



**Avis n° 19-A-06 du 18 mars 2019
relatif à une demande d'avis portant sur le projet de loi relatif à la
modernisation de la distribution de la presse**

L'Autorité de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre, enregistrée le 12 mars 2019 sous le numéro 19/0014 A, par laquelle le Ministre de l'Économie et des Finances a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis dans le cadre du projet de loi portant réforme du secteur de la distribution de la presse ;

Vu les articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce modifié ;

Vu le code des postes et des communications électroniques ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteurs, la rapporteure générale adjointe, le commissaire du Gouvernement, les représentants du ministère de la culture entendus lors de la séance du 18 mars 2019 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

SOMMAIRE

I. Le secteur concerné.....	3
A. L'ORGANISATION DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE PAPIER.....	3
1. LE FONCTIONNEMENT DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE	3
2. LA RÉGULATION DU SECTEUR.....	5
B. UN SECTEUR EN GRANDE DIFFICULTÉ QUI DOIT FAIRE FACE À L'EFFONDREMENT DE LA DEMANDE.....	6
1. L'EFFONDREMENT DES VENTES DE LA PRESSE IMPRIMÉE AU NUMÉRO	6
2. LES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES DU SECTEUR.....	7
3. LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES DU SECTEUR.....	8
II. Les dispositions du projet de loi soumis à l'Autorité	8
A. LA RÉGULATION DE LA DIFFUSION DE LA PRESSE NUMÉRIQUE.....	8
B. LE DÉCOUPLAGE DU GROUPAGE ET DE LA DISTRIBUTION DES JOURNAUX ET PÉRIODIQUES	9
C. DE NOUVELLES CONDITION DE RÉGULATION.....	10
1. UNE NOUVELLE CONDITION D'AGRÈMENT POUR L'ENTRÉE SUR LE MARCHÉ DE LA DISTRIBUTION (RÉÉCRITURE DES ARTICLES 14 ET 18-6, 1°)	10
2. UN ENCADREMENT TRÈS ÉTENDU DES CONDITIONS ÉCONOMIQUES DE L'ACTIVITÉ DES SOCIÉTÉS DE DISTRIBUTION AGRÉÉES (HOMOLOGATION DES BARÈMES, PÉRÉQUATION, ASSORTIMENT).....	11
III. Analyse	12
A. UNE RÉFORME POSITIVE : UN NOUVEAU MODE DE RÉGULATION INDÉPENDANT.	12
B. DES AVANCÉES SUR LA RÉGULATION NUMÉRIQUE MAIS UNE RÉFORME QUI AURAIT PU ÊTRE PLUS PROFONDE.....	12
C. DES CONTRAINTES QUI DEMEURENT EXCESSIVES.....	13
1. LES PRINCIPES DE NÉCESSITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ D'UNE RÉGLEMENTATION SECTORIELLE.....	13
2. NÉCESSITÉ ET PROPORTIONNALITÉ DES MESURES PRISES PAR LE PROJET DE LOI.....	14
a) L'accès au réseau de distribution	14
b) L'exigence de regroupement des éditeurs sous forme coopérative	16
c) Le maintien de l'organisation de la presse en trois niveaux.....	16
d) L'agrément de sociétés de distribution et de leurs barèmes	17
<i>L'agrément des sociétés de distribution de la presse.....</i>	<i>17</i>
<i>L'homologation des tarifs</i>	<i>17</i>
e) Un régime transitoire destiné à préserver les deux opérateurs existants des effets de l'ouverture à la concurrence	18
CONCLUSION	19

1. Par lettre enregistrée le 12 mars 2019 sous le numéro 19/0014 A, le Ministre de l'Économie et des Finances a saisi l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») d'une demande d'avis dans le cadre d'un projet de loi portant modernisation de la distribution de la presse.

I. Le secteur concerné

A. L'ORGANISATION DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE PAPIER

1. LE FONCTIONNEMENT DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE

2. La distribution de la presse nationale au numéro concerne une cinquantaine de titres quotidiens et quatre mille magazines¹.
3. À cet égard, il convient de distinguer les journaux et périodiques inscrits au registre de la Commission Paritaire des Publications et Agences de Presse (ci-après « CPPAP »), bénéficiant à ce titre d'un régime fiscal dérogatoire (*i.e.* taux de TVA à 2,1 %) et de tarifs postaux privilégiés, qui présentent notamment « *un lien direct avec l'actualité et un apport éditorial significatif* »², des autres titres (comme ceux composés de mots fléchés par exemple, ci-après « non-CPPAP »). Parmi les titres inscrits au registre précité, il convient de distinguer les « *publications de périodicité quotidienne ou hebdomadaire qui présentent un caractère d'information politique et générale* » (ci-après « IPG »), qui bénéficient d'un tarif postal plus avantageux encore³.
4. Selon les données publiées sur le site internet du Conseil Supérieur des Messageries de Presse (ci-après « CSMP », voir points 14 et 15 *infra*), la vente de titres de presse au numéro a généré, en 2017, 329 millions d'euros s'agissant de la presse quotidienne nationale, et s'agissant des magazines, 1,409 milliard d'euros de chiffre d'affaires, soit un total de 1,738 milliard d'euros⁴.
5. 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, confie aux éditeurs la maîtrise et le contrôle de la distribution de leurs titres, qui se traduit par une chaîne de mandats du croire souscrits par les acteurs de cette distribution, de l'éditeur jusqu'au point de vente. Ainsi, l'éditeur reste toujours propriétaire de son produit de presse et les intermédiaires sont rémunérés par un système de commissions sur le prix payé par le consommateur.

¹ Source : site internet du CSMP (<http://www.csmp.fr/Menu/La-distribution/Distribution-en-chiffre-France>, dernière consultation le 11 mars 2019).

² Source : site internet de la CPPAP (<http://www.cppap.fr/criteres-dadmission/>, dernière consultation le 12 mars 2019)

³ Source : site internet de la CPPAP (<http://www.cppap.fr/publications/>, dernière consultation le 12 mars 2019)

⁴ Source : site internet du CSMP (<http://www.csmp.fr/Menu/La-distribution/Distribution-en-chiffre-France>, dernière consultation le 11 mars 2019).

6. Le circuit de distribution de la presse nationale au numéro compte trois niveaux, chaque niveau étant lié au niveau supérieur par des contrats de commissionnaires :
- le niveau 1 est assuré par les sociétés de *messageries* de presse (ci-après « Messageries de presse »), dont le rôle est de réceptionner, trier et répartir, auprès des dépositaires (voir ci-dessous), les titres de presse des éditeurs qui en sont directement sociétaires, ou indirectement actionnaires ;
 - le niveau 2 est constitué par les *dépositaires* de presse, ou grossistes-répartiteurs, qui assurent la répartition des titres de presse, de manière exclusive sur la zone de desserte qui leur a été attribuée par le régulateur, auprès de l'ensemble des points de vente (*i.e.* les diffuseurs) de la ladite zone ;
 - le niveau 3 recouvre l'ensemble des *diffuseurs* de presse, c'est-à-dire les détaillants et les marchands de journaux qui assurent la vente de la presse auprès du consommateur final.
7. Au premier niveau de la chaîne de distribution, deux acteurs sont présents : d'une part, la société commerciale Presstalis, à qui la Cooperative de Distribution Des Magazines et la Cooperative De Distribution Des Quotidiens ont confié la distribution des titres de presse édités par leurs sociétaires respectifs, et dont ces dernières détiennent respectivement 73 % et 27 % du capital, et, d'autre part, Les Messageries Lyonnaises de Presse (ci-après « les MLP »), société coopérative de distribution de presse assurant elle-même la distribution des titres édités par ses sociétaires⁵.
8. Presstalis distribue la totalité des titres quotidiens nationaux, et environ la moitié des publications (*i.e.* magazines), l'autre moitié étant distribuée par les MLP. En termes de chiffre d'affaires, Presstalis compte pour environ 80 % du marché de la distribution de la presse au numéro⁶.
9. Le deuxième niveau de distribution était composé, au 31 décembre 2018, de 61 dépôts, chacun détenant un monopole local sur la zone de desserte lui ayant été attribuée. Parmi ces dépôts, 19 appartiennent à des entrepreneurs indépendants, 17 sont gérés directement ou indirectement par Presstalis, par le biais de la société pour la promotion et la communication, la Soprocom, et de la société d'agence et de diffusion, la SAD, membres du groupe Presstalis, 3 sont gérés directement ou indirectement par MLP par le biais de la société Forum Distribution Presse (ci-après « FDP »), et 22 sont affiliés au réseau Alliance dont FDP est opérateur⁷.

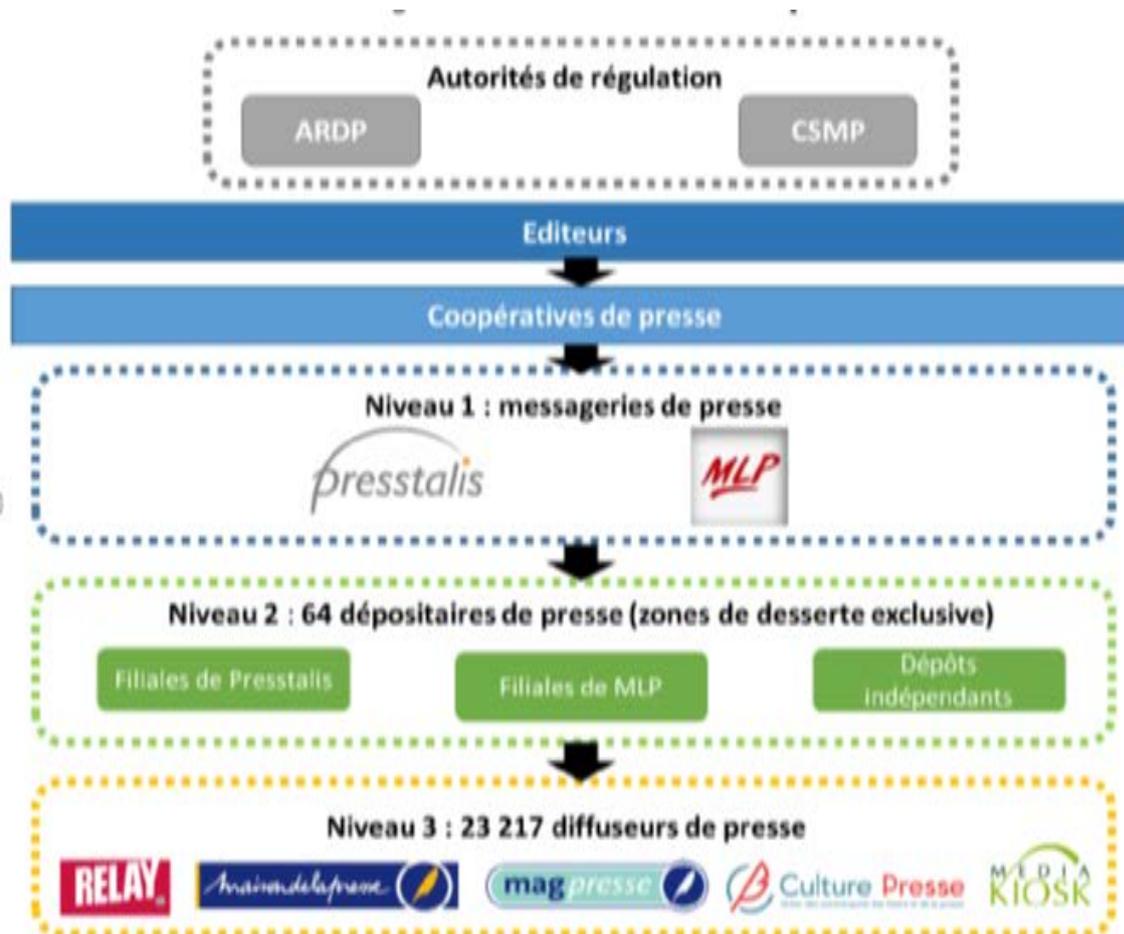
⁵ Source : site internet du CSMP (<http://www.csmp.fr/Menu/La-distribution/Distribution-en-France/Les-cooperatives> et <http://www.csmp.fr/Menu/La-distribution/Distribution-en-chiffre-France>, dernière consultation le 11 mars 2019).

⁶ En 2017, PRESSTALIS a réalisé 1 416 millions d'euros de chiffres d'affaires, dont 329 pour les quotidiens et 1 087 pour les magazines, et 322 les MLP pour les seuls magazines, soit une part de marché pour la première de 81 %. Source : calculs de l'Autorité de la concurrence à partir des chiffres du CSMP (<http://www.csmp.fr/Menu/La-distribution/Distribution-en-chiffre-France>, dernière consultation le 11 mars 2019).

⁷ Source : site internet du CSMP (<http://www.csmp.fr/Menu/La-distribution/Distribution-en-France/Les-depositaires>, dernière consultation le 11 mars 2019)

10. Le troisième niveau de distribution comptabilise 22 564 points de vente⁸, dont environ 75 % d'indépendants⁹.
11. Le schéma suivant illustre l'organisation de la distribution de la presse au numéro (chiffres relatifs à l'année 2017) :

Figure 1 – Organisation de la distribution de la presse au numéro en France



Source : Extrait du Rapport au ministre de l'Économie et des Finances et à la ministre de la Culture « DIX PROPOSITIONS POUR MODERNISER LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE », M. SCHWARTZ et F. TERRAILLOT, juin 2018 (ci-après « Rapport SCHWARTZ »), p. 9.

2. LA RÉGULATION DU SECTEUR

12. La loi Bichet définit, en vertu de l'objectif constitutionnel de préservation du pluralisme de la presse, les modalités d'une organisation de la distribution de la presse au numéro autour des principes de liberté de distribution pour l'éditeur, de neutralité de la distribution, et enfin

⁸ Source : site internet du CSMP (<http://www.csmf.fr/Menu/La-distribution/Distribution-en-France/Les-diffuseurs>, dernière consultation le 11 mars 2019).

⁹ Voir Culture Presse (ex-Union Nationale des Diffuseurs de Presse), Observatoire du réseau, 2017/le réseau des commerçants de la presse, p. 4.

de solidarité coopérative, destinés à garantir la distribution sans discrimination des titres de presse dans l'ensemble des points de vente.

13. Cette loi a notamment instauré un droit d'accès absolu au réseau de distribution pour tous les éditeurs, regroupés au sein de coopératives distribuant ou contrôlant des sociétés distribuant quotidiennement la presse papier. En pratique, chaque éditeur peut déterminer les points de vente servis et les quantités distribuées.
14. Le secteur a la particularité d'être régulé à la fois par un organisme interprofessionnel, *i.e.* le CSMP, personne morale de droit privé, composé notamment d'éditeurs qui occupent directement ou indirectement la majorité des 20 sièges qui le composent (article 18 de la loi Bichet), et, depuis les lois n° 2011-852 du 20 juillet 2011 et 2015-433 du 17 avril 2015, par une autorité administrative indépendante, *i.e.* l'Autorité de Régulation de la Distribution de la Presse (ci-après « ARDP »), ayant notamment le pouvoir de rendre exécutoires les décisions du CSMP.
15. Dans le respect des principes de la loi Bichet ci-dessus rappelés (article 17), le régulateur décide notamment de l'attribution des zones de desserte du niveau 2, homologue les barèmes de prix décidés par les messageries, et règle les différends entre agents de la vente de presse.
16. Comme le montrent les paragraphes qui suivent, les pouvoirs et moyens attribués par le législateur au régulateur sectoriel bicéphale n'ont pas suffi à enrayer les difficultés que rencontre le secteur depuis une dizaine d'années.

B. UN SECTEUR EN GRANDE DIFFICULTÉ QUI DOIT FAIRE FACE À L'EFFONDREMENT DE LA DEMANDE

1. L'EFFONDREMENT DES VENTES DE LA PRESSE IMPRIMÉE AU NUMÉRO

17. Comme d'autres secteurs, celui de la presse imprimée est concurrencé par son équivalent numérique, dont la demande lui est partiellement substituable. Ainsi, alors que la presse en ligne connaît une trajectoire ascendante, on observe une baisse drastique du nombre d'exemplaires imprimés vendus, et plus particulièrement des titres vendus au numéro, dont les volumes ont été divisés par deux en 10 ans¹⁰. Cela se traduit par une baisse concomitante, et d'ordre de grandeur comparable, du chiffre d'affaires lié aux ventes des titres et des recettes publicitaires afférentes, et, dans une plus faible mesure, par une contraction du réseau de diffusion¹¹.
18. Le lectorat de la presse en ligne apparaît désormais supérieur à celui de la presse imprimée. À titre d'exemple, les seuls abonnements numériques au journal *Le Monde* (124 000 abonnés) dépassent la totalité des ventes de la version papier du quotidien (123 500 dont 86 000 pour les abonnements à la version papier et 37 500 pour les ventes en kiosque)¹².

¹⁰ Rapport SCHWARTZ précité, p. 31.

¹¹ *Idem supra*.

¹² Rapport SCHWARTZ, précité, p. 45.

19. Par ailleurs, selon le CSMP, le chiffre d'affaires des ventes de la presse par abonnement a augmenté entre 2000 et 2015, passant de 2,1 Md€ à 2,6 Md€, lui permettant de passer de 34,4 % de l'ensemble de la diffusion de la presse imprimée en 2000, à 53,6 % en 2014¹³.

2. LES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES DU SECTEUR

20. Dans le contexte d'effondrement des ventes de titres de presse au numéro ci-dessus décrit, et donc des recettes afférentes, les deux messageries de presse se trouvent dans une situation financière difficile.
21. La profusion des titres de presse, dont le nombre est élevé comparé à nos voisins européens¹⁴, témoigne de la variété éditoriale française, mais contribue à alourdir considérablement les coûts de distribution et de diffusion des titres effectivement vendus : beaucoup de titres sont édités, mais beaucoup d'exemplaires restent invendus (environ 50 %) ¹⁵.
22. La situation financière déficitaire de Presstalis, qui distribue notamment la totalité des quotidiens nationaux, est particulièrement préoccupante, et ce malgré l'octroi d'aides publiques diverses depuis plusieurs années¹⁶. Les pertes nettes accumulées ces dernières années sont telles que ses fonds propres sont aujourd'hui largement négatifs (*i.e.* - 350 M€ fin 2017¹⁷).
23. Outre les problèmes structurels ci-dessus évoqués, Presstalis a fait face en 2018 à d'importants problèmes de trésorerie, ce qui a conduit le CSMP et l'ARDP à prendre des mesures d'urgence pour éviter notamment une rupture de la chaîne de distribution de la presse au numéro : l'allongement du délai de résiliation par un éditeur de son contrat avec une messagerie (i) ; la mise en place d'une contribution exceptionnelle des éditeurs (ii) ; enfin, l'allongement du délai de versement par les messageries aux éditeurs des recettes de ventes des titres distribués (iii) ¹⁸.
24. Les MLP sont quant à elles dans une situation plus favorable, mais qui demeure néanmoins fragile¹⁹.

¹³ <http://csmp.fr/Menu/La-presse>.

¹⁴ Trois fois plus qu'en Allemagne ou encore près de deux fois plus qu'au Royaume-Uni, voir Rapport SCHWARTZ précité, p. 21.

¹⁵ Rapport SCHWARTZ précité, p. 29.

¹⁶ Rapport d'information de l'Assemblée Nationale 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, présenté par M. L. GARCIA et Mme G. Pau-LANGEVIN, pp. 10 et 11 ; voir aussi Rapport SCHWARTZ précité, pp. 11 à 14.

¹⁷ Rapport SCHWARTZ précité, p. 10 ; Rapport de l'Assemblée Nationale n° 861 précité, p. 12.

¹⁸ Décisions du CSMP n° 2018-01, 2018-02 et 2018-03, rendues exécutoires par la décision de l'ARDP n° 2018-02 du 2 mars 2018.

¹⁹ Rapport SCHWARTZ précité, p. 13.

3. LES DIFFICULTÉS LIÉES À LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES DU SECTEUR

25. Si le modèle coopératif présente notamment le double avantage de tempérer les différents intérêts de chaque coopérateur, et de garantir le droit effectif à la distribution de tous les éditeurs, il pose des difficultés intrinsèques dont les inconvénients tendent à s'accroître.
26. Premièrement, le modèle coopératif implique que les éditeurs sont à la fois *clients* et *sociétaires* des messageries de presse, voire indirectement *actionnaires* dans le cas de Presstalis (voir point 7 *supra*). Or, l'intérêt de l'éditeur en tant que client ne coïncide pas nécessairement avec son intérêt en tant que sociétaire : le premier souhaite avoir accès à des prestations de services de distribution à bon prix, tandis que le second, qui est la même personne morale que le premier, va chercher à pérenniser l'activité de la messagerie. Ce modèle rend ainsi plus difficile la prise de décision de chaque éditeur individuellement, et, partant, l'atteinte, du point de vue de la messagerie, de l'équilibre entre l'accès, pour ses éditeurs, à une distribution à un coût supportable et équitable d'un côté, et, de l'autre côté, la pérennité de son activité.
27. Deuxièmement, un principe cardinal du modèle coopératif réside dans le fait que le pouvoir décisionnel est partagé à égalité entre les sociétaires. En application de ce principe, un sociétaire vaut une voix, ce qui, en l'espèce, implique que chaque éditeur sociétaire a un pouvoir de décision identique, quelle que soit son importance en termes notamment de nombre et variété des titres édités et du nombre d'exemplaires tirés pour chaque titre.
28. En conséquence, le pouvoir décisionnel des éditeurs qui représentent une part importante du chiffre d'affaires des messageries et qui sont donc, à ce titre, d'une importance capitale pour ces dernières, n'est pas à la mesure de leur poids réel. Les éditeurs sont incités à faire primer leur intérêt de clients de la messagerie, et cette dernière, vu l'importance des premiers, à s'y plier, ce qui peut exercer une pression à la baisse sur les barèmes effectivement appliqués²⁰.

II. Les dispositions du projet de loi soumis à l'Autorité

29. Le projet de loi soumis à l'Autorité modifie plusieurs textes législatifs. Son article 1^{er} apporte des modifications à la loi Bichet.
30. Les principales modifications de ce texte portent sur la diffusion de la presse numérique, l'ouverture du marché de la distribution de la presse au numéro et le renforcement des pouvoirs de régulation, pour assurer le respect de l'exigence de pluralisme de la presse.

A. LA RÉGULATION DE LA DIFFUSION DE LA PRESSE NUMÉRIQUE

31. Certaines dispositions du projet prévoient de réguler les conditions de diffusion de la presse en ligne.
32. L'article 2-2 nouveau prévoit tout d'abord que les personnes qui, à titre professionnel, proposent un service de communication en ligne au public et qui assurent la diffusion

²⁰ Rapport de l'Assemblée Nationale n° 861 – évaluation de la loi n° 2015-433, avril 2018, p. 43 à 45.

numérique de services de presse en ligne ou des versions numérisées de publications, ne pourront s'opposer à la diffusion d'un titre de la presse IPG dès lors que celle-ci est réalisée dans des conditions techniques et financières raisonnables.

33. De plus, des opérateurs qui assurent le référencement en ligne de contenus relevant de l'IPG, même s'il ne s'agit donc que d'hébergeurs ou d'agrégateurs, seront soumis à des obligations particulières dès lors qu'ils dépasseront un seuil de nombre connexions défini par décret.
34. Ces obligations consistent en la fourniture d'une information loyale, claire et transparente sur les critères de sélection des contenus et de leur mise en avant auprès du consommateur, ainsi qu'en une information de ce dernier sur l'utilisation de ses données personnelles dans le cadre de ladite mise en avant des contenus.
35. Cette disposition vise à assurer que des agrégateurs de contenus et des kiosques numériques, comme Google News ou SFR Presse, garantissent le pluralisme des contenus IPG et ne favorisent pas certains contenus en favorisant la mise en avant, de façon discriminatoire, de certains titres ou articles.
36. Ces opérateurs devront, chaque année, fournir à l'ARCEP des éléments permettant à celle-ci d'apprécier le caractère pluraliste des contenus ainsi référencés.
37. Cet aspect du projet de loi permet donc d'assurer un contrôle *ex ante* et *ex post* du pluralisme des contenus diffusés par la voie numérique et constitue donc une première avancée importante dans la régulation des acteurs numériques, s'agissant de la distribution de la presse.

B. LE DÉCOUPLAGE DU GROUPAGE ET DE LA DISTRIBUTION DES JOURNAUX ET PÉRIODIQUES

38. Le projet de loi comporte, à travers le nouvel article 2 de la loi Bichet et l'abrogation de son article 4, des dispositions qui visent à dissocier de manière organique le groupage des journaux et publications périodiques de leur distribution. Le regroupement en coopératives de messageries de presse n'est imposé que pour le groupage des titres en vue de leur distribution, et non plus pour les opérations matérielles de distribution. Celles-ci pourront également être assurées par des sociétés de distribution de presse agréées, qui constituent une nouvelle catégorie d'acteurs créée par le projet de loi.
39. Contrairement à la règle édictée par l'actuel article 4 de la loi Bichet pour les sous-traitants des coopératives de messageries de presse, les sociétés de distribution pourront être des entreprises commerciales dont le capital ne sera pas détenu majoritairement par les coopératives de messageries. En ce sens, le projet de loi met fin au principe d'une distribution par des opérateurs verticalement intégrés assurant tant le groupage que la distribution des titres, sous le contrôle des éditeurs de presse eux-mêmes.
40. La suppression du lien capitalistique obligatoire entre les éditeurs et les distributeurs tend à remédier au défaut structurel qui affecterait le système de distribution de la presse, facteur d'inefficience et de lourdeur dans la gouvernance des services de distribution. N'étant plus obligatoirement détenues majoritairement, directement ou indirectement, par les éditeurs-clients, les sociétés de distribution pourront proposer des tarifs couvrant les coûts de distribution²¹.

²¹ Étude d'impact, page 23.

41. Cette mesure n'écarte pas toute possibilité d'intégration verticale, mais supprime une partie des contraintes qui, par nature, limitaient l'apparition de nouveaux acteurs sur le marché de la distribution de la presse. Elle semble dès lors favorable au développement de la concurrence, notamment à une concurrence par les services, et à une baisse des tarifs acquittés par les éditeurs.
42. En revanche, aux termes de l'article 2 nouveau, l'obligation de recourir à la forme coopérative est maintenue pour tous les éditeurs souhaitant se regrouper en vue du groupage de leurs titres avant une distribution commune. L'accès à la société coopérative de messagerie sera de droit pour tout éditeur acceptant le barème de prix convenu entre la coopérative et la société de distribution de la presse²².

C. DE NOUVELLES CONDITION DE RÉGULATION

1. UNE NOUVELLE CONDITION D'AGRÈMENT POUR L'ENTRÉE SUR LE MARCHÉ DE LA DISTRIBUTION (RÉÉCRITURE DES ARTICLES 14 ET 18-6, 1°)

43. Toute société de distribution de presse devra recevoir de la part de l'ARCEP un agrément d'une durée limitée, n'excédant pas cinq ans, dont la délivrance sera subordonnée au respect d'un cahier des charges publié par cette autorité.
44. Cet agrément est destiné à assurer un « droit à la distribution » au bénéfice des éditeurs. Il revient à créer pour les sociétés de distribution une obligation de contracter, à des conditions transparentes et non discriminatoires. L'article 2-1 nouveau dispose ainsi : « *toute société agréée est tenue de faire droit, dans des conditions transparentes et non discriminatoires, à la demande de distribution des publications d'une entreprise de presse* ».
45. Toutefois, le projet de loi décrit en des termes larges et non exhaustifs les critères qui seront énoncés par le cahier des charges : « *ces critères portent notamment sur le champ territorial des activités [des sociétés de distribution], le type de prestations proposées, le niveau de qualité de service offert et, le cas échéant, les prestations qu'elles peuvent externaliser* »²³. De même, les termes employés par le texte pour définir les conditions de refus d'un agrément d'une société de distribution peuvent sembler relativement imprécis : « *un motif tiré de l'incapacité du demandeur à assurer durablement la distribution des journaux et publications périodiques conformément aux prescriptions de l'article 2-1* »²⁴.
46. S'il est renvoyé à une mesure réglementaire pour préciser la procédure d'agrément, il ne semble pas que ce renvoi tende à tempérer ce large pouvoir d'appréciation accordé à l'ARCEP. Le décret en Conseil d'État mentionné au IV de l'article 14 nouveau se bornera en effet à prévoir « *les modalités de délivrance des agréments* ».
47. Les termes du projet de loi laissent donc au régulateur une grande latitude pour définir des critères d'agrément qui pourraient s'avérer rigoureux et de nature à restreindre l'entrée effective de nouveaux acteurs sur le marché de la distribution de la presse. À cela s'ajoutent de forts pouvoirs d'intervention du nouveau régulateur (l'ARCEP) à l'égard de sociétés déjà

²² Article 6 nouveau.

²³ Article 18-6, 1° nouveau.

²⁴ Article 14, II nouveau.

agréées : droit d'opposition à la résiliation de contrats lorsque « *celle-ci menace la continuité de la distribution* » ou suspension de la résiliation des contrats des éditeurs avec les sociétés agréées « *en cas d'atteinte ou de menace d'atteinte grave et immédiate à la continuité de la distribution de la presse* »²⁵.

48. Il pourrait donc être utile que la loi définisse plus précisément les critères d'agrément.

2. UN ENCADREMENT TRÈS ÉTENDU DES CONDITIONS ÉCONOMIQUES DE L'ACTIVITÉ DES SOCIÉTÉS DE DISTRIBUTION AGRÉÉES (HOMOLOGATION DES BARÈMES, PÉRÉQUATION, ASSORTIMENT)

49. Aux termes du 4° de l'article 18-6 nouveau, il revient à l'ARCEP d'homologuer les barèmes des tarifs de chaque société de distribution agréée. L'homologation pourra être refusée si les barèmes « *ne respectent pas les principes de non-discrimination, de couverture des coûts et de préservation du pluralisme des titres d'information politique et générale* ». Si l'ARCEP refuse l'homologation et que la société de distribution ne transmet pas de nouveau barème, l'ARCEP pourra elle-même déterminer les barèmes applicables.
50. Ce pouvoir d'homologation reconnu à l'ARCEP peut apparaître comme paradoxal. Il s'exercera en effet à l'égard de sociétés déjà agréées, c'est-à-dire à l'égard de sociétés dont l'ARCEP aura par définition déjà vérifié, aux termes de l'article 14 nouveau, la capacité à assurer « *durablement* » la distribution des publications sur le territoire national, dans le respect de plusieurs principes, dont ceux de non-discrimination et de pluralisme des titres d'information politique et générale. En d'autres termes, le projet de loi pose le principe qu'une société de distribution pourra être agréée selon des critères qui ne seront réellement vérifiés que postérieurement à l'agrément, au stade de l'homologation. Ce mécanisme amène à s'interroger, d'une part, sur l'utilité de l'agrément et, d'autre part, sur le degré réel d'ouverture du marché de la distribution de la presse, puisqu'il conduit à reconnaître à l'ARCEP le pouvoir d'imposer des barèmes à la société, fût-elle agréée pour la distribution.
51. L'encadrement même des barèmes précédemment décrit heurte par essence le principe de la fixation des prix par le libre jeu de la concurrence. Il s'ajoute, de surcroît, à d'autres dispositions du projet de loi qui vont dans le sens d'un encadrement de la distribution.
52. Le projet de loi confirme, d'une part, le mécanisme de péréquation, qui vise à répartir entre l'ensemble des distributeurs les surcoûts de la distribution des quotidiens nationaux d'information politique et générale qui ne peuvent être évités (traitements quotidiens, réalisés en urgence, la nuit ou le dimanche)²⁶. Il comprend, d'autre part, au soutien du droit à la distribution – ou obligation de « *must-carry* » – énoncé par l'article 2-1 nouveau (obligation « *de faire droit, dans des conditions transparentes et non-discriminatoires, à la demande de distribution des publications d'une entreprise de presse* »), une disposition qui oblige les sociétés de distribution à se conformer à certaines règles d'assortiment des journaux destinées à faire respecter le principe de pluralisme dans les différents points de vente.

²⁵ Article 18-6, 9° et 11° nouveau.

²⁶ Étude d'impact sur le projet de loi, p.12.

III. Analyse

53. Compte tenu du champ de sa saisine et du délai très réduit qui lui a été imparti pour rendre le présent avis, l'Autorité se prononcera uniquement sur les principales dispositions du projet de loi exposées ci-avant, sans examen approfondi du fonctionnement concurrentiel de l'ensemble du secteur.

A. UNE RÉFORME POSITIVE : UN NOUVEAU MODE DE RÉGULATION INDÉPENDANT

54. Le projet confie à l'ARCEP les pouvoirs de régulation du secteur. Cette dernière prendra le nom « *d'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse* ».
55. En faisant le choix de s'appuyer sur une AAI dotée de pouvoirs de régulation sectorielle, le projet de loi retient une solution préconisée par M. Bruno Lasserre dans son rapport remis en juillet 2009 au Président de la République, « *Propositions pour une réforme du Conseil supérieur des messageries de presse* », qui avait relevé les limites du partage de la régulation du secteur entre deux instances, une professionnelle et une administrative. La part d'autorégulation, conservée dans le rôle exercé par le CSMP tendait à susciter des conflits d'intérêts qui rendaient nécessaire une refondation de la régulation, avec une indépendance accrue. En confiant la régulation de la distribution de la presse à une autorité indépendante dotée de moyens et d'une expertise technique adéquats, le projet de loi tire les conséquences de cette proposition. Cette avancée positive mérite d'être soulignée.

B. DES AVANCÉES SUR LA RÉGULATION NUMÉRIQUE MAIS UNE RÉFORME QUI AURAIT PU ÊTRE PLUS PROFONDE

56. L'article 1^{er} nouveau vise à étendre le principe de la régulation de la distribution de la presse « papier » à celle « en ligne » en supprimant la référence à la presse « *imprimée* » dans l'article 1^{er} actuel de la loi Bichet.
57. Cette modification acte le fait qu'il existe une convergence entre la distribution de la presse papier et de la presse en ligne, ainsi que le montre la diminution des volumes distribués et le développement de la presse en ligne et étend en conséquence une partie de la régulation à la distribution en ligne, afin d'assurer l'atteinte d'objectifs à valeur constitutionnelle comme le pluralisme des médias et la liberté d'entreprendre.
58. Ainsi, comme exposé précédemment, les distributeurs en ligne seront soumis à une obligation de diffusion des titres de la presse IPG et, s'agissant des moteurs de référencement ou des agrégateurs, à une obligation d'information du consommateur sur les critères de sélection des contenus qui lui sont présentés et sur l'utilisation de ses données personnelles.
59. L'Autorité constate donc, avec satisfaction, que le législateur a entendu prendre acte du mouvement de convergence entre les différents types de distribution de la presse, en soumettant la distribution de la presse en ligne à certains principes semblables à ceux de la presse imprimée, tirant les conséquences, ce faisant, du mouvement de convergence vers l'univers numérique.

60. Néanmoins, il doit être constaté que l'extension du champ de la régulation aux acteurs en ligne demeure limitée par comparaison à la régulation applicable à la distribution de la presse imprimée.
61. Ainsi, alors que la distribution en ligne est relativement peu contrainte en raison de l'absence de barrières à l'entrée, toute publication pouvant éditer son site internet et le rendre accessible sur internet grâce à la neutralité du net, le législateur fait le choix de maintenir un système particulièrement sophistiqué pour les titres de la presse écrite, à tous les niveaux de la chaîne de distribution.
62. L'Autorité relève que la réforme aurait pu prévoir une véritable simplification du système de distribution de la presse imprimée, en prévoyant des accords verticaux, éventuellement interprofessionnels comme dans les autres États membres de l'Union²⁷, entre éditeurs de presse, distributeurs et diffuseurs, chacun supportant les coûts relatifs à son activité et pratiquant des prix en rapport avec ses objectifs de rentabilité. Dans ce schéma, les éditeurs, regroupés ou non dans des groupements d'entreprises sous la forme de leur choix, pourraient librement négocier leurs conditions de mise à disposition du public avec les distributeurs et les diffuseurs, en fonction des coûts de distribution. Ce modèle, qui ne nécessite pas une régulation sectorielle aussi approfondie que celle proposée par le projet de loi, permet à des États membres comme l'Allemagne, l'Italie ou le Royaume-Uni de maintenir une presse pluraliste à un coût moindre pour l'État, en l'absence de politique de soutien aux distributeurs de presse²⁸.

C. DES CONTRAINTES QUI DEMEURENT EXCESSIVES

1. LES PRINCIPES DE NÉCESSITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ D'UNE RÉGLEMENTATION SECTORIELLE

63. La réglementation européenne considère qu'une régulation nationale restrictive de la libre prestation de services doit répondre à un objectif d'intérêt général et être nécessaire et proportionnée à cet objectif.
64. L'article 4 de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 dite « Directive Services » qualifie de « régime d'autorisation » toute procédure « qui a pour effet d'obliger un prestataire (...) à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice »²⁹.
65. Aux termes de l'article 9 de la Directive Services, tout régime d'autorisation est soumis aux conditions suivantes :
 - i. le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire visé ;
 - ii. la nécessité du régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;

²⁷ Rapport SCHWARTZ, p.61-64.

²⁸ Ibid.

²⁹ Directive 2006/123/CE du parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JOUE 27/12/2006, L 376/36

- iii. l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle *a posteriori* interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle.
66. Les principes de nécessité et de proportionnalité à la poursuite d'un intérêt général doivent donc présider à l'identification des secteurs nécessitant des régimes d'autorisation, au sens de la Directive Services, ainsi qu'à la définition des différentes mesures de régulation prises dans ce cadre.
67. Comme le rappelle de façon constante la Cour de Justice de l'Union Européenne, « *une mesure nationale restrictive de la libre prestation de services qui poursuit un objectif d'intérêt général ne peut être admise qu'à la condition qu'elle soit propre à garantir la réalisation de celui-ci et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif* »³⁰.
68. Or, le Conseil Constitutionnel a jugé dans sa décision du 11 octobre 1984 que le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale constitue un objectif à valeur constitutionnelle, dans la mesure où « *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* »³¹.
69. De même, le Conseil constitutionnel a précisé dans une décision récente que la garantie « du pluralisme et l'indépendance des quotidiens d'information politique et générale » (soulignement ajouté) est un objectif de valeur constitutionnelle³².
70. En conséquence, les mesures de régulation du secteur de la distribution de la presse doivent être nécessaires et proportionnées à l'objectif d'assurer un accès du public à suffisamment de quotidiens d'information politique et générale indépendants et de tendances différentes.

2. NÉCESSITÉ ET PROPORTIONNALITÉ DES MESURES PRISES PAR LE PROJET DE LOI

71. À titre liminaire, il peut être rappelé que si en 1947, la diffusion des pensées et des opinions était essentiellement réalisée par la presse imprimée et que la diffusion de journaux imprimés sur l'ensemble du territoire était absolument nécessaire pour garantir le pluralisme, la multiplication des formes de diffusion, dont notamment internet ou encore les abonnements, a modifié cet état de fait. En particulier, la presse numérique permet une diffusion dans toute la France de l'information politique et générale à un coût inférieur pour le consommateur, à celui de la presse imprimée.
72. Seront examinées dans ce cadre la nécessité et la proportionnalité de l'accès au réseau de distribution (a), du maintien de la forme de coopérative pour le regroupement des éditeurs (b) et de l'organisation de la presse en trois niveaux (c), ainsi que de l'agrément des sociétés de distribution et de l'homologation de leurs tarifs (d).

a) L'accès au réseau de distribution

73. L'article 2-1 nouveau prévoit un droit à la distribution des publications d'une entreprise de presse dans des conditions transparentes et non-discriminatoires. Cette obligation générale

³⁰ CJUE, 1^{er} octobre 2015, *Trijber*, aff. C-340/14, point 70.

³¹ Décision du Conseil constitutionnel n° 84-181 DC du 11 octobre 1984

³² Décision du Conseil constitutionnel n° 2015-511 QPC du 7 janvier 2016

de contracter entre un éditeur et un distributeur est toutefois d'une intensité différente en fonction de la nature de la publication. S'agissant de la presse IPG, ce droit d'accès concerne l'ensemble de la chaîne verticale : non seulement un diffuseur ne peut s'opposer à la diffusion d'un titre de cette nature dans son point de vente, mais aussi les éditeurs déterminent unilatéralement les points de vente dans lesquels sont distribués leurs titres ainsi que les quantités servies. Le législateur permet ainsi à l'éditeur d'un titre IPG de disposer d'un droit d'accès général et absolu au réseau de distribution. S'agissant des autres titres, les conditions d'accès aux points de vente à l'aval (assortiment des titres et plafonnement des quantités par point de vente) sont déterminées par un accord interprofessionnel conclu sous l'égide de l'ARCEP (presse CPPAP hors IPG) ou convention bilatérale (autres journaux et publications périodiques).

74. Ce type de régulation paraît légitime s'agissant de la presse IPG eu égard à l'objectif constitutionnel et aux règles européennes exposées ci-avant.
75. S'agissant des titres hors IPG, il convient tout d'abord de souligner, avec satisfaction, l'avancée que constitue, pour les diffuseurs et *in fine* les lecteurs, la maîtrise partielle par le diffuseur de l'assortiment des titres qu'il vend, aussi bien en termes de sélection des titres qu'en termes de quantité (article 2-1, 2° nouveau). La possibilité pour le diffuseur d'adapter et de réduire son offre est en effet source de gains à la fois pour les lecteurs (titres mieux exposés) et pour le diffuseur, qui bénéficie d'une réduction des coûts de gestion des flux physiques et de mise en exposition des titres.
76. Cependant, s'agissant de la presse CPPAP hors IPG, la nécessité de déterminer l'accès des titres à l'aval par voie interprofessionnelle ne semble pas pouvoir être justifiée par les principes à valeur constitutionnelle énoncés précédemment.
77. À supposer même que cette presse participe de la diffusion des pensées et des opinions et que sa diffusion pourrait donc justifier une atteinte au principe de la liberté d'entreprendre et de la libre concurrence, la seule obligation pour les distributeurs de contracter dans des conditions transparentes et non-discriminatoires semble suffisante. Dès lors, pour ces titres, la nécessité de prévoir des conditions d'assortiment et les quantités servies aux points de vente dans le cadre d'un accord interprofessionnel, conclu sous l'égide de l'ARCEP, apparaît disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.
78. L'Autorité observe ainsi que la presse CPPAP hors IPG pourrait être soumise au même régime que la presse non-CPPAP et être diffusée conformément à des conventions bilatérales entre les parties définissant les références et quantités servies aux points de vente.
79. Un tel régime, limité à un droit à la distribution pour des publications ne relevant pas de la presse IPG, permettrait de maintenir une protection des éditeurs, tout en permettant aux parties de définir leur stratégie économique de présence en linéaire de façon rationnelle, sur le fondement de leurs coûts de distribution et de la rentabilité attendue.
80. En outre, le projet prévoit que l'ARCEP dispose du pouvoir de s'opposer à la résiliation des contrats liant les éditeurs, les sociétés agréées de distribution ou « *les intermédiaires de la distribution* » (article 18-6, 9°) en cas de menace sur la continuité de la distribution. Comme exposé précédemment, la condition d'exercice de ce pouvoir d'opposition à la liberté contractuelle des parties ne semble ainsi pas suffisamment bien définie, de sorte qu'elle pourrait figer les parts de marché et nuire à la concurrence entre les distributeurs, au profit des éditeurs et, *in fine*, des lecteurs.
81. Enfin, l'Autorité relève l'absence, dans le projet de loi, de définition précise de la presse IPG et des critères pour en obtenir la qualification. Cela revient à conférer un pouvoir de régulation, sans définition précise des critères, à la CPPAP qui, aujourd'hui, attribue une

telle qualification, et qui aurait donc le pouvoir de décider quel titre peut bénéficier des droits accrus à la distribution et à la diffusion (voir *supra*).

b) L'exigence de regroupement des éditeurs sous forme coopérative

82. L'article 2 nouveau prévoit une obligation indistinctement applicable à tous les éditeurs de se regrouper dans des coopératives pour le groupage de leurs titres en vue de leur distribution par les sociétés agréées.
83. Chaque éditeur devra obligatoirement être admis dans une coopérative dès lors qu'il aura accepté les tarifs de la société de distribution choisie par la ladite coopérative (article 6 nouveau).
84. Cette disposition semble avoir pour objectif de permettre à tout éditeur, en particulier les plus petits, de bénéficier d'un groupage et d'une distribution.
85. Toutefois, l'accès à la distribution est d'ores et déjà garanti, y compris pour les petits éditeurs de la presse hors IPG, par l'obligation de contracter prévue à l'article 2 nouveau et analysée ci-avant.
86. En conséquence, l'obligation de recourir à une coopérative n'apparaît pas nécessaire pour assurer la distribution des titres de presse, étant rappelé que l'objectif constitutionnel de protection du pluralisme de la presse ne concerne que la presse IPG.
87. En outre, l'article 6 nouveau prévoit que la coopérative ne peut refuser l'adhésion de l'éditeur qui a accepté le barème de prix convenu avec la société de distribution.
88. Cette disposition réduit fortement les possibilités de contestabilité des barèmes et des positions de marché des sociétés de distribution. Pour une partie des éditeurs, le barème de la société de distribution aura été accepté préalablement à l'adhésion même à la coopérative. Or, le changement de distributeur ou des barèmes pourrait s'avérer particulièrement difficile au sein de la coopérative car il nécessiterait qu'une majorité de coopérateurs renonce aux tarifs qui ont justifié leur adhésion à la coopérative.
89. De plus, le législateur n'a pas envisagé qu'une coopérative puisse conclure des contrats de distribution avec plusieurs sociétés agréées, ce qui est de nature à réduire les possibilités de concurrence entre sociétés de distribution. En conséquence, si l'adhésion à une coopérative s'avérait effectivement une mesure nécessaire et proportionnée à l'objectif du pluralisme, le législateur pourrait préciser que cette adhésion devrait se faire dans des conditions transparentes, objectives et non-discriminatoires, ne pas assortir l'adhésion à la coopérative de l'accord sur le barème de prix convenu avec une société de distribution, et prévoir explicitement qu'une coopérative puisse contracter avec plusieurs sociétés de distribution.

c) Le maintien de l'organisation de la presse en trois niveaux

90. Le projet de loi fait le choix de maintenir l'organisation de la presse en trois niveaux, en confiant à l'ARCEP le soin de désigner les dépositaires qui bénéficient d'un monopole de fourniture des titres auprès des diffuseurs dans leur zone de desserte, afin de « *sécuriser les investissements réalisés par les acteurs du niveau 2* »³³.
91. Ce maintien ne répond cependant pas à l'objectif de pluralisme de la presse. Il contribue en revanche à réduire le champ des prestations de distribution qui pourront être assurées par les

³³ Étude d'impact, p.30. Voir article 18-6 nouveau.

sociétés agréées. La distribution, au sens du projet de loi, correspond aux prestations logistiques entre le centre de groupage d'une messagerie, pour les titres qui ont fait l'objet d'un groupage (situation la plus fréquente) ou l'imprimerie, pour les titres en auto-distribution, et les dépositaires. Cette organisation législative et fermée du circuit de distribution apparaît peu compatible avec l'objectif d'ouverture du marché de la distribution.

92. Une telle ouverture aurait nécessité que les sociétés de distribution agréées puissent assurer directement les prestations logistiques entre les centres de groupage ou les imprimeries et les points de vente, sans avoir nécessairement recours aux dépositaires de presse constituant le niveau 2.

d) L'agrément de sociétés de distribution et de leurs barèmes

L'agrément des sociétés de distribution de la presse

93. En limitant le rôle des coopératives d'éditeurs à la conclusion de contrats de groupage et non à la distribution de la presse imprimée, le législateur a favorisé l'ouverture du marché de la distribution, en ce qu'il permet l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs, notamment ceux spécialisés dans la logistique et la distribution.
94. Néanmoins, le législateur a encadré cette ouverture de marché par des mesures de régulation fortes, dont la compatibilité avec les principes de nécessité et de proportionnalité n'est pas certaine.
95. Ainsi, le projet de loi instaure le principe d'un agrément par l'ARCEP pour toute société souhaitant entrer sur le marché de la distribution de la presse.
96. Au regard des critères d'agrément prévus par l'article 13 nouveau (existence légale, capacité humaine et financière d'assurer l'activité) et 18-6 (champ territorial d'activité, type et qualité des prestations), il n'est pas certain qu'un agrément soit absolument nécessaire et que cette procédure soit plus efficace qu'une sélection d'opérateurs par les éditeurs ou des coopératives au moyen de négociations bilatérales ou d'appels d'offres privés. Il apparaît en revanche que cette procédure d'agrément constitue un obstacle à l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché, en contradiction avec l'objectif recherché par le législateur.
97. Subsidiairement, dans l'hypothèse où il serait démontré que les éditeurs ne seraient pas à même de choisir les distributeurs de leurs titres et risqueraient des ruptures dans la chaîne de distribution que seul un agrément délivré par l'ARCEP pourrait prévenir, cet agrément pourrait être limité à la seule presse IPG. En effet, c'est uniquement pour cette catégorie de presse qu'il est justifié qu'une autorité publique s'assure *a priori* de l'absence de tout risque de défaillance dans la distribution. En revanche, le principe de l'agrément ne semble pas nécessaire pour la distribution de la presse hors IPG.
98. En outre, les restrictions prévues par l'article 12 nouveau, s'agissant des incompatibilités entre les fonctions de direction d'une société de distribution de presse et d'autres fonctions industrielles ou commerciales, de quelque nature qu'elles soient, apparaissent comme susceptibles de limiter, de façon disproportionnée, l'entrée de nouveaux acteurs ayant d'autres activités que la distribution de presse.

L'homologation des tarifs

99. Le 4° de l'article 18-6 nouveau a confié à l'ARCEP la charge d'homologuer les tarifs des sociétés de distribution. Comme exposé précédemment, ces barèmes doivent respecter les principes de non-discrimination, de couverture des coûts et de préservation du pluralisme des titres d'information politique et générale.

100. Il convient de rappeler que les éditeurs, en particulier ceux relevant de la presse IPG, disposent déjà d'un droit d'accès à la distribution dans des conditions transparentes et non-discriminatoires en fixant eux-mêmes les titres et les quantités servis dans les différents points de vente. En outre, le principe de non-discrimination ne s'oppose pas à ce que des tarifs particuliers soient appliqués à des acteurs placés dans des situations différentes. En conséquence, l'homologation des tarifs n'apparaît pas nécessaire pour assurer la bonne distribution de la presse hors IPG.
101. De même, les sociétés agréées ont, en principe, dû faire la démonstration de leur capacité financière à assurer leur activité, de sorte que le principe de la couverture des coûts ne semble pas nécessaire. De surcroît, les modalités d'application de ce principe n'apparaissent pas suffisamment précises, ce qui est susceptible de (i) restreindre la possibilité pour les nouveaux entrants de proposer des tarifs attractifs, le cas échéant en supportant des pertes au début de leur activité pour gagner de nouveaux clients et (ii) désinciter les acteurs en place à innover et développer des modèles permettant la réduction de leurs coûts.
102. Comme pour la sélection des entreprises de distribution, la définition des tarifs pratiqués par un distributeur à l'issue d'une négociation avec les éditeurs paraît moins contraignante qu'une homologation par l'ARCEP mais également à même de garantir une concurrence libre et non faussée sur le marché.
103. Enfin, si le principe d'accès non discriminatoire au réseau de distribution, conjugué à l'agrément des sociétés de distribution, s'avérait insuffisant pour garantir la bonne distribution de la presse IPG, alors l'homologation des tarifs des distributeurs devrait être limitée à cette seule catégorie de presse.
104. S'agissant, enfin, de la répartition entre les éditeurs de presse des coûts spécifiques non évitables induits par la distribution des quotidiens (5° de l'article 18-6 nouveau), l'Autorité rappelle que ce mécanisme n'a pas d'effet anticoncurrentiel à la condition qu'il s'applique de façon non-discriminatoire à toutes les entreprises concernées et qu'il n'inclue pas des coûts résultant de l'activité normale de l'entreprise qui les supporte³⁴.
105. Il appartiendra donc à l'ARCEP de définir un mécanisme de péréquation respectant ces principes.

e) Un régime transitoire destiné à préserver les deux opérateurs existants des effets de l'ouverture à la concurrence

106. Le projet de loi soumet les nouvelles dispositions sur la distribution à un régime transitoire. D'une part, les sociétés de distribution ne pourront se voir délivrer un agrément qu'à compter d'une date fixée par décret, qui ne pourra toutefois être postérieure au 1^{er} janvier 2023. D'autre part, les opérateurs en place déjà régis par la loi de 1947, Presstalis et les MLP, pourront continuer à assurer la distribution, à condition de demander un agrément dans un délai de trois mois suivant la publication du cahier des charges par l'ARCEP.
107. L'objectif de ce régime transitoire est d'éviter aux opérateurs en place d'être déstabilisés par l'entrée rapide de nouveaux acteurs sur le marché de la distribution. L'exposé des motifs et l'étude d'impact insistent en particulier sur le « risque systémique » que ferait peser sur la

³⁴ Avis n° [12-A-25](#) du 21 décembre 2012 relatif à la prise en compte des surcoûts dits historiques dans le système de péréquation entre coopératives de messageries de presse

filière la défaillance de Presstalis, le principal opérateur³⁵. Les règles nouvelles étant de nature à affecter les contrats en cours, un régime transitoire paraît de prime abord opportun pour prévenir leur remise en cause brutale.

108. Toutefois, ce régime transitoire appelle plusieurs observations.
109. Premièrement, la durée maximale de la période transitoire, de près de quatre ans, paraît particulièrement longue. L'étude d'impact, si elle invoque un risque systémique lié à une défaillance éventuelle de Presstalis, n'apporte aucun élément permettant de justifier une période transitoire aussi longue pour prévenir ce risque.
110. Deuxièmement, le régime transitoire prévu pour Presstalis et les MLP est notablement dérogoire. Les dispositions du VI de l'article 6 du projet autorisent en effet ces entités à continuer d'assurer la distribution de la presse, à condition de demander la délivrance d'un agrément. Or, non seulement elles ne les obligent pas à obtenir effectivement cet agrément, mais aussi elles prennent implicitement pour hypothèse qu'elles rempliront les conditions posées par l'ARCEP, qui demeurent encore indéterminées.
111. Troisièmement, la loi pourrait plus précisément indiquer si des entreprises assurant une sous-traitance pour les sociétés agréées doivent elles-mêmes être considérées comme des sociétés de distribution soumises à un agrément. Dans l'affirmative, retarder leur apparition sur le marché pourrait paradoxalement nuire aux opérateurs en place, contredisant l'objectif du régime transitoire. Il n'est pas inconcevable en effet que pour la pérennité à moyen terme de Presstalis ou des MLP, il soit de leur intérêt d'avoir recours à une sous-traitance pour une partie des opérations de distribution.
112. Si un temps d'adaptation paraît nécessaire pour limiter les éventuelles conséquences déstabilisantes de la réforme sur le secteur, le législateur pourrait opportunément prévoir une durée transitoire plus courte. Une durée réduite à un an serait à cet égard pertinente, sauf à prévoir expressément dans la loi une étape intermédiaire destinée à faciliter une mise en œuvre échelonnée, plus ou moins rapide selon le diagnostic qui sera fait.

CONCLUSION

113. Pour les raisons exposées ci-dessus, l'Autorité émet un avis favorable avec réserves au projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse.
114. Elle invite le législateur à examiner, le cas échéant, des modalités alternatives de réforme faisant une plus large part à la concurrence que le système retenu, qui s'appuie sur l'agrément de sociétés de distribution, l'homologation de leur barème de prix et l'organisation du circuit de distribution en trois niveaux, afin d'assurer le respect des principes constitutionnels de préservation du pluralisme de la presse et de liberté d'entreprendre.

³⁵ Étude d'impact, pages 5 et 6.

Délibéré sur le rapport oral de MM. Jérôme d’Huart, Nicolas Faas et Laurent Meunier, rapporteurs, et l’intervention de Mme Juliette Théry-Schultz, rapporteure générale adjointe, par Mme Isabelle de Silva, présidente, MM. Emmanuel Combe et Thierry Dahan, vice-présidents.

La secrétaire de séance,
Claire Villeval

La présidente,
Isabelle de Silva

© Autorité de la concurrence