quantités de publications qu'ils reçoivent. Or le droit à être distribué dans tous les points de vente n'est pas prescrit par la loi, qui prévoit, au contraire, la possibilité de constituer des assortiments de titres - sauf pour la presse d'information politique et générale, en raison de l'objectif de pluralisme, qui constitue un principe à valeur constitutionnelle. Cette situation conduit à des dysfonctionnements majeurs et des excès peu contrôlables : inflation du nombre de titres, volumes excessifs « poussés » dans le réseau, taux élevé d'invendus, dégradation des conditions d'exercice dans les points de vente. Les organes de régulation du secteur ne disposent pas des prérogatives et des moyens nécessaires pour contenir ces dérives.

La mission préconise une transformation profonde reposant sur dix propositions. Si les principes fondateurs de la loi Bichet conservent leur actualité, les outils juridiques utilisés pour les mettre en œuvre doivent évoluer. C'est le cas du statut coopératif obligatoire, auquel peut être substitué un « droit à la distribution » garanti par la loi, sous le contrôle du régulateur. Le réseau de vente, maillon essentiel du système, mérite une attention toute particulière : il est urgent d'alléger les contraintes qui pèsent sur ce réseau pour lui insuffler une nouvelle dynamique commerciale. Pour rendre ces évolutions possibles, une autorité de régulation unique doit être dotée de moyens d'action et de contrôle efficaces. La mission propose de confier cette mission à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

Dix propositions pour moderniser la distribution de la presse

1. Réaffirmer les principes fondateurs de la loi Bichet que sont la liberté de diffusion de la presse et l'impartialité de la distribution (absence de discrimination entre les titres) ; ainsi que l'indépendance et le pluralisme de la presse d'information politique et générale.
2. Unifier et renforcer la régulation de la distribution de la presse en la confiant à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).
3. Créer auprès de la nouvelle autorité de régulation un comité consultatif de la distribution de la presse représentatif de l'ensemble des parties prenantes du système de distribution.
4. Instaurer pour les entreprises de presse, en remplacement du statut coopératif obligatoire, un « droit à être distribué » dans des conditions transparentes, efficaces et non discriminatoires et par des sociétés agréées par le régulateur.
5. Rendre ce droit d'accès à un réseau effectif, en dotant le régulateur de réels pouvoirs d'investigation, de contrôle et de sanction à l'égard des sociétés agréées pour distribuer la presse.
6. Mieux définir le champ d'application de la loi, pour réguler les flux d'entrée dans le système de distribution.
7. Une urgence : insuffler une nouvelle dynamique commerciale en allégeant les contraintes qui pèsent sur le réseau de vente et en associant effectivement les détaillants au choix des produits qu'ils reçoivent.
8. Assouplir l'organisation de la distribution, sans déstabiliser le réseau.
9. Prévoir une transition fluide vers le nouveau système de régulation.
10. Envisager d'étendre à la diffusion numérique le principe de pluralisme de la presse d'information politique et générale.

Avant-propos

Par courriers en date du 5 février (mission conjointe avec Gérard Rameix) et du 19 avril 2018, le ministre de l'Économie et des Finances et la ministre de la Culture m'ont confié la mission de suivre la situation de la messagerie Presstalis dans le cadre de la négociation d'un protocole de conciliation, de proposer les évolutions souhaitables de la loi « Bichet » du 2 avril 1947 et de conduire la concertation sur cette réforme. L'objectif fixé par les ministres était d'aller dans le sens d'une modernisation et d'une amélioration de l'efficacité économique de la filière de distribution de la presse.

Conformément à la demande des ministres, j'ai conduit une concertation approfondie avec les principaux acteurs du secteur : autorités de régulation, messageries de presse, éditeurs de presse, depositaires, détaillants, organisations syndicales. Des échanges ont aussi été organisés avec des experts et universitaires, spécialistes du droit, de l'histoire et de l'économie des médias. Au total, plus de soixante-dix personnes ont été entendues, que je remercie, et de nombreuses contributions écrites ont été produites. Cette concertation a permis d'échanger de manière ouverte et constructive sur l'ensemble des options de réforme possibles.

Je remercie vivement le rapporteur de la mission, Fabien Terrailot, ingénieur des mines, dont le concours constant a été d'un apport considérable pendant l'ensemble de la mission.

Je sais gré à la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la Culture du support technique qu'elle a apporté à la mission, ainsi qu'aux services permanents du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) pour leur collaboration efficace, tout au long de nos travaux.

Cette mission a pris le relais de celle que les ministres avaient confiée à Gérard Rameix, conseiller maître à la Cour des comptes et ancien président de l'Autorité des marchés financiers, fin 2017. Le travail approfondi réalisé par M. Rameix, dans une phase singulièrement critique de l'histoire de la distribution de la presse, et les échanges constants et toujours stimulants que j'ai eus avec lui durant ces quelques mois, ont été extrêmement précieux pour la conduite de ma propre mission.

Selon la formule consacrée, les propositions qui suivent n'engagent naturellement que leur auteur.

Le rapport de fin de mission présenté aux ministres est organisé de la manière suivante :

- la première partie rappelle brièvement les circonstances de la nouvelle crise financière qui a ébranlé le système collectif de distribution de la presse fin 2017-début 2018 et a confirmé la nécessité d'une réforme profonde ;
- la seconde partie établit le bilan de la mise en œuvre de la loi Bichet. Ses acquis demeurent essentiels, mais elle n'a pas pu prévenir des dérives et des dysfonctionnements préjudiciables à la distribution de la presse, dans un contexte d'attrition continue des volumes ;
- la troisième partie expose les dix propositions que la mission formule en vue d'une réforme du cadre législatif ; un avant-projet de loi préparé par la mission figure en annexe.

Marc Schwartz

DIX PROPOSITIONS POUR MODERNISER LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE
Rapport au ministre de l'Économie et des Finances et à la ministre de la Culture

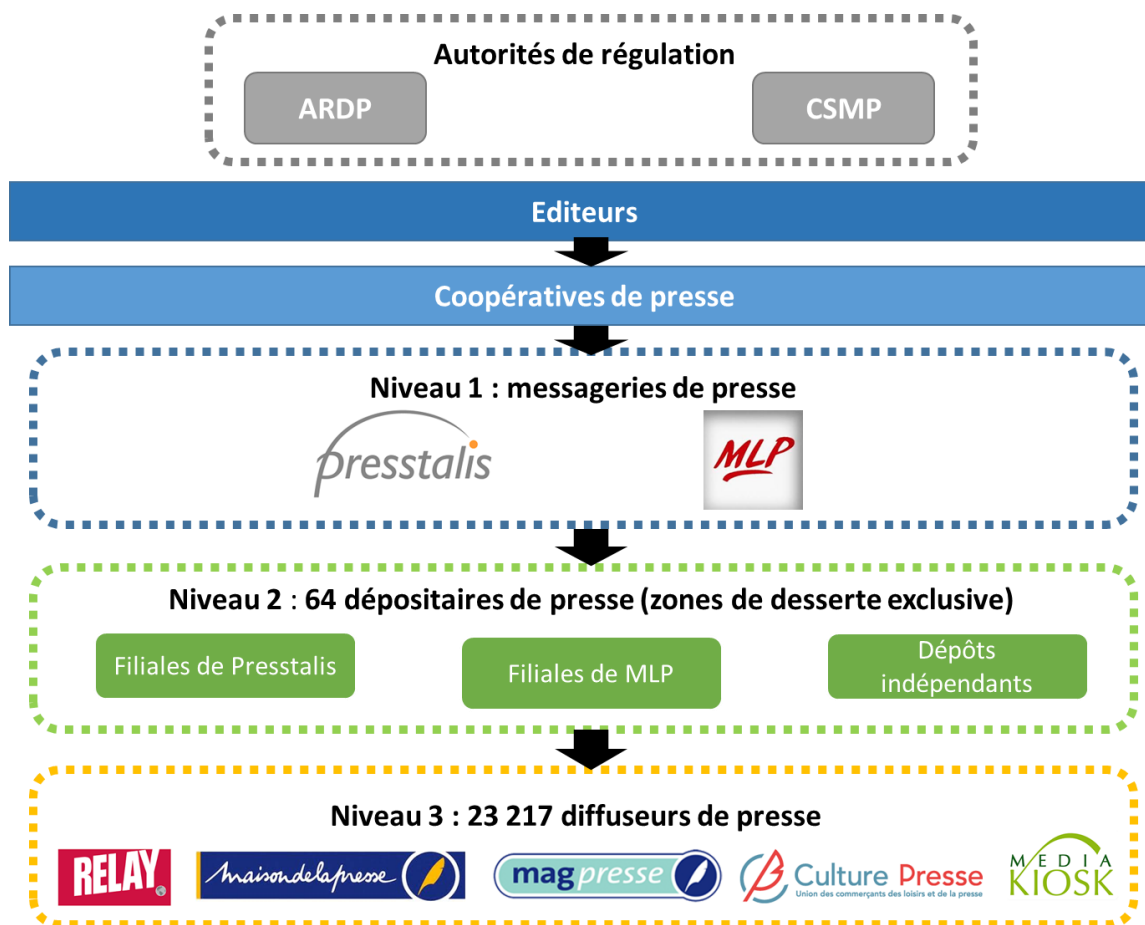
1. Une nouvelle crise financière qui souligne les fragilités du système et confirme la nécessité d'une réforme

La distribution de la presse au numéro est assurée par deux sociétés de messagerie, Presstalis et MLP. Presstalis est une société par actions simplifiée (SAS), dont l'intégralité du capital est détenue par deux coopératives d'éditeurs (coopérative des quotidiens et coopérative des magazines). Presstalis assure la totalité de la distribution des quotidiens et environ 75 % de celle des magazines et emploie 1 200 personnes. Son chiffre d'affaires a été de 311 M€ en 2017 (en baisse de 5 % par rapport à 2016).

Les éditeurs concluent un contrat de distribution avec ces messageries (niveau 1), qui regroupent et distribuent les journaux depuis les imprimeries jusqu'à des grossistes régionaux, les « dépositaires » (niveau 2), qui reforment des paquets qu'ils distribuent ensuite jusqu'aux détaillants, appelés « diffuseurs » (niveau 3), chez lesquels le consommateur peut les acheter.

La régulation du système de distribution de la presse est assurée à la fois par une entité professionnelle, le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP), et une autorité administrative indépendante, l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP).

Schéma n° 1 : L'organisation de la distribution de la presse en France



Source : mission (données CSMP fin 2017 ou début 2018)

1.1 Une dégradation sensible de la situation financière de Presstalis apparue à la fin de l'année 2017

En 2011-2012, Presstalis a connu d'importantes difficultés, qui avaient conduit à la signature d'un accord-cadre tripartite entre l'État, les coopératives d'éditeurs de presse et la messagerie, pour garantir sa continuité d'exploitation. Cet accord prévoyait notamment une réorganisation logistique et commerciale de la société, ainsi que des mesures temporaires d'accompagnement : augmentation de 1 % des barèmes sur les années 2012-2014, aides à la modernisation de la distribution des quotidiens.

La mise en œuvre du plan de soutien a conduit Presstalis à réduire ses coûts de fonctionnement de manière notable. Les charges d'exploitation ont été réduites de 16 % entre 2012 et 2016. Les effectifs ont fortement baissé, passant de 2 366 au 1^{ier} janvier 2012 à environ 1 200 en 2017, soit une réduction de près de 50 %.

Grâce à ces efforts, la situation financière de Presstalis paraissait s'améliorer, avec un résultat d'exploitation positif entre 2013 et 2015 : entre + 1,8 M€ et + 2,1 M€ contre - 16,5 M€ en 2012. La clôture des comptes 2016 a cependant fait apparaître un dérapage par rapport à la trajectoire budgétaire, avec un résultat d'exploitation de - 1,9 M€ contre + 3,1 M€ attendus, ce qui a conduit les éditeurs à faire partir l'équipe de direction de Presstalis durant l'été 2017.

Les analyses conduites au second semestre 2017 ont fait ressortir une situation financière beaucoup plus dégradée que ce que la société prévoyait, avec un résultat d'exploitation qui s'est finalement établi à - 21 M€ en 2017¹, contre + 2 M€ au budget.

Combinées à des résultats financier et exceptionnel très négatifs et aux besoins pluriannuels de financement des plans de restructuration passés, ces pertes ont conduit à de très fortes tensions de trésorerie. Une première cessation de paiements a été évitée en décembre grâce à une conciliation menée par la conciliatrice désignée par le président du Tribunal de commerce et à la saisine du Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI). L'accord trouvé a conduit Presstalis à décaler une partie des paiements dus aux éditeurs, ce qui a permis de dégager plusieurs dizaines de millions d'euros de trésorerie.

Si ce dispositif a permis de remédier à une situation d'urgence non anticipée, il ne permettait à la société de couvrir ses besoins que pendant quelques semaines. Sans financements nouveaux de grande envergure, Presstalis estimait vraisemblable une nouvelle cessation de paiements en février ou en mars, ce qui aurait entraîné le déclenchement d'une procédure collective. L'issue d'une telle procédure aurait vraisemblablement été la liquidation de la société.

Il convient toutefois de rappeler que les résultats nets de la société sont restés très négatifs sur la période 2013-2016, ce qui a conduit à dégrader très fortement les capitaux propres de Presstalis, qui sont passés de - 50 M€ fin 2011 à - 350 M€ environ fin 2017. Afin de faire face à cette situation, la société a dû avoir recours de manière très importante à des financements de court terme coûteux, par affacturage.

¹ Source : jugement d'homologation de l'accord de conciliation prononcé le 14 mars 2018 par le Tribunal de commerce de Paris.

Tableau n° 1 : Evolution des résultats de Presstalis

| en M€ | 2015 | 2016 | 2017 (projeté) |
|--|-------|-------|-------------------|
| <i>Produits d'exploitation</i> | 342,1 | 329,3 | 311,3 |
| <i>EBITDA (excédent brut d'exploitation)</i> | 6,2 | 0,6 | -14,2 |
| <i>EBIT (résultat d'exploitation)</i> | 2,1 | -1,9 | -20,9 |
| <i>Résultat net</i> | -38,3 | -48,8 | -49,9 |

Source : jugement d'homologation du Tribunal de commerce de Paris

Par ailleurs, l'accord-cadre de 2012 a été imparfaitement appliqué. Si plusieurs mesures ont bien été mises en œuvre, les coûts associés ont été globalement supérieurs aux prévisions, et les modalités de financement prévues partiellement respectées. Différents facteurs sont mis en avant par la messagerie, comme les coûts des plans de départ successifs pour des montants supérieurs à ceux qui étaient prévus, l'échec de la réorganisation logistique de Presstalis et l'échec de mesures prises au niveau de la profession (système d'information commun). La combinaison de ces différents facteurs a conduit en 2017 à une situation financière beaucoup plus dégradée que lors de la précédente période de crise de 2011-2012.

1.2 Des négociations aboutissant au protocole de conciliation du 8 mars 2018

Les négociations entre Presstalis, les éditeurs actionnaires, les créanciers et les pouvoirs publics dans le cadre de la procédure de conciliation ont duré environ deux mois. La première étape a été la définition par la nouvelle direction de Presstalis d'un plan de redressement de l'exploitation de la société à échéance de 18 mois.

Le plan proposé vise à relever le résultat d'exploitation consolidé de Presstalis à + 15 M€ en 2019. Cet effort s'articule autour de quatre axes : réduction des effectifs, réorganisation du fonctionnement logistique de la société (avec notamment un désengagement de certaines plateformes régionales n'ayant pas atteint une rentabilité suffisante²), diminution des coûts de fonctionnement, ajustement des barèmes payés par les éditeurs (compensation de l'« effet de ciseau »³).

Sur la base du plan validé par le conseil d'administration de Presstalis, lui-même composé de certains éditeurs actionnaires, trois négociations parallèles entre les différentes parties prenantes ont été enclenchées, afin de définir un schéma de financement :

- entre Presstalis, les éditeurs et l'État afin de définir les modalités de financement de la messagerie sur la durée du plan. Ces négociations ont conduit l'État à émettre un certain nombre de conditions à son soutien : financement apporté par les éditeurs, correction de

² Source : audition du 30 janvier 2018 de Mme Michèle Benbunan, présidente-directrice générale de Presstalis par la Commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat.

³ L'effet de ciseau correspond à la différence entre le prélèvement fait par Presstalis auprès des éditeurs, calculé en unités d'œuvre, en fonction des quantités transportées, et la rémunération payée aux déposataires calculée en pourcentage du prix de vente (méthode dite *ad valorem*). Dans un contexte où les quantités baissent et les prix augmentent, il en résulte un écart croissant qui reste à la charge de Presstalis.

l'effet de ciseau tarifaire, mise en place de garanties par les éditeurs au prêt relais demandé et pleine implication de ceux-ci dans la réalisation du plan ;

- en second lieu, entre Presstalis et les sociétés d'affacturage, afin de maintenir les financements apportés à la société à leur niveau de 2017 ;
- enfin, entre Presstalis et la commission des chefs de services financiers de Paris (CCSF), afin de définir un plan d'apurement de la dette fiscale et sociale de la société.

L'essentiel du financement du plan, tel que prévu dans le protocole, repose sur les éditeurs, clients et actionnaires de Presstalis. Chaque éditeur contribuera à ce financement par le biais d'un prélèvement mensuel de 2,25 % sur le prix de vente de ses titres pendant une durée de cinq ans. Cette mesure exceptionnelle a été proposée par les coopératives actionnaires de la messagerie et a fait l'objet d'une décision des instances de régulation⁴.

Certains actionnaires de la messagerie ont apporté l'intégralité du montant estimé de leur contribution exceptionnelle dès l'homologation du protocole, sous la forme d'avances en compte courant *via* les coopératives ; le complément sera apporté au « fil de l'eau », au fur et à mesure de la réalisation effective des ventes des publications. Les éditeurs, par leur participation à la régulation de la filière, ont en outre accepté un allongement de leurs délais de paiement de 20 jours, ce qui améliore la trésorerie de Presstalis de plusieurs dizaines de millions d'euros, et se sont engagés à compenser puis corriger le manque à gagner résultant de l'effet de ciseau.

Si les financements identifiés par les éditeurs sont conséquents, leur versement effectif à Presstalis s'étale sur plusieurs années, alors que les besoins de trésorerie de la messagerie, pour financer à la fois les pertes intercalaires et le plan de redressement, sont immédiats sur 2018 et 2019. Afin de préfinancer les engagements des éditeurs, et en complément des avances en compte courant faites par certains d'entre eux, l'État a accepté de consentir aux coopératives actionnaires de Presstalis deux prêts du Fonds de développement économique et social (FDES), d'un montant total de 90 M€⁵.

Le soutien de l'État au plan de redressement a été subordonné à sa mise en œuvre effective. Les prêts seront mis à la disposition des coopératives, qui prêteront elles-mêmes ces sommes à Presstalis en plusieurs tranches, versées entre mars 2018 et avril 2019, sous réserve du respect de jalons de nature technique et financière⁶. L'État sera ainsi en mesure de s'assurer de la mise en œuvre des mesures prévues dans le plan de redressement, du respect de la trajectoire financière prévue et du respect par les éditeurs des engagements pris.

Le Tribunal de commerce de Paris a estimé, dans un jugement du 14 mars 2018, que les éléments issus de la conciliation étaient de nature à « favoriser la pérennité de l'entreprise », et a homologué le protocole du 8 mars.

Pour autant, la situation de Presstalis reste fragile.

⁴ Décision n° 2018-02 du CSMP instituant une contribution exceptionnelle des éditeurs pour le financement des mesures de redressement du système collectif de distribution de la presse.

⁵ Arrêté du 19 mars 2018 relatif au versement d'un prêt du fonds de développement économique et social à la Société coopérative de distribution des quotidiens et la Société coopérative de distribution des magazines, actionnaires de la société Presstalis.

⁶ Cf. jugement d'homologation de l'accord de conciliation prononcé le 14 mars 2018 par le Tribunal de commerce de Paris.

1.3 Le dépôt de bilan de Presstalis a été évité mais sa situation reste fragile

Le plan de redressement laisse peu de marge de manœuvre pour couvrir d'éventuels aléas d'exécution, les financements ayant été calculés au plus juste. Les aléas susceptibles de l'affecter pourraient être de nature interne (retards dans la mise en œuvre de mesures de réorganisation) ou externe. De ce point de vue, le maintien au sein de Presstalis des publications de ses éditeurs actionnaires constituera un élément crucial de la pérennité de la société.

A l'inverse, les efforts financiers consentis par les éditeurs dans le cadre du protocole, notamment en ce qui concerne les apports en compte courant et les garanties du prêt de l'État, augmentent leur exposition financière et créent une solidarité renforcée entre la messagerie et ses actionnaires. En outre, dans le cadre de la conciliation, les éditeurs représentant les plus gros volumes d'affaires se sont engagés à soutenir le plan de redressement.

L'évolution du marché de la distribution papier de la presse constitue un facteur d'incertitude dans l'exécution du plan. Si la tendance de moyen terme s'inscrit dans une évolution de - 4 à - 5 % par an, on ne peut exclure une accélération de la baisse, liée à la conjoncture économique ou à l'évolution des usages. La réalisation du plan nécessite donc, de manière urgente, la mise en place de mesures visant à favoriser une plus grande « commercialité » du réseau de vente.

Enfin, la situation financière dégradée de Presstalis constitue un facteur d'incertitude. Si le plan de redressement vise à restaurer un résultat d'exploitation positif, il ne traite pas les problématiques liées aux fonds propres négatifs. Or cette situation entraîne un besoin de financement significatif, satisfait jusqu'à présent par un recours important à l'affacturage. A plus long terme, la question de la structure financière de l'entreprise devra être traitée.

La fragilité de la situation de Presstalis exigera une grande vigilance de la part de sa direction et de ses actionnaires. L'État, qui a contribué au financement du plan de redressement, exercera une vigilance similaire dans le suivi de sa mise en œuvre et devra contribuer à la transformation d'ensemble du secteur pour prévenir le retour de nouvelles crises.

1.4 Une nouvelle crise qui confirme la nécessité d'une réforme en profondeur de la distribution de la presse

Le système de distribution de la presse est confronté à une baisse continue des volumes vendus qui constitue un défi majeur pour la filière, organisée pour « pousser » des volumes importants vers des lieux de vente. La nouvelle crise intervenue ces derniers mois montre que les efforts de rationalisation et de réduction des coûts entrepris, pour significatifs qu'ils soient, ont été insuffisants pour assurer la pérennité des principaux acteurs.

Presstalis a déjà connu plusieurs plans de sauvetage et les résultats de la réorganisation industrielle qu'elle a entreprise à la suite du dernier plan de 2012 sont mitigés. La situation financière de l'entreprise a continué à se détériorer, sa trajectoire s'écartant notablement de celle qui avait été définie dans le plan. Les actionnaires semblent avoir pris conscience – ou avoir été informés – tardivement de la situation, à l'occasion de l'arrêté des comptes 2016.

Quant à MLP, sa situation financière est bien meilleure que celle de Presstalis, mais ses fonds propres consolidés restent négatifs et elle ne doit supporter ni les surcoûts historiques qui grèvent les comptes de sa concurrente, ni les contraintes liées à la distribution des quotidiens.

Or le cadre coopératif prévu par la loi Bichet de 1947 ne favorise pas l'exercice serein de la fonction d'actionnaire. Les actionnaires de Presstalis sont en effet aussi ses clients ; ils votent ses tarifs et ils régulent le secteur via le CSMP, dont le bureau et l'assemblée générale sont composés majoritairement d'éditeurs.

Pour autant, la mission souligne que la collectivité des éditeurs a fait preuve de responsabilité dans la crise récente et s'est engagée clairement en soutien de la messagerie, ce qui a permis, en retour, aux pouvoirs publics d'en faire de même.

Il convient de souligner le rôle particulier que l'État a joué au regard de Presstalis. L'État n'est ni actionnaire, ni client de la messagerie, mais il est perçu par beaucoup comme le garant du système, étant finalement en charge de la continuité de la distribution de la presse. Les conséquences d'une éventuelle faillite de Presstalis sur l'ensemble des acteurs de la filière (éditeurs, dépositaires, diffuseurs) ont été considérées comme suffisamment graves et aléatoires pour avoir justifié, jusqu'à présent, une intervention de l'État. Mais cette situation ne saurait perdurer indéfiniment car elle crée un aléa moral préjudiciable à la recherche de solutions pérennes.

Depuis 2009, l'État alloue aux éditeurs une aide récurrente à la distribution des quotidiens d'information politique et générale de 18 M€ par an, qui revient, en pratique, à Presstalis, seule messagerie assurant la distribution des quotidiens⁷. Or il est prévu d'augmenter cette mesure de 9 M€ pendant quatre ans, par redéploiement de crédits depuis le fonds stratégique de développement de la presse (FSDP). L'État se retrouvera ainsi à apporter, avec 27 M€ par an, près de 10 % du chiffre d'affaires de Presstalis *via* des aides publiques.

Ce redéploiement, qui a été proposé par les éditeurs pendant les négociations et accepté par l'État, soulève de véritables questions quant au caractère incitatif des crédits alloués *via* le FSDP. La mission considère donc que cette crise fournit l'occasion d'entamer une réflexion globale sur les aides à la presse et leur adéquation avec les objectifs de politique publique poursuivis. L'État a été amené à consentir à Presstalis trois prêts en six ans, d'un montant total de 140 M€. Le caractère successif de ces interventions, qui viennent en complément des aides sectorielles, soulève manifestement des questions quant à leur effet réel.

A ce titre, la mission partage les conclusions récentes de la Cour des comptes⁸, selon laquelle le dispositif d'aides publiques, « *fondé sur des principes anciens et élargi par strates successives (...) reste foisonnant, insuffisamment transparent et d'un impact incertain* », si bien que « *ce dispositif doit être revu* ». La juridiction considère également qu'il convient de « *refonder le cadre juridique de la distribution de la presse au numéro, pour le rapprocher du droit commun des entreprises* ».

Le moment est donc venu d'une réforme en profondeur du système et de la régulation associée, pour faire évoluer structurellement le secteur et lui permettre d'affronter les évolutions de son environnement.

⁷ Cette aide annuelle a été ponctuellement augmentée, par exemple à l'occasion de la crise de 2012 : 23 M€ en 2012, 28 M€ en 2013, 32 M€ en 2014.

⁸ Cour des comptes, *Les aides à la presse écrite : des choix nécessaires*, Rapport public annuel 2018.

2. Les origines, les acquis et les limites de la loi « Bichet »

La crise que traverse la distribution de la presse n'est pas la première. Si elle résulte en premier lieu de l'attrition continue du marché de la presse papier, elle s'inscrit dans un cadre juridique et une organisation de marché hérités de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, dite loi « Bichet », du nom du député MRP Robert Bichet qui en a été l'initiateur. Votée dans le contexte spécifique de l'immédiat après-guerre, la loi Bichet a permis à la presse française de reprendre son essor, protégé son pluralisme et encouragé sa diversité. Mais elle repose sur une organisation et une régulation devenues inadaptées pour faire face aux mutations économiques du secteur, dans un contexte de crise structurelle de la presse écrite.

2.1 Les origines et les principes fondateurs de la loi Bichet

a) Les origines historiques : un rappel nécessaire

La loi Bichet, votée le 2 mars 1947, trouve son origine dans la situation de la presse française pendant la guerre et l'avant-guerre⁹. Dans les années trente, les messageries Hachette disposaient d'un monopole de fait dans la distribution de la presse, jugé inacceptable à la Libération pour des raisons tant politiques qu'économiques. Le programme du Conseil national de la résistance de mars 1944 prévoyait d'assurer « *la liberté de la presse, son honneur et son indépendance à l'égard de l'État, des puissances de l'argent et des influences étrangères* ». Les biens de la messagerie Hachette ayant été placés sous séquestre pour faits de collaboration avec l'ennemi, ils furent apportés à une nouvelle société, les Messageries françaises de presse (MFP), créée en septembre 1945. Hachette relance de son côté en septembre 1945 la messagerie L'Expéditive. En faillite après la grève de février-mars 1947 conduite par le Syndicat du Livre, les MFP fusionnent finalement avec L'Expéditive pour donner naissance aux Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP).

La loi Bichet, déposée le 20 février et votée le 2 mars 1947, est soucieuse de garantir à la fois la liberté de la presse et les conditions matérielles de sa distribution. Elle confie aux éditeurs le contrôle de toute la chaîne de distribution car la presse, redevenue libre, doit être protégée des influences politiques comme des influences économiques. Tout le système bâti en 1947 découle de ces objectifs.

L'obligation de passer par une coopérative a été imaginée pendant la guerre par Francisque Gay¹⁰. Elle vise à assurer la liberté de la distribution, à éviter le contrôle d'une entreprise monopolistique et à garantir l'égalité de traitement entre éditeurs. Une autorégulation du secteur est instaurée, par la création d'une instance professionnelle composée d'éditeurs, le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP). Le rappel des circonstances de sa naissance montre que ce système original, s'il ne faisait pas formellement de différence entre

⁹ Cf. Jean-Yves Mollier, *Aux origines de la loi Bichet*, in *La loi Bichet sur la distribution de la presse, 70 ans après*, sous la direction de Laurence Franceschini et Camille Broyelle, Editions Panthéon-Assas, 2018.

¹⁰ Francisque Gay, fondateur de La Vie Catholique et de L'Aube avant-guerre, proche des milieux catholiques sociaux, fut député MRP à la Libération et membre de plusieurs gouvernements. Avec Pierre-Henri Teitgen, il fut chargé pendant la guerre par le CNR de préparer les réformes de la presse et proposa l'instauration des « *formes si souples de la coopérative* », dans un texte intitulé « *Éléments pour une politique de la presse* ».

les catégories de presse, a été conçu avant tout pour permettre la libre diffusion de la presse d'information et particulièrement de la presse dite « parisienne », c'est-à-dire les quotidiens nationaux. En 1946, la France comptait plus de 200 quotidiens tirant chaque jour à 15 millions d'exemplaires, dont 28 quotidiens nationaux (tirage de six millions d'exemplaires). En 2014, ces chiffres sont tombés à 64 quotidiens payants (cinq millions d'exemplaires par jour), dont neuf quotidiens nationaux (1,4 millions d'exemplaires)¹¹.

b) Les principes fondateurs de la loi Bichet

Les trois principes fondateurs de la loi Bichet¹² résultent des conditions de sa naissance. La liberté de diffusion de la presse, l'impartialité de la distribution et la solidarité coopérative sont destinées à garantir concrètement la liberté de la presse.

Le premier principe, la **liberté de diffusion**, est le seul qui soit explicitement mentionné dans le texte d'origine, dont l'article 1 dispose : « *la diffusion de la presse imprimée est libre* ». Il découle de l'article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, aux termes duquel « *la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement* ».

C'est en faisant référence à cet article 11 de la déclaration des droits de l'homme que le Conseil constitutionnel a jugé, dès 1984¹³, que le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale constituait un principe à valeur constitutionnelle, car « *la libre communication des pensées et des opinions ne serait pas effective si le public auquel s'adressent ces quotidiens n'était pas à même de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différents* ».

Le juge constitutionnel a constamment confirmé son analyse au cours des dernières décennies, reprenant la même formule à plusieurs reprises, notamment dans sa décision du 7 janvier 2016 faisant suite à une question prioritaire de constitutionnalité et dans laquelle il rappelait que « *le pluralisme et l'indépendance des quotidiens d'information politique et générale constituent des objectifs de valeur constitutionnelle*¹⁴ ».

La liberté de la diffusion de la presse imprimée est garantie par le fait que toute entreprise de presse est « *libre d'assurer elle-même la distribution de ses propres journaux et périodiques, par les moyens qu'elle jugera les plus convenables à cet effet* » (article 1 de la loi Bichet). Elle trouve une traduction concrète dans l'instauration d'un régime coopératif qui est obligatoire, dès lors que plusieurs éditeurs entendent se grouper pour distribuer leurs titres. A cet effet, « *devra être obligatoirement admis dans la société coopérative tout journal ou périodique* » (article 6). Le fait « qu'aucun éditeur ne pourra trouver porte close devant une coopérative¹⁵ » constitue la traduction opérationnelle du principe de liberté de diffusion.

¹¹ Source : Ministère de la Culture et de la Communication, *Les quotidiens d'information de 1945 à nos jours*.

¹² Ce passage est inspiré de : Agnès Granchet, *Les principes de la loi Bichet*, in *La loi Bichet sur la distribution de la presse, 70 ans après*, *op. cit.*

¹³ Décision n°84-181 DC du 11 octobre 1984.

¹⁴ Décision n°2015-511 QPC du 7 janvier 2016. Dans cette décision comme dans toutes les précédentes, le Conseil ne mentionne que les quotidiens d'information politique et générale.

¹⁵ Selon Eléonore Cadou, *La distribution de la presse, Etude des contrats conclus dans le cadre de la loi du 2 avril 1947*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1998.

Second principe, **l'impartialité de la distribution** établit une égalité de traitement entre éditeurs, pour prévenir toute discrimination. Dans une rédaction abrogée en 2011, qui était consacrée au « sort des messageries Hachette », le texte originel de la loi Bichet donnait une définition précise de l'impartialité. Son article 19 prévoyait en effet¹⁶ qu'un « *cahier des charges subordonnera cette mise à disposition [des biens des messageries Hachette réquisitionnés après la guerre] à l'engagement pris par le bénéficiaire de la réquisition de traiter sur un plan d'égalité tous les journaux, indépendamment de leur orientation politique. Seules les considérations commerciales et techniques entrent en ligne de compte pour l'établissement du prix de la distribution* ».

L'égalité de traitement vise ainsi à prévenir toute décision discriminatoire au regard de l'orientation politique des journaux ; elle est mise en œuvre de différentes manières :

- le principe de la « porte ouverte » prévoit que l'adhésion est ouverte à tous les éditeurs dans la coopérative de leur choix, celle-ci ne pouvant refuser d'admettre un éditeur (article 6) ;
- la gouvernance des messageries de presse est égalitaire, chaque éditeur disposant d'une voix à l'assemblée générale des coopératives, quel que soit le nombre de parts sociales qu'il détient (article 10) ;
- le barème des tarifs des messageries est soumis à l'approbation de l'assemblée générale des coopératives et « *s'impose à toutes les entreprises de presse clientes de la société coopérative* » (article 12). Relevons toutefois que le législateur de 1947 avait pris le soin de préciser que des considérations commerciales et techniques pouvaient entrer en ligne de compte dans la détermination des tarifs. S'il n'existe qu'un seul barème des tarifs, celui-ci peut donc prévoir des conditions tarifaires adaptées selon les situations.

Par la combinaison des deux premiers principes que sont la liberté de diffusion et l'impartialité, le législateur a institué au profit des entreprises de presse « un véritable droit à la distribution¹⁷ », sans que celui-ci ne soit explicitement désigné ainsi. Tous les éditeurs disposent d'un libre accès à une messagerie de presse, d'une participation égalitaire à leur gouvernance et du bénéfice d'un barème commun approuvé par la collectivité des éditeurs.

Le troisième principe issu de la loi Bichet est celui de la **solidarité coopérative**. Là encore, ce principe de solidarité entre éditeurs n'est pas cité formellement par le texte originel, mais il résulte implicitement de ses dispositions, par l'obligation qui est faite aux messageries d'adopter le statut coopératif. La solidarité vise à protéger tous les éditeurs au sein du système de distribution, quelle que soit leur taille. La mise en commun des moyens, la mutualisation et la péréquation des coûts qui l'accompagnent et l'existence d'un barème commun permettent d'assurer cette solidarité, comme l'absence de but lucratif, le reversement des bénéfices aux éditeurs et une gestion « démocratique » des coopératives.

Dès l'origine, la loi prévoit toutefois une exception au principe coopératif, en autorisant les coopératives à confier l'exécution de certaines opérations à des entreprises commerciales mais elles doivent alors « *s'assurer une participation majoritaire dans la direction de ces entreprises* » (article 4). Ainsi, le principe coopératif avait-il subi, dès le vote de la loi de 1947, un assouplissement visant à le rendre compatible avec l'efficacité économique.

¹⁶ Cf. Annexe n°4.

¹⁷ D'après Laurent Pasteur, *Faut-il abroger la loi Bichet ?* Legipresse, n° 240, avril 2007.

c) L'assouplissement et l'adaptation des principes d'origine

Le législateur a modifié à plusieurs reprises la loi Bichet et adapté ces principes d'origine, dans un souci d'efficacité accrue de la distribution et pour répondre aux crises que celle-ci a traversées¹⁸. Le principe coopératif a été assoupli par l'introduction de dérogations à la règle d'exclusivité du recours aux coopératives, qui ont autorisé la livraison directe aux grossistes régionaux ou aux réseaux de distribution de la presse régionale.

La loi a également prévu, pour limiter les effets pervers d'une interprétation excessive de la liberté d'accès au réseau, que le CSMP puisse fixer, selon des critères objectifs et non discriminatoires, les « *conditions d'assortiment et de plafonnement des points de vente* » pour la presse hors information politique et générale (IPG). Pour la presse IPG, la protection constitutionnelle dont elle bénéficie implique qu'elle puisse être distribuée sans limitations autre que celles qui sont décidées par ses éditeurs. Ce point est essentiel et souligne que, contrairement à une idée reçue, **ce sont les pratiques de la profession, et non la loi, qui imposent que tous les éditeurs puissent faire distribuer leurs titres dans les points de vente de leur choix**. La loi Bichet permet un accès libre au réseau de distribution, mais n'a pas créé un droit pour tous les titres à être distribués dans tous les points de vente.

De nouveaux principes ont par ailleurs été introduits dans le texte de la loi : respect de la concurrence et respect des équilibres économiques du système collectif de distribution. Le principe de solidarité coopérative a été expressément reconnu, avec une interprétation large, puisqu'il est étendu à la solidarité entre coopératives, et pas seulement au sein d'une coopérative. Ces extensions du texte d'origine avaient vocation à permettre son adaptation aux évolutions de la distribution de la presse et accroître son efficacité. Mais elles paraissent en partie superfétatoires (le respect des règles de la concurrence s'impose à tous les secteurs de l'économie) et créent des contradictions internes.

La loi met en effet sur le même plan le respect de la concurrence, la solidarité entre coopératives et l'existence d'un « système collectif de distribution ». Or la période récente a montré les grandes difficultés de concilier concurrence et solidarité, comme en témoignent l'échec du projet de système d'information commun, la vive concurrence tarifaire que se livrent les messageries ou la mise en place de deux organisations logistiques différentes coexistant sur le territoire. Cette tension entre solidarité coopérative et concurrence explique pour une grande part les difficultés rencontrées par l'ARDP et le CSMP à réguler le secteur.

*

Les principes fondateurs de la loi Bichet conservent une grande part leur pertinence. S'il est manifeste que, à l'heure d'internet, il existe beaucoup d'autres moyens de s'informer que la presse imprimée, celle-ci conserve un rôle essentiel dans la diffusion des idées et des opinions. Elle reste un lieu d'influence et représente encore une part majoritaire des revenus des entreprises de presse.

Dès lors, les principes posés à la Libération méritent, pour l'essentiel, d'être réaffirmés. Pour autant, il n'est pas interdit de s'interroger sur les moyens employés pour garantir la mise en œuvre de ces principes et des confronter au besoin d'efficacité économique.

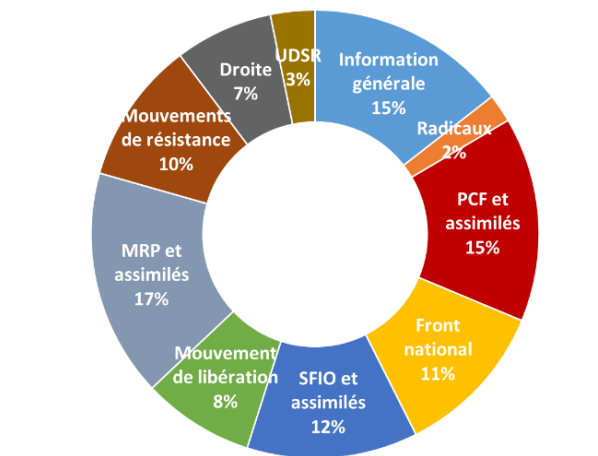
¹⁸ Lois n° 2011-852 du 20 juillet 2011, n° 2015-433 du 17 avril 2015 et n° 2016-1524 du 14 novembre 2016. Cf. Agnès Granchet, *Les principes de la loi Bichet*, op. cit.

2.2 Les acquis essentiels de la loi Bichet

a) *La loi Bichet a accompagné le redressement de la presse et protégé son pluralisme*

Construite sur la base d'un principe original d'autorégulation et dans le but de favoriser la libre circulation des journaux d'information, la loi Bichet a rempli cet objectif. La presse française a connu à la Libération une renaissance caractérisée par une « *floraison de titres*¹⁹ », représentant toutes les nuances de l'échiquier politique.

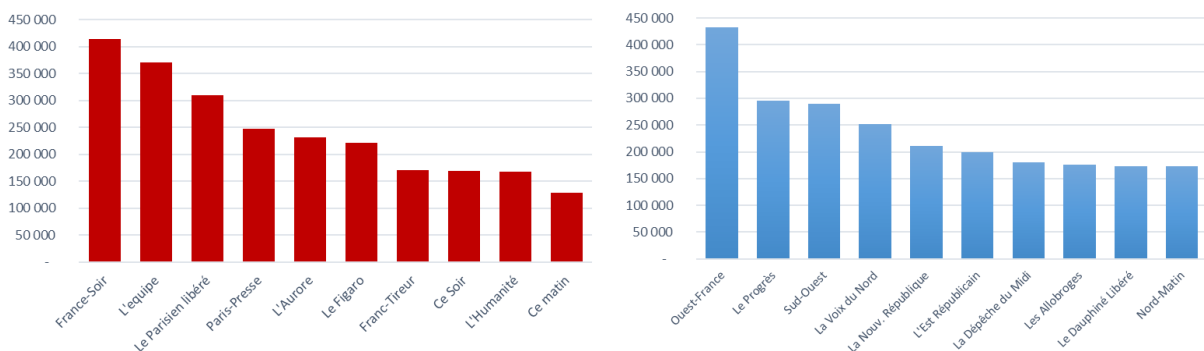
Graphique n° 1 : Répartition de la presse quotidienne en 1944



Source : Jean Mottin, *L'histoire politique de la presse de 1944 à 1949*, cité par Delporte et al.

La crise économique de 1946-1947 affecte le tirage des quotidiens nationaux, tandis que le succès de la presse régionale se confirme. La crise que connaît la presse quotidienne nationale à la fin des années quarante et au début des années cinquante, qui s'explique par des raisons économiques, n'affecte toutefois pas la diversité des titres et leur pluralisme politique.

Graphique n° 2 : Diffusion des principaux quotidiens parisiens et de province en 1949



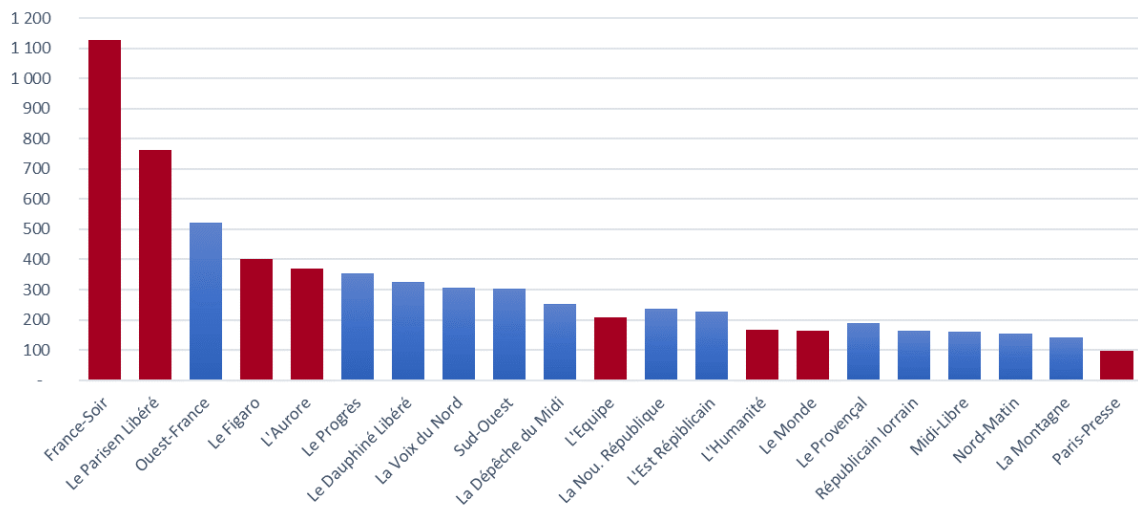
Source : Delporte et al. *Ventes moyennes pour les quotidiens nationaux et tirages pour les quotidiens régionaux*

¹⁹ Selon Christian Delporte, Claire Blandin, François Robinet, *Histoire de la presse en France*, Armand Colin, 2016, qui a servi de base à la rédaction de cette section.

A la fin des années cinquante, dix ans après la loi Bichet, la presse quotidienne conserve une vitalité et une diversité remarquables, en dépit de la baisse du nombre de quotidiens (111 titres en 1960 contre 135 en 1955). Le tirage total des quotidiens augmente, s'établissant à 11,3 millions d'exemplaires en 1960, dont environ 70 % pour la presse de province.

Cette période est aussi marquée par la création ou la montée en puissance des hebdomadaires politiques. *France-Observateur* (créé en 1950) et *L'Express* (créé en 1953), tirent respectivement à 72 000 et 157 000 exemplaires en 1958. Dans les années cinquante, la grande presse populaire s'affirme également, qu'il s'agisse de titres nationaux (*France-Soir*, *L'Aurore*, *Le Parisien Libéré*) ou de publications régionales, dont le succès va croissant : *Ouest-France*, premier quotidien régional est aussi, avec près de 600 000 exemplaires diffusés en 1960, le deuxième quotidien français du matin.

Graphique n° 3 : Diffusion des principaux quotidiens français en 1959 (en milliers d'exemplaires)



Source : Office de justification de la diffusion (OJD)

Les évolutions marquant l'histoire de la presse française sont imputables à des facteurs divers : qualité rédactionnelle, conjoncture économique, environnement social, concurrence des autres médias. Il reste que le cadre législatif mis en place dans l'immédiat après-guerre a permis à la presse d'information de se développer dans des conditions protégeant la diversité des titres et de garantir ainsi le pluralisme des courants d'idées et des opinions.

b) La loi Bichet a favorisé l'expansion et la diversité de la presse magazine

Si la presse magazine existait déjà avant-guerre, c'est surtout dans les années cinquante et soixante qu'elle s'est fortement développée. Cette « explosion des magazines²⁰ » s'appuie sur une diversité accrue des genres et la recherche d'une audience croissante, pour attirer les annonceurs. Les hebdomadaires d'information politique et générale se renouvellent en devenant des *news magazines* et de nouveaux titres apparaissent. *Paris-Match* continue, avec deux

²⁰ Selon Delporte et al, *op. cit.*

millions d'exemplaires et huit millions de lecteurs, à dominer la presse magazine mais celle-ci se diversifie. La presse de télévision apparaît dans les années cinquante (création de *Radio Cinéma Télévision*, l'ancêtre de *Télérama*) et atteint des records de vente : 5,1 millions d'exemplaires en 1977 et 10,4 millions en 1990. La presse féminine, encore très largement dominée par *Elle* dans les années cinquante, voit apparaître de nouveaux titres (*Cosmopolitan*, *Femme actuelle*, *Madame Figaro*...). Il en va de même pour la presse *people* avec l'apparition de titres comme *Voici* ou *Gala*. Dans tous les domaines des loisirs, la presse magazine se développe et de nouveaux titres se créent. Il en résulte un paysage très riche, dominé par quelques thématiques : télévision, presse féminine, information générale.

Tableau n° 2 : Les hebdomadaires les plus diffusés en France

| 1960 | | 1990 | |
|-----------------------------|-----------|------------------------|-----------|
| <i>Paris-Match</i> | 1 448 000 | <i>Télé 7 jours</i> | 3 001 000 |
| <i>Nous Deux</i> | 1 304 000 | <i>Télé Star</i> | 1 900 000 |
| <i>Femmes d'aujourd'hui</i> | 868 000 | <i>Femme actuelle</i> | 1 840 000 |
| <i>L'Echo de la mode</i> | 850 000 | <i>Télé Poche</i> | 1 671 000 |
| <i>Modes de Paris</i> | 741 000 | <i>Télé Z</i> | 1 470 000 |
| <i>Ici Paris</i> | 705 000 | <i>Télé loisirs</i> | 1 217 000 |
| <i>France-Dimanche</i> | 657 000 | <i>Paris-Match</i> | 885 000 |
| <i>Elle</i> | 653 000 | <i>Maxi</i> | 858 000 |
| <i>Bonne soirée</i> | 608 000 | <i>Figaro Magazine</i> | 647 000 |
| <i>Intimité</i> | 589 000 | <i>France-Dimanche</i> | 646 000 |

Source : Delporte et al.

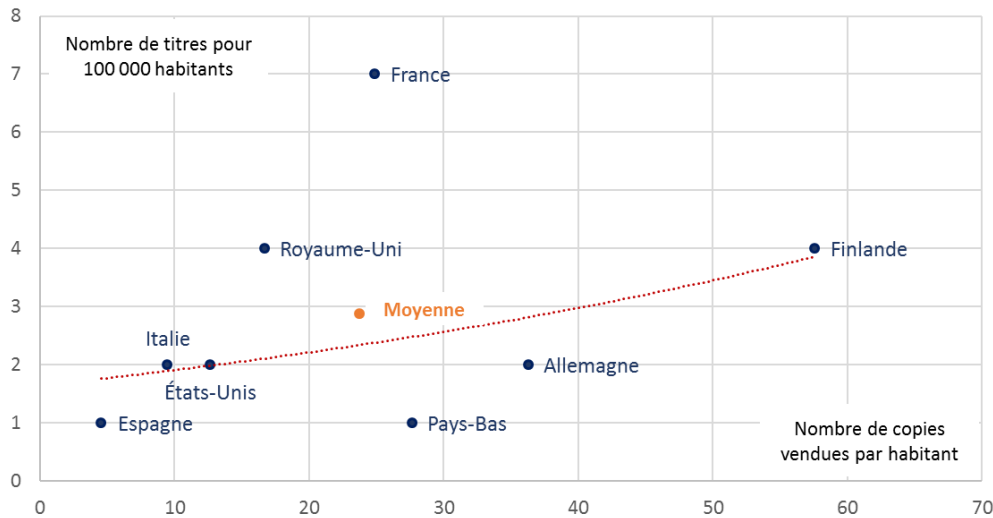
On compte aujourd'hui dans notre pays plus de 4 400 titres de presse magazine, qui représentent plus de 1,5 milliards d'exemplaires diffusés. Près d'un Français sur deux lit la presse magazine tous les jours, notre pays étant présenté comme se situant au premier rang mondial au plan de la lecture des magazines²¹. Ce constat mérite toutefois être affiné.

La France compte un nombre très élevé de titres magazines : trois fois plus qu'en Allemagne (qui en compte 1 600) pour une population inférieure de 20 % et près de deux fois plus qu'au Royaume-Uni (2 500 titres) pour une population équivalente. La France dispose ainsi du plus grand nombre de titres de magazines par habitant : sept pour 100 000 habitants, contre quatre au Royaume-Uni ou en Finlande et deux en Allemagne ou aux États-Unis.

Mais la diffusion globale (nombre d'exemplaires vendus) n'y apparaît pas comme la plus importante, ramenée au nombre d'habitants (cf. graphique de la page suivante). Autrement dit, la diversité de la presse magazine est réelle, si on la mesure par le nombre de titres publiés, mais elle ne se traduit pas nécessairement par une diffusion significativement plus développée.

²¹ « La France se dispute ainsi le premier rang mondial avec la Finlande et la Suisse au plan de la lecture des magazines » ; cf. Syndicat des éditeurs de presse magazine (SEPM), *La presse magazine, une passion française*.

Graphique n° 4 : La presse magazine : indicateurs comparés de diffusion



Sources : données Fédération Internationale de la Presse Périodique (FIPP), *World Magazines Trends 2014/2015*, retraitement mission

Le nombre de titres peut être très élevé : 169 titres dans la catégorie « actualité sportive », 103 titres dans la catégorie « auto, moto, bateau, avion, vélo », 112 titres dans la catégorie « collections, passions, antiquités et modélisme » ou 89 titres dans la catégorie « chasse, pêche, nature et animaux »²². Mais le nombre absolu de titres diffusés ne peut être considéré, en tant que tel, comme un garant de la diversité rédactionnelle. Dans un marché financé en partie par la publicité, la recherche des budgets d'annonceurs peut, au contraire, inciter à un mimétisme des contenus²³. La facilité d'accès à un réseau de distribution, permise par la loi de 1947, a ainsi accompagné l'expansion de la presse magazine et sa diversité. Au-delà d'un certain seuil, toutefois, la diversité ne peut être appréciée seulement par le nombre de titres publiés et nécessiterait une mesure plus fine.

2.3 Les limites et les dérives du système issu de la loi Bichet

Le dispositif législatif hérité de la loi Bichet explique une part des difficultés structurelles que traverse le secteur et, surtout, de sa difficulté à les traiter durablement.

a) Une régulation bicéphale devenue inadaptée

Créée en 1947 dans un but d'autorégulation, le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) a été conforté dans ses compétences par la loi de 2011, qui a créé dans le même temps l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP).

²² Source : Commission paritaire des publications et agences de presse, Rapport annuel 2016.

²³ Ce constat apparemment contradictoire a été dressé dès les années cinquante par l'économiste Peter Steiner qui relève que des stations de radio concurrentes dupliquent leurs programmes et se différencient faiblement si elles sont financées par la publicité, car elles cherchent à maximiser leur audience commerciale. Cf. Peter Steiner, *Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting*, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 66, Issue 2, 1 May 1952.

Ce dispositif institutionnel original ne paraît plus adapté aujourd'hui :

- l'existence d'une régulation dédiée à la distribution de la presse, si elle pouvait apparaître nécessaire dans les années quarante, n'est justifiée ni d'un point de vue économique (le secteur représentant un volume d'activité inférieur à 500 M€), ni d'un point de vue juridique (la défense du pluralisme de la presse étant formellement garantie par la jurisprudence du Conseil constitutionnel) ;
- le bicéphalisme institutionnel créé en 2011 est source de complexité et allonge les processus de décision. Le CSMP organise le réseau de distribution et se concentre sur les questions économiques, et l'ARDP, composée de hauts magistrats, se penche sur la pertinence et la régularité juridique des décisions du CSMP. Par cette construction singulière, le législateur a donné le sentiment de vouloir dissocier les différentes fonctions habituellement réunies au sein d'une autorité de régulation ;
- ni le CSMP, ni *a fortiori* l'ARDP ne disposent des moyens suffisants pour exercer sereinement leurs missions. L'ARDP ne dispose d'aucun service permanent et ceux du CSMP se résument à quatre personnes. Or les problématiques que l'un et l'autre doivent traiter sont lourdes et complexes et nécessiteraient des capacités d'étude importantes, par exemple pour valider les barèmes tarifaires, extrêmement complexes ;
- si la composition de l'ARDP lui confère une réelle indépendance, celle du CSMP, organe professionnel composé majoritairement d'éditeurs de presse, ne le prémunit pas contre les conflits d'intérêt. Ce point avait été clairement établi par Bruno Lasserre dans un rapport rédigé après les états généraux de la presse de 2008²⁴ : « *il est illusoire de croire que les acteurs industriels du secteur, dont les intérêts seraient directement impactés par les choix retenus, pourraient s'abstraire totalement de leurs intérêts particuliers pour ne considérer que l'intérêt commun de la distribution de la presse* » ;
- l'autorégulation assurée par les éditeurs soumet le CSMP à une critique permanente d'acteurs du secteur qui contestent sa représentativité en raison du poids des éditeurs issus de la sphère Pressstalis, ce qui affecte sa légitimité et sa capacité d'agir. Les critiques se sont concentrées récemment sur l'organisation industrielle du secteur (les deux messageries ayant adopté des organisations divergentes) et sur le pilotage du système d'information commun (dont l'échec, imputable à différentes causes, a particulièrement exposé le CSMP) ;
- largement dépourvues de pouvoir d'injonction ou de sanction à l'égard des acteurs du secteur, les autorités de régulation paraissent parfois impuissantes à faire appliquer des décisions qu'elles ont prises (comme celles portant sur l'assortiment et le plafonnement des quantités) ou sont contraintes de laisser dériver le système sans pouvoir agir efficacement (par exemple pour limiter l'accès des éditeurs « indéliçats » au réseau).

Souligner les limites du dispositif actuel de régulation et les défauts structurels du système ne revient pas à critiquer l'action des autorités que la loi a créées ou celle leurs collaborateurs. Le CSMP et l'ARDP ont été particulièrement actifs dans le traitement de dossiers essentiels pour la filière, comme la réorganisation du réseau des dépositaires de presse régionaux, dont le nombre est passé de 700 à moins de 70 en vingt ans, sans difficultés majeures.

²⁴ Bruno Lasserre, *Propositions pour une réforme du Conseil supérieur des messageries de presse*, 9 juillet 2009.

Ces institutions ont en outre montré, dans les périodes de crise, un sens des responsabilités qui a permis, comme au début de cette année, d'éviter un effondrement du système de distribution de la presse, dont les conséquences auraient été très dommageables pour l'ensemble des acteurs, y compris pour ceux qui ne ménagent pas leurs critiques à leur égard. Le volontarisme dont elles ont fait preuve, sous la houlette de leurs présidents respectifs, Mme Elisabeth Flûry-Hérard et M. Jean-Pierre Roger, doit être salué.

Il reste que, dans le contexte d'une évolution accélérée des circuits de distribution logistique et d'une attrition continue du marché, le dispositif de régulation conçu en 1947 et réformé en 2011 doit être adapté.

Le législateur de 2018 semble en être bien conscient, comme en témoigne le rapport d'information établi par M. Laurent Garcia et Mme George Pau-Langevin pour la Commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée Nationale qui appelle à « *une refonte en profondeur de l'organisation et de la régulation de la distribution de la presse* »²⁵. Les prises de position récentes de la Commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat abondent dans ce sens. Le sénateur Michel Laugier a ainsi souligné que « *la réforme annoncée de la loi Bichet du 2 avril 1947 ne doit pas être qu'une simple réaction à la crise de Presstalis ; elle doit être l'occasion de s'interroger sur la régulation du secteur* ».

b) Un système rigide et vertical qui freine la transformation du secteur





La loi Bichet et l'interprétation qui en a été donnée par les éditeurs de presse et le CSMP créent une organisation rigide, organisée en trois niveaux reliés par une cascade de mandats juridiques : les messageries (niveau 1), les grossistes régionaux, ou « dépositaires centraux » (niveau 2) et les marchands de presse (niveau 3). Entièrement dédié à la distribution de la presse, ce réseau ne permet pas d'appréhender globalement la chaîne de valeur et n'autorise ni souplesse d'organisation, ni mutualisation avec d'autres flux logistiques.

Le système bâti au fil des décennies est caractérisé par un degré élevé de contrainte juridique et une suradministration de l'organisation. Le CSMP dispose de compétences très larges. En effet, il détermine les moyens propres à assurer une distribution optimale de la presse d'information ; fixe pour les autres catégories de presse les conditions d'assortiment des titres et de plafonnement des quantités servis aux points de vente ; autorise l'implantation des points de vente sur tout le territoire ; homologue les contrats-types ; définit les bonnes pratiques professionnelles ; détermine les moyens devant être mis en commun par les messageries ; délivre les certificats d'inscription aux « agents de la vente » ; rédige le cahier des charges du système d'information commun ; définit le schéma directeur des dépositaires de presse.

Ces caractéristiques ne se retrouvent pas à l'étranger, la France étant le seul grand pays européen à s'être dotée d'une loi régissant la distribution de la presse et d'une régulation dédiée. Dans les pays voisins, l'organisation de cette distribution est généralement laissée à l'appréciation de ses acteurs, dans un cadre interprofessionnel et les conflits qui peuvent apparaître sont régulés par les tribunaux de droit commun ou les autorités de la concurrence.

²⁵ *Projet de rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse*, 11 avril 2018.

Schéma n° 2 : L'exception française de la distribution de la presse et de sa régulation

| | | | | |
|--|---|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Alors que la plupart des pays fondent la réglementation et l'organisation de la distribution de la presse sur des accords interprofessionnels, la France est le seul pays où la distribution de la presse repose sur une disposition législative (loi Bichet). La France est également le seul pays disposant d'organismes de régulation (ARDP et CSMP) dédiés à la distribution de la presse. La distribution de la presse jouit d'une situation de (quasi)-monopole réglementé en France et en Allemagne (monopole par zone). Il existe une exclusivité pour la desserte des zones géographiques en Italie et par « post code » au Royaume-Uni. |  <p>La loi Bichet réglemente la distribution de la presse écrite. Elle est garante de la liberté de la presse et assure :</p> <ul style="list-style-type: none"> la liberté de choix de l'éditeur ; l'égalité des éditeurs face à la distribution ; la solidarité entre éditeurs et coopérateurs. |  <ul style="list-style-type: none"> Accords professionnels entre éditeurs et distributeurs. Licence pour les points de vente accordée par la ville. Traitement égalitaire des magazines par les points de vente. Droit de retour des invendus auprès des dépositaires. Subvention de l'Etat pour les quotidiens. |  <ul style="list-style-type: none"> L'article 5 de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne : garantit la liberté d'expression. Accords entre les éditeurs de quotidiens et de magazines et les grossistes (fixation prix et quantités). Monopole par zone géographique. |  <p>Accords interprofessionnels :</p> <ul style="list-style-type: none"> « Standards Agreement » définit les services minimums que doivent fournir l'éditeur/le distributeur national au grossiste ; « ISSA agreement » : norme des relations grossistes / points de vente ; « Code of practice for the supply of national newspapers » : définit les conditions d'accès d'un nouveau point de vente à la distribution de quotidiens. |
|--|---|--|---|---|

Source : Mazars, Rapport au CSMP sur l'analyse des tarifs des sociétés de messagerie, juin 2014

Un tel degré d'interventionnisme mêle des compétences relevant d'une autorité de régulation et d'autres qui devraient prises en charge par la profession elle-même. Il implique une intervention fréquente du législateur et du pouvoir réglementaire pour faire évoluer le fonctionnement du marché de la distribution de la presse. Toutes les souplesses apportées au système sont vues comme des dérogations successives aux règles établies.

Le fait de conférer à ces décisions un caractère réglementaire entraîne de nombreux contentieux devant la justice civile (les décisions du CSMP et de l'ARDP étant fréquemment attaquées devant la Cour d'appel de Paris) et devant l'Autorité de la concurrence, qui a été amenée à prendre une vingtaine de décisions sur le secteur depuis 2000.

La rigidité du cadre juridique est particulièrement contraignante pour ce qui concerne le niveau 3 des diffuseurs de presse : l'implantation des points de vente sur tout le territoire, ou simplement la réduction du linéaire consacré à la presse dans un point de vente, doivent faire l'objet d'une autorisation administrative, délivrée par la Commission du réseau du CSMP. L'implantation de points de vente dans de nouveaux réseaux suit un parcours complexe et long.

Le fait que la presse dispose d'une organisation dédiée à sa distribution présente enfin un inconvénient majeur, particulièrement dans un contexte d'attrition continue des ventes : elle rend difficile, voire impossible la mutualisation des volumes transportés avec d'autres flux logistiques. Or l'évolution contemporaine de l'industrie logistique, qui connaît un essor majeur avec le développement du commerce électronique, implique souplesse et mutualisation accrue.

c) Un statut coopératif qui crée des conflits d'intérêts et une gouvernance qui dilue les responsabilités

Le principe coopératif a permis de favoriser la diversité de l'offre de presse, en conférant à tout éditeur (quelle que soit sa taille) la capacité d'accéder librement à un large réseau de distribution. Mais il a introduit les conflits d'intérêt au cœur de la gouvernance des messageries, dont les éditeurs sont à la fois clients et actionnaires, certains d'entre eux étant par ailleurs membres des deux coopératives concurrentes.

Ce point central de la gouvernance a été dénoncé avec constance depuis de nombreuses années. Il vient de l'être à nouveau par la Cour des comptes, dans le rapport déjà cité : « *entre les tarifs auxquels les éditeurs doivent consentir pour la diffusion de leurs journaux et leur responsabilité au regard des fonds propres des coopératives, voire de leur rentabilité, l'arbitrage qui s'opère depuis longtemps penche en faveur de leurs intérêts de clients, renvoyant à l'État le soin de couvrir les déficits qui en résultent* ».

La difficulté à faire adopter des barèmes adaptés aux besoins des messageries, ou à faire prendre les mesures d'ajustement nécessaires, est récurrente, comme en témoignent la mise en œuvre imparfaite de l'accord-cadre de 2012 ou la résolution complexe de la question de l'effet de ciseaux tarifaire début 2018, qui a fait apparaître des intérêts contradictoires au sein même des familles de presse.

La mission estime que ce conflit d'intérêt est *inextricable* et constitue une des raisons qui expliquent le niveau de fonds propres aussi négatif de Presstalis, qui serait insupportable dans tout autre environnement juridique.

Le statut coopératif entraîne en outre une dilution des responsabilités préjudiciable à la recherche de solutions pérennes.

Le principe « un éditeur = une voix » se justifiait par l'intention, louable, d'éviter que des acteurs puissants n'évincent des acteurs de petite taille. Mais il crée un actionnariat dispersé peu désireux de s'impliquer opérationnellement et financièrement dans la résolution des problèmes d'une société qui constitue pourtant une filiale commune.

Dans ce contexte, ce sont surtout les grands éditeurs qui pilotent la gouvernance de Presstalis, ce qui crée, en retour, une contestation des autres coopérateurs, qui ont le sentiment de ne pas être suffisamment associés aux décisions stratégiques et financières. On peut d'ailleurs souligner le caractère contradictoire des arguments des acteurs qui soutiennent le recours à la forme coopérative, tout en estimant que le système tel qu'il est appliqué ne fonctionne pas, du fait d'une concentration des principales décisions entre les mains d'un nombre limité de grands acteurs.

Finalement, ce dispositif est, toujours selon la Cour des comptes, « *générateur de dysfonctionnements structurels auxquels aucun mécanisme correcteur ne saurait remédier* ».

d) Un champ d'application très large

La loi Bichet ayant fixé le principe de liberté de diffusion de la presse, n'a pas pour autant défini la nature des titres pouvant en bénéficier en entrant librement dans le régime coopératif. Elle emploie simplement les termes de « journaux et publications périodiques ».

Le CSMP a donc adopté en 1992 sa propre définition du produit de presse, actualisée une première fois en 2006 dans le cadre de réflexions menées avec un groupe d'éditeurs, et une seconde fois en 2013 par le biais d'une décision rendue exécutoire par l'ARDP. Le CSMP se réfère à la régularité de la périodicité, à l'utilisation du support papier, à la succession des parutions, sans critère de contenu, cette définition venant s'ajouter aux autres définitions de la presse existantes (cf. Encadré ci-après).

Encadré : qu'est-ce qu'un produit de presse ?

La multiplicité des définitions de la presse, d'origine législative ou réglementaire, dessine un paysage juridique complexe qui gagnerait à être simplifié et harmonisé, pour définir les catégories de presse devant faire l'objet d'une intervention publique.

- La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, qui fixe le principe général selon lequel « *l'imprimerie et la librairie sont libres* » ne donne pas de définition précise, se contentant d'indiquer que « *tout journal ou écrit périodique peut être publié sans déclaration ni autorisation préalable* ».

- La loi n° 86-897 du 1 août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse donne une définition très générale de la publication de presse, qui « *désigne tout service utilisant un mode écrit de diffusion de la pensée mis à la disposition du public en général ou de catégories de publics et paraissant à intervalles réguliers* ».

- Le produit de presse au sens de la distribution physique n'étant pas défini par la loi, le CSMP en a donné une définition (décision n°2013-01), pour déterminer les publications pouvant être distribuées par les coopératives : « *le produit de presse se caractérise par la régularité de sa périodicité, le rythme de parution n'étant pas inférieur à quatre fois par an. Principalement consacré à l'écrit, sous un titre défini permettant de l'identifier, il est présenté sur support papier et son contenu est tel qu'il appelle la succession de parutions dans le temps, numéros ordinaires et spéciaux, sans que sa fin soit envisagée.* »

- L'accès au « régime économique de la presse » (taux de TVA super-réduit à 2,1 % et tarifs postaux préférentiels) est accordé par la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP). Les critères sont définis par le code général des impôts (article 72 de l'annexe III) et le code des postes et communications électroniques (article D.18), dans des termes similaires : « *les journaux et écrits périodiques présentant un lien direct avec l'actualité, apprécié au regard de l'objet de la publication et présentant un apport éditorial significatif (...), s'ils remplissent les conditions suivantes : avoir un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée : instruction, éducation, information, récréation du public ; satisfaire aux obligations de la loi du 29 juillet 1881 ; paraître régulièrement au moins une fois par trimestre ; faire l'objet d'une vente effective au public ; avoir au plus les deux tiers de leur surface consacrée à la publicité et aux annonces classées ; ne pas être assimilable à des publications commerciales ; n'être pas susceptible de choquer le lecteur par une présentation dégradante de la personne humaine* ».

- La presse d'information politique et générale (IPG) est définie par le code des postes et communications électroniques, qui précise que : « *les journaux et publications de périodicité au maximum hebdomadaire (...) et présentant un caractère d'information politique et générale bénéficient d'un tarif de presse spécifique. Ces publications doivent : 1° Apporter de façon permanente sur l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale, des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens ; 2° Consacrer la majorité de leur surface rédactionnelle à cet objet ; 3° Présenter un intérêt dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs* ».

- L'article 39 bis A du code général des impôts prévoit un régime spécial de provisions pour investissements réservé aux entreprises de presse, qui sont définies comme « *les entreprises exploitant soit un journal quotidien, soit une publication de périodicité au maximum mensuelle consacrée pour une large part à l'information politique et générale* ».

L'approche retenue par le CSMP, en application de la loi Bichet, est en fait très large puisqu'elle englobe à la fois :

- la presse d'information politique et générale, qui est la seule catégorie de presse à laquelle s'applique le principe constitutionnel de pluralisme ;
- la presse dite « commission paritaire », à laquelle les pouvoirs publics reconnaissent un statut particulier car elle présente un lien direct avec l'actualité et un apport éditorial

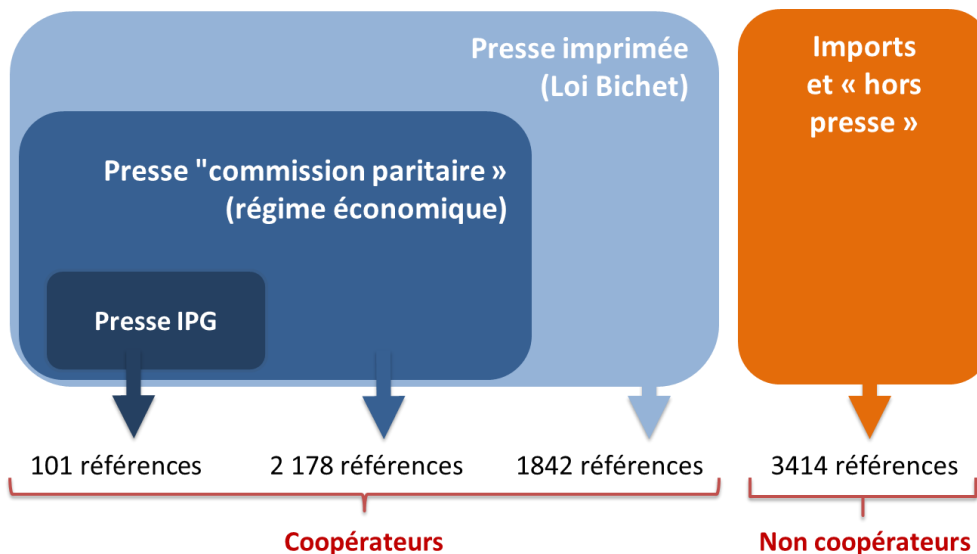
significatif et relevant du régime économique de la presse, c'est-à-dire bénéficiant d'aides indirectes ;

- d'autres publications de presse comme les revues ludiques ou commerciales, qui relèvent de la loi Bichet mais ne sont pas reconnues par la commission paritaire ;
- et des produits dits « hors presse » (encyclopédies, produits multimédias, produits assimilés librairie et para-papeterie) édités par des entreprises qui ne sont pas membres des coopératives mais peuvent suivre le même circuit de distribution s'ils répondent à certains critères, de même que les titres importés.

Les trois premières catégories de titres sont considérées comme des produits de presse, et adhèrent à ce titre aux coopératives. Elles sont soumises au principe de solidarité coopérative, leurs éditeurs votant les barèmes en assemblée générale. Ce champ relève de la régulation et il est donc soumis aux décisions du CSMP et de l'ARDP.

Les messageries Presstalis et MLP distribuent environ 4 000 titres de presse, (dont 2 200 relèvent de la commission paritaire) et 3 400 références « hors presse » et importées, soit plus de 7 000 références au total. La presse d'information politique et générale est distribuée quasi-totalement par Presstalis, qui est seule à diffuser les quotidiens.

Schéma n° 3 : Les titres distribués par les messageries de presse : nombre de références

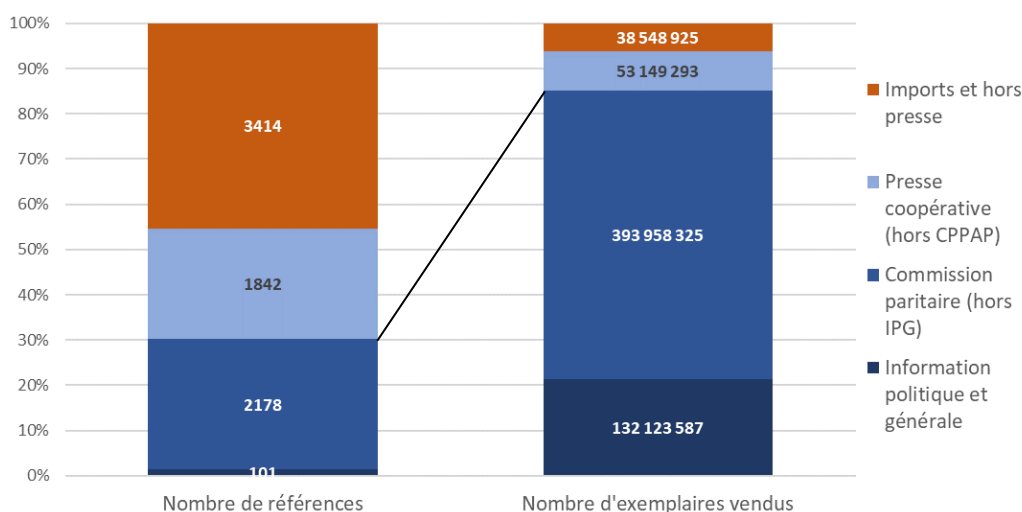


Sources : données réunies par le CSMP, retraitement mission

La structure de diffusion est très différente selon les catégories de titres. Comme l'indique le graphique ci-dessous, la presse dite « commission paritaire » (incluant la presse d'information politique et générale) représente 30 % des références transportées et 85 % des titres vendus.

Les titres ne disposant pas de numéro de commission paritaire sont donc nombreux, mais beaucoup moins diffusés que les titres agréés par ladite commission.

Graphique n° 5 : Les titres distribués par les messageries de presse : références et ventes



Sources : données réunies par le CSMP, retraitement mission

Le fait que les messageries de presse transportent différentes sortes de titres et de références n'est pas en soi critiquable. Ce qui l'est davantage, c'est l'absence quasi-totale de filtre à l'entrée, en raison du principe coopératif. Dès lors qu'une publication entre dans les critères, très larges, définis par le CSMP, elle accède *ipso facto* à la coopérative de son choix, et à l'ensemble du réseau de distribution. Il en résulte une offre pléthorique et peu contrôlable.

La définition extensive de la presse qui est actuellement retenue, et qui ne présente plus qu'un lointain rapport avec la volonté historique de défendre le pluralisme des opinions politiques, est donc en partie à l'origine des difficultés de la distribution.

e) Des excès et des dérives préjudiciables au réseau de points de vente

L'inflation du nombre de titres transportés, induit par le principe de la « porte ouverte » qui instaure une liberté quasi-totale d'accès au réseau, se double d'une absence de contrôle des distributeurs et des dépositaires sur les volumes qu'ils doivent transporter et livrer dans le réseau. Ce sont les éditeurs qui décident des points de vente où ils sont présents et du nombre de titres qu'ils y envoient.

Ce mode de fonctionnement est à l'origine de surcoûts financiers et environnementaux car il engendre des taux d'inventus élevés : 51 % en moyenne pour l'ensemble des journaux et périodiques transportés par les messageries²⁶.

L'importance des inventus est variable selon les messageries, avec un taux d'inventus de 48 % pour Presstalis et de 61 % pour MLP. Elle diffère aussi selon les catégories de titres : 46,5 % pour les titres dotés d'un numéro de commission paritaire contre 67 % pour les autres références (presse coopérative hors commission paritaire et hors-presse).

²⁶ Source des données citées dans cette section : CSMP.

La situation s'est dégradée d'environ dix points en dix ans puisque le taux d'invendus était de 42 % en 2007 contre 51 % aujourd'hui.

Les comparaisons internationales sont éparpillées et anciennes et sont à manier avec précaution. Mais il semblerait que, en dépit d'un principe de flux « poussés » qui s'applique très largement, les taux d'invendus soient plus bas dans un certain nombre de pays comparables ; il était de 35 % en Allemagne en 2008, selon l'Inspection générale des finances²⁷.

L'accès automatique au réseau de distribution conduit certains éditeurs à mettre en circulation des volumes de publications peu en adéquation avec les capacités réelles de vente, sans incitation suffisante à les réduire. Les détaillants n'ont quasiment aucun contrôle sur l'assortiment de publications qui leur est envoyé ou sur les volumes qu'ils reçoivent.

Cette situation conduit à des dysfonctionnements majeurs, dénoncés par la très grande majorité des interlocuteurs de la mission : encombrement des linéaires, inadéquation de l'assortiment et des quantités, abus de certains éditeurs (qualifiés d'indélicats) diffusant de fausses innovations, difficultés à commander un magazine en cas de demande par un client ou d'interrompre la livraison de titres non vendus (« mise à zéro »).

On rappellera **qu'aucune disposition de la loi Bichet n'impose un tel fonctionnement de la filière**. Celui-ci a été mis en place au fil des ans, de nombreux éditeurs considérant comme un droit quasi-absolu le fait de choisir les points de vente où leurs publications sont distribuées.

La modification de la loi Bichet en 2011 aurait pu faire évoluer cette situation puisque son texte prévoit désormais explicitement que le CSMP fixe les conditions d'assortiment des titres et de plafonnement des quantités servies aux points de vente – en dehors de la presse d'information politique et générale qui peut être distribuée librement là où elle le souhaite.

Des décisions ont été prises en 2011 et 2013 par le CSMP, pour mettre en place un dispositif permettant de réguler les quantités livrées²⁸, mais ces décisions n'ont pas pu être mises en œuvre. Si l'absence d'un système informatique performant en est la raison souvent avancée, force est de constater la faible appétence d'un certain nombre d'acteurs pour des mesures de contrôle des quantités.

Ces dysfonctionnements sont préjudiciables à la filière dans son ensemble et contribuent à l'attrition continue du réseau de vente, en rendant le métier de marchand de presse peu attractif. Ils sont indissolublement liés au statut coopératif des messageries et à l'organisation d'ensemble de la filière, au sein de laquelle les éditeurs maîtrisent l'ensemble de la chaîne de distribution. Si la possibilité pour tout titre d'être vendu dans tous les points de vente a longtemps été considéré, à tort, comme résultant de la loi Bichet, le législateur a pourtant clairement mis fin à toute ambiguïté en 2011.

Il est urgent et indispensable de remédier à cette situation en allégeant les contraintes qui pèsent sur le réseau de diffusion, en facilitant l'ouverture de nouveaux points de vente, en associant effectivement les détaillants au choix des titres qu'ils reçoivent et en faisant en sorte que la loi soit appliquée.

²⁷ Inspection générale des finances, *La situation de la presse quotidienne dans quatre pays européens*, Rapport n° 2008-M-061-01, novembre 2008. Cf. éléments de comparaison internationale détaillés en Annexe n° 5.

²⁸ Décisions n° 2011-02 relative aux assortiments des titres servis aux points de vente de presse et n° 2013-04 relative à la régulation des quantités distribuées dans le réseau collectif de distribution de la presse, suspendue « provisoirement » par la décision n° 2014-02.

2.4 Le contexte : une crise structurelle de la presse écrite

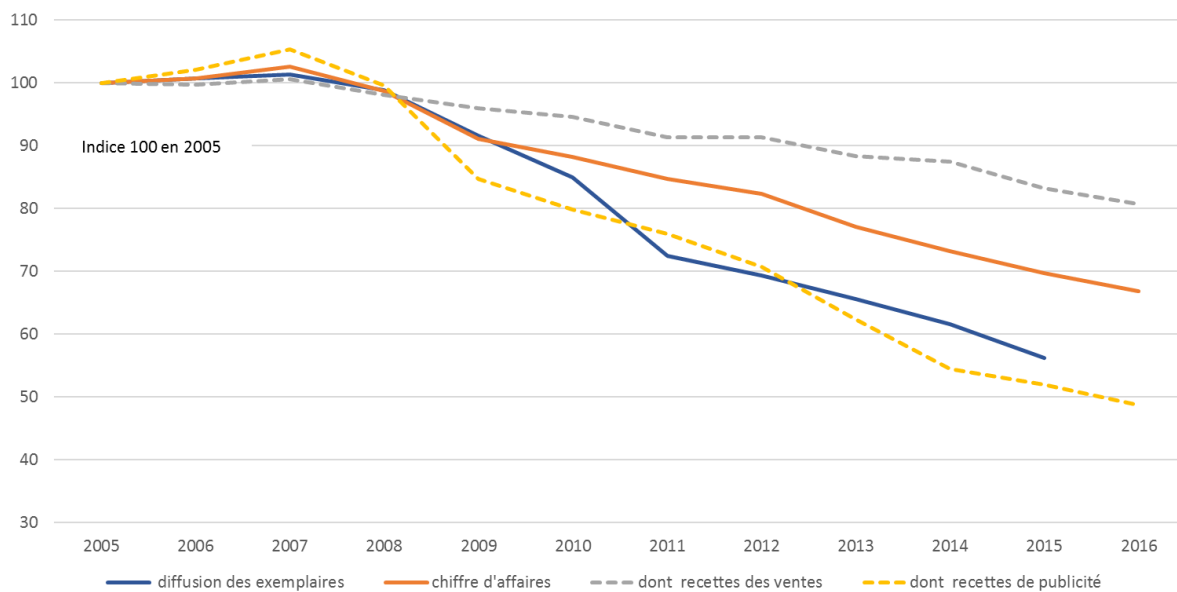
Si ses défauts ne sauraient être occultés, la loi Bichet ne peut toutefois pas être vue comme la responsable première de la crise que traverse la distribution de la presse. Le marché de la presse écrite connaît une crise structurelle qui résulte de l'évolution des usages et de l'apparition de nouveaux médias (télévision, internet, supports numériques).

a) Une baisse globale de la diffusion de la presse écrite

Cette évolution s'inscrit dans une crise structurelle de la presse écrite, liée à la diffusion numérique de l'information et aux mutations des usages. Depuis dix à vingt ans, et à l'exception de la diffusion numérique, tous les indicateurs sont à la baisse²⁹.

En euros constants 2016, la valeur ajoutée de la branche est passée de 7,2 Md€ en 1995 à 5,3 Md€ en 2016 (- 26 %) ; l'édition de journaux (- 38 %) et l'édition de périodiques (- 26 %) sont les plus touchées. Globalement, les revenus de la presse écrite ont baissé de 41 % en euros constants 2016 par rapport à 2006, les recettes publicitaires étant les plus touchées (- 57 %).

Graphique n° 6 : Evolution de la diffusion des exemplaires et du chiffre d'affaires de la presse écrite



Source : Ministère de la Culture, Chiffres clés 2018

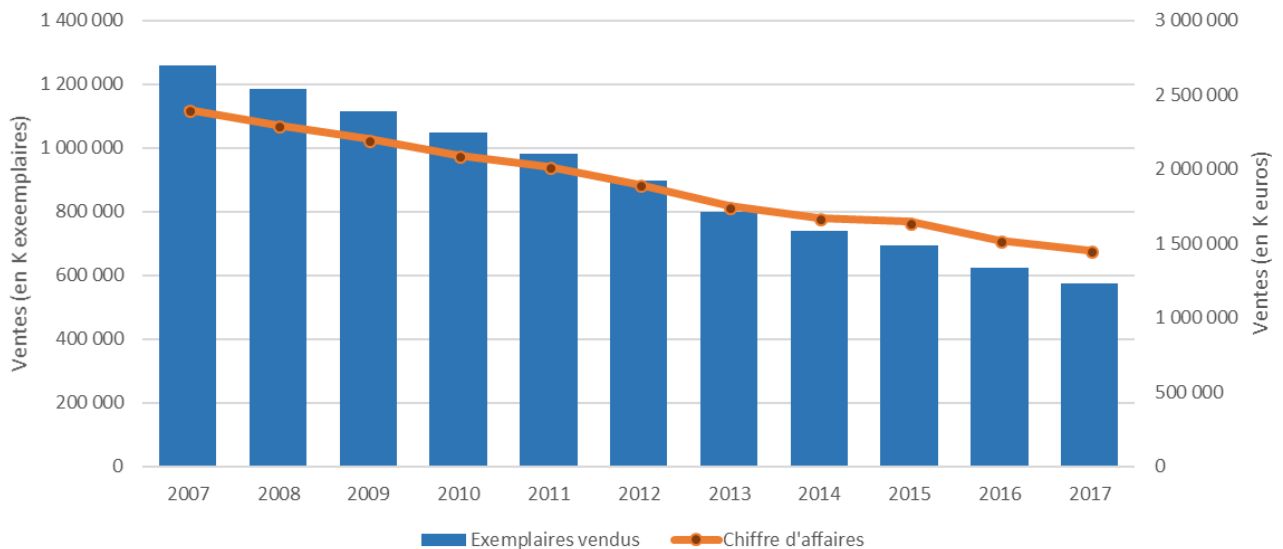
b) Une évolution qui affecte particulièrement la vente au numéro

Le marché de la vente au numéro a perdu 39 % en valeur et 54 % en volume entre 2007 et 2017 : en dix ans, les ventes ont diminué de 56 % pour les quotidiens et de 53 % pour les magazines. Les ventes au numéro souffrent, et entraînent un rétrécissement du réseau physique :

²⁹ Source des données citées : Chiffres clés 2018, Statistiques de la culture et de la communication, Ministère de la Culture et Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, mai 2018.

le nombre de points de vente passe de 29 100 en 2006 à 23 200 en 2017 (- 20 % pour les enseignes de presse et - 29 % pour le réseau traditionnel).

Graphique n° 7 : Diffusion de la presse écrite par les messageries de presse



Source : Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP)

Dans ce contexte d'attrition continue du marché, l'adaptation de la structure de coûts des messageries suppose une flexibilité permanente, alors même que la part de charges fixes liée au réseau de distribution est conséquente. A cela s'ajoutent des problèmes propres à Presstalis : une compétitivité insuffisante en raison de surcoûts historiques insuffisamment corrigés et des erreurs dans les choix industriels effectués au cours du temps.

*

La loi Bichet, parfois qualifiée « d'icône³⁰ », a contribué à rétablir la liberté de la presse après-guerre en assurant la liberté de sa distribution et permis l'expansion de la presse magazine dans les années soixante et soixante-dix. Elle continue d'être un garant du pluralisme de la presse d'information dans notre pays. Ces apports fondamentaux méritent être rappelés et préservés.

Il est clair, pour autant, que cette loi doit être modernisée pour répondre aux transformations en cours et contenir les dérives que le système qu'elle a mis en place a été impuissant à contenir.

³⁰ Sénat, *Rapport n°474 fait au nom de la Commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur la proposition de loi de M. Jacques Legendre relative à la régulation de la distribution de la presse* par M. David Assouline, 27 avril 2011.

3. Une réforme indispensable

Conformément à la demande des ministres, la mission a conduit une concertation approfondie, qui l'a amenée à auditionner ou rencontrer plus de soixante-dix personnes³¹. En s'appuyant sur les constats qu'elle a dressés et sur les résultats de cette concertation, elle a élaboré les propositions qui suivent et préparé un avant-projet de loi, annexé au présent rapport. Cet avant-projet est destiné à faire lui-même l'objet d'une consultation spécifique.

Encadré : synthèse de la concertation effectuée par la mission

De manière générale, une réforme de la loi Bichet est souhaitée par la très grande majorité des acteurs auditionnés. Certains points semblent pouvoir faire l'objet d'un large accord, comme l'évolution de la régulation ou la nécessité d'assouplir les modalités de fonctionnement du niveau 3. D'autres sujets sont moins consensuels : la question du statut coopératif des messageries de presse fait ainsi débat.

a/ L'action conduite par les autorités de régulation, notamment dans la crise que connaît actuellement le système de distribution, a été saluée par certains acteurs et critiquée par d'autres. Dans l'ensemble, les acteurs estiment que le mode de régulation actuel, fondé sur un bicéphalisme ARDP/CSMP et ne donnant pas aux instances les moyens de leurs missions, manque d'efficacité. Une grande partie des éditeurs sont prêts à renoncer à l'autorégulation de la profession. Les représentants du secteur insistent sur la nécessité de créer une instance de dialogue entre le régulateur et la profession.

b/ En ce qui concerne les points de vente (niveau 3), l'ensemble des acteurs consultés s'accorde à considérer que ce maillon essentiel de la vente doit être préservé et encouragé. Une orientation semble faire l'objet d'un relatif consensus : celui de renforcer le dialogue commercial entre diffuseurs, messageries et éditeurs, en associant les marchands de presse au choix des titres disponibles dans leurs points de vente. S'agissant de l'ouverture de nouveaux points de vente, si plusieurs acteurs considèrent qu'une liberté totale doit être donnée en la matière, d'autres mettent l'accent sur les dangers que cela pourrait faire peser sur le modèle économique d'un réseau fragile. Par ailleurs, de nombreux acteurs considèrent que la rémunération des diffuseurs spécialistes doit être augmentée, afin de valoriser l'exposition la plus large de la presse.

c/ Concernant le niveau des grossistes régionaux (niveau 2), les dépositaires de presse souhaitent que son existence et son mode de fonctionnement actuel soient inscrits dans la loi. A l'inverse, d'autres insistent sur la nécessité de donner de la flexibilité, par exemple en adaptant les missions (et les rémunérations associées), en limitant dans le temps les mandats accordés ou en passant à un mode de relations plus souples, de nature contractuelle (contrats temporaires au lieu de mandats permanents).

d/ Les thématiques liées au niveau 1 suscitent des avis contrastés. Les acteurs apparaissent partagés sur l'organisation sous forme de coopérative, qui est présentée par certains comme une garantie de traitement équitable de chacun des titres distribués, et par d'autres comme une raison majeure des difficultés de gouvernance rencontrées dans la filière. Le conflit d'intérêts pour les éditeurs entre leur rôle d'actionnaires et leur rôle de clients a souvent été souligné.

S'il a fait l'objet d'un travail technique et juridique avec les services de l'administration, le texte proposé n'engage que la mission. Les propositions comportent différentes options quant aux choix à réaliser dans le degré d'ouverture et de transformation du marché de la distribution de la presse.

Différents choix ont inspiré la rédaction de l'avant-projet de loi :

³¹ La liste des personnes rencontrées figure en Annexe n° 2 et le compte-rendu détaillé de la concertation en Annexe n° 3.

- l'avant-projet de loi reprend le premier article de la loi Bichet, qui édicte le principe de liberté de diffusion de la presse, et propose la mise en place d'un nouveau cadre législatif, qui rend caducs la plupart des autres articles. Plutôt que de réécrire en totalité la loi Bichet, la mission propose de l'abroger et d'inscrire les nouvelles dispositions dans un nouveau texte, qui serait d'emblée codifié dans le code des postes et des communications électroniques, puisque l'essentiel des dispositions portent sur le nouveau régulateur proposé, l'ARCEP, dont les missions sont décrites dans ce code ;
- les principes fondateurs de la loi Bichet conservant pour l'essentiel leur actualité, il est proposé de réaffirmer clairement ces principes dans la loi, en les inscrivant dès les premiers articles du texte. La mission propose à cet effet un projet de texte bâti en deux parties : énoncé des principes fondamentaux régissant la distribution de la presse puis mise en place des mécanismes permettant une régulation solide ;
- la mission propose enfin de simplifier le dispositif législatif en réduisant les dispositions spécifiques à la distribution de la presse et en les rapprochant du droit commun des sociétés, et en allégeant le caractère prescriptif de la loi en matière d'organisation de la distribution, pour permettre des évolutions futures.

3.1 Réaffirmer les principes fondateurs de la loi Bichet

Certains des principes fondateurs sont implicites dans le texte actuel de la loi et reposent sur l'obligation de passer par une coopérative. Si cette obligation était supprimée – ce que la mission recommande –, la mise en œuvre de ces principes devra passer par d'autres voies, plus souples et plus proches du droit commun des sociétés. La mission propose ainsi de faire évoluer les outils juridiques permettant d'assurer le respect des principes fondateurs.

L'avant-projet de loi expose les principes qu'il est proposé de rappeler ou d'édicter :

- **liberté de diffusion de la presse**. Le principe fixé par l'article 1 de la loi Bichet (« *la diffusion de la presse imprimée est libre* ») serait repris dans le nouveau texte. Il est toutefois proposé de supprimer l'adjectif « imprimée », pour marquer clairement que ce principe concerne aussi la diffusion numérique. Le droit d'un éditeur à s'auto-distribuer est conservé, tout comme le fait que le groupage d'opérations de distribution de plusieurs publications est soumis à des obligations législatives ;
- **impartialité** : ce principe est maintenu, la rédaction proposée prévoyant que les éditeurs disposent d'un droit à la distribution de leurs journaux et publications périodiques « *selon des conditions transparentes, efficaces et non discriminatoires* » ;
- **indépendance et pluralisme pour la presse d'information politique et générale** (IPG). Le projet confirme solennellement ces principes, et affirme le fait qu'aucun point de vente ne peut s'opposer à la distribution d'un titre IPG. Ce point est essentiel en raison de la protection constitutionnelle dont dispose la presse IPG ;
- **instauration d'un « droit à être distribué »**. Le projet de texte affirme explicitement le droit de toute entreprise de presse à accéder à un réseau de distribution physique. La création de ce droit rendrait inutile l'obligation faite aux éditeurs de se constituer en coopérative et l'exclusivité de la distribution par lesdites coopératives.

Ce que permettait auparavant la coopérative serait ainsi garanti, demain, par la création d'un droit général, constitutif d'un droit d'accès à un réseau de distribution. La suppression de

l'obligation de passer par une coopérative n'empêchera pas les éditeurs qui le souhaiteraient de conserver ce mode d'organisation. L'avant-projet de loi proposé ne reprend donc pas le principe de solidarité coopérative en tant que tel, mais maintient certains de ses effets concrets. En particulier, il confirme la base légale du principe de péréquation financière en faveur de la distribution des quotidiens.

Si la distribution de ses propres titres par une entreprise de presse est naturellement toujours possible, la distribution groupée de plusieurs titres reste régulée et devrait désormais passer par une société agréée par le régulateur³². Ces sociétés seraient tenues, dans des conditions définies par ce dernier dans un cahier des charges, de distribuer les titres de presse dans des conditions non-discriminatoires, ce qui conduira à une mutualisation des coûts entre les éditeurs de différentes tailles³³.

3.2 Unifier et renforcer la régulation en la confiant à l'ARCEP

La mise en œuvre des principes évoqués ci-dessus suppose que la régulation du secteur soit assurée par une autorité indépendante, disposant d'une expertise juridique, économique et technique suffisante et ayant les moyens d'exercer un contrôle efficace.

La mission recommande de mettre fin à l'autorégulation du secteur afin de confier cette tâche à une autorité indépendante qui regrouperait en son sein les missions actuellement assumées par le CSMP et l'ARDP. Deux voies sont envisageables :

- la première consisterait à créer une nouvelle autorité entièrement dédiée à la presse, en fusionnant ARDP et CSMP et en la dotant de moyens humains et financiers suffisants. Cette option se heurte à une problématique opérationnelle, liée à la taille du marché régulé qui reste modeste et ne pourrait justifier que de moyens limités ; elle supposerait en outre de maintenir le caractère dédié de la régulation du secteur, ce qui n'est pas souhaitable ;
- la seconde voie consiste à intégrer les missions de régulation de la distribution de la presse au sein d'une autorité déjà constituée. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) paraît la plus à même de prendre en charge ce champ nouveau de régulation. Elle assure déjà la régulation d'un secteur logistique, celui des services postaux, et notamment le transport postal de la presse par abonnement. Elle dispose de compétences constituées dans les domaines juridique et économique (par exemple pour le contrôle des prix).

Certains acteurs auditionnés ont émis l'hypothèse de confier cette mission au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), au titre de la compétence de cette autorité en matière de pluralisme des opinions. Cette proposition n'a pas été retenue par la mission : la nouvelle autorité de régulation aura à prendre des décisions économiques et techniques sur les canaux de distribution, et non sur les contenus.

Pour mémoire, la qualification de presse d'information politique et générale ou l'accès au régime économique de la presse sont conférés par une commission paritaire composée de représentants de l'administration et des éditeurs de presse et présidée par un membre du Conseil

³² Cf. *infra*, 3.4.

³³ Pour mémoire, le principe de solidarité au sein d'une même coopérative n'impose pas d'appliquer les mêmes tarifs de manière indifférenciée. Des tarifs différents selon les volumes transportés sont ainsi pratiqués dans certains barèmes, validés par les autorités de régulation.

d'État. Ces garanties doivent être conservées, les compétences de l'autorité de régulation ne devant pas porter sur le contenu des publications de presse mais sur les modalités de leur distribution.

La mission propose de confier la régulation de la distribution de la presse à l'ARCEP. Si cette option était retenue, il conviendrait de faire évoluer son nom. La mission propose de retenir l'appellation « Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse³⁴ ». Il ne paraît pas indispensable de faire évoluer la composition du collège de l'ARCEP, afin de préserver ses équilibres actuels et son indépendance. Il conviendrait toutefois, lors d'un prochain renouvellement d'un membre du collège, choisir une personnalité ayant une compétence relative au secteur de la presse.

L'ARCEP serait chargée de veiller, dans le respect des principes législatifs, à la continuité et à l'efficacité économique de la distribution de la presse. Cette mission générale serait assortie de compétences précises à l'égard des acteurs du secteur, et d'un rôle spécifique en cas d'urgence caractérisée.

3.3 Créer un comité consultatif de la distribution de la presse

Si la mission recommande de mettre fin à l'autorégulation de la distribution de la presse, il paraît indispensable de permettre à toutes les parties prenantes de s'exprimer et d'être consultées sur les décisions qui les concernent. De plus, un certain nombre de questions ont vocation à être traitées dans un cadre interprofessionnel, comme c'est très largement le cas à l'étranger, et non par les pouvoirs publics.

Il est proposé de créer un **comité consultatif de la distribution de la presse**, qui serait placé auprès de l'autorité de régulation, afin de structurer les échanges avec les acteurs de la presse. Ce comité aurait vocation à devenir un espace de dialogue, d'expertise et de concertation interprofessionnelle. Interlocuteur privilégié de l'autorité de régulation, le comité pourrait être consulté sur toute question relative à la distribution de la presse et aux relations entre les entreprises de presse, les sociétés de distribution agréées et les points de vente.

Une attention particulière devra être apportée à sa composition, afin que celle-ci reflète la diversité des acteurs impliqués : éditeurs, sociétés de distribution, marchands de presse, dépositaires régionaux.

3.4 Instaurer pour les éditeurs de presse un « droit à être distribué » par des sociétés agréées, en remplacement du statut coopératif obligatoire

La concertation conduite par la mission a montré qu'un des sujets les plus délicats à traiter serait celui du maintien ou non de l'obligation du statut coopératif des entreprises de distribution de la presse. Ce statut est vu par certains éditeurs (notamment les plus petits) comme une protection leur permettant d'avoir accès au réseau de distribution dans des conditions équitables ; mais ses inconvénients ont été précédemment rappelés : conflits d'intérêt, déresponsabilisation de la gouvernance, difficultés à réguler le secteur.

³⁴ L'acronyme « ARCEP » pourrait être maintenu, ou évoluer vers « ARCEPP » ou « ARCEP² ».

Compte tenu de ces limites, la mission propose de **remplacer l'obligation de passer par une coopérative par l'instauration d'un « droit à être distribué » dans des conditions transparentes, efficaces et non discriminatoires.**

La mise en œuvre du droit à la distribution, donnant accès à un réseau, sera assurée par des obligations portant sur les sociétés de distribution agréées et contrôlées par l'autorité de régulation. Un tel droit à être distribué, assimilable à une obligation de contracter, existe déjà dans d'autres secteurs de l'économie.

Encadré : droit d'accès et obligation de contracter

Un droit à la distribution pour les entreprises de presse s'apparentera à une obligation de contracter avec ces entreprises, pour les sociétés qui assureront la distribution de leurs publications. Il existe plusieurs exemples d'obligation de contracter dans différents secteurs. On peut en citer trois dont la base juridique a été confortée par des décisions de justice, qui encadrent les obligations de contracter, car celles-ci constituent des exceptions au principe de liberté du commerce, nécessitant un motif d'intérêt général :

- droit au compte bancaire : sur intervention de la Banque de France, une banque peut être contrainte à fournir des services bancaires élémentaires, limités au strict nécessaire, à toute personne physique ou morale, à condition que celle-ci justifie du refus préalable d'un établissement bancaire. Dans sa décision n° 381183 du 10 septembre 2014, le Conseil d'État a justifié cette atteinte à la liberté contractuelle par « l'objectif d'intérêt général de lutte contre les situations d'exclusion bancaire, dans un contexte où la généralisation de l'utilisation des virements, notamment pour le versement de salaires et de prestations, rend indispensable la détention d'un compte bancaire » ;

- droit au maintien du contrat de fourniture d'eau, malgré des impayés. Dans sa décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, le Conseil constitutionnel le justifie par le droit pour toute personne de disposer d'un logement décent (droit résultant du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946). Le Conseil constitutionnel juge ainsi que l'atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle est proportionnée, dès lors notamment que « la disposition contestée n'est qu'une dérogation à l'exception d'inexécution du contrat de fourniture d'eau, qui ne prive pas le fournisseur des moyens de recouvrer les créances correspondant aux factures impayées » ;

- droit à une assurance responsabilité civile automobile : la Cour de justice des communautés européennes a reconnu à l'Italie le droit, sous conditions, d'instaurer par la loi une obligation de contracter à l'égard de toutes les entreprises d'assurance exerçant dans le domaine de la responsabilité civile automobile, par rapport à tous les propriétaires de véhicules (CJCE, 28 avril 2009, affaire C-518/06, Commission c/ Italie).

Des sociétés de distribution de la presse agréées par l'autorité de régulation

Dans le système proposé, la nouvelle autorité de régulation publierait un cahier des charges réunissant l'ensemble des obligations s'imposant aux entreprises désirant assurer la distribution de la presse. Ces sociétés auront l'obligation « *de faire droit, dans des conditions techniques et financières équitables, à la demande de distribution* » d'un éditeur.

Afin de faire respecter ce droit, ainsi que les autres principes garantis dans le texte (impartialité de la diffusion, pluralisme de la presse d'information politique et générale), la mission propose que les sociétés assurant la distribution de la presse fassent l'objet d'un agrément délivré par l'ARCEP, sur la base du cahier des charges. Ce cahier des charges décrirait les conditions à remplir pour respecter les principes législatifs. Il préciserait les obligations des sociétés de distribution en termes de traitement équitable des éditeurs, de couverture géographique, ou d'éléments constitutifs des barèmes.

Une évolution notable par rapport à la loi actuelle est que ce dispositif ne vise pas les actionnaires des messageries (les coopératives), mais les messageries elles-mêmes. Le texte proposé supprime toute contrainte pesant sur l'actionnariat et sur le statut juridique. Il ouvre la possibilité de sortir de la situation actuelle dans laquelle les éditeurs sont à la fois clients et actionnaires des messageries, tout en maintenant le principe d'un droit à la distribution, celui-ci devant s'exercer dans des conditions techniques et financières raisonnables. Cette évolution n'imposerait pas aux messageries existantes une modification de leur actionnariat ; celles-ci auraient toutefois à solliciter un agrément de l'autorité de régulation.

Des barèmes faisant l'objet de trajectoires tarifaires concertées avec la régulation

Les modifications proposées auront un impact sur le processus de validation des barèmes. Dans le cadre de la nouvelle loi, l'autorité de régulation n'analysera plus une proposition émanant des coopératives d'éditeurs, mais définira, avec la société de distribution, une trajectoire pluriannuelle de tarifs. Postérieurement à son agrément, la société de distribution devra informer l'autorité de régulation de toute évolution de ses conditions tarifaires, sur lesquelles l'autorité émettra un avis public. Si ces nouvelles conditions tarifaires ne respectaient pas les conditions de l'agrément (par exemple, l'absence de discrimination entre éditeurs), l'autorité serait en mesure de prononcer des sanctions à l'encontre de la société de distribution.

3.5 Rendre le droit d'accès à un réseau effectif en conférant au régulateur des pouvoirs d'investigation, de sanction et de règlement des différends

L'autorité de régulation devra s'assurer du respect, par les sociétés de distribution agréées, des obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires afférentes à la distribution de la presse. Elle devra aussi vérifier la mise en œuvre des prescriptions du cahier des charges. Elle sera dotée à cette fin d'un pouvoir d'investigation et d'un pouvoir de sanction des manquements constatés. Le pouvoir de sanction est défini dans l'avant-projet de loi de manière très précise, dans le respect des principes habituels : proportionnalité de la sanction, contradiction avec l'intéressé, mise en demeure préalable. Les sanctions prévues par le projet de texte sont l'avertissement, la suspension ou le retrait de l'agrément, ainsi qu'une sanction pécuniaire pouvant aller jusqu'à 5 ou 10 % du chiffre d'affaires des sociétés de distribution.

Est également prévue une procédure de règlement des différends entre un éditeur et une société de distribution agréée, ou entre deux sociétés de distribution agréées. Par exemple, si l'obligation de distribuer un titre n'était pas respectée par une société agréée, l'autorité de régulation pourra, à l'issue de cette procédure, lui imposer de le faire, dans des conditions techniques et financières raisonnables et non-discriminatoires.

Ce dispositif permettrait de préserver le principe du droit d'accès tout en donnant aux futures sociétés de distribution de la presse une plus grande latitude d'action, dans le cadre de relations contractuelles normalisées avec leurs clients.

3.6 Mieux définir le champ d'application de la loi

Si ce nouveau dispositif législatif devait être mis en œuvre, une question devra nécessairement être traitée, celle du périmètre d'application de la loi. A quels titres de presse assurerait-t-on le droit à être distribué, étant rappelé que les sociétés de distribution de demain, comme les messageries d'aujourd'hui, pourront, dans un cadre commercial entièrement libre, proposer leurs services à d'autres entreprises ?

Cette problématique renvoie à celle de la définition même d'un produit de presse, qui est, comme mentionné précédemment, multiple, et au champ d'application de la loi, actuellement très large³⁵ et qui est en partie à l'origine des difficultés de la distribution de la presse, car il permet à des publications de toute nature d'accéder aisément aux coopératives, sans contrôle effectif sur le nombre de titres diffusés dans le réseau. Il paraît donc nécessaire de mieux définir le champ d'application de la nouvelle loi, pour prévenir les abus et les dérives.

La mission serait portée à recommander de limiter le périmètre d'application de la loi à celui de la « commission paritaire », car c'est celle-ci qui établit la liste des journaux et périodiques présentant un lien direct avec l'actualité et présentant un apport éditorial significatif. Cette option est plus logique du point de vue de la politique publique de soutien à la presse. Elle repose sur une définition reconnue de la presse, protégée par une commission indépendante et paritaire, qui reconnaît aux titres respectant certains critères un statut spécifique.

Les autres catégories pourraient continuer à être distribués, mais sans bénéficier du droit d'accès garanti par la loi et sur la base de contrats commerciaux avec les sociétés de distribution, ce qui renforcerait la capacité de négociation de ces dernières face à leurs clients.

Cette option est solide du point de vue de la politique menée, mais son incidence économique doit également être prise en compte. En effet, elle conduirait à réduire l'assiette sur laquelle est calculée aujourd'hui la péréquation en faveur des quotidiens et qui supportée par les magazines. La contribution de la presse coopérative hors CPPAP est actuellement d'environ 3,6 M€ (dont 1,7 M€ d'acteurs affiliés à MLP), sur un total de 16,4 M€³⁶. En outre, elle pourrait inciter certains clients actuels des messageries à envisager d'autres solutions, ce qui fragiliserait ces dernières. Or l'importance de la mutualisation des coûts dépend de la taille du portefeuille de chaque société.

L'avant-projet de loi proposé par la mission propose ainsi deux options quant au choix du périmètre d'application :

- un périmètre plus restreint, défini par les caractéristiques nécessaires pour bénéficier du régime économique de la presse et reconnu par la commission paritaire ;
- le maintien d'un périmètre large, qui présente l'avantage de ne pas bouleverser l'économie actuelle des messageries. Cette option affecterait leur capacité à négocier avec tout client potentiel puisque l'ensemble des titres pourraient prétendre bénéficier du droit à la distribution.

Aucune de ces deux options ne s'impose naturellement : la première est plus cohérente en termes d'action publique mais entraînerait des effets économiques indésirables, tandis que la seconde permettrait *a priori* de contenir ces effets.

Quelle que soit l'option retenue *in fine* par les pouvoirs publics, les conditions contractuelles d'accès au réseau devront permettre aux messageries de se prémunir contre les excès actuels. Cela serait particulièrement nécessaire si les pouvoirs publics décidaient de privilégier la seconde option, pour des motifs tenant à la volonté de préserver l'équilibre économique des messageries durant la période de transition.

³⁵ Cf. *supra*, 2.3.

³⁶ Dans les faits, la péréquation se traduit actuellement par un flux financier de 4,6 M€ de MLP vers Presstalis, qui serait réduit de 1,7 M€ en cas d'adoption d'un périmètre « commission paritaire ».

3.7 Une urgence : insuffler une nouvelle dynamique commerciale en allégeant les contraintes qui pèsent sur le réseau de vente

Il existe un réel consensus sur la nécessité de préserver et d'encourager le réseau des marchands de presse et sur le constat des difficultés que rencontre ce réseau, le débat portant sur l'ampleur des mesures d'ouverture et d'assouplissement à décider. Trois questions sont à aborder : les modalités d'approvisionnement des détaillants (liste des titres disponibles et quantités livrées), les conditions d'installation (ouverture de nouveaux points de vente) et leur rémunération.

La mission propose de maintenir une régulation du niveau des marchands de presse, tout en allégeant sensiblement ses modalités. La définition et la mise en œuvre de cette régulation pourraient se faire selon le schéma suivant :

- l'autorité de régulation serait chargée de définir les « *principes relatifs aux conditions d'installation, d'alimentation et de rémunération des points de vente* » ;
- il appartiendra à la profession de s'assurer que les modalités de distribution de la presse qu'elle met en œuvre respectent les règles et principes définis par l'autorité, qui exercera un contrôle indirect, via les conditions d'agrément des sociétés de distribution ;
- les différends éventuels entre un point de vente et un éditeur de presse ou une société agréée de distribution (refus d'une société agréée d'approvisionner un point de vente, désaccord entre un éditeur et un point de vente sur les titres à distribuer, etc.) seraient résolus par l'entremise d'un médiateur. Plutôt que de créer un médiateur *ad hoc*, la mission propose d'étendre les compétences de l'actuel médiateur du livre.

L'enjeu principal et le plus urgent porte sur les conditions d'approvisionnement des points de vente, c'est-à-dire le choix des titres disponibles et des quantités livrées. La mission estime indispensable de faire évoluer le cadre actuel afin de laisser plus de souplesse aux points de vente pour s'adapter aux besoins de leurs clients et les associer effectivement aux décisions qui les concernent au premier chef.

Le constat de cette nécessité est fait depuis bien longtemps. Le rapport Lasserre de 2009 invitait déjà, pour concilier efficacité et pluralisme, à « limiter le droit absolu à être distribué à certains titres ». Pour les titres ne relevant pas de la presse d'information politique et générale, il recommandait « d'encadrer et de réguler le droit à être distribué et laisser la place à des mécanismes de marché ».

Les expériences récentes et les initiatives en cours (cf. Encadré ci-après et Annexe n° 6) montrent que la modification et l'amélioration des conditions matérielles de vente, associées à la mise en place d'assortiments adaptés de titres pouvant se traduire par une baisse du nombre de références, peuvent constituer des moyens puissants pour combattre l'attrition des volumes.

La définition précise des conditions d'assortiment ou de plafonnement pour les points de vente ne relève pas du niveau législatif. La révision de 2011 de la loi Bichet a prévu de confier cette responsabilité au régulateur, par une formule qui pourrait être reprise à l'identique. L'avant-projet de loi proposé rappelle ainsi que les titres d'information politique et générale peuvent être distribués sans restriction, en application du principe de pluralisme. Il propose ensuite de préciser que, pour les autres titres, il reviendra au régulateur de « *déterminer, selon des critères objectifs et non discriminatoires, les conditions d'assortiment des titres et de plafonnement des quantités servis aux points de vente* ». La volonté de renforcer le rôle des points de vente pourrait être clairement rappelée dans l'exposé des motifs du texte.

Encadré : trois expérimentations réussies de transformation des points de vente

Les trois expérimentations conduites par les groupes *Relay*, *NAP* et *Mediakiosk* portent sur la mise en place d'assortiments de publications et/ou la réorganisation de l'agencement des points de vente (modernisation des magasins ou kiosques, agencement plus ouvert vers le consommateur). Si les résultats de ces expérimentations portent sur un nombre restreint de points de vente et des périodes courtes et ne peuvent donc être totalement généralisés, ils témoignent de la possibilité de ralentir voire d'inverser la chute des ventes de la presse écrite, *via* la mise en place de mesures favorisant le dynamisme commercial des diffuseurs.

- Depuis 2017, *Relay* a expérimenté la mise en place d'assortiment de titres dans dix points de vente situés dans des hôpitaux. Cette expérimentation s'est traduite par une division par deux du nombre de titres exposés (- 48,7 % en nombre de références). Les résultats de cette expérimentation sont notables : en moyenne, alors qu'au premier semestre 2017 (avant expérimentation), les ventes de presse dans les dix hôpitaux considérés chutaient de 8,8 % par rapport à la même période de 2016, elles ont augmenté de 1,9 % au cours des quatre premiers mois de 2018, alors que le marché baissait de 7 %. La mise en place de l'assortiment sur les lieux d'expérimentation a permis d'enrayer la chute des ventes.

- Le groupe *NAP* expérimente depuis l'été 2017 un nouveau concept de magasin (dit « *store #convergence* ») sur un point de vente Maison de la presse à Lyon. L'objectif est (i) de moderniser l'agencement du point de vente en offrant une meilleure lisibilité de l'offre de produits (outils digitaux, regroupement de certaines gammes dans des univers dédiés), (ii) de faire évoluer l'ergonomie visuelle générale et (iii) de diversifier les produits vendus, en donnant accès à une large gamme de produits hors presse (carterie, jouets, téléphonie, envoi de colis). Les résultats du magasin sur les quatre premiers mois de l'année dénotent un accroissement de la fréquentation (+ 5 %) et du panier moyen (+ 3 %). Les ventes de presse n'ont reculé que de 1,5 % (contre - 7 % pour l'ensemble des points de vente) et sont compensées par la vente d'autres produits, si bien que le chiffre d'affaires du magasin a augmenté d'environ 10 % en 2018 par rapport à la même période de 2017.

- *Mediakiosk* a installé en mars 2017 un prototype de nouveau kiosque sur la place d'Alesia à Paris. Caractérisé par un design plus contemporain et plus ouvert, ce modèle de kiosque vise à rendre l'offre de presse plus lisible et mieux mise en valeur (en « libre-service »). Le déploiement du prototype s'est accompagné par la mise en place d'un assortiment plus restreint : environ 800 titres, contre 1200 auparavant (les titres générant un chiffre d'affaires très faible à l'année ayant été éliminés de l'assortiment). Après un an d'expérimentation, on constate une inversion des tendances de vente de la presse sur le kiosque test par rapport aux autres kiosques parisiens : + 11 % de vente sur les magazines contre - 3 % sur le reste du réseau parisien de *Mediakiosk*, + 9 % sur les quotidiens contre - 2 %. Le nouveau modèle de kiosque va être déployé sur 360 sites d'ici l'été 2019.

L'installation des points de vente (conditions d'ouverture) constitue un second point d'attention soulevé lors de la concertation. La commission du réseau du CSMP délivre les autorisations d'ouverture au regard de différents critères, définis par le règlement intérieur du CSMP : géographiques (localisation et zone de chalandise du point de vente), propres au diffuseur considéré (moyens techniques à sa disposition, compétences et qualités professionnelles, qualité de service espéré), ou liés au système de distribution (capacité à livrer le point de vente compte tenu des contraintes opérationnelles des messageries et dépositaires).

Dans les faits, la très grande majorité (environ 90%) des demandes d'ouverture présentées fait l'objet d'un accord de la commission. Le passage par la commission du réseau est toutefois perçu par certains acteurs comme un frein à la capacité d'adapter les lieux de vente de la presse à l'évolution des modes de vie. Tout en rappelant que l'insuffisante attractivité du métier constitue l'obstacle principal à lever, la mission considère que les mesures permettant de faciliter l'installation des points de vente pour faciliter le développement et le dynamisme du réseau doivent être recherchées.

Deux possibilités ressortent de la concertation :

- instaurer une liberté d'installation totale. Ce choix est notamment porté par les acteurs qui considèrent que la presse est un marché de l'offre, qu'il convient dès lors de démultiplier les points de rencontre entre les consommateurs et les titres de presse, et de laisser la concurrence entre points de vente créer une plus grande dynamique, pour ralentir la baisse des ventes de publications papier. La seule restriction au principe de liberté d'installation serait la capacité des sociétés agréées à livrer un nouveau point de vente, dans des conditions économiques et logistiques acceptables ;
- instaurer une liberté d'installation respectant certaines conditions définies par le régulateur. Ces conditions porteraient essentiellement sur un encadrement de la concurrence entre points de vente (restriction des possibilités d'ouverture à proximité de points de vente existants) et reprendraient pour partie celles mises en œuvre actuellement par le CSMP. Il appartiendrait à la profession (notamment aux sociétés de distribution agréées ou aux intermédiaires qu'elles mandateraient) de s'assurer du respect de ces conditions, lorsqu'un point de vente demande à être approvisionné au moment de son ouverture. En cas de refus d'approvisionnement d'un nouveau point de vente, le médiateur pourrait être saisi par l'une ou l'autre des parties prenantes.

Dans l'avant-projet de loi, la mission laisse ouvert le choix entre ces deux options, en proposant soit d'inscrire comme principe législatif la liberté d'installation des points de vente, soit de confier à l'autorité de régulation le soin de définir ces principes d'installation.

Encadré : quels critères pour l'ouverture de points de vente ?

L'autorité de régulation pourra s'inspirer des critères actuels pour définir les conditions que devront respecter les points de vente au moment de leur ouverture. Ces conditions pourront être de différentes natures : caractéristiques du point de vente (moyens informatiques et commerciaux, qualité de la prestation, compétences et qualifications professionnelles du personnel), potentiel commercial du point de vente justifiant d'une livraison par un système de distribution mutualisé (localisation et zone de chalandise, capacité à livrer le point de vente à un coût raisonnable au vu de ses perspectives de vente, concurrence avec d'autres points de vente à proximité), capacité à prendre en compte les spécificités du produit presse (réception chaque jour des quotidiens IPG par exemple).

Un troisième point d'attention est celui de la **rémunération des points de vente**, qui est critique pour l'attractivité du métier de diffuseur. Actuellement, le CSMP définit les plafonds de rémunération par catégorie de diffuseurs, en pourcentage des ventes en montant fort des publications. Ces pourcentages sont fonction de la nature des points de vente : ils peuvent par exemple varier entre 15 % pour un diffuseur spécialisé et 23 % pour un kiosque, qui distribue un nombre plus élevé de titres.

La mission propose de maintenir le fait que le régulateur fixe les principes de rémunération des points de vente, ainsi que la différenciation des rémunérations en fonction des points de vente. Il pourrait notamment être fait un lien entre rémunération et assortiment. Par exemple, un diffuseur qui accepterait un grand nombre de titres serait mieux rémunéré qu'un diffuseur de taille équivalente, souhaitant un assortiment plus réduit.

3.8 Assouplir l'organisation de la distribution sans désorganiser le réseau

La loi Bichet, dans sa version d'origine, ne donnait aucune indication quant à l'organisation des circuits logistiques en trois niveaux, se contentant de principes d'organisation

retenus au niveau national (obligation du statut coopératif). Dans sa version plus récente, l'organisation en trois niveaux apparaît de manière indirecte, par le biais des compétences conférées au CSMP, sur les « agents de la vente » que sont les dépositaires de presse et les points de vente. La situation actuelle résulte donc des pratiques d'organisation de la profession, partiellement reprises dans la loi.

Dans le projet de texte qu'elle propose, **la mission a fait le choix de ne pas décrire l'organisation en niveaux de la distribution de la presse**. Ce choix s'explique par le fait que la définition de l'organisation industrielle d'un secteur n'a pas vocation à relever du législateur, s'il n'existe pas dans ce secteur d'infrastructures essentielles ou de missions de service public. Ce sont les choix opérés par les acteurs économiques qui doivent alors induire la structuration du secteur. La mission estime nécessaire de ne pas rigidifier le système de distribution, pour laisser aux acteurs la souplesse de s'organiser et de s'adapter aux évolutions de la vente de la presse au numéro, notamment en cas de poursuite de la baisse des volumes transportés.

L'évolution de l'industrie des transports et de la logistique amène à penser que les flux de presse pourraient trouver avantage, dans l'avenir, à être davantage mutualisés avec d'autres flux logistiques. L'orientation proposée par la mission est celle qui préserve le mieux l'avenir et permettra les évolutions rendues nécessaires par l'attrition continue des volumes.

La mission est toutefois consciente que cette orientation pourrait susciter des inquiétudes de la part de certains acteurs, comme les dépositaires de presse du niveau 2. A cet égard, il convient de souligner le rôle essentiel du niveau 2, qui a été rappelé lors des consultations conduites. Les éditeurs et les messageries indiquent avoir besoin de plateformes régionales d'éclatement de leurs produits, afin de pouvoir livrer dans des délais contraints l'ensemble du réseau des diffuseurs. Le besoin de dépôts régionaux n'est dans l'ensemble pas remis en cause, pas plus que leur caractère monopolistique, sauf pour certains flux « froids », mais sans que cela ne soit clairement avéré à ce stade.

Certains acteurs émettent des propositions d'évolution des conditions d'exercice des dépositaires afin de contrôler la situation des dépôts et flexibiliser les règles qui leur sont applicables : définition des missions confiées, rémunération associée, mandats à durée limitée dans le temps, mise en concurrence des secteurs. Mais la mission estime préférable de ne pas déstabiliser l'échelon régional de la distribution de la presse.

Il peut en outre être relevé qu'à l'étranger, où nulle prescription législative ne contraint les acteurs de la distribution de la presse à s'organiser de cette manière, l'existence d'un niveau régional de concentration et de répartition des flux sur la base d'un principe d'exclusivité territoriale s'est généralement imposée.

Si l'existence du niveau 2 n'est pas explicitement mentionnée dans l'avant-projet de loi proposé, rien n'empêchera les acteurs de la distribution de la presse de faire perdurer l'organisation territoriale existante. L'activité des dépositaires pourra être examinée par l'autorité de régulation, *via* les conditions d'agrément des sociétés de distribution : dans son cahier des charges, celle-ci pourra demander aux sociétés candidates de préciser l'organisation territoriale qu'elles envisagent, et donc les relations techniques et tarifaires qu'elles entretiendront avec les dépositaires.

La mission recommande par ailleurs que le comité consultatif de la distribution de la presse, placé auprès de l'autorité de régulation, comporte des représentants des dépositaires de presse, au même titre que tous les autres acteurs.

Enfin, la future autorité de régulation, chargée de veiller à la continuité de la distribution, recevra des compétences spécifiques pour mettre en œuvre cette mission, notamment en cas de nouvelle crise du système. Elle aura, le cas échéant, à se prononcer sur l'organisation industrielle permettant d'assurer cette continuité.

3.9 Prévoir une transition fluide vers le nouveau système de régulation

Une attention particulière devra être portée à la transition entre l'organisation prévue par la loi Bichet actuelle et celle qui résultera de la réforme proposée. La mission propose une période de transition suffisamment longue pour ne pas déstabiliser les acteurs existants et leur laisser le temps de s'adapter au nouveau régime de distribution de la presse.

Deux délais sont ainsi prévus dans l'avant-projet de loi :

- une date d'entrée en vigueur de la loi fixée au plus tard à environ six mois à compter de sa promulgation, selon les usages courants, délai pendant lequel les autorités de régulation actuelles demeureront pleinement responsables et devront avoir les moyens d'exercer sereinement leurs missions ;
- un délai supplémentaire, qu'il est proposé de fixer à un an, pour la publication par l'autorité de régulation de son cahier des charges. Au total, le premier cahier des charges serait publié fin 2019-début 2020, et fixerait lui-même un calendrier de mise en œuvre raisonnable.

Dans l'intervalle, les messageries actuelles continueront d'exercer leurs missions dans un environnement comparable à ce qui existe aujourd'hui, l'ensemble des dispositions prises à ce jour par l'ARDP et le CSMP ayant vocation à rester en vigueur, sauf décision contraire du nouveau régulateur.

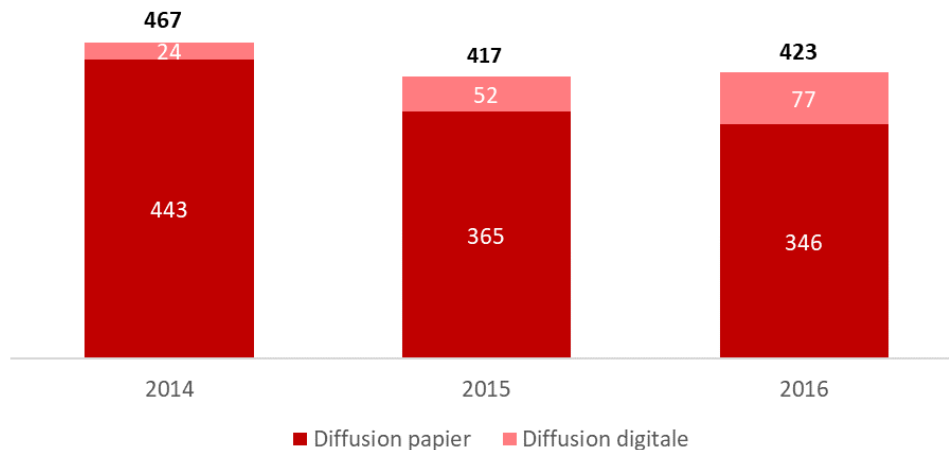
3.10 Envisager l'extension de la loi à la diffusion numérique

La diffusion numérique de la presse revêt une importance croissante, par le nombre d'articles et d'exemplaires diffusés, les revenus créés, mais aussi par les enjeux de transparence et d'impartialité qu'elle soulève. Selon l'Alliance pour les chiffres de la presse et des médias (ACPM), la diffusion numérique de publications complètes (versions PDF) a augmenté en 2017 de 42,3% par rapport à 2016, contre - 3,1% pour la diffusion papier. Ainsi, la diffusion de la presse quotidienne nationale se redresse depuis 2016, grâce à la diffusion numérique (cf. graphique ci-dessous).

En volume, la diffusion numérique de publications reste globalement inférieure à la diffusion papier (245 millions d'exemplaires, contre 3,2 milliards pour l'ensemble de la presse) mais la tendance est claire et peu susceptible de s'inverser. En termes de lectorat, l'audience numérique est en train de dépasser la lecture de la presse papier³⁷ : 53 % de lecture en presse numérique (dont 25 % sur mobiles), contre 47 % en papier. Plus de trois quarts des Français lisent désormais une marque de presse en version numérique au moins une fois par mois.

³⁷ Source : Alliance pour les chiffres de la presse et des médias, *One Global 2017 V4, l'audience globale 4 supports des marques de presse, données Médiamétrie*, décembre 2017.

Graphique n° 8 : Diffusion des titres de la presse quotidienne nationale en millions d'exemplaires



Source : Syndicat de la presse quotidienne nationale

A titre d'exemple, les abonnements numériques du journal *Le Monde* forment désormais sa première source de diffusion payante (124 000 abonnés), devant les abonnements à la version papier (86 000) et les ventes en kiosque (37 500). *The New York Times* compte 2,8 millions d'abonnés en ligne, sur un total de 3,7 millions d'abonnés. Il en va de même pour les revenus issus du numérique, qui restent minoritaires dans le chiffre d'affaires de la presse, mais croissent fortement, même s'ils ne compensent pas la baisse des revenus « papier ».

La mission s'est donc interrogée sur la manière dont les principes fondateurs inspirant l'organisation de la distribution de la presse pourraient être transposés dans le domaine de la diffusion numérique.

Il convient, d'emblée, de noter que les enjeux de liberté de diffusion, de non-discrimination et d'accès facilité à un réseau de distribution ne se posent pas de la même manière dans un univers numérique, dans lequel les barrières à l'entrée sont minimales. Chaque éditeur de presse, quel que soit son statut, peut créer un site web ou une application, accessible à tous, sur lequel il est à même de diffuser ses contenus.

Des enjeux existent néanmoins quant à la diffusion de la presse sur les plateformes numériques (*stores*, kiosques numériques, agrégateurs de contenus). On relève en effet :

- des problématiques génériques à l'ensemble des produits vendus et/ou faisant l'objet d'agrégations par des plateformes numériques, comme les enjeux de référencement (quelles sont les raisons qui conduisent à une exposition plus forte d'un titre de presse qu'un autre sur une plateforme ?) et de transparence des algorithmes associés. Sur ce type de problématiques, des discussions sur la régulation des plateformes sont en cours au niveau européen : un projet de règlement a notamment été proposé par la Commission aux États membres ;
- des problématiques spécifiques à la diffusion de la presse, et notamment de la presse d'information politique et générale : l'équivalent numérique de la liberté dont dispose un éditeur IPG de choisir les lieux physiques de vente de ses titres pourrait être une obligation pour tout service de communication au public en ligne assurant la diffusion numérique groupée de titres de presse (*via* un kiosque) de diffuser les titres d'information politique et générale qui le souhaitent.

La mission propose, dans l'avant-projet de loi, une disposition imposant une telle obligation aux kiosques numériques. Le contrôle du respect de cette obligation serait confié à l'autorité de régulation, par un mécanisme de gestion des différends : comme en matière de distribution physique, elle pourrait être saisie par un éditeur de presse d'information politique et générale de difficultés relatives à sa diffusion numérique.

La mise en place d'une telle disposition, relative aux publications d'information politique et générale, dans le projet de réforme de la loi Bichet constituerait ainsi une première étape dans la régulation de la diffusion numérique de la presse, qui serait ensuite complétée par les dispositions génériques en cours de discussions au niveau européen.

Conclusion

« L'heure n'est plus au règlement ex post de contentieux souvent stériles, qui retardent les réformes nécessaires, mais à la mise en œuvre des réformes structurelles qui permettront de répondre aux défis commerciaux, logistiques et économiques de la distribution de la presse vendue au numéro³⁸ ».

L'organisation de la distribution de la presse, qui trouve sa source dans la loi Bichet mais n'en résulte pas mécaniquement, a été longtemps bénéfique à la presse française, dont elle a soutenu le développement, protégé le pluralisme et encouragé la diversité.

Mais elle doit aujourd'hui être réformée, de même que la gouvernance qui a prévalu pendant des décennies, et que la régulation dont elle a été dotée et qui a été une première fois aménagée par le législateur en 2011.

Dans le contexte d'une montée en puissance rapide de la diffusion numérique, cette nouvelle organisation doit permettre de répondre au triple défi que représentent la diminution régulière des volumes distribués, l'attrition et la santé déclinante du réseau de points de vente et la grave crise qu'a récemment connue le système de distribution.

Absolument nécessaire, cette réforme ne va pourtant pas de soi, tant l'organisation de la distribution de la presse est profondément ancrée dans la culture et la mémoire collective des acteurs du secteur. Pour beaucoup, la loi Bichet est synonyme de liberté de la presse et le statut coopératif qu'elle a créé demeure le garant indépassable de l'égalité de traitement entre éditeurs.

Mais les outils que le législateur de l'après-guerre avait conçus avec détermination et imagination ont vieilli. Ils n'ont pas permis de contenir des comportements et des dérives qui servent les intérêts de quelques-uns mais desservent l'intérêt général.

L'arsenal juridique contemporain offre aux pouvoirs publics des solutions alternatives pour garantir aux éditeurs de presse le respect des principes fondateurs que sont la liberté de diffusion et l'absence de discrimination, conditions de la libre diffusion des pensées et des opinions.

Les dix propositions présentées dans ce rapport décrivent de ce qui pourrait constituer une réforme ambitieuse de la distribution de la presse, qui permettrait de concilier pluralisme, diversité et efficacité économique.

L'enjeu est désormais d'aller vite, car il convient d'enrayer sans attendre l'affaiblissement du réseau de distribution de la presse et de doter le secteur d'un cadre législatif plus adapté, plus souple et plus résilient.

³⁸ Bruno Lasserre, *Propositions pour une réforme du Conseil supérieur des messageries de presse*, 9 juillet 2009.

DIX PROPOSITIONS POUR MODERNISER LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE
Rapport au ministre de l'Économie et des Finances et à la ministre de la Culture

Table des annexes

- Annexe n° 1.** Lettre de mission
- Annexe n° 2.** Liste des personnes rencontrées
- Annexe n° 3.** Compte-rendu de la concertation
- Annexe n° 4.** Texte originel de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947
- Annexe n° 5.** Éléments d'analyse comparative
- Annexe n° 6.** Nouveaux concepts de points de vente
- Annexe n° 7.** Avant-projet de loi réformant la loi Bichet

DIX PROPOSITIONS POUR MODERNISER LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE
Rapport au ministre de l'Économie et des Finances et à la ministre de la Culture

Annexe n° 1. Lettre de mission



LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

LA MINISTRE DE LA CULTURE

Monsieur Marc SCHWARTZ
Conseiller-maître
Cour des comptes
13 rue Cambon
75100 PARIS SP

Paris, le 19 avril 2018

Nos réf. : TR/2018/P/7167/SMI

Monsieur le Conseiller-maître,

La pérennité et l'adaptation du système de distribution de la presse vendue au numéro constituent un enjeu démocratique majeur, qui engage la libre circulation des idées et l'expression de la pluralité des opinions. Du fait des dynamiques économiques négatives observées depuis plusieurs années, ce système est aujourd'hui gravement menacé, et appelle tant une nouvelle phase d'évolution de son modèle industriel qu'une réflexion approfondie sur l'adaptation des principes sur lesquels il se fonde depuis la loi « Bichet » de 1947.

Un important travail a d'ores et déjà été mené entre octobre 2017 et février 2018 par M. Gérard Rameix, que vous avez rejoint dans sa mission au mois de janvier. Nous souhaitons que vous acceptiez de poursuivre votre mission, dont l'efficacité a démontré son caractère essentiel pour les pouvoirs publics.

Votre mission consistera à :

- coordonner les services de l'État en charge du suivi du protocole relatif au redressement de la messagerie Presstalis ;

- nous proposer les évolutions souhaitables de la loi « Bichet » du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques, dans le sens d'une modernisation et d'une amélioration de l'efficacité économique de la filière de distribution de la presse ;

- conduire la concertation sur la réforme de la loi « Bichet », en lien avec la direction générale des médias et des industries culturelles.

.../...

DIX PROPOSITIONS POUR MODERNISER LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE


Rapport au ministre de l'Économie et des Finances et à la ministre de la Culture

Vous nous remettrez un rapport de fin de mission comportant une synthèse de la concertation que vous aurez effectuée, ainsi que des propositions de réforme complètes, au plus tard à la fin du mois d'avril.

Pour la mise en œuvre de votre mission, vous disposerez des services compétents de nos ministères, et notamment de la direction générale des médias et des industries culturelles et de la direction générale du Trésor. Monsieur Fabien Terrailot, ingénieur des mines, vous assistera durant la durée de la mission.

En vous remerciant de votre concours, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller-maître, l'expression de notre considération distinguée.


Bruno LE MAIRE


Françoise NYSSSEN

Annexe n° 2. Liste des personnes rencontrées

Parlementaires

Sénat

Catherine Morin-Desailly, sénatrice de la Seine-Maritime, présidente de la Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Michel Laugier, sénateur des Yvelines

Assemblée nationale

Laurent Garcia, député de Meurthe-et-Moselle

Autorités de régulation

Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP)

Elisabeth Flüry-Hérard, présidente

Yannick Faure, secrétaire général

Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP)

Jean-Pierre Roger, président

Guy Delivet, directeur général

Bertrand Houle, chargé de mission

M^e Rémy Sermier, avocat à la Cour

Autorité de régulation des communications électroniques et de la presse (ARCEP)

Sébastien Soriano, président

Cécile Dubarry, directrice générale

François Lions, directeur général adjoint

Jean Cattan, conseiller du président

Messageries de presse

Presstalis

Michèle Benbunan, présidente-directrice générale

Nicolas Sauzay, président de la Coopérative des magazines

Louis Dreyfus, président de la Coopérative des quotidiens

Isabelle Hazard, directrice commerciale

Messageries Lyonnaises de presse

José Ferreira, président-directeur général

Laurent Frances, directeur général
Christophe Dufour-Burg, administrateur
Bertrand Biette, conseiller juridique

Editeurs de presse

Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN)

Francis Morel, président
Denis Bouchez, directeur

Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM)

Bruno Lesouëf, Président
Alain Augé, Président

Union de la presse en région (UPREG)

Jean-Pierre Raffoux, responsable des études

Fédération nationale de la presse spécialisée (FNPS)

Laurent Bérard-Quélin, président
Jean-Louis Redon, président du syndicat de la presse magazine spécialisée
Yves de Keratem, administrateur de la coopérative des magazines
Catherine Chagniot, directrice

Syndicat de l'association des éditeurs de presse (SAEP)

Philippe Loison, président
Claire Dupont Solot, trésorière

Union des éditeurs d'encyclopédies par collection (UEEC)

Céleste Surugue, directeur général France d'Hachette Encyclopédies et Collections
Marc Doboin, directeur financier, Eaglemoss Ltd
Bruno Rohmer, délégué général de l'UEEC

Editeurs

Philippe Abreu, *Paris Turf*, président-directeur général
François Claverie, *Société d'exploitation de l'hebdomadaire Le Point*, directeur général
Camille Dorival, *Alternatives économiques*, présidente-directrice générale
Etienne Gernelle, *Le Point*, directeur
Fabrice Gerschel, *Philosophie magazine*, directeur de la publication
Eric Fottorino, *Le I*, directeur de la publication
Eric Karnbauer, *So Press*, directeur général

Dépositaires de presse

Syndicat national des dépositaires de presse (SNDP)

Dominique Gil, président

Pierre Ledent, trésorier

M^e Romain Ferla, avocat à la Cour

Diffuseurs de presse

Culture Presse

Daniel Panetto, président

Philippe di Marzio, directeur général

Association pour l'avenir des diffuseurs de presse (AADP)

Pierre Bloch, porte-parole

Michel Kerriou

Lagardere Travel Retail (Relay)

Vincent Romet, directeur général France

Groupe NAP – Maisons de la presse

Arnaud Ayrolles, Président

Mediakiosk

Jean-Paul Abonnenc, directeur général

Universitaires et experts

Olivier Bomsel, professeur d'économie industrielle à MINES ParisTech et directeur de la chaire d'économie des médias et des marques

Eléonore Cadou, maître de conférences en droit privé à l'Université de la Réunion

Patrick Eveno, professeur émérite à l'université Paris I, président de l'Observatoire de la déontologie de l'information

Laurence Franceschini, conseillère d'État, présidente de la Commission paritaire des publications et agences de presse

Agnès Granchet, maître de conférences à l'Institut français de presse de l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Patrick Le Floch, directeur de Sciences Po Rennes

Jean-Yves Mollier, professeur émérite d'histoire contemporaine, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

Thomas Paris, chargé de recherches au CNRS, professeur affilié à HEC

Organisations syndicales

Représentants des organisations syndicales de Presstalis

Laurent Joseph

Didier Lourdez

Guillaume Dumoulin

Stéphane Sergent

Michel Doare

Nadia Chaabane

Jean-Michel Sabatier

Stéphane Guehenneuc

Vincent Bourgain

Bruno Turbe

Alain Van Steenkiste

Eric Mascioli

Pascal Thevenoux

Représentants des organisations syndicales de MLP

Françoise Zilber

Augustin Bourguignat

Annexe n° 3. Compte-rendu de la concertation

Bien que les chiffres de vente soient en baisse, les ressources engendrées par la vente au numéro représentent pour la plupart des titres de presse française une part vitale de leur chiffre d'affaires. Une réforme de la loi Bichet est donc appelée par la majorité des acteurs auditionnés. Certains points semblent pouvoir faire l'objet d'un large accord, comme l'évolution de la régulation ou la nécessité d'assouplir les modalités de fonctionnement du « niveau 3 ». D'autres sujets sont moins consensuels : la question du statut coopératif des messageries de presse fait ainsi débat.

La majorité des entités auditionnées estiment que le mode de régulation actuel, tel que résultant de la loi Bichet, ne paraît pas adapté à la crise que traverse actuellement la distribution de la presse. Une grande partie des éditeurs interrogés semblent notamment être prêts à renoncer à une autorégulation de la profession. Il est en outre fait état par l'ensemble des représentants auditionnés d'un manque de moyens conférés à l'ARDP, qui ne peut de ce fait appréhender avec la profondeur nécessaire les aspects économiques des problématiques rencontrées.

Les représentants du secteur insistent néanmoins sur la nécessité de créer une instance de dialogue entre le régulateur et la profession. Enfin, certains acteurs saluent les décisions prises par les autorités de régulation pendant la crise que connaît actuellement le système de distribution, alors que d'autres les critiquent.

L'organisation actuelle du système de distribution de la presse en trois niveaux (messageries, dépôts et diffuseurs) suscite des réactions différentes. Si certains la jugent indispensable, d'autres la considèrent comme trop rigide, et devant évoluer pour s'adapter aux meilleurs standards logistiques du marché.

Les thématiques liées au niveau 1 ont fait ressortir les avis suivants :

- le maintien de l'obligation de faire distribuer la presse par des coopératives est une question centrale des auditions, sans qu'un consensus clair se dégage. Ainsi, l'organisation des éditeurs sous forme de coopérative est présentée par certains comme une garantie de traitement équitable de chacun des titres distribués, et par d'autres comme une raison majeure des difficultés de gouvernance rencontrées dans la filière. La forme coopérative n'a pas empêché des dérives, certains éditeurs profitant de leur droit à la distribution pour abuser de la faible pénalisation des invendus ou pour lancer un nombre excessif de nouveaux titres éphémères et sans originalité. De nombreuses propositions – parfois contradictoires – ont été formulées pendant les auditions : suppression de l'obligation de la forme coopérative, limitation de l'obligation coopérative aux seuls titres d'information politique et générale, maintien des coopératives mais évolution de leur gouvernance (création de collèges de décision au sein de chaque coopérative, non renouvellement des mandats d'administrateurs...);
- si certains acteurs regrettent le fait que le marché ne soit pas confié à un acteur unique, d'autres insistent sur la nécessité de maintenir une diversité de sociétés de distribution. A été proposée à plusieurs reprises une séparation des flux chauds et des flux froids (alors que les deux messageries traitent aujourd'hui les deux types de flux, même si les quotidiens sont concentrés chez Presstalis);
- une majorité d'acteurs considère que le fait qu'une société de distribution doive appartenir aux éditeurs distribués ne permet pas une gouvernance efficace de ces entreprises, étant donné les intérêts contradictoires du statut d'éditeur, à la fois actionnaire et client. Cette

disposition de la loi Bichet a été pointée comme responsable de la dégradation de la situation financière des messageries. Certains acteurs vont jusqu'à proposer d'interdire une participation des éditeurs au capital des messageries, si l'obligation d'être détenu par les coopératives était supprimée. Cette option permettrait selon eux d'éviter le contrôle des flux par un groupe restreint d'éditeurs ;

Concernant le niveau 2 (grossistes régionaux), les positions des acteurs sont partagées. Certains souhaitent que son existence et son mode de fonctionnement actuel soient inscrits dans la loi ; ils insistent en particulier sur le maintien d'un monopole local attribué à des acteurs logistiques (pouvant être indépendants des messageries), ce modèle étant perçu comme le plus viable économiquement. A l'inverse, d'autres entités auditionnées insistent sur la nécessité de donner de la flexibilité, par exemple en passant par la voie contractuelle.

La question de la rémunération du niveau 2 a également été fréquemment évoquée. Il est souvent fait état d'une nécessité d'adapter la rémunération aux missions effectivement remplies, et non sur la base d'une part *ad valorem* des exemplaires vendus.

Enfin, des questions ont été soulevées sur la fonction commerciale d'accompagnement des marchands de presse : certains acteurs souhaitent que les relations avec les points de vente soient réservées exclusivement aux dépositaires, alors que d'autres estiment que les messageries ont un rôle à jouer.

En ce qui concerne les marchands de journaux (niveau 3), l'ensemble des acteurs consultés s'accorde à considérer que ce maillon essentiel de la vente doit être préservé et encouragé.

La question de l'assortiment suscite des réactions fortes. De manière générale, la volonté de renforcer le dialogue commercial entre les diffuseurs d'une part et les éditeurs et les messageries d'autre part semble être partagée. Toutefois, si certains mettent l'accent sur un risque pour les petits éditeurs du référencement, ou encore la difficulté pour le diffuseur de connaître l'ensemble de ses titres et d'évaluer le potentiel commercial des nouveautés, d'autres considèrent qu'à l'exception de l'information politique et générale, le marchand doit pouvoir choisir les titres qu'il propose à ses clients, ou, à tout le moins, d'être associé à ce choix. Il est cependant reconnu qu'un droit d'accès au réseau doit être préservé pour les nouveautés, afin de ne pas pénaliser la capacité d'innovation du secteur.

Par ailleurs, si plusieurs acteurs auditionnés considèrent qu'une liberté totale doit être donnée à l'ouverture de nouveaux points de vente, d'autres mettent l'accent sur les dangers que cela pourrait faire peser sur le modèle économique de certains points de vente. La question de l'ouverture de points de vente thématiques dans les enseignes hors presse spécialisées est posée, sans faire consensus. Certains estiment que le nombre limité d'ouvertures est lié à la faiblesse de la rentabilité de la profession.

Enfin, certains acteurs considèrent que la rémunération des diffuseurs spécialistes doit être augmentée, afin de valoriser l'exposition la plus large de la presse.

En dernier lieu, plusieurs acteurs se sont interrogés sur une extension des principes de la loi Bichet à la diffusion numérique de la presse. Dans un contexte de transformation des modes de consommation de la presse, il a ainsi été souligné que l'enjeu du pluralisme est assuré par différents médias. Si le coût de la distribution en numérique diminue, le coût d'accès au consommateur (en termes de visibilité) va augmenter. Des questions ont également été soulevées sur l'adéquation des modalités d'aides à la presse avec la transformation numérique.

Annexe n° 4. Texte originel de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947

3126

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

3 Avril 1947

Arrêté fixant les pièces à fournir par les institutions de prévoyance ou de sécurité sociale, établies dans le cadre d'une ou de plusieurs entreprises, en vue d'obtenir leur agrément (rectificatif) (p. 3142).

Arrêtés portant nominations et affectations (directions régionales de la sécurité sociale) (p. 3142).

Circulaire n° 86 S. S. 47 du 21 mars 1947 relative aux versements rétroactifs des agents des cadres pour l'assurance vieillesse (p. 3142).

Ministère de la santé publique et de la population.

Arrêtés portant nominations, détachement et affectations :

Inspection de la santé (p. 3140).

Pharmaciens inspecteurs (p. 3140).

Sanatoriums (p. 3140).

Suspension de fonctions (p. 3142).

AVIS, COMMUNICATIONS ET INFORMATIONS

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Avis de concours pour le recrutement de quinze agents des cadres principaux extérieurs de la direction des finances du Maroc (p. 3142).

MINISTÈRE DES FINANCES

Avis n° 135 de l'Office des changes complétant l'avis n° 130 (p. 3142).

Avis relatif au transfert de portefeuille de contrats d'une société d'assurances (p. 3142).

MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Avis de concours pour l'emploi de commis d'ordre et de comptabilité à la caisse autonome de retraites des ouvriers mineurs (p. 3142).

Récueil des textes à l'usage des conférences de la paix. — Avis concernant la mise en vente par l'Imprimerie nationale (p. 3142).

Annonces (p. 3143).

LOIS

LOI n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques.

L'Assemblée nationale et le Conseil de la République ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1^{er}. — La diffusion de la presse imprimée est libre.

Toute entreprise de presse est libre d'assurer elle-même la distribution de ses propres journaux et publications périodiques par les moyens qu'elle jugera les plus convenables à cet effet.

Art. 2. — Le groupage et la distribution de plusieurs journaux et publications périodiques ne peuvent être assurés que par des sociétés coopératives de messageries de presse soumises aux dispositions de la présente loi.

Toutefois, la distribution des exemplaires destinés aux abonnés n'est pas régie par les prescriptions de l'alinéa ci-dessus.

TITRE I^{er}

Statut des sociétés coopératives de messageries de presse.

Art. 3. — Sous réserve des dispositions de la présente loi, les sociétés coopératives de messageries de presse sont régies par les dispositions du titre III de la loi du 24 juillet 1867.

Art. 4. — A peine de nullité, l'objet des sociétés coopératives de messageries de presse est limité aux seules opérations de distribution et de groupage des journaux et publications périodiques, édités par les associés de la société coopérative. Toutefois, cette limitation ne fait pas obstacle à l'accroissement des opérations commerciales relatives à l'utilisation des divers éléments du matériel qu'elles emploient à cet effet. Si les sociétés coopératives décident de confier l'exécution de certaines opérations matérielles à des entreprises commerciales, elles devront s'assurer une participation majoritaire dans la direction de ces entreprises, leur garantissant l'impartialité de cette gestion et la surveillance de leurs comptabilités.

Art. 5. — Le capital social de chaque société coopérative ne peut être souscrit que par les personnes physiques ou morales propriétaires de journaux et périodiques qui auront pris l'engagement de conclure un contrat de transport (ou de groupage et de distribution) avec la société.

Toute infraction aux dispositions du présent article est punie d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 50.000 à 500.000 F, ou de l'une de ces deux peines seulement, sans préjudice de la dissolution de la société, qui pourra être prononcée à la requête du ministère public.

Art. 6. — Devra être obligatoirement admis dans la société coopérative tout journal ou périodique qui offrira de conclure avec la société un contrat de transport (ou de groupage et de distribution) sur la base du barème des tarifs visé à l'article 10 ci-après.

Art. 7. — Le Gouvernement est autorisé, pendant une période d'un mois à dater de la promulgation de la présente loi, à donner, par décrets, délibérés en conseil des ministres et contresignés par tous les membres du Gouvernement, la garantie de l'Etat aux ouvertures de crédits bancaires consenties à toute société coopérative de messageries de presse qui serait constituée, conformément à l'article 5 ci-dessus, dans des conditions de contrôle garantissant aux entreprises l'accès libre et égal à ses services et ce, dans la limite totale de 200 mil-

lions de francs et d'un maximum de 50 p. 100 des dites ouvertures de crédits.

Il sera rendu compte au Parlement, pour le 30 avril 1947, des conditions dans lesquelles le Gouvernement aura usé de l'autorisation ci-dessus.

Art. 8. — L'article 49 de la loi du 24 juillet 1867, modifiée par la loi du 2 mars 1943, n'est pas applicable aux sociétés coopératives de messageries de presse.

Art. 9. — Les sociétés coopératives de messageries de presse assurant la distribution des journaux et publications périodiques doivent comprendre au moins trois associés, quelle que soit leur forme.

Art. 10. — L'administration et la disposition des biens des sociétés coopératives de messageries de presse appartiennent à l'assemblée générale, à laquelle tous les sociétaires ont le droit de participer. Quel que soit le nombre des parts sociales dont il est titulaire, chaque sociétaire ne pourra disposer, à titre personnel, dans les assemblées générales, que d'une seule voix.

Art. 11. — Tout directeur d'une société coopérative de messageries de presse doit être de nationalité française, majeur, domicilié et résidant en France, pourvu de son entière capacité civile et de la plénitude de ses droits civiques.

Les fonctions de directeur d'une société coopérative de messageries de presse assurant une distribution à l'échelon national sont incompatibles avec celles de directeur d'un journal quotidien ou d'un journal périodique ou de directeur d'une agence de presse, d'information, de repçage photographique ou de publicité et avec toutes autres fonctions soit commerciales, soit industrielles, soit agricoles qui constitueraient rémunération principale de ses activités.

Art. 12. — Le barème des tarifs de messageries est soumis à l'approbation de l'assemblée générale. Il s'impose à toutes les entreprises de presse clientes de la société coopérative.

Art. 13. — Les excédents nets résultant de la gestion et non réinvestis en matériel d'exploitation, pour chacun des exercices, sont répartis entre les associés au prorata des chiffres des affaires faites avec la société coopérative par chaque associé.

Une fraction au moins égale à 25 p. 100 des excédents distribués est attribuée à l'ensemble du personnel de l'entreprise.

Art. 14. — La comptabilité des sociétés coopératives de messageries de presse doit être tenue conformément aux dispositions d'un plan comptable qui sera arrêté par un règlement d'administration publique. Le bilan des dites sociétés devra être établi conformément à ce plan.

Art. 15. — Toute société coopérative de messageries de presse doit publier, chaque année, dans un délai de six mois après la clôture de l'exercice comptable, dans un bulletin d'annonces légales :

1° Le dernier bilan social approuvé ;

2° Le montant des subventions et prêts d'argent, sous quelque forme que ce soit, tels que dons, versements ou comptes

courants, avances sur commandes, etc., lorsqu'une telle opération dépasse 50.000 francs, avec mention des noms, professions, nationalités et domiciles des bailleurs de fonds.

Les infractions au présent article seront punies d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 50.000 à 500.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement.

Art. 16. — Le contrôle de la comptabilité et de la documentation financière visée à l'article ci-dessus est assuré par le secrétariat permanent du conseil supérieur des messageries de presse créé par la présente loi.

Les résultats de ces vérifications seront communiqués au parquet territorialement compétent, au service de documentation rattaché au département ministériel chargé de l'information et au conseil supérieur des messageries de presse.

Le ministre chargé de l'information et le ministre des finances pourront, d'autre part, demander à des magistrats de la cour des comptes de procéder à toutes vérifications de la comptabilité des sociétés coopératives de messageries de presse.

TITRE II

Du conseil supérieur des messageries de presse.

Art. 17. — Il est créé un conseil supérieur des messageries de presse dont le rôle est de coordonner l'emploi des moyens de transports à longue distance utilisés par les sociétés coopératives de messageries de presse, de faciliter l'application de la présente loi et d'assurer le contrôle comptable par l'intermédiaire de son secrétariat permanent.

Art. 18. — Le conseil supérieur des messageries de presse est composé comme suit :

Un représentant du ministre des finances.

Un représentant du ministre des affaires étrangères.

Un représentant du ministre de l'économie nationale.

Un représentant du ministre des transports.

Un représentant du ministre chargé des postes, télégraphes et téléphones.

Un représentant du ministre chargé de l'information.

Trois représentants des sociétés coopératives de messageries de presse désignés par les organisations professionnelles les plus représentatives ou, à défaut, par une assemblée générale des sociétés coopératives de messageries de presse.

Neuf représentants des organisations professionnelles de presse les plus représentatives.

Deux représentants des dépositaires de journaux et publications périodiques désignés par les organisations professionnelles les plus représentatives ou, à défaut, par une assemblée générale des dépositaires.

Un représentant des entreprises commerciales concourant à la distribution de la presse.

Trois représentants du personnel occupé dans les entreprises de messageries de presse désignés par les organisations syndicales les plus représentatives.

Le président de la Société nationale des chemins de fer français ou son représentant.

Le président de la compagnie Air France.

Le président de l'organisation professionnelle la plus représentative des transporteurs par route.

Le président du conseil supérieur des messageries de presse est élu pour un an par les membres du conseil; il est rééligible.

Il nomme les membres du secrétariat permanent.

Les frais afférents au fonctionnement du conseil et du secrétariat sont à la charge des sociétés coopératives de messageries de presse régies par la présente loi.

TITRE III

Du sort des biens des messageries Hachette.

Art. 19. — En attendant l'organisation des sociétés coopératives prévues par la présente loi, les réquisitions actuellement en vigueur sont maintenues et régularisées. Le ministre chargé de l'information et le ministre chargé des postes, télégraphes et téléphones laissent les biens sur lesquels portent les réquisitions à la disposition des messageries françaises de presse, ou de toute société qui pourrait provisoirement leur être substituée, contre le paiement d'une juste indemnité. Un cahier des charges subordonnera cette mise à la disposition à l'engagement pris par le bénéficiaire de la réquisition de traiter sur un plan d'égalité tous les journaux, indépendamment de leur orientation politique. Seules, les considérations commerciales et techniques entrent en ligne de compte pour l'établissement du prix de la distribution.

Art. 20. — Une loi ultérieure fixera le sort du matériel et des entreprises de distribution actuellement réquisitionnés.

Art. 21. — Le conseil supérieur des messageries de presse nommera auprès de chaque coopérative un commissaire pris dans son sein parmi les représentants de l'Etat.

Ce commissaire pourra s'opposer, après avis du conseil supérieur des messageries de presse, à toute décision altérant le caractère coopératif de la société ou compromettant son équilibre financier.

Il pourra également exercer son contrôle sur les entreprises commerciales visées à l'article 4 et dans lesquelles les coopératives de messageries de presse auraient une participation majoritaire.

Il pourra s'opposer à toute décision de ces entreprises qui aurait pour conséquence d'altérer le caractère coopératif ou de com-

promettre l'équilibre financier des sociétés visées à l'article 2. Ce contrôle sera limité au seul secteur des messageries.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 2 avril 1947.

VINCENT AURIOL.

Par le Président de la République :
Le président du conseil des ministres,
PAUL RAMADIER.

Le ministre d'Etat,
vice-président du conseil,
MAURICE THOREZ.

Le ministre d'Etat,
vice-président du conseil,
PIERRE-HENRI TEITGEN.

Le ministre d'Etat,
FÉLIX COUIN.

Le ministre d'Etat,
YVON DELBOS.

Le ministre d'Etat,
MARCEL ROCHLORE.

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
ANDRÉ MARIE.

Le ministre des affaires étrangères,
GEORGES BIDAULT.

Le ministre de l'intérieur,
ÉDUAUD DUPREUX.

Le ministre de la défense nationale,
FRANÇOIS BILLOUX.

Le ministre de la guerre,
PAUL COSTE-FLORET.

Le ministre de la marine,
LOUIS JACQUINOT.

Le ministre de l'air,
ANDRÉ MAROSELLI.

Le ministre des finances,
SCHUMAN.

Le ministre de l'économie nationale,
A. PHILIP.

Le ministre de l'agriculture,
TANGUY PRIGENT.

Le ministre de la production industrielle,
ROBERT LACOSTE.

Le ministre de l'éducation nationale,
M.-E. NARCELEX.

Le ministre des travaux publics
et des transports,
JULES MOCH.

Le ministre de la France d'outre-mer,
MARIUS MOUTET.

Le ministre du travail
et de la sécurité sociale,
A. CROIZAT.

Le ministre de la santé publique
et de la population,
GEORGES MARRANE.

Le ministre de la reconstruction
et de l'urbanisme,
CHARLES TILLOX.

Le ministre du commerce,
JEAN LETOURNEAU.

Le ministre de la jeunesse,
des arts et des lettres,
PIERRE BOURDAN.

Le ministre des anciens combattants,
et victimes de la guerre,
FRANÇOIS MITTERRAND.

Annexe n° 5. Éléments d'analyse comparative

Les éléments d'analyse comparative présentés ci-dessous et synthétisés par la direction générale des médias et des industries culturelles portent sur les pays suivants : Allemagne, Italie, Espagne, Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, Suède.

I. La France semble être le seul grand pays européen à s'être dotée d'une loi dans le domaine de la distribution de la presse

Dans les pays étudiés, l'organisation de cette distribution est laissée à l'appréciation de ses acteurs, dans un cadre interprofessionnel, et est soumise au droit commun de la concurrence. Les dispositions législatives spécifiques à la presse pouvant s'appliquer portent sur des champs très restreints par rapport à ceux couverts par la loi Bichet :

- en *Italie*, la loi impose un principe de non-discrimination vis-à-vis des éditeurs et titres de presse, qui s'impose aux points de vente et aux distributeurs locaux ;
- en *Allemagne*, depuis 2012, la loi exclut les accords interprofessionnels entre les éditeurs et les grossistes du champ de l'interdiction des ententes. Ces accords bénéficient d'une clause dérogatoire au droit commun de la concurrence. La cour fédérale de justice a estimé (6 octobre 2015) que cette disposition était compatible avec le droit de l'Union européenne (art. 106 § 2 TFUE relatif aux SIEG) ; l'arrêt fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle actuellement pendant.

Il n'y a pas de contraintes législatives spécifiques à la distribution de la presse vendue au numéro en *Espagne* ou au *Royaume-Uni*.

Il n'existe d'autorité publique de régulation de la distribution de la presse vendue au numéro dans aucun des pays étudiés. Les autorités de la concurrence peuvent jouer un rôle par application du droit commun, par exemple en ce qui concerne l'ouverture de points de vente ou la concurrence entre plusieurs distributeurs sur un même territoire.

II. L'organisation logistique fréquemment retenue dans les pays étudiés : concurrence entre distributeurs nationaux au niveau 1, zones d'exclusivité territoriale pour le niveau 2 et distribution directe pour les quotidiens

En *Allemagne*, il existe dix distributeurs de niveau 1, certains appartenant à des groupes de presse. En 2008, la moitié des distributeurs de niveau 1 représentaient trois quarts du marché. Les quotidiens sont cependant le plus souvent distribués directement par des distributeurs locaux, parce que leur couverture est régionale. Au niveau local, il existe 68 territoires, sur chacun desquels un seul grossiste peut opérer en monopole (sauf à Berlin et Hambourg, où existent des duopoles), les éditeurs lui ayant transféré les droits de distribution ; un grossiste peut opérer sur plusieurs territoires tant qu'il ne concurrence pas un autre. Les territoires, dont le nombre évolue régulièrement (90 en 2008), ne correspondent pas au découpage administratif et sont déterminés par accord interprofessionnel. La forme juridique des grossistes est analogue aux SARL en France. 11 comprennent au moins un éditeur à leur capital, les autres sont indépendants.

En *Italie*, les éditeurs, en général, assurent le transport vers les sept distributeurs nationaux (trois appartenant à des groupes de presse et captant 60 % du marché, quatre étant indépendants et représentant 40 % du marché) de niveau 1, qui sont des sociétés commerciales et mises en concurrence. Au niveau 2, il existe environ 100 distributeurs locaux (- 75 % depuis

les années 1980), soit indépendants (pour la plupart), soit dépendant de filiales de groupes de presse. Chacun opère sur un territoire déterminé (d'une taille équivalente à celle d'un département français) ; plusieurs peuvent opérer sur ce territoire mais sur des types de produits différents (quotidiens, magazines). De fait, la plupart sont en situation de monopole. Ils diversifient leurs revenus en proposant des services annexes aux petits éditeurs (promotion commerciale, etc.) et de nouveaux produits aux diffuseurs (recharges de téléphone, etc.). En 2008, 10 % des grossistes, actifs dans les grandes villes, réalisaient un tiers des ventes. Si les éditeurs assurent environ 20 % de la distribution aux points de vente, 80 % de celle-ci implique les distributeurs.

En *Espagne*, il existe quatre grands distributeurs nationaux, qui sont des sociétés privées – appartenant pour la plupart à des éditeurs – et mises en concurrence ; ainsi, le plus grand éditeur de magazines a récemment changé de distributeur. Ils acheminent principalement les magazines, et très peu les quotidiens. Au niveau 2, il existe 87 distributeurs locaux qui reçoivent les volumes (principalement les magazines) du niveau 1 ; cependant, pour les quotidiens, les volumes sont en général reçus directement des éditeurs. En 2008, environ 15 % des distributeurs locaux étaient indépendants, 45 % comprenaient au moins un éditeur au capital, le reste étant des filiales de distributeurs nationaux. Pour les quotidiens, seul un grossiste, comprenant souvent au moins un éditeur au capital, opère en monopole de fait dans l'une des 50 provinces. Pour les autres publications, la concurrence se limite, le plus souvent, à deux grossistes par province.

Au *Royaume-Uni*, les quotidiens sont directement distribués par des distributeurs locaux (113 centres de distribution mais trois d'entre eux représentaient près de 90 % du marché en 2008) vers les points de vente. En 2008, dans 70 % des territoires (correspondant aux 124 *postcodes* du pays) définis par les éditeurs, un seul grossiste opère. Les magazines sont distribués par un distributeur national (niveau 1) vers les distributeurs locaux (niveau 2). Sur les 15 distributeurs nationaux en activité en 2008, trois représentaient 74 % du marché des magazines.

Ainsi, seule l'Italie dispose d'un niveau 1 pour les quotidiens ; ailleurs, les quotidiens sont le plus souvent distribués directement par les distributeurs locaux. En revanche, l'organisation avec un niveau 1 est la règle pour la distribution des magazines.

III. Les rémunérations sont le plus souvent définies par le biais de relations contractuelles

Au *Royaume-Uni*, des accords interprofessionnels déterminent les services minimums que doivent fournir l'éditeur et/ou le distributeur national au grossiste. La rémunération des distributeurs, sous forme de commission, est négociée entre l'éditeur et le distributeur national, d'une part, et entre ce dernier et le grossiste, d'autre part. C'est le grossiste qui définit, soit avec l'éditeur, soit avec le distributeur national, les quantités à livrer aux diffuseurs ; les grandes chaînes de diffuseurs disposent donc d'un fort pouvoir de négociation. La rémunération du point de vente est négociée entre le grossiste et l'ensemble des points de vente, sous forme d'une commission exprimée en pourcentage du prix de vente, fixé par l'éditeur.

En *Allemagne*, des accords interprofessionnels entre les éditeurs et les distributeurs définissent les quantités à distribuer et les types de points de vente vers lesquels les livrer. La rémunération des distributeurs, pour les quotidiens, est négociée dans chaque région de distribution. Il en va de même pour la rémunération des points de vente, toujours pour les quotidiens. Le prix de vente est fixé par l'éditeur.

En *Italie*, l'éditeur fixe les prix de vente et les quantités à répartir. Il demeure propriétaire des volumes jusqu'à leur vente finale. Le distributeur national est rémunéré par une commission sur le prix de vente, négociée librement avec les éditeurs et composée d'une partie principale fixe et d'une partie variable tenant compte du taux d'inventus. La commission des distributeurs locaux, également assise sur le prix de vente, est en général inférieure à celle des distributeurs nationaux. La rémunération du point de vente est négociée par accord interprofessionnel entre les représentants des marchands de journaux et ceux des éditeurs, sous forme également d'une commission sur le prix de vente (19 % du prix HT). Un système d'information relatif aux flux et stocks relie les éditeurs et les distributeurs.

En *Espagne*, l'éditeur fixe le prix de vente sur lequel est prélevée une commission par le diffuseur, établie par des « usages ».

En Allemagne, en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni est prévu un droit de retour des inventus ; leur coût est donc, en contrepartie, supporté par les éditeurs. Le taux de retour est par exemple très élevé en Allemagne (50 % de la valeur) et en Italie (35 % des tirages). La gestion des inventus engendre cependant des coûts pour tous les distributeurs.

Les points de vente sont en général mieux rémunérés dans les pays étudiés qu'en France.

Pour les quotidiens, en 2008, les coûts de distribution, liés aux commissions du réseau, ont été estimés à 26 % en Espagne, à plus de 30 % en Allemagne et en Italie (hors frais de transport entre l'imprimerie et le dépôt national, laissés à la charge de l'éditeur) et entre 26 % et 30 % au Royaume-Uni. Ils étaient alors compris entre 25 % et 46 % en France.

Il n'existe d'aides publiques directes en faveur d'entreprises de distribution de la presse dans aucun des pays étudiés. Cependant, en Suède, *via* l'autorité de régulation des médias, des aides à la distribution (4,9 M€ en 2015, soit près de 10 % des aides directes) peuvent être obtenues par les éditeurs qui renoncent à distribuer eux-mêmes leurs volumes, ce qui représente une aide indirecte aux distributeurs qui récupèrent ainsi une part des flux.

IV. Un recul du nombre de points de vente est observé dans la plupart des pays

En *Italie*, un décret-loi de 2017 a libéralisé l'ouverture de points de vente, auparavant soumise à autorisation préalable. La vente de la presse peut également désormais avoir lieu dans des supermarchés, des tabacs, etc. Les communes peuvent cependant définir des zones dans lesquelles l'ouverture de nouveaux points de vente peut être limitée, au regard de l'offre existante, de la demande, de la protection de l'environnement. La région définit la politique d'ouverture de points de vente. L'Italie compte 30 000 points de vente (-6 % en dix ans), principalement indépendants. Les kiosques, en 2008, représentaient 85 % du chiffre d'affaires et 87 % des points de vente. A noter que la part des abonnements est très faible dans ce pays.

L'ouverture de points de vente (21 000, - 34 % par rapport à 2002) est également libre en *Espagne*. En 2017, les kiosques à journaux représentent 31 % des points de vente. La part des chaînes et des grandes surfaces, tant en nombre qu'en valeur, est encore limitée.

L'Allemagne est caractérisée par un nombre très élevé de points de vente (110 000), eux-mêmes très divers (kiosques, supermarchés, commerces, etc.), mais seulement un sur quatre est spécialisé. Il existe en outre des « cercles de lecture », fonctionnant sur un système de location de magazines, ainsi que des ventes en gares et en aéroports.

Il existe 54 000 points de vente au *Royaume-Uni*. Leur nombre avait augmenté pendant les années 1990 à la suite d'une décision de l'autorité de la concurrence (en 1994) assouplissant

leurs conditions d'ouverture. La part de marché des grandes surfaces a augmenté pendant les années 1990 et 2000, pour atteindre 40 % en 2007 (toutefois, leur captation concerne bien davantage les magazines que les quotidiens).

En *Suède*, il existait moins de 11 000 points de vente en 2008 (- 15 % en six ans), ce qui s'explique par une population certes plus faible (10 millions) mais un territoire vaste. La part des grandes surfaces dans les ventes tend à s'accroître.

Sources utilisées

- Inspection générale des finances (2008), *La situation de la presse quotidienne dans quatre pays européens*
- Conseil supérieur des messageries de presse (2008), *Synthèse comparative de la distribution de la presse en Europe*
- Mazars (2014), *Assistance à l'analyse des tarifs des sociétés de messagerie et de leurs modalités d'application*, Rapport pour le CSMP
- Service économique régional en Allemagne (2017), *La distribution de la presse en Allemagne*
- Service économique régional en Espagne (2017), *Distribution de la presse espagnole au numéro*
- Service économique régional en Italie (2017), *La distribution de la presse au numéro*

Annexe n° 6. Nouveaux concepts de points de vente

a) Kiosques parisiens



DIX PROPOSITIONS POUR MODERNISER LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE
Rapport au ministre de l'Économie et des Finances et à la ministre de la Culture

b) Maison de la presse



Annexe n° 7. Avant-projet de loi relatif à la distribution de la presse

Article 1^{er}

Le code des postes et des communications électroniques est ainsi modifié :

I. Le livre III devient le livre IV.

II. Après le livre II, il est inséré un livre III ainsi rédigé :

« LIVRE III

« LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE

« TITRE Ier : Dispositions générales

« Article L. 98-1. - La diffusion de la presse est libre.

« Article L. 98-2. – Toute entreprise de presse est libre d'assurer la distribution de ses propres journaux et publications périodiques par les moyens qu'elle juge les plus appropriés à cet effet.

« Article L. 98-3. – Lorsque la distribution de plusieurs journaux et périodiques imprimés vendus au numéro est groupée, elle est régie par les dispositions du présent livre.

« La distribution des exemplaires destinés aux abonnés n'est pas régie par le présent livre.

« Article L. 98-4. - Les journaux et publications périodiques visés par le présent livre sont [ceux qui remplissent les conditions permettant de bénéficier des tarifs de presse mentionnés à l'article L. 4.] [les publications de presse au sens de l'article 1 de la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse].

« Article L. 98-5. – Hors le cas où l'entreprise de presse la réalise elle-même, la distribution groupée des journaux et publications périodiques est assurée par des sociétés agréées.

« Article L. 98-6. – Toute entreprise de presse a droit à la distribution de ses journaux et publications périodiques par une société agréée selon des conditions transparentes, efficaces et non discriminatoires.

« La presse d'information politique et générale est distribuée selon des modalités permettant d'en garantir l'indépendance et le pluralisme.

« Article L. 98-7. – « Toute société agréée est tenue de faire droit, dans des conditions techniques et financières raisonnables et compatibles avec les principes énoncés à l'article L. 98-6, à la demande de distribution de ses journaux et publications périodiques d'une entreprise de presse si elle est justifiée au regard, d'une part, des besoins du demandeur, d'autre part, des caractéristiques de l'offre de la société agréée.

« Article L. 98-8. – « Aucun point de vente ne peut s'opposer à la distribution d'un titre de presse d'information politique et générale.

« Les coûts spécifiques qui sont induits par la distribution des quotidiens qui ne peuvent être évités sont répartis entre toutes les entreprises de presse au prorata de leur chiffre d'affaires et au bénéfice des sociétés qui les supportent.

DIX PROPOSITIONS POUR MODERNISER LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE

Rapport au ministre de l'Économie et des Finances et à la ministre de la Culture

« Article L. 98-9. – Aucun service de communication au public en ligne assurant la diffusion numérique groupée de services de presse en ligne ou de versions numérisées de journaux ou publications de presse ne peut s'opposer à la diffusion d'un service de presse en ligne d'information politique et générale ou de la version numérisée d'un titre d'information politique et générale, dans des conditions techniques et financières raisonnables et non-discriminatoires.

ARTICLE A INSERER EN FONCTION DU CHOIX RETENU SUR L'INSTALLATION DES POINTS DE VENTE (cf. Article L. 99-3)

[« Article L. 98-X. L'installation des points de vente est libre.]

« Article L. 98-10. – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application des articles L.98-7 et L. 98-8.

« TITRE II : La régulation de la distribution de la presse

« Chapitre 1er : Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse

« Article L. 99-1. - L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse est chargée de veiller, dans le respect des principes énoncés au titre premier du présent livre, à la continuité et à l'efficacité économique de la distribution de la presse.

« Elle s'assure du respect, par les sociétés de distribution agréées, des obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires afférentes à la distribution de la presse.

« Article L. 99-2. – L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse est consultée sur les projets et propositions de loi ou projets de textes réglementaires relatifs à la distribution de la presse. Elle peut être saisie pour avis par le ministre chargé de la communication et le ministre chargé de l'économie de toute question relevant de sa compétence.

« Article L. 99-3. – Afin d'assurer l'exécution de ses missions, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse :

« 1° Etablit un cahier des charges fixant les conditions que doivent respecter les sociétés assurant la distribution de la presse ;

« 2° Agrée les sociétés assurant la distribution de la presse au regard des critères définis dans le cahier des charges ;

« 3° Détermine, après examen de la proposition formulée par chaque société de distribution agréée ou, en l'absence de proposition, d'office après l'en avoir informée, les modalités de l'encadrement pluriannuel des tarifs de ses prestations, dans le respect des principes d'efficacité et de non-discrimination. Elle est informée par la société agréée, avant leur entrée en vigueur, des conditions techniques, tarifaires et contractuelles de ses prestations. Dans un délai de deux mois à compter de cette transmission, elle émet un avis public ;

« 4° S'assure que les conditions de distribution applicables à la presse d'information politique et générale en respectent le pluralisme et l'indépendance ;

« 5° Détermine pour les autres catégories de presse, selon des critères objectifs et non discriminatoires, les conditions d'assortiment des titres et de plafonnement des quantités servis aux points de vente ;

« 6° Détermine les principes relatifs aux conditions [d'installation et] de rémunération des points de vente ;

« 7° Sanctionne les manquements constatés dans les conditions prévues à l'article L. 99-5 ;

« 8° En cas d'atteinte grave et immédiate à la distribution de la presse, peut prendre des mesures conservatoires en vue d'assurer la continuité de cette distribution. Ces mesures doivent rester strictement limitées à ce qui est nécessaire pour faire face à l'urgence.

« Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article.

« Article L. 99-4. – Afin de veiller au caractère transparent, efficace et non discriminatoire de l'offre des sociétés agréées assurant la distribution groupée de la presse, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse précise les règles de comptabilisation des coûts par ces sociétés et établit les spécifications des systèmes de comptabilisation qu'elles doivent mettre en œuvre et utiliser.

« L'Autorité reçoit communication des résultats des vérifications des commissaires aux comptes, sans que puisse lui être opposé le secret professionnel. Elle fait vérifier annuellement, aux frais de chaque société, par un organisme qu'elle agréé, compétent et indépendant du distributeur, la conformité des comptes aux règles qu'elle a établies.

« Article L. 99-5. – L'Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse peut, d'office ou à la demande du ministre chargé de la communication, d'une organisation professionnelle, d'une personne physique ou morale concernée ou d'une société de distribution agréée, prononcer des sanctions à l'encontre d'une société de distribution agréée.

« Ce pouvoir de sanction est exercé dans les conditions suivantes.

« I. – En cas de manquement de la société de distribution agréée aux dispositions législatives ou réglementaires afférentes à son activité ou aux textes et décisions pris en application de ces dispositions, l'Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse la met en demeure de s'y conformer dans un délai déterminé ; ce délai ne peut être inférieur à un mois, sauf en cas de manquement grave et répété.

La mise en demeure peut être assortie d'obligations de se conformer à des étapes intermédiaires dans le même délai. Elle est motivée et notifiée à l'intéressé. L'Autorité peut rendre publique cette mise en demeure.

« II. – Lorsque l'intéressé ne se conforme pas dans les délais fixés à la mise en demeure prévue au I ou aux obligations intermédiaires dont elle est assortie, l'Autorité peut, après instruction conduite par ses services, notifier des griefs à la personne en cause. Elle transmet alors le dossier d'instruction à la formation restreinte.

« III. – Après que la personne en cause a reçu notification des griefs, a été mise à même de consulter le dossier et de présenter ses observations écrites et avant de prononcer une sanction, la formation restreinte procède, selon une procédure contradictoire, à l'audition du représentant de l'Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse et de la personne en cause.

« La formation restreinte peut, en outre, entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile.

« La formation restreinte peut prononcer les sanctions suivantes :

« a) un avertissement, la suspension ou le retrait de de l'agrément ;

« b) une sanction pécuniaire dont le montant est proportionné à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressé, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont tirés, sans pouvoir excéder 5 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos, ce plafond étant porté à 10 % en cas de nouvelle infraction. A défaut d'activité antérieure permettant de déterminer ce plafond, le montant de la sanction ne peut excéder 150 000 €, porté à 375 000 € en cas de nouvelle violation de la même obligation.

« Lorsque la société de distribution agréée communique des informations inexactes, refuse de fournir les informations demandées ou fait obstacle au déroulement de l'enquête menée par les fonctionnaires ou agents habilités, il encourt, au titre de cette infraction, une sanction pécuniaire qui ne peut excéder 15 000 €.

« Lorsque le manquement est constitutif d'une infraction pénale, le montant total des sanctions prononcées ne peut excéder le montant de la sanction encourue le plus élevé.

« Lorsque la formation restreinte a prononcé une sanction pécuniaire devenue définitive avant que le juge pénal ait statué définitivement sur les mêmes faits ou des faits connexes, celui-ci peut ordonner que la sanction pécuniaire s'impute sur l'amende qu'il prononce.

« Les sanctions pécuniaires sont recouvrées comme les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine.

« IV. – L'Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse et la formation restreinte ne peuvent être saisies de faits remontant à plus de trois ans, s'il n'a été fait aucun acte tendant à leur recherche, leur constatation ou leur sanction.

« V. – Les décisions de la formation restreinte sont motivées et notifiées à l'intéressé. Elles peuvent être rendues publiques dans les publications, journaux ou services de communication au public par voie électronique choisis par la formation restreinte, dans un format et pour une durée proportionnés à la sanction infligée. Elles peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction et d'une demande de suspension présentée conformément à l'article L. 521-1 du code de justice administrative, devant le Conseil d'État.

« Article L. 99-6. - L'Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse peut, de manière proportionnée aux besoins liés à l'accomplissement de ses missions, et sur la base d'une décision motivée, recueillir, auprès des sociétés agréées assurant la distribution de la presse, toutes les informations ou documents nécessaires pour s'assurer du respect par ces personnes des dispositions législatives ou réglementaires afférentes à leur activité, des décisions prises pour garantir la mise en œuvre de ces dispositions et des prescriptions du titre en vertu duquel ces personnes exercent leur activité.

« Article L. 99-7. - Il est institué auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse un comité consultatif de la distribution de la presse, qui peut être consulté sur toute question relative à la distribution de la presse et aux relations entre les entreprises de presse, les sociétés de distribution agréées et les points de vente.

« Le comité est présidé par le président de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ou son représentant. Il associe l'ensemble des acteurs impliqués dans la distribution de la presse.

« Chapitre II : Règlement des différends et des litiges

« Article L. 99-8. – En cas de différend entre une entreprise de presse et une société de distribution agréée ou entre deux sociétés de distribution agréées, l'Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse peut être saisie par l'une ou l'autre des parties. L'Autorité s'assure que les conditions techniques et tarifaires offertes sont transparentes, efficaces et non discriminatoires.

« En particulier, en cas de refus ou en l'absence d'accord sur les modalités de distribution, y compris tarifaires, entre une entreprise de presse et une société de distribution agréée l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse peut être saisie du différend relatif à cette demande par l'entreprise de presse ou la société agréée. L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse peut alors, par décision motivée, enjoindre à la société agréée toute mesure propre à assurer la distribution des journaux et publications périodiques de l'entreprise de presse.

« En cas de différend entre un éditeur de service de presse en ligne d'information politique et générale ou de la version numérisée d'un titre d'information politique et générale et un service de communication au public en ligne assurant la diffusion numérique groupée de services de presse en ligne ou de versions numérisées de journaux ou publications de presse, l'Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse peut également être saisie par l'une ou l'autre des parties. L'Autorité s'assure que les conditions techniques et tarifaires offertes sont raisonnables et non discriminatoires.

« Dans l'un et l'autre cas, elle se prononce dans un délai de quatre mois, après avoir mis les parties à même de présenter leurs observations.

« Ces décisions peuvent faire l'objet, devant la cour d'appel de Paris, d'un recours en annulation ou en réformation dans le délai d'un mois à compter de leur notification. La cour d'appel de Paris peut également être saisie si, à l'expiration du délai mentionné, l'Autorité de régulation des communications électroniques des postes et de la distribution de la presse ne s'est pas prononcée.

« Article L. 99-9. – Sans préjudice de l'action publique, sont soumis à une conciliation préalable devant le médiateur du livre et de la presse les litiges relatifs à l'application des dispositions du présent livre qui impliquent un point de vente.

« Le médiateur favorise, dans le respect de la liberté de négociation commerciale des parties, le règlement amiable des litiges qui font l'objet d'une procédure de conciliation.

« Il peut entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile et inviter les parties à lui fournir toutes les informations qu'il estime nécessaires pour les besoins de sa mission de conciliation.

« Lorsque le médiateur constate l'existence d'un accord entre les parties, il rédige un procès-verbal précisant les mesures à adopter par celles-ci pour le mettre en œuvre. En l'absence d'accord à l'issue de la procédure de conciliation, il peut adresser aux parties une recommandation proposant les mesures qui lui paraissent de nature à résoudre le litige.

« Il peut rendre public le procès-verbal de conciliation ou la recommandation visés à l'alinéa précédent, sous réserve du respect du secret des affaires.

« Si la procédure de conciliation n'a pas abouti à un règlement amiable dans un délai de deux mois, le différend peut être soumis par l'une ou l'autre des parties à la juridiction compétente.

« Le médiateur exerce sa mission dans le respect des compétences de l'Autorité de la concurrence. ».

III. A la première phrase du premier alinéa de l'article L. 130, les mots : « et des postes » sont remplacés par les mots : « , des postes et de la distribution de la presse » et après les mots : « , des postes » sont insérés les mots : « , de la distribution de la presse » ;

IV. A la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L. 131, les mots « ou de l'informatique » sont remplacés par les mots « , de l'informatique ou de la presse. ».

V. A la première phrase de l'article L. 135, après les mots « communication électronique » sont ajoutés les mots « , celui de la distribution de la presse ».

VI. L'article L. 135 est ainsi modifié :

1° Après le 1°, il est inséré un 1° bis ainsi rédigé :

« 1° bis Présente les mesures relatives à la distribution de la presse qui ont été mises en œuvre en application des dispositions du Livre III ; » ;

2° Après le 3°, il est inséré un 3° bis ainsi rédigé :

« 3° bis Dresse l'état de la distribution de la presse et rend compte de l'application des dispositions du Livre III en proposant, le cas échéant, des modifications de nature législative ou réglementaire qu'elle estime appropriées ; » ;

4° Au septième alinéa, devenu le neuvième alinéa, les mots : « le secteur » sont remplacés par les mots : « les secteurs », les mots : « et sur celui des postes » sont remplacés par les mots : « , des postes et de la distribution de la presse » et après la référence : « L. 33-1 » sont insérés les mots : « et les sociétés de distribution agréées mentionnées à l'article L. 98-5 ».

Article 2

A l'article 144 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, les mots : « médiateur du livre » sont remplacés par les mots : « médiateur du livre et de la presse ».

Article 3

La loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques est abrogée.

Article 4

La présente loi entre en vigueur à la date d'entrée en vigueur des décrets pris pour son application, et au plus tard le 31 mars 2019.

Le cahier des charges mentionné à l'article L. 99-3 est rendu public par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse au plus tard le [31 décembre 2019] [31 mars 2020].

DIX PROPOSITIONS POUR MODERNISER LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE

Rapport au ministre de l'Économie et des Finances et à la ministre de la Culture

Dans l'attente de décisions nouvelles prises par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en application des compétences qui lui sont conférées par la présente loi, et sauf avis contraire de sa part, les décisions prises par le Conseil supérieur des messageries de presse et homologuées par l'Autorité de régulation de la distribution de la presse selon les termes de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques restent applicables.

DIX PROPOSITIONS POUR MODERNISER LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE
Rapport au ministre de l'Économie et des Finances et à la ministre de la Culture