



## MISSION D'ÉVALUATION DE LA LOI DU 17 AVRIL 2015 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS TENDANT À LA MODERNISATION DU SECTEUR DE LA PRESSE

La commission des Affaires culturelles et de l'Éducation a confié à **M. Laurent Garcia**, député de Meurthe-et-Moselle (Mouvement Démocrate et apparentés), et à **Mme George Pau-Langevin**, députée de Paris (Nouvelle Gauche), une mission d'évaluation de la loi n° 2015-433 du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse. Les deux rapporteurs ont mené **rente auditions** afin d'évaluer l'impact des mesures de cette loi en ce qui concerne la distribution de la presse, l'Agence France-Presse et la participation des citoyens au financement de la presse. Au-delà de ce diagnostic, les rapporteurs ont engagé une démarche plus prospective qui les amène à formuler **quinze propositions** pour tenter d'apporter une réponse aux difficultés qu'ils ont pu identifier au cours de leurs travaux, parmi lesquelles les cinq suivantes :

1. Confier la régulation de la distribution de la presse à une unique autorité administrative, du type de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), qui soit véritablement indépendante à l'égard des professionnels (éditeurs, messageries de presse, depositaires et diffuseurs) et qui soit dotée de moyens renforcés, à la hauteur des missions confiées.
2. Engager une réflexion sur le statut des sociétés coopératives de messageries de presse pour faire face aux défis des évolutions du marché de la presse vendue au numéro.
3. Rendre effective la libéralisation de l'assortiment des produits de presse ne relevant pas de la presse d'information politique et générale, qui est déjà prévue par l'article 18-6, 2°, de la loi dite « Bichet » du 2 avril 1947.
4. Mieux représenter les nouveaux clients de l'Agence France-Presse au sein du conseil d'administration.
5. Pérenniser le dispositif de réduction d'impôt au titre de la souscription au capital d'une entreprise de presse d'information politique et générale.

Voir [ici](#) l'intégralité du rapport de  
**M. Laurent Garcia et de Mme George Pau-Langevin**



[Laurent Garcia](#) (député de Meurthe-et-Moselle) et [George Pau-Langevin](#) (députée de Paris)

## ***Pour une refonte en profondeur de l'organisation et de la régulation de la distribution de la presse***

Aujourd'hui encore, la distribution de la presse demeure régie par la loi dite « Bichet » du 2 avril 1947 qui a été adoptée à une époque où le paysage de la presse française était très différent de ce qu'il est de nos jours. Certes, on s'accorde, quasi-unanimement, à reconnaître les mérites de cette loi qui a permis à tout éditeur, quelle que soit sa taille, d'accéder à la distribution, ce qui a favorisé un véritable pluralisme. Mais si le système de distribution de la presse organisé par la loi Bichet a pu s'avérer vertueux en période d'augmentation continue des volumes distribués, il montre aujourd'hui ses limites en période d'attrition constante du marché de la presse vendue au numéro, sous le triple effet de la progression du portage, de la vente par abonnement et du « virage » numérique opéré par certains titres, notamment quotidiens.



© Wikimedia commons

À cet égard, les graves difficultés rencontrées par Presstalis témoignent d'une défaillance de la régulation que la loi du 17 avril 2015 a modernisée de façon utile mais encore insuffisante.

En effet, si les mesures de cette loi qui visaient à renforcer l'indépendance de l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) ont été largement saluées, celles qui tendaient à renforcer les prérogatives de cette autorité

semblent plutôt jugées lacunaires. Faute de moyens, l'ARDP n'a pas été en mesure d'exercer avec efficacité le pouvoir décisionnel exclusif sur les barèmes des messageries de presse que la loi du 17 avril 2015 lui a octroyé en lieu et place du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) qui n'a plus qu'un rôle consultatif. La procédure d'homologation de ces barèmes par l'ARDP, qui était censée faire prévaloir l'intérêt collectif de la messagerie sur l'intérêt individuel de chacun des éditeurs, a manqué son objectif. En effet, les coopératives d'éditeurs, actionnaires des messageries, n'ont pas cessé d'être tentées d'adopter des barèmes qui ne couvrent pas les coûts réels de la distribution.

Les dispositifs prévus par la loi du 17 avril 2015 afin d'accélérer la mise en commun des moyens des messageries de presse n'ont pas non plus eu le succès escompté. Séduisante sur le papier, cette mesure s'est soldée par un échec puisqu'une seule société commune aux messageries de presse a été créée, à savoir une société informatique. Or, ce projet, qui aurait coûté près de 50 millions d'euros, a fini par être abandonné faute d'accord entre les messageries, dont la loi Bichet prône la solidarité, tout en en organisant la concurrence...

Les dispositions de la loi du 17 avril 2015 visant à mutualiser les réseaux de la presse nationale et de la presse locale n'ont pas connu davantage de succès. Des accords de distribution sur le « dernier kilomètre » ont pu être signés, là où des sites industriels adaptés permettent la mutualisation des réseaux, comme en Occitanie. Mais cela n'a pas encore abouti à une évolution industrielle significative.

*Mettre fin à la tradition  
d'autorégulation du secteur de la  
distribution de la presse*

Si la régulation du secteur par les professionnels, à travers le CSMP, a longtemps été perçue comme un gage d'ancrage du régulateur dans les réalités professionnelles, elle ne satisfait plus aujourd'hui aux exigences, non seulement de sérénité, mais aussi de réactivité que l'on est en droit d'attendre. En effet, nombreuses sont les personnes entendues qui ont dénoncé la culture de l'« entre-soi », porteuse de conflits d'intérêt, qui règnerait au sein du CSMP. La composition de ce conseil le rendrait sensible aux intérêts des « gros » éditeurs, au détriment de ceux des acteurs dont les modèles économiques et les intérêts divergent (« petits » éditeurs, dépositaires et diffuseurs de presse).

Un très large consensus se dégage sur la nécessité d'en finir avec le bicéphalisme de la régulation de la distribution de la presse, de supprimer le CSMP et de renforcer les moyens d'une unique instance de régulation « déprofessionnalisée » qui pourrait être soit l'ARDP, soit, si cette dernière était supprimée, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

*Engager une réforme structurelle de la  
filière de la distribution de la presse*

Quand bien même elle serait rénovée, il ne faut pas compter sur la seule régulation pour structurer la filière et rendre efficaces des acteurs économiques qui ne le seraient pas. Par conséquent, la conception d'une nouvelle régulation de la filière doit s'accompagner d'une nouvelle organisation de celle-ci.

En effet, le statut des sociétés coopératives de messageries de presse, qui fait des clients des messageries leurs actionnaires, expose les éditeurs à un

dilemme permanent puisque leur intérêt d'actionnaire est d'augmenter les barèmes des messageries, tandis que leur intérêt de client est de les abaisser. Or, le second intérêt tend d'autant plus à prévaloir sur le premier que leur responsabilité capitalistique est diluée en vertu du principe selon lequel un éditeur ne peut disposer que d'une seule voix au sein de la coopérative de messagerie, quel que soit son poids économique.



© hsph.harvard.edu

En complément d'une réflexion sur le statut des sociétés coopératives de messageries de presse, l'étau qui contraint l'activité des marchands de journaux devrait être desserré. Compte tenu de la proportion élevée d'invendus et de l'encombrement des linéaires qui en résulte, il semble nécessaire d'assurer l'application effective des dispositions qui ont été introduites dans la loi Bichet en 2011 et qui permettent au régulateur de fixer les conditions de plafonnement des quantités livrées aux points de vente et d'assortiment des titres qui ne relèvent pas de la presse d'information politique et générale (IPG). L'application effective de la loi permettrait en outre de limiter les « trous de trésorerie » que cause à ces marchands un système de facturation qui gagnerait à être simplifié de façon à ce que les éditeurs de presse ne facturent plus aux diffuseurs que les exemplaires vendus, après restitution des invendus. Il serait par ailleurs souhaitable que la notion de « produit de presse » soit redéfinie dans un sens plus restrictif et que, pour certains titres de presse à périodicité longue, une distribution directe des éditeurs aux diffuseurs de presse soit facilitée.

## Agence France-Presse

Le titre II de la loi du 17 avril 2015 consacré à l'agence France-Presse (AFP) poursuit deux objectifs : réformer la gouvernance de l'agence qui n'avait presque pas évolué depuis la loi de 1957 portant statut de l'AFP, et adapter son statut afin de le mettre en conformité avec le droit européen de la concurrence.

Les auditions menées par les rapporteurs ont permis de dresser un bilan positif de la loi au regard des objectifs poursuivis. Dès lors, les propositions formulées ont pour but soit d'adapter certaines règles afin de mettre fin à des contraintes révélées par la pratique, soit de prolonger la logique de la loi de 2015. C'est dans cette perspective que les rapporteurs proposent de poursuivre la réforme de la composition du conseil d'administration et invitent à engager une réflexion sur le rôle et les missions de la commission financière.

D'un point de vue plus prospectif, la situation financière de l'agence apparaît d'une grande fragilité. Son besoin de financement à court terme est évalué par le président-directeur général de l'AFP à 60 millions d'euros. Sans formuler de recommandation précise, les rapporteurs se demandent si le moment n'est pas venu d'engager une réflexion sur le statut de l'agence afin de lui permettre à la fois de répondre à ses besoins de financement et de garantir sa plus stricte indépendance.



© Wikimedia commons

## Dispositions relatives au financement de la presse

### *Le financement citoyen de la presse*

Le titre III de la loi du 17 avril 2015 introduit deux dispositifs fiscaux destinés à favoriser le financement citoyen de la presse.

Le premier est une réduction d'impôt sur le revenu de 30 % au titre de la souscription au capital d'une entreprise de presse. Ce dispositif, qui doit s'éteindre le 31 décembre 2018, rencontre un succès limité : en 2016, seuls 158 ménages y auraient eu recours et son coût est évalué à moins de 500 000 euros. Pour autant, il est très utile à certains « petits » éditeurs et doit être pérennisé.

Le second consolide dans le droit positif un rescrit fiscal ouvrant droit à une réduction d'impôt sur le revenu de 66 % sur les dons effectués aux associations œuvrant en faveur du pluralisme de la presse. Le bilan de la consolidation du dispositif est positif puisqu'elle a permis de doubler le montant des dons collectés entre 2014 et 2016.

### *Le statut d'entreprise solidaire de presse d'information (ESPI)*

La loi du 17 avril 2015 institue le statut d'ESPI : inspiré des entreprises de l'économie sociale et solidaire, il permet de limiter le profit des actionnaires et de réinvestir, au sein de l'entreprise, une partie des bénéfices réalisés. La réduction d'impôt au titre de la souscription au capital d'une ESPI n'est pas de 30 %, comme pour les autres entreprises de presse, mais de 50 %.

Si, à ce jour, une quinzaine d'éditeurs seulement ont choisi ce statut, leur nombre est en constante progression depuis 2015, avec dix nouvelles créations d'ESPI pour la seule année 2017. Afin que la dynamique se poursuive, les rapporteurs proposent de pérenniser, voire de renforcer, la réduction d'impôt qui lui est attachée et insistent sur la nécessité de continuer à en faire la publicité.

*Pour toute information complémentaire :*

Commission des affaires culturelles et de l'éducation

Téléphone : 01.40.63.65.95 – [culture-social.sec@assemblee-nationale.fr](mailto:culture-social.sec@assemblee-nationale.fr)