



COMMISSION DE LA CULTURE,  
DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION

PROJET DE LOI  
RELATIF À LA MODERNISATION DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE

Rapport n° 501 (2018-2019) de M. Michel Laugier, fait au nom de la commission  
de la culture, de l'éducation et de la communication

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication, réunie le mercredi 15 mai 2019 sous la présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, a examiné le rapport de M. Michel Laugier et établi son texte sur le projet de loi n° 451 (2018-2019) relatif à la modernisation de la distribution de la presse, déposé en première lecture sur le bureau du Sénat le 10 avril 2019 et sur lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée.

**I. Un système de distribution de la presse unique au monde**

**1. La loi « Bichet » du 2 avril 1947**

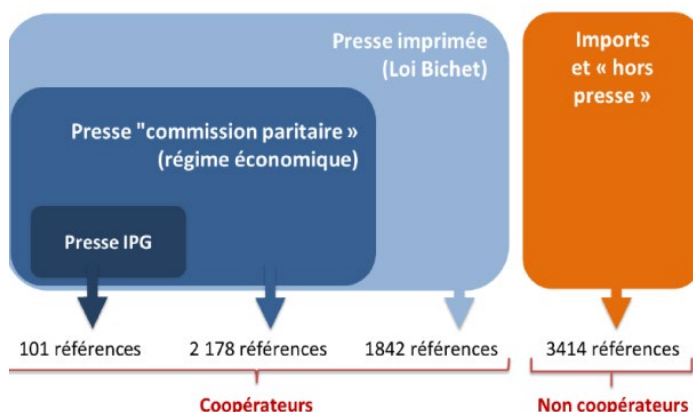
Issue des travaux du Conseil national de la Résistance, la loi « Bichet » du 2 avril 1947 *relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques* organise depuis plus de **70 ans** la distribution de la presse en France.

Cette loi a permis la mise en place d'un système **unique au monde** de distribution des journaux sur l'ensemble du territoire, qui marque la place éminente de la presse dans la vitalité démocratique de notre pays.

**2. Une organisation en trois niveaux complémentaires**

La distribution de la presse nationale en France est divisée en **trois niveaux**, des deux messageries Presstalis et les MLP aux plus de 23 000 diffuseurs. La presse régionale, pour sa part, a fait le choix dès l'origine d'être diffusée par ses propres canaux.

Pour bénéficier des services des messageries, les éditeurs sont tenus de se regrouper : c'est le **système coopératif**. La loi garantit que les messageries, par le biais des coopératives, sont contrôlées par les éditeurs.



**3. Un secteur autorégulé**

Avec la liberté de diffusion et la solidarité entre éditeurs, le principe coopératif constitue l'un des trois piliers de la distribution de la presse.

Le respect de ces principes est assuré par une régulation **bicéphale**, composée du **Conseil supérieur des messageries de presse** (CSMP), qui représente la profession, et de **l'Autorité de régulation de la distribution de la presse** (ARDP), chargée de valider les décisions prises par le CSM.

## Un système de distribution organisé en trois « niveaux »

### EDITEURS



### NIVEAU 1

*Messageries de presse*



Elle reçoivent les journaux des éditeurs et assurent leur répartition sur le territoire. Elles récupèrent les sommes auprès des dépositaires et reversent leur part aux éditeurs.

**2 messageries**, dont les coopératives de presse sont actionnaires, se partagent le marché :

- pour 75 %, **Presstalis**, ex-NMPP, qui assure seule la distribution des quotidiens nationaux (9 titres), et de 2 000 magazines. Son capital est détenu par deux coopératives, l'une détenue par les quotidiens, l'autre par les magazines
- pour 25 %, les **Messageries Lyonnaises de Presse** (MLP), qui distribuent 3 433 magazines



### NIVEAU 2

*Dépositaires de presse*



Il reçoivent les exemplaires adressés par les messageries. Ils bénéficient d'une exclusivité de distribution sur une zone géographique donnée. Ils récupèrent le produit des ventes auprès des diffuseurs, et le remontent aux Messageries

**Leur nombre a très fortement diminué : 2 840 en 1987 => 64 au 1<sup>er</sup> janvier 2018**



### NIVEAU 3

*Points de vente*



**23 217**. Les titres d'information politique et générale ont vocation à être proposés dans tous les points de vente.

Le reste peut en principe faire l'objet de négociations entre la messagerie et le vendeur. En pratique, cependant, les éditeurs décident des points de vente qui recevront leurs titres, sans réelle concertation avec le vendeur.



### LECTEURS



**La presse quotidienne régionale (PQR) est distribuée selon ses propres canaux**

## II. Un système fragilisé depuis plusieurs années

### 1. La baisse des ventes de journaux

La diffusion de la presse au numéro a été divisée par plus de deux entre 2000 et 2017, principalement en raison de la baisse des ventes de la presse nationale. Cette chute est très largement corrélée à l'abondance d'informations disponibles en ligne et traduit une nouvelle relation à l'information<sup>1</sup>.

Le réseau des diffuseurs de presse est largement impacté. Environ **1 000 points de vente ferment chaque année**, ce qui renforce encore la baisse des ventes et aggrave la désertification des territoires.

<sup>1</sup> Le Sénat a adopté le 24 janvier 2019 une proposition de loi de notre collègue David Assouline qui vise à instaurer un droit voisin au profit des éditeurs de presse afin de les associer enfin aux retombées économiques de leurs productions.



Par Martin Robson from Brighton, UK - 20130807-IMG\_7119, CCBY-SA 2.0

### 2. La crise de Presstalis

La société Presstalis assure la diffusion de 75 % de la presse nationale, dont la totalité des quotidiens.



En déficit chronique, la société a accumulé plus de **400 millions d'euros de fonds propres négatifs**. Cette situation, due à une accumulation d'erreurs de gestion et de choix stratégiques discutables, a failli la pousser à la faillite en début d'année 2018. Elle n'a dû sa survie qu'à une aide massive des éditeurs et de l'État, qui a considéré que sa disparition soudaine aurait fait peser un trop grand risque sur tous les acteurs de la presse.

### 3. Une régulation qui suscite la défiance

En 2011 et en 2015, le législateur avait en partie réformé la régulation afin de lui permettre d'orienter le secteur vers une gestion plus efficace et améliorer la situation de tous les acteurs de la chaîne.

Tel n'a pas été le cas. En dépit de ses efforts, le CSMP n'a pas pu incarner une autorité impartiale. De plus, ni lui, ni l'ARDP, n'ont été dotés des moyens suffisants pour exercer une réelle régulation économique.

## III. Les principales dispositions du projet de loi

Le projet de loi conserve le **cadre législatif** et les **grands principes** de la loi du 2 avril 1947, mais en propose une **réécriture presque complète qui réforme la structure de la distribution de la presse**.

Votre Rapporteur avait fixé quatre objectifs à la réforme de la loi de 1947 :

- premièrement, préserver une diffusion sur l'ensemble du territoire des **titres d'information politique et générale**, qui est garantie par le Conseil constitutionnel ;

- deuxièmement, créer les conditions **d'un équilibre économique durable du secteur** ;
- troisièmement, redonner une place centrale aux **diffuseurs de presse**, qui ont été oubliés ces dernières années ;
- enfin, prendre en compte l'évolution de la presse avec la place grandissante du **numérique**.

Les principales dispositions du projet de loi sont globalement **en cohérence avec ce cadre**.

- **Le principe coopératif serait maintenu**

Les entreprises de presse qui souhaiteraient bénéficier d'une distribution groupée auraient encore l'obligation de se regrouper en coopérative, ce qui permet de maintenir la solidarité entre éditeurs.

- **La distribution serait désormais assurée par des sociétés agréées**

Ces sociétés n'auraient plus l'obligation d'être la propriété des coopératives, mais passeraient des contrats avec les entreprises de presse. Cela permettrait d'envisager l'entrée sur ce marché de nouveaux acteurs.

- **Le traitement différencié des trois catégories de presse**

Trois catégories de presse seraient distinguées :

- **la presse d'information politique et générale**, qui aurait accès à l'ensemble des diffuseurs ;
  - **la presse « Commission paritaire »**, qui ferait l'objet d'un assortiment déterminé par les organisations professionnelles et tiendrait compte des caractéristiques du point de vente ;
  - **la presse « non Commission paritaire »**, qui ferait l'objet d'accord entre les éditeurs et les diffuseurs.
- **La régulation serait entièrement confiée à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)**

La nouvelle ARCEP aurait pour mission d'agréeer les sociétés candidates pour assurer la distribution de la presse, sur la base d'un cahier des charges précisant leurs obligations.

L'ARCEP exercerait une fonction de régulation indépendante de l'ensemble du secteur, en appliquant des **critères économiques destinés à garantir sa viabilité**.

- **La diffusion sur Internet entrerait dans le champ de la loi**

Pour la première fois, **les conditions de diffusion de la presse sur Internet rentreraient dans le champ de la loi**. En particulier, les kiosques numériques<sup>1</sup> généralistes auront l'obligation de distribuer la presse d'information politique et générale qui en fera la demande.

Les agrégateurs de contenus, comme Google News ou Facebook, devront être transparents sur leurs modalités de mise en avant des contenus.

<sup>1</sup> Voir à ce propos le rapport pour avis de Michel Laugier sur le projet de loi de finances pour 2019 : <https://www.senat.fr/rap/a18-151-42/a18-151-42.html>

- **Une entrée en application progressive**

La régulation de l'ARCEP s'appliquerait dans les **six mois** qui suivront la promulgation de la loi.

Le nouveau schéma de la distribution n'entrerait pas en vigueur avant **2023**. Ce temps devrait permettre à Presstalis et aux MLP de s'adapter, aux futures sociétés candidates de préparer leurs offres, et aux pouvoirs publics d'élaborer le cahier des charges. Dans l'intervalle, la distribution sera assurée par les deux messageries, suivant les nouvelles règles de régulation appliquées par l'ARCEP.

- **Le statut des vendeurs colporteurs de presse (VCP)**

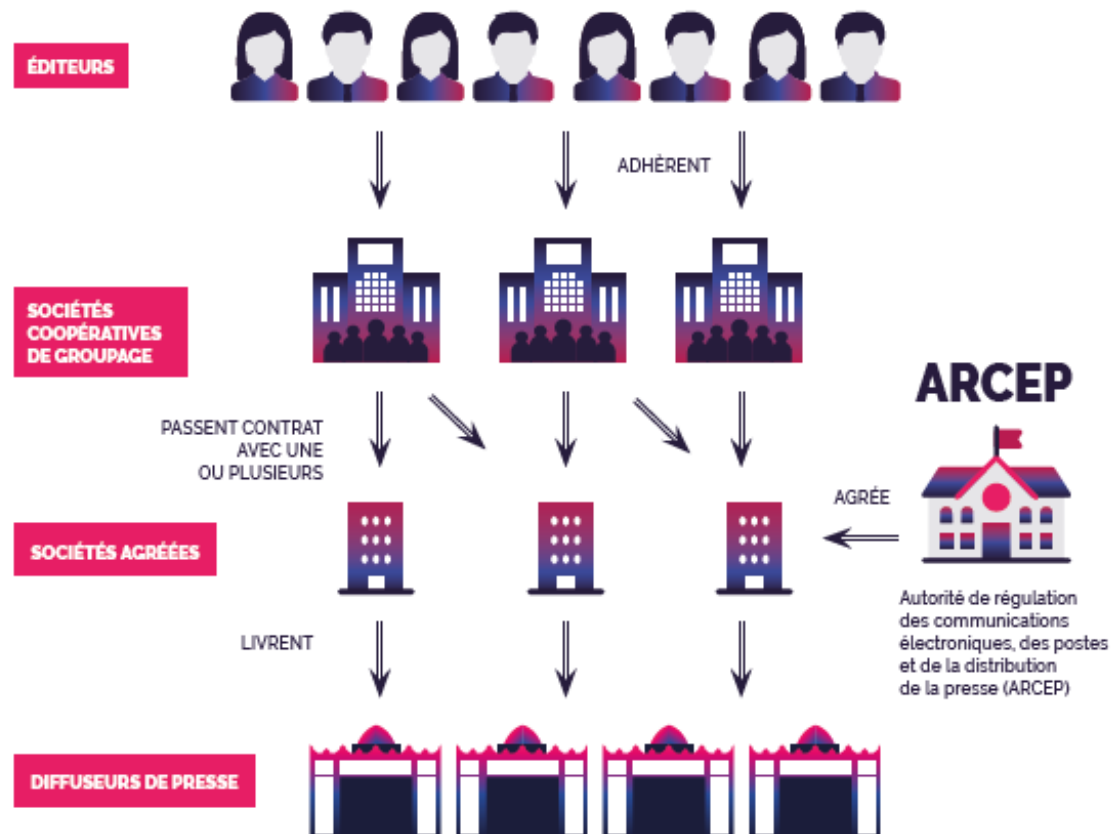
Hors du cadre de la loi Bichet rénovée, le statut des vendeurs-colporteurs de presse serait modernisé afin de développer le **portage multi-titres**, un des axes d'avenir de la diffusion de la presse.

#COMCULTSÉNAT



# LE SYSTÈME DE DISTRIBUTION

proposé par le projet de loi relatif à la modernisation  
de la distribution de la presse



## Un traitement différencié des familles de presse



La presse d'information politique et générale (IPG) est délivrée dans tous les points de vente.



La presse dite « commission paritaire » fait l'objet d'un assortiment déterminé par un accord interprofessionnel qui tient compte des spécificités du point de vente



Les autres types de presse (par exemple, la presse ludique) font l'objet de conventions directement passées avec le diffuseur.

MAI 2019



www.senat.fr

#### IV. Les apports de la commission de la culture du Sénat

La commission a approuvé les orientations générales du projet de loi.

Elle a toutefois adopté **22 amendements** dont 16 du Rapporteur qui visent à rendre le nouveau système plus efficace et plus juste selon **trois axes**.

##### 1. Premier axe : une régulation plus efficace et transparente

La commission a souhaité améliorer **le cadre de la régulation confiée à l'ARCEP**.

- **Les pouvoirs de l'ARCEP seraient étendus** dans le domaine de **l'accord interprofessionnel** qui détermine l'assortiment des titres de presse « Commission paritaire ».
- Le Parlement aurait la possibilité de **saisir l'ARCEP** pour avis de toute question relative au secteur de la distribution de la presse.

##### 2. Deuxième axe : réaffirmer la place des diffuseurs de presse au centre du système et garantir leur présence sur le territoire

La commission a cherché à mieux affirmer la vocation des diffuseurs de presse à être **des acteurs à part entière de la vie démocratique** dans les territoires.

- Les éditeurs « CPPAP » dont les publications n'auraient pas été retenues dans le cadre de l'accord interprofessionnel et tous les autres types de presse disposeraient **d'un droit de présentation** auprès des diffuseurs.

Les plateformes numériques ne seraient cependant soumises qu'à des obligations d'information et de transparence qui ne remettent pas en cause un modèle **économique structurellement contraire à la non-discrimination dans la diffusion des contenus d'information**. Il est plus que temps de faire évoluer le régime de responsabilité des plateformes, ce qui passe par la réouverture de la directive e-commerce de **2004 réclamée de longue date par le Sénat**.

- Ces deniers auraient l'obligation de proposer à leurs clients les titres de **presse CPPAP** issus de l'assortiment.
- **Les organisations professionnelles des diffuseurs** de presse seraient consultées par l'ARCEP avant de fixer le cadre de leur rémunération.
- **Le maire de la commune** serait consulté par la commission du réseau avant toute décision d'implantation d'un diffuseur de presse.

##### 3. Troisième axe : une sécurisation des conditions de diffusion

Enfin, la commission a **renforcé les garanties juridiques** pour permettre au nouveau système d'être pleinement opérationnel.

- L'obligation de réunir **trois entreprises** de presse pour former une coopérative serait rétablie.
- L'agrément devrait tenir compte des **fonctions financières et logistiques** que devront remplir les sociétés en charge de la distribution.
- Une meilleure visibilité serait donnée aux acteurs historiques que sont les **dépositaires centraux** sur le schéma territorial.
- **La continuité de la distribution** de la presse à la fin de la période de transition serait garantie.

	<p>Commission de la culture, de l'éducation et de la communication</p>	<p><b>Présidente :</b> Catherine Morin-Desailly Sénatrice de la Seine-Maritime (UC)</p>	
	<p><a href="http://www.senat.fr/commission/cult/index.html">http://www.senat.fr/commission/cult/index.html</a> Téléphone : 01.42.34.23.23 - secretariat-afcult@senat.fr</p>	<p><b>Rapporteur :</b> Michel Laugier Sénateur des Yvelines (UC)</p>	