N° 165
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 novembre 2026

PROJET DE LOI

(procédure accélérée)

visant à **renforcer** *l'***investissement publicitaire** *dans les* **services** *de* **presse** *en* **ligne** *d'***information politique** *et* **générale**,

PRÉSENTÉ

au nom de M. Sébastien LECORNU,

Premier ministre

Par Mme Catherine PÉGARD,

Ministre de la culture

(Envoyé à la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Essentiel à la vie démocratique, notamment dans les territoires de l'hexagone et des outre-mer, le secteur de la presse traverse une crise économique profonde. Des inquiétudes s'expriment quant aux difficultés d'un grand nombre d'éditeurs de presse, particulièrement au niveau local et régional. Les ressources publicitaires, qui constituent un pilier du financement du secteur, baissent de manière continue depuis plus d'une décennie. La valeur du marché publicitaire est ainsi captée de manière croissante par les plateformes numériques, qui diffusent l'information sans contribuer suffisamment au financement de sa production. Or une information fiable et vérifiée a un coût, et la presse en supporte une part non négligeable. Si ses ressources ne couvrent plus ce coût, c'est sa pérennité même qui est en question.

La presse d'information politique et générale tend, selon les termes de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947, *« à éclairer le jugement des citoyens »*. Son pluralisme a été reconnu comme un objectif de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel (décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984). Sa fragilisation affecterait donc le débat démocratique, tant national que local, en le privant d'informations fiables, en accentuant le rejet des faits et en l'exposant aux ingérences et manipulations étrangères.

De longue date, l'État intervient à son soutien, par des mécanismes fiscaux, budgétaires ou de régulation, notamment dans le cadre de la législation européenne en matière de propriété intellectuelle. Il soutient également sa modernisation, au service de la transition numérique du secteur.

Pour autant, il est aujourd'hui nécessaire de mobiliser de nouveaux outils. Une intervention de l'État sur le marché publicitaire est indispensable pour rééquilibrer la valeur au profit de la presse d'information politique et générale. La capacité du secteur, et notamment de la presse régionale et locale, à concurrencer les plateformes numériques sur le marché publicitaire est limitée compte-tenu de leur position dominante sur ce marché dont elles captent deux tiers de la valeur.

Le présent projet de loi prévoit ainsi d'instaurer une obligation pesant sur les principaux annonceurs et tendant à orienter une fraction limitée de leurs budgets publicitaires en ligne vers la presse d'information politique et générale en ligne. Seraient concernés les annonceurs, publics comme privés, dont les dépenses publicitaires annuelles à destination du public français dépassent 1 million d'euros. Ceux-ci seraient alors tenus d'affecter une proportion – déterminée par décret en Conseil d'État et dans la limite d'un plafond fixé à 10 % par le présent projet de loi – de leurs investissements publicitaires numériques vers les sites en ligne de la presse d'information politique et générale.

D'ampleur limitée pour les budgets des annonceurs, une telle obligation, doublée d'une obligation de publication de cette fraction ainsi investie, dans les états financiers pour les sociétés concernées, permettraient de constituer un apport de valeur vers la presse d'information politique et générale d'ampleur nettement supérieure à ce que la mobilisation de l'argent public permettrait d'obtenir. Elle constituerait une inflexion sur le marché publicitaire, pour orienter les choix des annonceurs, favoriser leur responsabilité démocratique, et contribuer à accompagner la presse vers un nouveau modèle économique.

Pour garantir au mieux l'effectivité du dispositif retenu, un mécanisme de sanction est prévu. Tout manquement au dispositif mis en place sera puni de 75 000 euros d'amende pour une personne physique, dirigeant de droit ou de fait des personnes morales concernées, ce montant pouvant être au maximum quintuplé pour les personnes morales pénalement responsables en application des articles 121-2 et 131-38 du code pénal. En cas de condamnation, le tribunal peut ordonner que sa décision soit, aux frais du condamné, insérée intégralement ou par extraits dans les publications de presse qu'il désigne et affichée dans les conditions prévues à l'article 131-35 du code pénal.

Le présent projet de loi comprend enfin des mentions d'extension en outre-mer, renvoie son entrée en vigueur à un décret en Conseil d'État et précise que le dispositif s'appliquera aux dépenses d'opérations publicitaires engagées au cours des exercices comptables ouverts postérieurement à cette entrée en vigueur.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de la culture,

Vu l’article 39 de la Constitution,

Décrète :

Le présent projet de loi visant à renforcer l’investissement publicitaire dans les services de presse en ligne d’information politique et générale, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d’État, sera présenté au Sénat par la ministre de la culture, qui sera chargée d’en exposer les motifs et d’en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 10 novembre 2026

Signé : Sébastien LECORNU

Par le Premier ministre :

La ministre de la culture

Signé : Catherine PÉGARD

Projet de loi visant à renforcer l'investissement publicitaire dans les services de presse en ligne d'information politique et générale

Article unique

① I. – Après l'article 11 de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, il est inséré un article 11-1 ainsi rédigé :

② « *Art. 11-1*. – I. – Tout annonceur public ou privé établi en France, dont les opérations publicitaires, à destination du public français, sont supérieures ou égales à 1 million d'euros toutes taxes comprises au titre d'un exercice comptable, consacre, au cours de l'exercice suivant, une part minimum de celles de ces dépenses qui sont engagées sur des services de communication au public en ligne, au bénéfice de services de presse en ligne de son choix présentant un caractère d'information politique et générale.

③ « A défaut d'avoir pu s'acquitter entièrement de cette obligation au titre de l'exercice concerné, il y procède au cours de l'exercice suivant, sans préjudice de l'application de l'obligation afférente à chaque exercice concerné.

④ « Cette obligation pèse également sur les sociétés mentionnées au I de l'article L. 233-16 du code de commerce, lorsque leurs dépenses publicitaires définies au premier alinéa cumulées avec celles des sociétés qu'elles contrôlent sont, au titre d'une exercice comptable, supérieures ou égales à un million d'euros toutes taxes comprises.

⑤ « Toute société soumise à cette obligation rend compte du respect de celle-ci dans les conditions prévues par l'article L. 232-1-2 du code de commerce.

⑥ « Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application de cette obligation et fixe le taux permettant de déterminer la part mentionnée au premier alinéa, laquelle ne peut excéder 10 % du montant des dépenses publicitaires consacrées, au cours de l'exercice comptable, à la diffusion sur des services de communication au public en ligne.

⑦ « II. – Est puni de 75 000 euros d'amende le fait, pour une personne physique, dirigeant de droit ou de fait d'un annonceur personne morale de ne pas respecter l'obligation de consacrer à des services de presse en ligne présentant un caractère d'information politique et générale la part minimum mentionnée au premier alinéa du I.

⑧ « Les annonceurs personnes morales peuvent être déclarés pénalement responsables des manquements à l'obligation mentionnée à l'alinéa précédent, dans les conditions prévues à l'article 121-2 du code pénal. Ils encourent une peine d'amende, suivant les modalités prévues à l'article 131-38 du même code. »

⑨ II. – Après l'article L. 232-1-1 du code de commerce, il est inséré un article L. 232-1-2 ainsi rédigé :

⑩ « *Art. L. 232-1-2*. – Les sociétés soumises à l'obligation prévue au premier alinéa du I de l'article 11-1 de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse rendent compte, au sein d'une section distincte de leur rapport de gestion, du respect de celle-ci.

⑪ « Ces informations font l'objet, dans les conditions fixées au I de l'article L. 821-54, d'une vérification par le commissaire aux comptes, s'il en existe, dans le cadre du contrôle de la sincérité et de la concordance avec les comptes annuels. »

⑫ III. – A l'article 23 de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, les mots : « n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias » sont remplacés par les mots : « n° [NOR : MICE2624904L] visant à renforcer l'investissement publicitaire dans les services de presse en ligne d'information politique et générale ».

⑬ IV. – Les dispositions du présent article s'appliquent aux dépenses mentionnées au premier alinéa du I de l'article 11-1 de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse qui sont engagées au cours des exercices comptables ouverts postérieurement à l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État prévu au dernier alinéa du I de cet article.

PREMIER
MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

visant à renforcer l'investissement publicitaire dans les services de presse en ligne d'information politique et générale

NOR : MICE2624904L/Bleue-1

9 novembre 2026

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE 4

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS 6
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION 6
TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS 7
ARTICLE UNIQUE – FLECHAGE D'UNE FRACTION DES DEPENSES PUBLICITAIRES VERS LES SERVICES DE PRESSE EN LIGNE RECONNUS D'INFORMATION POLITIQUE ET GENERALE 8

INTRODUCTION GENERALE

Essentiel à la vie démocratique, notamment dans les territoires de l'hexagone et des outre-mer, le secteur de la presse traverse une crise économique profonde. Des inquiétudes s'expriment quant aux difficultés d'un grand nombre d'éditeurs de presse, particulièrement au niveau local et régional. Les ressources publicitaires, qui constituent un pilier du financement du secteur, baissent de manière continue depuis plus d'une décennie. La valeur du marché publicitaire est ainsi captée de manière croissante par les plateformes numériques, qui diffusent l'information sans contribuer suffisamment au financement de sa production. Or une information fiable et vérifiée a un coût, et la presse en supporte une part non négligeable. Si ses ressources ne couvrent plus ce coût, c'est sa pérennité même qui est en question.

La presse d'information politique et générale tend, selon les termes de la loi n° 47-585 du 2 avril 1947, *« à éclairer le jugement des citoyens »*. Son pluralisme a été reconnu comme un objectif de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel (décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984). Sa fragilisation affecterait donc le débat démocratique, tant national que local, en le privant d'informations fiables, en accentuant le rejet des faits et en l'exposant aux ingérences et manipulations étrangères.

De longue date, l'Etat intervient à son soutien, par des mécanismes fiscaux, budgétaires ou de régulation, notamment dans le cadre de la législation européenne en matière de propriété intellectuelle. Il soutient également sa modernisation, au service de la transition numérique du secteur.

Pour autant, il est aujourd'hui nécessaire de mobiliser de nouveaux outils. Une intervention de l'Etat sur le marché publicitaire est indispensable pour rééquilibrer la valeur au profit de la presse d'information politique et générale. La capacité du secteur, et notamment de la presse régionale et locale, à concurrencer les plateformes numériques sur le marché publicitaire est limitée compte-tenu de leur position dominante sur ce marché dont elles captent deux tiers de la valeur.

Le présent projet de loi prévoit ainsi d'instaurer une obligation pesant sur les principaux annonceurs et tendant à orienter une fraction limitée de leurs budgets publicitaires en ligne vers la presse d'information politique et générale en ligne. Seraient concernés les annonceurs, publics comme privés, dont les dépenses publicitaires annuelles à destination du public français dépassent 1 millions d'euros . Ceux-ci seraient alors tenus d'affecter une proportion – déterminée par décret en Conseil d'Etat et dans la limite d'un plafond fixé à 10% par le présent projet de loi – de leurs investissements publicitaires numériques vers les sites en ligne de la presse d'information politique et générale.

D'ampleur limitée pour les budgets des annonceurs, une telle obligation, doublée d'une obligation de publication de cette fraction ainsi investie, dans les états financiers pour les sociétés concernées, permettraient de constituer un apport de valeur vers la presse d'information politique et générale d'ampleur nettement supérieure à ce que la mobilisation de l'argent public permettrait d'obtenir. Elle constituerait une inflexion sur le marché publicitaire, pour orienter les choix des annonceurs, favoriser leur responsabilité démocratique, et contribuer à accompagner la presse vers un nouveau modèle économique.

Pour garantir au mieux l'effectivité du dispositif retenu, un mécanisme de sanction est prévu. Tout manquement au dispositif mis en place sera puni de 75 000 euros d'amende pour une personne physique, dirigeant de droit ou de fait des personnes morales concernées, ce montant pouvant être au maximum quintuplé pour les personnes morales pénalement responsables en application des articles 121-2 et 131-38 du code pénal. En cas de condamnation, le tribunal peut ordonner que sa décision soit, aux frais du condamné, insérée intégralement ou par extraits dans les publications de presse qu'il désigne et affichée dans les conditions prévues à l'article 131-35 du code pénal.

Le présent projet de loi comprend enfin des mentions d'extension en outre-mer, renvoie son entrée en vigueur à un décret en Conseil d'Etat et précise que le dispositif s'appliquera aux dépenses d'opérations publicitaires engagées au cours des exercices comptables ouverts postérieurement à cette entrée en vigueur.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
Article unique	Fléchage d'une fraction des dépenses publicitaires vers les services de presse en ligne reconnus d'information politique et générale	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
Article unique	Fléchage d'une fraction des dépenses publicitaires vers les services de presse en ligne reconnus d'information politique et générale	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de la Culture Direction générale des médias et des industries culturelles

TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS

Indicateur	Description et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Evolution des recettes publicitaires des services de presse en ligne reconnus d'information politique et générale	Indice mesure l'évolution des recettes publicitaires des services de presse en ligne reconnus d'information politique et générale. L'indice est établi en base 100 au titre de l'année précédant l'entrée en vigueur de la mesure, puis calculé annuellement collectées auprès des éditeurs concernés. Indicateur suivi par la DGMIC.	Augmentation de l'indice par rapport à la situation de référence (base 100) traduisant une progression des recettes publicitaires des SPEL IPG après la mise en œuvre du dispositif	Evaluation à N+2, puis suivi annuel	Objectif : augmenter les recettes publicitaires des services de presse en ligne reconnus d'information politique et générale et renforcer leur modèle économique

Article unique – Fléchage d'une fraction des dépenses publicitaires vers les services de presse en ligne reconnus d'information politique et générale

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Indispensable à une vie publique éclairée, l'information découle d'une activité économique dont la viabilité n'est aujourd'hui plus garantie.

La production d'une information de qualité est une activité fortement intensive en capital humain. Elle repose sur le travail des journalistes, des rédacteurs en chef, des secrétaires de rédaction, des photographes, des documentalistes, des correspondants et de l'ensemble des professionnels concourant à la collecte, à la vérification, à la hiérarchisation et à la mise en perspective de l'information. Les dépenses consacrées à la production éditoriale représentent près de la moitié du chiffre d'affaires des entreprises de presse, traduisant le caractère particulièrement intensif en travail journalistique de cette activité.

Comme le détaille le rapport de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) et de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) sur le coût de l'information[1], le coût de l'information politique et générale, évalué à 2,9 Md€ en 2024, repose sur deux grands types d'acteurs :

(i) **La presse, qui supporte 38% de ce montant – la presse quotidienne nationale et régionale représentant 86% de cette fraction.** Selon les données de la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CCIJP), exploitées par le ministère de la Culture, la presse écrite emploie environ 56% des journalistes titulaires de la carte de presse, ce qui en fait le premier employeur de journalistes en France[2] ;

(ii) **L'audiovisuel public et l'Agence France Presse (AFP)[3]**, qui supporte 30% et

[1] **Arcom – Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)**, *Étude sur le modèle économique de l'information en France*, réalisée par PMP Strategy, 2025.

[2] Ministère de la Culture, DEPS, *Chiffres clés de la presse écrite – Édition 2023*, données issues de la Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CCIJP), 2023.

[3] L'AFP est la troisième agence de presse mondiale (après Associated Press (AP) et Thomson Reuters) et la seule francophone. Elle produit 5 000 dépêches par jour, 3 000 photos, 250 vidéos et 70 infographies. Le statut de l'AFP confie à l'agence plusieurs missions d'intérêt général (MIG), précisées dans la loi du 10 janvier 1957, qui se déclinent autour des objectifs suivants : assurer l'existence d'un réseau dense lui permettant d'avoir une « portée globale », garantir le caractère permanent de la collecte et du traitement

12,7% du montant total du coût de l'information.

Alors que l'audiovisuel public et l'AFP sont en grande partie financés par l'Etat, la presse évolue sur un marché concurrentiel au sein duquel elle doit percevoir des ressources suffisantes pour financer son activité. Historiquement ces ressources sont principalement tirées de l'exploitation courante des éditeurs de presse, c'est-à-dire les ressources tirées des ventes (à l'abonnement et au numéro) et celles tirées de la publicité. **Les usages numériques ont toutefois profondément bouleversé ce modèle économique**, conduisant à une baisse continue des ventes au numéro et à une forte baisse des ressources publicitaires. Ces évolutions mettent en péril la viabilité économique, donc la pérennité, d'une grande partie des entreprises de presse : comme l'indique le rapport précité, 56% des producteurs d'information affichent une marge opérationnelle négative. Les revenus tirés de l'exploitation courante des éditeurs de presse ne permettent donc plus de couvrir les coûts, en dépit du soutien public au secteur qui complète ces revenus.

La politique de soutien à la presse repose sur une pluralité d'instruments budgétaires et fiscaux qui répondent à des objectifs complémentaires. Le ministère de la Culture a attribué en 2025 un total d'aides directes de 144,7 M€ à plus de 600 titres afin de soutenir le pluralisme de la presse, la production d'information, la diffusion et de la distribution de la presse imprimée, ainsi que la modernisation des entreprises éditrices et de leurs outils de production. Le soutien public au secteur prend aussi la forme d'aides indirectes , en particulier des tarifs postaux privilégiés, un taux de TVA « super réduit » de 2,1% pour la vente de presse et divers dispositifs d'allègement des prélèvements obligatoires. Ces dispositifs jouent un rôle essentiel dans l'accompagnement des éditeurs, en particulier ceux de presse d'information politique et générale, lesquels sont confrontés à une transformation profonde de leurs conditions d'activité du fait de la transformation numérique des usages et pratiques informationnelles, des modes de production et de diffusion des contenus. Ils ne peuvent toutefois, à eux seuls, répondre à l'ensemble des enjeux économiques et concurrentiels auxquels le secteur est désormais confronté. Si les aides à la presse ont vocation à accompagner la diffusion, le pluralisme et la modernisation de la presse, elles ne peuvent se substituer aux recettes commerciales nécessaires à l'équilibre économique des entreprises. La contrainte pesant sur les finances publiques limite par ailleurs les marges de progression des crédits et renforce l'intérêt de leviers complémentaires.

Les difficultés rencontrées par la presse tiennent notamment à la difficulté persistante de dégager un modèle économique pérenne dans l'environnement numérique. Les

---

de l'information, assurer la production d'une information complète pour les usagers français et étrangers, garantir une information exacte, impartiale et digne de confiance.

recettes issues des abonnements numériques demeurent, pour de nombreux éditeurs, inférieures à celles générées par les abonnements papier, tandis que les revenus tirés de la diffusion imprimée et de la publicité (sur support papier comme numérique) s'érodent. Même lorsque les éditeurs parviennent à transférer leurs lecteurs vers les supports numériques, la compensation du chiffre d'affaires perdu sur l'imprimé requiert une augmentation beaucoup plus importante du parc d'abonnés en raison des prix d'abonnements inférieurs en version numérique : « les acteurs du secteur estiment qu'il faut entre 3 et 5 nouveaux abonnés numériques pour compenser la perte d'un seul abonné papier »[4]. Dans le même temps, les plateformes numériques, et plus récemment les services d'intelligence artificielle conversationnelle, modifient les modalités d'accès à l'information : en donnant accès à des contenus ou à des synthèses sans nécessairement orienter les utilisateurs vers les sites des éditeurs, ils réduisent leur audience directe et les possibilités de monétisation de leurs contenus.

Dans ce contexte, la recherche de modèles économiques pérennes pour les services de presse en ligne d'information politique et générale appelle à agir prioritairement sur les conditions d'accès des éditeurs aux ressources du marché numérique. Alors que la publicité constitue la principale source de financement des médias traditionnels, le marché publicitaire a été bouleversé par les usages numériques et la captation d'une grande partie de la valeur publicitaire par les plateformes numériques (Google, Amazon et Meta notamment).

Le marché publicitaire ne met pas en relation directe l'annonceur (l'entreprise qui promeut un bien ou un service) et le support qui diffuse le message. Il repose sur une chaîne d'acteurs, qui sont les acteurs suivants :

- L'annonceur, qui finance la communication commerciale et définit ses objectifs ;
- L'agence média, qui définit la stratégie de diffusion et achète les espaces publicitaires ;
- La régie publicitaire, qui commercialise, pour le compte d'un support, ses espaces disponibles ;
- Dans le champ numérique uniquement, les plateformes et technologies d'intermédiation (*ad tech*), qui automatisent la mise en relation entre l'offre et la demande d'espaces.

Les agences médias occupent une position charnière. Elles interviennent à deux niveaux :

[4] Sénat, rapport d'information n° 875, 2026, p. 51

- Le conseil stratégique (*media planning*) : détermination du mix média le plus pertinent au regard des objectifs de l'annonceur (couverture, répétition, ciblage), arbitrage entre médias historiques et leviers digitaux ;
- L'achat d'espace (*media buying*), le plus souvent opéré par des centrales d'achat, qui négocient pour le compte de plusieurs annonceurs des conditions tarifaires groupées auprès des régies, obtenant des remises substantielles par effet de volume.

Par ailleurs, une part croissante de l'activité des agences médias porte sur l'achat programmatique, c'est-à-dire l'achat automatisé d'espaces publicitaires digitaux via des enchères en temps réel, qui fait intervenir les acteurs de l'*ad tech*. L'« *ad tech* » (technologies publicitaires) désigne l'ensemble des plateformes logicielles qui automatisent l'achat et la vente d'espaces publicitaires digitaux.

L'annonceur recrute donc une agence médias qui a vocation à l'aider à définir et mettre en œuvre ses campagnes de publicité. L'annonceur donne mandat à l'agence médias pour cibler des supports, des publics, des territoires, etc. L'agence médias sollicite les régies publicitaires et les *ad techs* pour procéder à l'achat d'espaces.

Dans le modèle économique de la presse, les revenus générés par la publicité jouent un rôle essentiel. Ce mode de financement est néanmoins fragilisé par l'avènement du numérique, qui a permis à de nouveaux acteurs, dont le modèle repose sur la diffusion de contenus de tiers ou sur la fourniture de services numériques, de capter une partie des ressources publicitaires des médias, sans qu'ils ne contribuent au financement de l'information et de la création. Au sein du marché, le support « presse » (comme désormais tous les supports « médias ») est fortement concurrencé par les services offerts par les services publicitaires en ligne des grandes plateformes numériques, lesquelles captent désormais les deux tiers du marché.

La pérennité économique d'un système informationnel de qualité suppose donc d'infléchir le partage de la valeur entre plateformes et presse, en faveur de cette dernière.

L'étude publiée par le ministère de la Culture et l'Arcom en janvier 2024 sur les perspectives d'évolution du marché publicitaire français à l'horizon 2030 estime que les médias qui participent au financement de l'information et de la création pourraient perdre 800 millions d'euros (M€) de recettes publicitaires d'ici 2030, principalement du fait de la concentration des dépenses publicitaires sur les services des très grandes plateformes (Google, Amazon et Meta notamment).

Il ressort de l'étude précitée sur les perspectives d'évolution du marché publicitaire français à l'horizon 2030 que :

- les recettes publicitaires du marché publicitaire global vont augmenter, de

l'ordre de +2,3%/an, pour atteindre 18 milliards d'euros (Md€) en 2030 ;

- la captation de valeur des acteurs du numérique[5] va s'accentuer, leur part de marché devant atteindre 70% en 2030 ;
- les médias traditionnels devraient :
    - bénéficier de la croissance du marché digital (+400 M€ d'ici 2030), leurs recettes numériques représenteront seulement 6,4% du marché publicitaire total en 2030 (contre 5,1% du marché total aujourd'hui)
    - en parallèle, continuer à perdre des recettes publicitaires sur leurs supports historiques (-1,3 Md€ d'ici 2030) ;
    - au total, subir une baisse de leurs recettes publicitaires de l'ordre de -900 M€, soit entre – 1%/an et – 5%/an selon les différents médias, puisque leur croissance limitée sur le numérique sera insuffisante pour compenser la perte sur leurs canaux traditionnels.

Plus largement, la partie du marché publicitaire qui participe au financement des contenus, *i.e.* l'information et la création (à savoir les recettes publicitaires de la télévision, la radio, la presse, mais également les médias « *pure player* » du numérique à l'instar de la presse en ligne, tels que Brut et Mediapart, et des services de médias audiovisuels à la demande (SMAD) comme Netflix et Disney+) devrait diminuer de manière constante en valeur et en proportion. En 2012, la part des recettes publicitaires dirigées vers des médias qui investissent dans les contenus représentait environ 7 Md€, soit 65% du marché total. En 2022, ce niveau était d'environ 6,05 Md€, soit 40% du marché, alors même que l'offre s'est largement développée, en particulier sur le numérique. Selon l'étude, ce niveau pourrait continuer de baisser d'ici 2030 pour atteindre 5 Md€, soit seulement 29% du marché global (contre 65% en 2012). En 2024, compte tenu du succès des jeux olympiques et paralympiques de Paris, la part des recettes publicitaires dirigées vers des médias qui investissent dans les contenus est repartie légèrement à la hausse par rapport à l'année 2023 (5,93 Md€) mais est restée sous la barre des 6 Md€ à 5,98 Md€ soit 32% du marché total.

Parmi les médias qui investissent dans la production de contenus d'information, **le secteur de la presse écrite a été précocement exposée à la diminution de ses revenus publicitaires**, qui est le principal facteur expliquant la baisse de la valeur ajoutée de 12% du secteur entre 2019 et 2024[6].

[5] Les grandes plateformes sont en effet en position dominante sur tous les segments de l'intermédiation technique de la publicité programmatique, et **40% des dépenses des annonceurs sont captées par ces intermédiaires**.

[6] Source : Panorama des industries culturelles et créatives 2025, WeAre, Ernst and Young.

Entre 2017 et 2025, les recettes publicitaires de la presse sont passées de 2,28 milliards d'euros à 1,62 milliard d'euros, soit une chute de près de 30% – et de moitié depuis 2010. La presse concentre à elle seule 86% des pertes publicitaires des médias sur cette période[7]. Or, la progression des recettes tirées de la publicité numérique est insuffisante pour compenser les pertes de la publicité imprimée. Les entreprises de presse sont ainsi confrontées à la contraction des recettes publicitaires et à la captation d'une part croissante de la valeur par les plateformes numériques, de l'évolution des usages de l'information et de l'intensification de la concurrence des acteurs numériques.

Ces évolutions menacent la viabilité économique de nombreux éditeurs, en particulier de presse d'information politique et générale, dont la production éditoriale et la diffusion sont nécessaires au maintien du pluralisme et à la préservation de la démocratie.

La fragilisation économique du secteur a pour conséquence une accélération des restructurations. Les éditeurs de presse écrite ont annoncé près d'un millier et demi de suppressions d'emplois depuis décembre 2025. Ces restructurations affectent particulièrement la presse quotidienne régionale d'information politique et générale. Elles affectent notamment les capacités éditoriales des entreprises, conduisent à des mutualisations de rédactions, à la fermeture d'agences locales et à une diminution des moyens consacrés à l'enquête, au reportage et à la couverture de proximité.

Aux Etats-Unis où la déprise des éditeurs de presse d'information locale est antérieure de plusieurs années aux dynamiques observées aujourd'hui en France, les recherches académiques convergent pour établir que ces déserts informationnels produisent des effets mesurables sur le fonctionnement de la démocratie locale. La disparition des rédactions locales est associée à une diminution de la participation électorale, à une baisse de la connaissance des enjeux publics locaux, à une réduction du contrôle citoyen de l'action des élus, à une augmentation de l'avantage électoral des sortants et à une moindre responsabilisation des décideurs publics[8]. La raréfaction d'une information professionnelle de proximité favorise le développement d'écosystèmes informationnels dominés par les réseaux sociaux et des contenus peu ou pas vérifiés, ce qui accroît la vulnérabilité des citoyens aux campagnes de désinformation, aux

---

[7] **France Pub – IREP – Kantar Media**, Baromètre unifié du marché publicitaire (BUMP) 2025 – Bilan annuel 2025 et prévisions 2026, mars 2026

[8] Gao, Pengjie, Lee, Chang & Murphy, Dermot, "Financing Dies in Darkness? The Impact of Newspaper Closures on Public Finance", *Journal of Financial Economics*, vol. 135, n° 2, 2020, p. 445-467 ; Hayes, Danny & Lawless, Jennifer L., "The Decline of Local News and Its Effects: New Evidence from Longitudinal Data", *The Journal of Politics*, vol. 80, n° 1, 2018, p. 332-336 ; Schulhofer-Wohl, Sam & Garrido, Miguel, "Do Newspapers Matter? Short-Run and Long-Run Evidence from the Closure of The Cincinnati Post", *Journal of Media Economics*, vol. 26, n° 2, 2013, p. 60-81 ; *Vers des déserts médiatiques en France. La démocratie peut-elle survivre sans médias ?*, Fondation Jean-Jaurès / Les Relocalisateurs, novembre 2025.

manipulations de l'information et à la polarisation du débat public. Les évolutions économiques en cours conduisent donc à mettre en danger non seulement le pluralisme de l'information mais aussi la possibilité même de faire vivre un débat public fondé sur des éléments de fait étayés et vérifiés.

La fragilisation économique des productions d'information coïncide avec une diffusion croissante d'informations fausses, voire manipulées dans les espaces numériques. Internet a profondément modifié les pratiques informationnelles pour une grande partie des Français, notamment chez les plus jeunes. Ces derniers s'informent désormais très largement sur les réseaux sociaux, qui constituent souvent un terrain propice à la désinformation. Surtout, il apparait que le modèle économique de ces plateformes, fondé sur les revenus publicitaires, semble favoriser le financement des contenus de désinformation, en raison notamment de l'engagement qu'ils suscitent auprès des utilisateurs. Les contenus de désinformation peuvent ainsi générer des bénéfices conséquents grâce à la publicité, soit parce qu'ils bénéficient d'une forte visibilité sur les plateformes (mise en avant par les algorithmes, par des robots), soit par un financement direct par la publicité (*sponsoring*). La préservation de la qualité et de la vitalité de notre écosystème informationnel nécessaire au débat public est donc un impératif démocratique qui appelle l'ensemble des parties prenantes à participer à la sauvegarde et au développement du droit à l'information. Parmi ces parties prenantes, les annonceurs ont à prendre toute leur part. Ces acteurs ont pour la plupart intégré qu'ils avaient à conjuguer performance économique et responsabilité sociale et environnementale.

Il est attendu, comme c'est déjà le cas en matière de responsabilité sociale et environnementale, que les principaux annonceurs conjuguent l'objectif de performance économique avec la prise en compte de l'impact de leur activité, en particulier s'agissant de leurs dépenses publicitaires, sur le financement des médias. Le dispositif de fléchage des dépenses publicitaires au bénéfice de la presse d'information en ligne d'information politique et générale a pour objectif qu'une fraction des dépenses publicitaires des principaux annonceurs continue de concourir à la production et à la diffusion d'informations politiques et générales fiables et étayées, nécessaires au bon fonctionnement démocratique.

Il s'inscrit dans la continuité de la proposition de loi visant à renforcer l'effectivité des droits voisins des éditeurs et des agences de presse portée par Erwan Balanant, député MoDem, qui doit permettre de rétablir l'équilibre dans la chaine de valeur entre les éditeurs et les agences de presse et les entreprises technologiques qui reproduisent ou mettent à disposition en ligne des publications de presse.

De la même manière, la mesure de fléchage des dépenses publicitaires doit permettre un transfert de valeur depuis les grandes plateformes numériques, qui diffusent de l'information sans en assumer le coût, vers la presse d'information politique et

générale qui constitue un élément essentiel de la production de l'information en France.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

➢ *Pluralisme*

La liberté de la presse s'appuie sur plusieurs textes à valeur constitutionnelle dont l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui énonce que « *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, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ».

En 2008, a été introduite explicitement à l'article 34 de la Constitution la mention selon laquelle *« la loi fixe les règles concernant (…) la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias* », ainsi que la mention, à l'article 4 de la Constitution, que « *la loi garantit les expressions pluralistes des opinions (…)* ». Cette modification vise à renforcer la protection de la liberté d'expression et à affirmer l'importance du pluralisme dans les médias, ainsi que leur indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et économiques. L'objectif de pluralisme est de valeur constitutionnelle et découle du principe de liberté d'expression.

➢ *Liberté d'entreprendre*

La liberté constitutionnelle d'entreprendre procède de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel : « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* » [9]. Le Conseil constitutionnel a précisé qu'elle comprend « *non seulement la liberté d'accéder à une profession ou à une activité économique mais également la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité* »[10].

Si le dispositif de fléchage des investissements publicitaires porte atteinte aux principes de liberté d'entreprendre et de liberté contractuelle, le législateur apparaît fondé à leur apporter une limitation dès lors que le dispositif est :

- **En lien avec les objectifs à valeur constitutionnelle (OVC) de pluralisme et d'indépendance des médias** (CC, 3 mars 2009, n°2009-577 DC) et de préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels (CC, 18 septembre 1986, n°86-217 DC) : le dispositif permet de réorienter une ressource publicitaire depuis les plates-formes numériques, qui ne participent

[9] CC, 16 janvier 1982, n° 81-132 DC.
[10] CC, 30 novembre 2012, n° 2012-285 QPC.

pas à la production de l'information, vers les éditeurs de presse reconnus d'information politique et générale par la commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP). Ces éditeurs sont les premiers financeurs de l'information et leur diversité participe de l'objectif de pluralisme. Le Conseil constitutionnel a dégagé un objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme des quotidiens d'information politique et générale (Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984), qui concerne donc précisément ces acteurs d'information politique et générale (IPG) ;

- **Nécessaire** : en l'espèce, la nécessité d'une action en faveur des éditeurs de presse est étayée par les éléments relatifs à leur situation financière. **80% des médias qui contribuent à la production de l'information présentent une rentabilité faible ou négative et 56% sont déficitaires[11].** La presse est concernée au premier rang par cette détérioration financière qui résulte pour une part importante de la captation du marché publicitaire par les plateformes numériques. Selon les données du ministère de la Culture**, le chiffre d'affaires du secteur de la presse est passé d'environ 8,2 milliards d'euros en 2013 à 5,8 milliards d'euros en 2023, soit une diminution de près de 30% en dix ans.** Le secteur concentre 86% des pertes publicitaires des médias entre 2017 et 2025. En l'absence d'intervention de l'Etat, le libre jeu du marché conduirait soit à des disparitions de publications, soit à des concentrations, ces deux options portant atteinte au pluralisme et conduisant à réduire le nombre de productions d'information vérifiées ;

- **Proportionnée** : la fraction de budget publicitaire numérique des annonceurs visés par la mesure est limitée et plafonnée afin de limiter l'atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle des annonceurs. Au surplus, l'assiette concerne uniquement les budgets publicitaires numériques (soit un total, tous annonceurs confondus, de 10,44 M€ en 2024, à comparer à un marché publicitaire total de 18,9 Md€ la même année), pour éviter les distorsions entre supports et orienter les investissements publicitaires vers des supports numériques semblables à ceux que le libre choix des annonceurs aurait retenu. Enfin, le champ des assujettis concerne uniquement les annonceurs les plus importants, à savoir ceux réalisant plus de 1 M€ de dépenses publicitaires en France chaque année, représentant une assiette de 6,15 Md€ en 2024 pour 2910 annonceurs.

[11] **Arcom – Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)**, *Étude sur le modèle économique de l'information en France*, réalisée par PMP Strategy, 2025.

➢ *Cadre constitutionnel relatif aux sanctions*

Le projet de loi crée une nouvelle infraction pénale, imposant le respect des exigences constitutionnelles en la matière.

En premier lieu, le **principe de légalité des délits et des peines**, qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis afin d'exclure l'arbitraire dans la recherche des auteurs d'infractions et le prononcé des peines. Les comportements réprimés par le projet de loi sont clairement définis et consistent à méconnaître les obligations prévues en matière d'allocation des dépenses publicitaires.

En deuxième lieu, le **principe de nécessité des délits et des peines** implique que le législateur ne puisse instituer de nouvelles incriminations et de nouvelles sanctions qu'à la condition qu'elles soient nécessaires à la protection des intérêts sociaux poursuivis. En l'espèce, la sanction proposée répond à l'objectif d'assurer l'effectivité du dispositif.

En troisième lieu, le **principe de proportionnalité des peines** exige que les sanctions instituées ne soient pas manifestement disproportionnées au regard de la gravité des comportements réprimés. La peine d'amende de 75 000 euros (quintuplée pour les personnes morales) correspond aux standards prévus par le droit pénal en matière économique et financière. C'est par exemple la peine prévue pour le délit de banqueroute. En tout état de cause, elle permet à la fois d'inciter au respect des obligations posées eu égard au bénéfice tiré de l'infraction, tout en restant proportionnée eu égard aux dépenses publicitaires très supérieures concernées (en tout état de cause supérieures ou égales à 1 000 000 euros).

En quatrième et dernier lieu, le **principe d'individualisation des peines**, qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, implique que les juridictions puissent adapter les sanctions prononcées à la gravité des faits et à la personnalité de leurs auteurs. Les dispositions proposées respectent cette exigence en prévoyant des peines maximales dont le prononcé demeure soumis à l'appréciation des juridictions compétentes.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprise, dite directive « comptable », détermine les

obligations de publication d'informations financières et extra-financières par les entreprises européennes.

La directive (UE) 2022/2464 du Parlement Européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n°537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises (directive dite « CSRD ») prévoient la production, par les entreprises, d'informations de « durabilité » portant sur les actions et impacts de l'entreprise en matière d'environnement, de mesures sociales et de gouvernement d'entreprise, ainsi que sur l'impact des enjeux sociétaux et environnementaux sur l'activité de l'entreprise, et règlemente l'audit de ces informations.

La directive CSRD du 26 juin 2013[12], modifiée par la directive 2022/2464 du 14 décembre 2022, a notamment été transposée aux articles L. 232-6-3 et L. 232-6-4 du code de commerce. Elle précise qu'elle est d'harmonisation minimale et prévoit qu'« *il devrait être possible pour les États membres d'imposer aux moyennes et grandes entreprises des exigences qui vont au-delà des exigences minimales prescrites par la présente directive* » (considérant 10).

S'agissant de la conformité du dispositif au régime des aides d'Etat, une mesure est constitutive d'une aide d'État au sens de l'article 107 § 1 TFUE dès lors qu'elle remplit quatre critères cumulatifs :

- L'avantage doit être imputable à l'Etat et « accordé par l'État ou au moyen de ressources d'État » (CJUE, 16 mai 2002, France/Commission (Stardust), C-482/99), y compris le pouvoir législatif (TPICE, 12 décembre 1996, Air France c/ Commission, aff. T-358/94) ;
- Il doit favoriser certaines entreprises sur un marché existant ;
- Il affecte les échanges entre les Etats membres (barrières à l'entrée, renforcement de la position d'entreprises par rapport à ses concurrentes sur le marché pertinent)

Il crée une distorsion de concurrence, sur le marché national ou au sein de l'Union européenne.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

[12] Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil.

Les expériences observées à l'étranger montrent que l'affaiblissement durable des médias d'information locale est susceptible d'avoir des conséquences qui dépassent largement le seul secteur de la presse. L'exemple américain met en évidence les conséquences que peut produire, à moyen terme, un affaiblissement durable des capacités de production de l'information locale. Depuis le début des années 2000, la fermeture de plusieurs milliers de journaux locaux a conduit à l'apparition de vastes « déserts informationnels », définis comme des territoires dans lesquels les citoyens ne disposent plus d'une couverture journalistique régulière de la vie publique locale. Les travaux du Medill Local News Initiative de la Northwestern University[13] estiment que plus de 200 comtés américains ne disposent plus d'aucun média local et que plus de
1 500 autres ne comptent plus qu'un seul média. Ils montrent également qu'environ un cinquième de la population américaine vit désormais dans un territoire dépourvu d'une offre locale d'information suffisante ou présentant un risque élevé de le devenir. En l'absence d'intervention de l'Etat, le libre jeu du marché conduit donc à une disparition d'ampleur sans précédent de publications de presse, à commencer par les publications locales et régionales qui ont le plus de mal à faire face à la concurrence sur le nouveau marché publicitaire.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La nécessité de légiférer découle de l'objectif constitutionnel de pluralisme des publications IPG, dont la réalisation est mise en péril par les évolutions économiques conduisant, en l'absence d'intervention, à un risque de disparitions de nombreux titres IPG, comme la situation aux Etats-Unis en apporte la preuve.

Le recours au véhicule législatif découle par ailleurs de deux impératifs :

- L'article 34 de la Constitution dispose que « la loi fixe les règles concernant (…) la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias » ;
- L'introduction d'une sanction, proposée par le présent dispositif, relève du domaine réglementaire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

[13] Medill Local News Initiative, The State of Local News 2025: Two Decades of Data, Deserts and Dynamic Change, Northwestern University, 20 octobre 2025.

L'objectif poursuivi est d'imposer aux plus grands annonceurs de consacrer une fraction minimum de leurs dépenses publicitaires diffusées sur des services de communication au public en ligne au bénéfice de services de presse en ligne reconnus d'IPG.

Cette obligation a pour objectif de soutenir la production d'une information fiable et étayée par son traitement journalistique, pluraliste et indépendante, à laquelle les éditeurs de presse IPG sont les principaux contributeurs.

Cette obligation s'appuie sur la publication des dépenses publicitaires des plus grands annonceurs par type de diffuseurs afin de s'assurer du respect de l'obligation de consacrer une fraction de ces dépenses aux services de presse en ligne IPG.

Le public aurait ainsi connaissance du fléchage de leurs investissements publicitaires à destination des médias qui participent à la production d'une information de qualité, en proportion des investissements réalisés à destination des autres supports, notamment les plateformes numériques.

La mesure envisagée doit garantir que les annonceurs tiennent compte du rôle de la presse en faveur de la diffusion d'une information pluraliste et de qualité et contribuent au financement de la création au moment de répartir leurs budgets publicitaires.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

En premier lieu, une mesure d'incitation fiscale sous forme de crédits d'impôts à l'impôts sur les sociétés en faveur des annonceurs recourant à la publicité dans la presse d'information politique et générale régionale a été envisagée. Elle a été écartée en raison des réserves importantes sur son efficacité économique, de son coût pour les finances publiques, et des difficultés de mises en œuvre techniques. La détermination du taux et du plafond du crédit d'impôt soulevait une difficulté majeure : un taux trop faible risquait de ne pas modifier les comportements des annonceurs, tandis qu'un taux élevé, assorti d'un plafond significatif, exposerait la mesure à un coût budgétaire difficilement maîtrisable, sans garantie d'un ciblage efficace. Si l'effet d'aubaine pour les annonceurs qui diffusent déjà de la publicité dans la presse était certain, le revenu additionnel pour la presse d'information politique et général apparaissait très incertain.

En deuxième lieu, dans le prolongement de cette mesure de transparence, le rapport et plusieurs groupes de travail des Etats Généraux de l'Information proposent la mise

en place d'une taxe assise sur les revenus publicitaires captés par les grandes plateformes dont le produit serait utilisé pour financer des actions en faveur de l'information. Si l'idée de redistribuer une partie de la richesse captée par les plateformes aurait un effet direct sur la répartition de la valeur, il semble néanmoins prématuré d'envisager une taxe supplémentaire, dans la mesure où ces plateformes sont déjà assujetties à la taxe sur les services numériques (articles L. 453-45 à L. 453-83 du code des impositions sur les biens et services).

A titre d'alternative à la mesure de fléchage présentée, une fraction du revenu de la taxe sur les services numérique pourrait toutefois être affectée au financement de la production d'information de la presse d'information politique et générale au moyen de la création d'un compte d'affectation spéciale. Cette option, bien que conforme à la loi organique relative aux lois de finances, n'a pas été retenue en raison de l'atteinte au principe d'universalité budgétaire qu'elle suppose.

En troisième lieu, la création d'un dispositif de soutien budgétaire destiné à compenser les pertes de recettes publicitaires subies par la presse d'information politique et générale du fait du transfert progressif des investissements publicitaires vers les supports numériques n'a pas été retenue. Une telle mesure représenterait un coût supplémentaire élevé pour les finances publiques, à apprécier au regard de l'effort déjà important consenti par l'État en faveur du secteur et du déficit public. En outre, si une compensation budgétaire pouvait contribuer à atténuer les difficultés immédiates des éditeurs, elle ne permettrait pas, à elle seule, de répondre aux fragilités structurelles de leur modèle économique ni de garantir leur viabilité financière à long terme. Le choix d'un mécanisme visant à favoriser l'accès des éditeurs aux recettes du marché publicitaire numérique s'inscrit ainsi dans la recherche d'un levier complémentaire, davantage orienté vers le développement de leurs ressources propres.

Enfin, dans le cadre de la consultation conduite par la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) à la suite de la publication de l'étude sur la pérennité du financement des médias par la publicité à horizon 2030 menée par l'Arcom et la DGMIC, plusieurs acteurs (éditeurs, agences) ont proposé la mise en place d'un quota minimum de dépenses publicitaires vers les médias producteurs de contenus d'information et contribuant au financement de la création pour les annonceurs au-delà d'un seuil dépenses publicitaires en France. Compte tenu de la dégradation importante des revenus des éditeurs de presse et du risque sous-jacent pour le pluralisme et l'indépendance des médias, cette option a été retenue.

Les annonceurs resteront libres d'affecter leur investissement publicitaire au service de presse ligne IPG qui leur semble le mieux adapté à leurs besoins. Si l'option de sous-quotas permettrait de prévoir un fléchage plus fin de l'investissement au sein des

bénéficiaires, elle n'a pas été retenue en raison de la complexité de gestion qu'elle pourrait générer pour les annonceurs.

3.2. OPTION RETENUE

Le présent dispositif impose aux personnes réalisant plus de 1 million d'euros de dépenses publicitaires annuelles de consacrer une part minimum de leurs dépenses publicitaires annuelles diffusées sur des services de communication au public en ligne au bénéfice de service de presse en ligne présentant un caractère d'information politique et générale.

Le dispositif vise à intervenir directement sur le marché publicitaire en ligne pour réorienter une fraction des volumes vers la presse IPG en ligne et ainsi limiter les évolutions économiques en cours et décrites ci-dessus.

Il est accompagné d'une obligation de publication de cette fraction ainsi investie, dans les états financiers lorsque les personnes concernées sont des sociétés.

L'obligation de fléchage de dépenses publicitaires vers la presse en ligne IPG a pour vocation de permettre d'infléchir la tendance baissière des investissements publicitaires dans la presse d'information politique et générale et de soutenir la production d'informations pluralistes et de qualité sans mobiliser les finances publiques.

- *Description du dispositif*

La mesure concernerait tout annonceur public ou privé établir en France, dont les investissements à des fins publicitaires commerciales et non commerciales (soit les dépenses d'achat d'espace publicitaire) ou ceux du groupe dont elles font partie s'agissant des sociétés sont supérieurs ou égaux à 1 000 000 € au cours d'un exercice comptable. Les données de marchés disponibles sur les investissements publicitaires des principaux annonceurs privés permettent d'estimer qu'environ 2 910 entreprises devraient être concernées pas la mesure.

Le champ des bénéficiaires couvrirait les éditeurs de presse reconnus par la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) comme services de presse en ligne (SPEL) d'information politique et générale (IPG). Ils sont au nombre de 370 environ, parmi lesquels plusieurs médias en ligne indépendants dont le modèle économique ne s'appuie pas sur la publicité. L'inventaire publicitaire ciblé par le fléchage se composerait ainsi des sites internet des principaux titres de presse d'information politique et général de presse quotidienne nationale (PQN), de presse quotidienne régionale (PQR) et de presse magazine, complétés, de manière marginale,

des sites d'information de quelques médias audiovisuels (tf1.info, M6, Brut, etc.). La limitation du champ de l'inventaire publicitaire ciblé par la mesure de fléchage aux services de presse en ligne d'information politique et générale permet de justifier la mesure par l'objectif de valeur constitutionnelle (OVC) de pluralisme et d'indépendance des médias poursuivi. Il cible par ailleurs la presse – soit le média traditionnel le plus affecté par le transfert des recettes publicitaires vers le digital – et plus spécifiquement la presse IPG pour laquelle un objectif constitutionnel de pluralisme a été spécifiquement dégagé par le Conseil constitutionnel.

La fraction minimale des dépenses publicitaires digitales fléchées vers les SPEL IPG serait déterminée par décret en Conseil d'Etat afin :

- D'assurer une progressivité dans la mise en œuvre de la mesure, avec trajectoire d'augmentation du taux, fixé à un seuil bas au démarrage de la mesure, qui donne le temps aux annonceurs qui recourent peu à la presse comme support publicitaire d'adapter leur stratégie publicitaire et de se mettre en conformité ;
- De disposer de la possibilité d'ajuster son taux en fonction du revenu publicitaire additionnel produit au bénéfice des éditeurs de presse, des stratégies et coûts d'adaptation à la mesure pour les annonceurs publicitaires, et des évolutions du marché publicitaire dans son ensemble.

Si le montant de ses investissements publicitaires en année N dépasse le seuil d'1 million d'euros, l'annonceur assujetti devra s'acquitter en année N+1 de la fraction ainsi déterminée de ses investissements publicitaires de l'année N+1. Cette fraction ne pourra pas excéder 10%. A défaut d'avoir pu s'acquitter entièrement de son obligation au titre de l'exercice concerné, l'annonceur pour y procéder au cours de l'exercice comptable suivant (N+2).

- *L'obligation de publication dans les états financiers des sociétés concernées de la fraction minimale des dépenses publicitaires digitales fléchées vers les SPEL IPG*

Le dispositif est accompagné d'une obligation de publication de cette fraction ainsi investie, dans les états financiers lorsque les personnes concernées sont des sociétés.

Les articles L. 232-1 à L. 232-6-4 du code de commerce prévoient la publication de documents comptables, en particulier le rapport de gestion, pour les sociétés commerciales. La publication de ces informations, notamment de nature financière, visent à garantir une transparence sur l'activité de l'entreprise au bénéfice des investisseurs et du marché dans son ensemble.

Le nouvel article L. 232-1-2 du code de commerce, créé par le II de l'article unique, prévoit ainsi que les sociétés soumises au dispositif rendent compte, au sein d'une section distincte de leur rapport de gestion, du respect de ces dispositions et que ces

informations font l'objet d'une vérification par le commissaire aux comptes, s'il en existe, dans le cadre du contrôle de la sincérité et de la concordance avec les comptes annuels.

Par ailleurs, pour garantir l'effectivité du dispositif retenu, deux mécanismes de sanction pourront être mis en œuvre.

- *La création d'une sanction pénale incitant au respect du dispositif de fléchage des dépenses publicitaires*

Le II de l'article 11-1 de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, nouvellement introduit par le présent projet de loi, prévoit que tout manquement au dispositif mis en place sera puni de 75 000 euros d'amende pour une personne physique, dirigeant de droit ou de fait des personnes morales concernées, ce montant pouvant être au maximum quintuplé pour les personnes morales pénalement responsables en application des articles 121-2 et 131-38 du code pénal.

Le montant de 75 000 euros (quintuplée pour les personnes morales) correspond aux standards prévus par le droit pénal en matière économique et financière. C'est par exemple la peine prévue pour le délit de banqueroute. En tout état de cause, elle permet à la fois d'inciter les acteurs à respecter les obligations posées eu égard au bénéfice tiré de l'infraction, tout en restant proportionnée eu égard aux dépenses publicitaires très supérieures concernées (en tout état de cause supérieures ou égales à 1 000 000 euros).

- *La publication des décisions de condamnation prononcées par le juge*

L'article 16 de la loi précitée, au sein de laquelle le dispositif retenu est inséré, prévoit qu'en cas de condamnation pour l'une des infractions définies dans cette loi, le tribunal peut ordonner que sa décision soit, aux frais du condamné, insérée intégralement ou par extraits dans les publications de presse qu'il désigne et affichée dans les conditions prévues à l'article 131-35 du code pénal.

Ce dispositif envisagé au I de l'article unique s'applique sur l'ensemble du territoire de la République française, y compris dans les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative, par la mise à jour, au III de l'article unique, du compteur prévu à l'article 23 de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

Cette option se traduit par

- la création d'un article 11-1 au sein de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse – texte qui fixe dans son article 1er les conditions dans lesquelles un SPEL peut se voir reconnaître la qualité d'information politique et générale et ainsi bénéficier du dispositif de fléchage des investissements publicitaires.
- la création d'un article L. 232-1-2 au sein du code de commerce – lequel précise que toute société soumise au dispositif rend compte du respect de ce dernier dans une section distincte du rapport de gestion prévu par l'article L. 232-1 du code de commerce. Cet article s'insère parmi les dispositions du code de commerce prévoyant la publication de documents comptables, en particulier le rapport de gestion, pour les sociétés commerciales.
- la modification de l'article 23 de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.

Si le dispositif de fléchage des investissements publicitaires porte atteinte, ainsi que mentionné précédemment, aux principes de liberté d'entreprendre et de liberté contractuelle, le législateur apparaît fondé à leur apporter une limitation dès lors que le dispositif est en lien avec les objectifs à valeur constitutionnelle de pluralisme et d'indépendance des médias, qu'il est nécessaire eu égard à la situation financière des éditeurs de presse pouvant conduire à des disparitions de publications ou à des concentrations, ces deux options portant atteinte au pluralisme et conduisant à réduire le nombre de productions d'information vérifiées et qu'il est proportionné, la fraction de budget publicitaire numérique des annonceurs visés par la mesure étant limitée et plafonnée.

Le projet de loi crée, par ailleurs, une nouvelle infraction pénale, respectueuse du principe de légalité des délits et des peines, dès lors que l'obligation dont la méconnaissance est sanctionnée est décrite en des termes suffisamment clairs et précis, du principe de nécessité des délits et des peines, ainsi que des principes de proportionnalité et d'individualisation des peines.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

S'agissant de l'obligation de fléchage des dépenses publicitaires vis-à-vis du régime des aides d'Etat, la Cour de justice (CJCE, 5 mars 2009, *Union de televisiones comerciales asociatas (UTECA)*, aff. C-222/07) a eu à se prononcer sur une réglementation générale, imposant aux opérateurs de télévision (publics ou privés), d'affecter 5% de leurs recettes d'exploitation au financement anticipé de films cinématographiques et de télévision. Elle a relevé qu'il n'apparaissait pas que l'avantage que procurait une telle mesure à l'industrie cinématographique de ce même État membre constituait un avantage qui était accordé directement par l'État ou par l'intermédiaire d'un organisme public ou privé, désigné ou institué par cet État, l'avantage en question résultant d'une réglementation générale imposant aux opérateurs de télévision, que ceux-ci soient publics ou privés, d'affecter une partie de leurs recettes d'exploitation au financement anticipé de films cinématographiques et de télévision. Elle a constaté également que l'avantage concerné, pour autant qu'il s'applique à des opérateurs de télévision publics, ne dépendait pas du contrôle exercé par les pouvoirs publics sur ces opérateurs publics, ni de directives données par ces mêmes pouvoirs à ces opérateurs publics. Elle en déduit que la mesure ne constitue pas une aide d'État au bénéfice de l'industrie cinématographique de ce même État membre.

S'agissant des obligations de publication comptable, conformément à l'article 19 de la directive 2013/34/UE du 29 juin 2013, dite « directive comptable unique », les entreprises sont tenues d'établir sur la base de leurs états financiers annuels, un rapport de gestion comportant « *une analyse équilibrée et exhaustive de l'évolution des affaires, des résultats et de la situation de l'entreprise, en rapport avec le volume et la complexité de ces affaires* ». L'article 19, 1. §3 de la directive 2013/34/UE précise que l'analyse de l'évolution des affaires, des résultats et de la situation de l'entreprise comporte des *« indicateurs clés de performance de nature (…) financière* ».

Ces informations de nature financière ont été complétées par la notion d'« *informations non financières* » introduite par la directive 2014/95/UE puis par celle d' « *informations en matière de durabilité* » par la directive CSRD.

Le dispositif envisagé, à savoir la publication d'informations relatives aux dépenses publicitaires des grandes entreprises au sens de l'article L. 230-1 du code de commerce, ne rentre pas dans le champ d'application de la directive CSRD car il ne s'agit pas d'informations liées à la durabilité mais d'informations de nature financière au sens de la directive 2013/34/UE.

La publication d'informations relatives aux dépenses publicitaires n'est pas imposée au titre de l'article 19 de la directive 2013/34/UE. Cependant, aucune disposition de ladite directive n'interdit aux États membres de prévoir une obligation de *reporting* complémentaire s'agissant d'un type particulier d'information financière, telle que les dépenses publicitaires.

De ce fait, le dispositif envisagé paraît conforme à la directive comptable.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Si la mesure permet effectivement d'augmenter la part des dépenses publicitaires des principaux annonceurs dirigés vers la presse d'information en ligne tout en réduisant la part des dépenses publicitaires qui sont dirigées vers les plateformes numériques étrangères, elle permettra de rapatrier en France ces investissements qui sont réalisés au bénéfice de services installés hors de France.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

- *Impacts pour les annonceurs publicitaires*

Cette disposition conduira les principaux annonceurs à fournir davantage de données dans le cadre de l'exercice de transparence imposé par le code de commerce et conformément aux dispositions du I de l'article L. 821-54 du code de commerce (auquel fait référence le III du présent article), ces informations feront aussi l'objet d'une vérification par le commissaire aux comptes dans le cadre du contrôle de la sincérité et de la concordance avec les comptes annuels. Compte tenu de l'ampleur des obligations de publication existantes, l'intégration d'une donnée supplémentaire sur la répartition des dépenses publicitaires, dont les entreprises disposent déjà, devrait représenter un coût marginal pour les entreprises.

Compte tenu du principe de territorialité de la loi et afin d'assurer la proportionnalité du dispositif, le champ des entreprises assujetties aux obligations de transparence et de fléchage serait ainsi défini :

- Il couvrirait les entreprises situées en France, à l'exclusion des entreprises situées dans un autre Etat de l'Union européenne ;
- Au sein de cet ensemble, les assujettis seraient les entreprises dont les dépenses publicitaires annuelles sont supérieures au seuil de 1 M€. Ce seuil permet de limiter l'obligation à un périmètre restreint d'annonceurs dont le niveau d'investissement publicitaire est le plus élevé. Les données de marchés disponibles sur les investissements publicitaires des principaux annonceurs permettent d'estimer qu'environ 2 910 entreprises[14] seraient concernées pas la

[14] Source : étude France Pub 2024 : 2425 annonceurs investissent entre 1 et 10M€ dans la publicité et 485 investissent plus de 10M€

mesure.

La contrainte exercée par la mesure sur les annonceurs visés semble modérée dans la mesure où un point de pourcentage des dépenses publicitaires en ligne des annonceurs dont les investissements publicitaires sont supérieurs au million d'euros représente, en moyenne, un budget annuel de 21 000 € de dépenses publicitaires à flécher vers la presse IPG. Les annonceurs redoutent une perte de performance des investissements publicitaires transférés vers la presse en ligne depuis d'autres supports numériques. Cette détérioration est toutefois à relativiser compte tenu de la variété de l'inventaire publicitaire proposé par la presse en ligne qui compte plus de 350 services de presse présentant un caractère d'IPG et plusieurs millions de lecteurs.

Afin d'accompagner la mise en œuvre du dispositif pour les annonceurs dont les investissements publicitaires dans la presse en ligne IPG sont aujourd'hui nuls ou très faibles, la part minimum des dépenses publicitaires à y investir pourrait être fixée à un niveau initial modéré et relevée annuellement par décret modificatif sur la base d'études d'impacts mises à jour.

- *Impacts pour les agences médias*

Les entreprises assujetties à l'obligation de fléchage ont pour leur très grande majorité recours à des agences médias pour la définition, l'achat et le pilotage de leurs investissements publicitaires. La charge administrative qui résulte de la mise en œuvre du fléchage et de la nécessité de traçabilité des supports sur lesquels sont investis ces budgets publicitaires incombera donc à ces acteurs intermédiaires qui ont mandat des annonceurs. Dès lors que la rémunération de ces intermédiaires est comprise dans les investissements publicitaires de leurs des annonceurs, ils ont possibilité de répercuter les coûts financiers que représentent les charges d'adaptation à la mesure.

- *Impacts sur les entreprises éditrices de services de presse en ligne reconnus d'information politique et général*

Pour les entreprises éditrices de services de presse en ligne présentant un caractère d'IPG, le dispositif poursuit un objectif d'augmentation de leurs revenus publicitaires en ligne.

Sur la base de données issues du Baromètre Unifié du Marché Publicitaire (BUMP), une fraction d'un point de pourcentage des dépenses publicitaires annuelles visées par le dispositif représente une recette publicitaire nette estimée pour les éditeurs de presse de l'ordre de 43 millions d'euros au maximum[15]. Les recettes de publicité réalisées par

[15] Ce montant estimé tient compte de la marge prélevée par les intermédiaires intervenant sur la chaîne de valeur de la publicité digitale (agences, plateformes techniques pour la publicité programmatique,

les services de presse en ligne IPG bénéficiaires de la mesure auprès des annonceurs visés sont estimées aujourd'hui à hauteur de 86 millions d'euros. Une fraction minimum de dépenses fléchées établie à 2% produirait donc un revenu maximum de 86 M€, équivalent aux recettes perçues aujourd'hui sans mesure de fléchage. En deçà de 3%, il est estimé que la mesure ne générerait pas de revenu additionnel significatif pour la presse IPG. A compter de 5%, la mesure pourrait générer un chiffre d'affaires additionnel de +130 M€ au maximum.

Il est attendu que les revenus additionnels perçus par la presse d'information politique et générale concourt à financer les investissements nécessaires à l'amélioration de la performance de l'inventaire publicitaire de la presse en ligne d'information politique et générale. Les annonceurs et agences médias déplorent la sous-performance technologique des régies publicitaires de la presse et leur atomisation. Seule la presse quotidienne régionale dispose d'une plateforme mutualisée pour gérer son inventaire numérique. La mesure renforcera l'incitation pour les éditeurs à améliorer la compétitivité de leur inventaire publicitaire et à mutualiser sa commercialisation afin de maintenir son attractivité auprès des annonceurs et bénéficier du revenu additionnel généré par la mesure.

- *Impacts sur les entreprises éditrices de médias qui ne relèvent pas de la presse reconnue d'information politique et générale*

Il convient de relever que la mesure de fléchage pourrait aussi avoir un impact indésirable sur les revenus publicitaires d'autres entreprises de médias éditrices de services de communication au public en ligne qui concourent à la production d'information.

La mesure de fléchage a pour objectif de réorienter des budgets publicitaires captés de façon croissante par les plateformes numériques vers la presse en ligne d'information politique et générale. Ces médias craignent que les annonceurs assujettis à l'obligation de fléchage transfèrent à la presse en ligne ciblée les budgets publicitaires qu'ils investissaient jusqu'à présent sur les sites internet et applications de chaînes de télévision, de radio ou de presse ne présentant pas un caractère d'information politique et général.

trackers publicitaires) sur les dépenses publicitaires estimées à 30% qui se déduit des montants dépensés par les annonceurs. Le montant total de la dépense publicitaire par voie numérique des 2900 annonceurs dont les dépenses publicitaires annuelles sont supérieures à 1M€ s'élevait à 6,15 Md€ en 2024. L'estimation établie sur ce montant total est un maximum dans la mesure où les 2900 annonceurs concernés ne seront pas tous assujettis au dispositif dans la mesure où plusieurs d'entre eux sont des entreprises établies à l'étranger.

Le risque d'un transfert de recettes publicitaires d'une ampleur telle qu'il déstabiliserait l'équilibre financier d'éditeurs de presse non reconnu d'IPG ou de radio est toutefois minime. Une fraction d'un point de pourcentage de dépenses publicitaires fléchés représente 43 millions d'euros au maximum de recettes publicitaires nettes à mettre au regard du montant totale des recettes publicitaires totales de la télévision, de la radio et de la presse qui représentent de 5,564 milliards d'euros, dont 3,237 pour la télévision, 1,617 pour la presse et 0,71 pour la radio[16]. La presse reconnue d'information politique et générale pèse déjà pour 12,5% de ce total. Les recettes publicitaires nettes du marché digital atteignent quant à elles 12,442 Md€ en 2025 (en hausse de 11% par rapport à 2024 et de 29% par rapport à 2023) et représentent un gisement d'investissements publicitaires transférables plus élevés et plus dynamiques.

Par ailleurs, l'inventaire publicitaire de la presse magazine, professionnelle et spécialisée et des médias audiovisuels est davantage attractif pour les annonceurs publicitaires dès lors que son audience est plus ciblée et son offre éditoriale plus propice. Pour qu'un service de presse en ligne soit reconnu d'information politique et général, son contenu éditorial doit présenter « un intérêt dépassant significativement les préoccupations d'une catégorie de lecteurs »[17]. L'actualité politique, internationale et sociale qui est prépondérante dans le contenu de ces sites d'information présentent un caractère anxiogène moins propice à attirer les investissements publicitaires, mais aussi les audiences : 55% déclarent avoir volontairement évité l'actualité, parfois ou souvent, selon l'enquête de l'Arcom *Les Français et l'information* réalisée en juin-juillet 2025 et publiée en janvier 2026. Les listes d'exclusion (*blocklists*) réduisent la commercialisation des inventaires publicitaires de la presse d'information IPG, notamment dans les achats publicitaires programmatiques. Elles conduisent à exclure des pages de presse d'information dès lors qu'elles contiennent certains mots-clés associés à des sujets sensibles. Lorsque ces filtres sont trop larges ou insuffisamment contextualisés, ils réduisent artificiellement les inventaires accessibles aux annonceurs, y compris pour des contenus éditoriaux légitimes.

Le contenu éditorial des services de presse d'information politique et générale crée donc un désavantage concurrentiel pour les inventaires publicitaires de la presse d'information politique et général et réduit leurs opportunités de commercialisation, indépendamment de la qualité et de la pertinence éditoriale des contenus proposés.

[16] France Pub, IREP et Kantar Media, Bilan 2025 du marché publicitaire français (BUMP), mars 2026, tableau des recettes publicitaires nettes par média.

[17] Décret n° 2009-1340 du 29 octobre 2009 pris pour application de l'article 1er de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse, art. 2.

Ce désavantage inhérent à l'information politique et générale justifie une mesure de fléchage ciblée vers les seuls services de presse en ligne IPG.

Enfin, il convient d'ajouter que plusieurs chaînes de télévision et de radio éditent des services de presse en ligne reconnus d'information politique et générale par la CPPAP et bénéficieraient à ce titre du dispositif.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet. Des aides au pluralisme comportent des critères d'éligibilité établis sur la base d'un ratio entre le montant de recettes publicitaires et les recettes totales. Du fait de l'augmentation de leurs recettes publicitaires liée à la mesure, des éditeurs pourraient franchir ces seuils et ne plus être éligibles aux aides au pluralisme. Mais ces aides fonctionnent à enveloppe fermée, par répartition, donc la mesure n'a pas d'effet sur les montants totaux alloués. Sur la répartition, l'impact semble assez négligeable tant la diminution des recettes publicitaires des éditeurs de presse a eu pour effet de les éloigner de seuils d'éligibilité liés à la part des recettes publicitaire sur les recettes totales.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Les collectivités locales réalisant plus d'un million d'euros de dépenses publicitaires annuelles seraient assujetties à la mesure.

En pratique, les collectivités territoriales, pour les plus grandes d'entre elles, font appel à des agences médias privées chargées de définir, pour leur compte, la stratégie de diffusion et d'acheter les espaces publicitaires. Ce sont ces agences médias qui devront être chargées par les collectivités territoriales de flécher la fraction minimum de leurs dépenses en ligne vers les services de presse en ligne IPG, puis de garantir que, sur l'ensemble d'une année, leurs dépenses sont bien conformes au présent article. Si ces nouvelles missions pourront représenter un coût financier supplémentaire éventuellement facturé par les agences médias aux collectivités, le dispositif ne créera

pas, dans cette situation, de charge administrative supplémentaire pour ces collectivités.

Pour les collectivités territoriales qui assurent directement leur campagne de diffusion publicitaire, la mise en œuvre du dispositif nécessitera que les dépenses de communication des collectivités territoriales soient précisément déclarées dans la rubrique pertinente des budgets locaux afin que cette information puisse être tracée de manière transparente et sincère, ce qui pourra par ailleurs faire l'objet d'une analyse dans le cadre d'un contrôle de la chambre régionale des comptes[18]. Eu égard aux obligations comptables pesant d'ores et déjà sur les collectivités territoriales, ce dispositif ne devrait pas leur imposer de charge administrative supplémentaire significative.

D'après les données d'exécution comptable de l'année 2025, sur le périmètre restreint du sous-compte 6231 « Annonces et insertions », 30 entités publiques locales présentent un montant de dépenses supérieur à 1 million d'euros : 6 communes, 6 groupements de communes, 8 départements et la Métropole de Lyon, ainsi que 10 régions et collectivités territoriales uniques. Ce résultat constitue un indicateur permettant de circonscrire les entités susceptibles d'être concernées, sans pour autant constituer une estimation exhaustive du nombre d'assujettis.

En effet, les données comptables disponibles ne permettent pas d'isoler précisément, au sein des dépenses recensées, celles qui correspondent à des achats d'espaces publicitaires en ligne entrant dans le champ de la mesure. Inversement, les dépenses pertinentes peuvent être imputées sur des comptes comptables différents selon leur nature et les services qui les enregistrent.

En conséquence, l'estimation ainsi fournie constitue un ordre de grandeur du nombre de collectivités locales pouvant être assujetties au dispositif.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

L'Etat serait assujetti à la mesure.

En pratique, c'est son agence médias qui devra lui garantir que, sur l'ensemble d'une année, ses dépenses sont bien conformes au présent article.

---

[18] Il ressort notamment d'un rapport de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes de novembre 2024 relatif à « la communication des collectivités territoriales en Auvergne-Rhone-Alpes » que « *la comptabilisation des dépenses de communication est en outre très souvent de mauvaise qualité et insuffisante ce qui ne permet pas une bonne transparence de l'information financière* » et encore que « *Dans la nomenclature des comptes par nature, les charges de communication sont notamment imputées au compte 623 « Publicité, publications, relations publiques ». Toutes les dépenses de communication sont loin de figurer dans ces comptes (…)* ».

Par ailleurs, il résulte de l'instruction n° 6514/SG du 15 décembre 2025 relative à la refonte de la stratégie et des moyens de la fonction communication de l'État que l'un des objectifs majeurs pour l'année 2026 a été de renforcer la transparence sur les dépenses de communication de l'Etat. Dans cette perspective, les administrations centrales, déconcentrées et les opérateurs de l'Etat doivent notamment présenter au Parlement le contenu détaillé de leurs dépenses de communication pour chaque exercice budgétaire.

La mise en place de cette transparence accrue[19] permettra, sans coût supplémentaire pour l'Etat, de garantir l'effectivité du dispositif mis en place.

Le dispositif ne crée donc pas de charge administrative supplémentaire pour l'Etat.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet

4.3.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

- *Pour la société*

La mesure aura un impact social positif en ce qu'elle permet de favoriser l'information des consommateurs s'agissant des impacts des investissement publicitaires sur la production de l'information et le financement de la création.

La mesure poursuit un objectif qui dépasse la seule préservation d'un secteur d'activité. Elle vise à garantir le bon fonctionnement du débat démocratique en assurant aux citoyens l'accès à une information fiable, pluraliste, indépendante et produite selon les standards de la déontologie journalistique.

[19] Réitérée par le Premier ministre dans sa circulaire du 25 août 2026 relative à la mise en œuvre de la réforme de la fonction communication de l'Etat, du Gouvernement et de ses relais dans les territoires.

La presse d'information politique et générale occupe une place particulière dans le paysage médiatique. Elle contribue à la couverture de l'actualité politique, économique, sociale, environnementale, scientifique, culturelle et internationale, participe à la formation de l'opinion publique, éclaire les choix des citoyens et exerce une fonction de contrôle de l'action des pouvoirs publics comme des acteurs économiques. À ce titre, elle concourt directement à la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle de pluralisme des courants d'expression socioculturels, reconnu par le Conseil constitutionnel comme une condition essentielle de la démocratie.

La mesure contribuera, en premier lieu, à **préserver les capacités de production de l'information**. En permettant aux éditeurs de maintenir leurs rédactions, de financer des enquêtes, de développer des correspondants locaux ou internationaux et d'investir dans la vérification des faits, elle favorise la production d'une information originale, contextualisée et indépendante. Elle permet ainsi de limiter les risques d'appauvrissement de l'offre éditoriale, de concentration des sources d'information et de réduction de la diversité des sujets traités.

Elle contribue, en deuxième lieu, à **renforcer la qualité du débat démocratique**. Une information professionnelle, fondée sur la vérification des faits, la confrontation des points de vue et le respect des règles déontologiques, constitue une condition essentielle de la formation d'une opinion libre et éclairée. À l'inverse, l'affaiblissement économique des rédactions peut conduire à une réduction de la couverture de certains territoires, de certaines politiques publiques ou de certains enjeux d'intérêt général, au détriment de la qualité du débat public.

Le soutien à la presse IPG participe également à la **préservation du pluralisme des courants de pensée**. En favorisant la pérennité d'une diversité d'éditeurs, de lignes éditoriales et d'analyses, il permet aux citoyens d'accéder à une pluralité de traitements de l'actualité et d'interprétations des événements. Ce pluralisme constitue une garantie essentielle contre la concentration excessive des moyens d'information et contre l'uniformisation des contenus.

- *Pour les particuliers*

Cette disposition devrait conduire à améliorer, tant sur un plan quantitatif que qualitatif, l'information des particuliers en soutenant sa production.

4.1. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.1.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de changement climatique.

4.1.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'adaptation au changement climatique, à l'efficacité énergétique et à la prévention des risques naturels.

4.1.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion de la ressource en eau.

4.1.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière d'économie circulaire, de gestion des déchets et de prévention des risques technologiques.

4.1.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions.

4.1.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.1.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

➢ *Consultations obligatoires*

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté, à titre obligatoire, en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis XX le XX 2026.

➢ *Consultations facultatives des acteurs du secteur*

A la suite de la publication de l'étude précitée du ministère de la Culture et l'Arcom sur les évolutions du marché publicitaire, une **consultation publique** a été menée au premier trimestre 2024 sur les besoins d'adaptation de la réglementation. Près de quarante organisations et syndicats y ont répondu, représentant plusieurs centaines d'entreprises : les médias (télévision, radio, presse), le secteur publicitaire (annonceurs et agences), les acteurs du digital (*start-ups* françaises et grandes plateformes), ainsi que le secteur de la création (auteurs et producteurs).

Une proposition a émergé de cette consultation de manière quasi-unanime : l'imposition d'une obligation de transparence aux annonceurs sur la répartition de leurs dépenses publicitaires en distinguant celles réalisées auprès des médias qui participent au financement de l'information et de la création de celles effectuées sur les plateformes.

Par ailleurs, en amont de la présentation du présent projet de loi, les **représentants des annonceurs et de la presse** ont été sollicités.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Le dispositif de fléchage des dépenses publicitaires au bénéfice de la presse d'information en ligne d'information politique et générale envisagé au I de l'article unique s'applique sur l'ensemble du territoire de la République française. Plus précisément, ce dispositif sera applicable de plein droit aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) et aux collectivités d'outre-mer concernées par l'article 74 de la

Constitution et régies par le principe d'identifié législative (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon). Il sera également applicable aux collectivités d'outre-mer concernées par l'article 74 de la Constitution et régies par le principe de spécialité législative (Polynésie française, îles Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie et Terres australes et antarctiques françaises), par la mise à jour, au III de l'article unique, du compteur prévu à l'article 23 de la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.

Cet article 23 est ainsi modifié afin de substituer la référence à la loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias par la référence au présent projet de loi.

La mesure envisagée au II de l'article unique, qui impose aux sociétés soumises au dispositif de fléchage des dépenses publicitaires une obligation de publication de la part de ces dépenses investie auprès des SPEL IPG, s'applique de plein droit en Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les Terres australes et antarctiques françaises. Elle ne s'appliquera pas en revanche à Wallis-et-Futuna, ni en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

5.2.3. Textes d'application

La mesure envisagée nécessite la prise d'un décret en Conseil d'Etat qui définira notamment la proportion des dépenses publicitaires numériques à orienter vers la presse IPG.

CONSEIL D'ETAT
Assemblée générale **Séance du jeudi 5 novembre 2026**

N°411404

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

visant à renforcer l'investissement publicitaire dans les services de presse d'information politique et générale

NOR : MICE2624904L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 24 septembre 2026 d'un projet de loi visant à renforcer l'investissement publicitaire dans les services de presse d'information politique et générale.

2. L'étude d'impact transmise le 2 octobre 2026 a fait l'objet d'une saisine rectificative le 16 octobre 2026 laquelle répond désormais globalement aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

3. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi a bien été soumis au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), seule instance dont la consultation était obligatoire.

Considérations générales

Contexte

4. La presse, selon l'« *Etude sur le modèle économique de l'information en France* », réalisée en 2025 à la demande de l'ARCOM et de la DGMIC, a vu les investissements publicitaires dont elle bénéficiait diminuer de 19 % entre 2019 et 2024 en raison de leur absorption de plus en plus importante par les acteurs du numérique, plaçant ainsi le secteur dans de graves difficultés pour conserver un équilibre d'exploitation. Au sein de ces acteurs, selon l'étude d'impact, la part la plus importante des investissements publicitaires est captée par les GAFAM (82 %), essentiellement Google et Meta, lesquels ont des positions dominantes sur le marché de l'intermédiation de l'offre et la demande d'espaces publicitaires numériques, position qu'ils utilisent pour pratiquer l'auto-préférence.

Les recettes publicitaires sont donc, en France comme ailleurs dans le monde, désormais absorbées majoritairement par des intervenants qui n'investissent pas dans des contenus d'information politique et générale.

5. Pour tenter de juguler ce phénomène, une proposition des Etats Généraux de l'Information tenus en 2023/2024 avait pour but d'inciter les annonceurs à investir dans les médias d'information en rendant transparente l'importance de leurs investissements publicitaires à destination de ces médias en proportion de leurs investissements publicitaires totaux, afin de permettre la comparaison avec les investissements de même nature réalisés à destination des autres supports (plateformes numériques notamment).

6. S'inspirant de cette préconisation le projet de loi fait directement appel aux annonceurs pour participer à la préservation du droit à l'information par un dispositif de fléchage d'une fraction de leurs dépenses publicitaires faites en ligne au bénéfice de la seule presse d'information politique et générale, la plus fragilisée face à ces évolutions.

Présentation du projet de loi

7. L'article unique du projet de loi vise à insérer un article 11-1 dans la loi n° 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse afin d'obliger toute personne qui engage des dépenses annuelles à des fins d'opérations publicitaires sur le territoire français, d'un montant supérieur ou égal à 1 million d'euros, à consacrer une part minimum des dépenses réalisées au profit de services de communication au public en ligne au seul bénéfice de services de presse en ligne présentant un caractère d'information politique et générale. Dans les groupes de sociétés ce seuil s'apprécie en cumulant les dépenses publicitaires de toutes les sociétés du groupe. La part maximum de dépenses publicitaires destinées à la presse en ligne présentant un caractère d'information politique et générale, à raison du fléchage obligatoire résultant du projet de loi, ne peut excéder 10 % du montant annuel des dépenses publicitaires diffusées sur des services de communication au public en ligne. La part due au titre d'une année est fixée par décret en Conseil d'Etat. Toute société soumise à la nouvelle obligation doit rendre compte de son respect dans son rapport de gestion, dans des conditions fixées par l'article L. 232-1-2 du code de commerce que prévoit de créer le projet de loi. Une sanction pénale pour le non-respect des dispositions précédentes est prévue. Enfin, les dispositions de l'article 11-1 sont rendues applicables à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises par la mise à jour des dispositions de l'article 23 de la loi du 1er août 1986.

8. Ce projet de loi, outre diverses améliorations de rédaction que le Conseil d'Etat suggère, appelle de sa part les observations suivantes.

Sur le champ d'application des dispositions qui y sont prévues

9. Le Conseil d'Etat observe que les bénéficiaires de la mesure décrite au point 7 ci-dessus sont bien définis par le projet de loi qui, en faisant usage de la formulation « *services de presse en ligne présentant un caractère d'information politique et générale* », vise ainsi expressément les éditeurs de presse en ligne reconnus par la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) comme services de presse d'information politique et générale dès lors qu'ils répondent aux conditions posées par le décret n° 2009-1340 du 29 octobre 2009 pris pour application de l'article 1er de la loi du 1er août 1986.

10. En revanche, la rédaction retenue par le projet de loi pour formuler l'obligation qu'il entend imposer aux « *personnes dont les dépenses annuelles engagées à des fins d'opérations*

publicitaires sur le territoire français sont supérieures ou égales à 1 million d'euros » ne détermine pas avec suffisamment de précision celles qui y sont soumises.

11. Or, le non-respect du dispositif prévu par le projet de loi étant assorti d'une sanction pénale, le Conseil d'Etat rappelle que le Conseil constitutionnel juge qu'il résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 « *la nécessité pour le législateur de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire* » (Décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981, cons. 7 ; Décision n° 2014-696 DC du 7 août 2014, cons. 10). Afin de se conformer à cette exigence, le Conseil d'Etat invite donc le Gouvernement à davantage circonscrire le champ d'application de l'obligation qu'il prévoit pour refléter plus précisément ce qui, au terme des échanges intervenus lors de l'examen du texte par le Conseil d'Etat, apparaît répondre aux intentions du Gouvernement.

12. Le Conseil d'Etat suggère en conséquence de remplacer le mot « *personne* » figurant au premier alinéa de l'article 11-1 de la loi du 1er août 1986 par le mot « *annonceur* », en lui adjoignant les mots « *public ou privé* » pour lever tout doute sur l'applicabilité du dispositif aux personnes morales de droit public, en précisant, en outre, qu'il s'agit des annonceurs établis en France, de manière à écarter l'hypothèse d'une application extraterritoriale.

13. De la même manière, afin de mieux définir la notion « *d'opérations publicitaires* » et de montrer que le texte n'entend viser que les dépenses engagées à des fins de diffusion de messages de cette nature à destination du public français, il préconise d'apporter plus clairement ces précisions en remplaçant les mots « *engagées à des fins d'opérations publicitaires sur le territoire français* » par les mots « *engagées dans le but de promouvoir un comportement ou la fourniture de biens ou de services à destination du public français* ».

14. Par ailleurs, pour tenir compte de la diversité des cadres juridiques et comptables dans lesquels les annonceurs concernés interviennent, le Conseil d'Etat suggère également de remplacer la référence à l'annualité des dépenses par celle de leur rattachement à un même exercice comptable en précisant en outre que le seuil de 1 million d'euros de dépenses s'apprécie toutes taxes comprises.

15. Enfin, pour rappeler explicitement que l'obligation ainsi créée pour les personnes assujetties se limite à consacrer une part minimum de leurs investissements publicitaires en ligne au bénéfice de services de presse en ligne présentant un caractère d'information politique et générale, sans les contraindre aucunement dans leurs choix d'investissement à l'égard de l'un quelconque de ces services, le Conseil d'Etat préconise d'insérer les mots « *de son choix* » entre « *services de presse en ligne* » et « *présentant un caractère d'information politique et générale* ».

16. Il souligne cependant que toutes ces précisions, si elles sont nécessaires pour circonscrire le champ d'application du dispositif de manière intelligible, mettent en évidence la difficulté d'une mise en œuvre efficace de celui-ci en raison des risques d'utilisation par les annonceurs de stratégies d'évitement, que seule une large prise de conscience de leur responsabilité démocratique dans la production d'une information de qualité permettra d'éviter. Il invite par conséquent le Gouvernement à communiquer largement auprès des différents annonceurs concernés pour souligner l'importance de leur rôle à cet égard.

Sur le respect des exigences constitutionnelles et conventionnelles

En ce qui concerne la liberté d'expression et de communication

17. Le Conseil d'Etat observe que la finalité publicitaire d'une action de communication n'empêche pas qu'elle relève du champ de la liberté d'expression et de communication. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu à plusieurs reprises que la publicité bénéficie, même si c'est de manière parfois atténuée, des garanties de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 20 novembre 1989, n° 10572/83, paragraphe 25 et 26, CEDH 24 février 1994, n° 15450/89, notamment paragraphes 32 à 37, CEDH, Grande Chambre, 23 septembre 1998, requête n° 24662/94, paragraphes 39 à 58).

18. A cet égard, il rappelle que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020 (cons. 4 et 5), a souligné qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *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, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* », ajoutant « *En l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services et de s'y exprimer* ». Il a toutefois précisé qu'il était loisible au législateur « *d'instituer des dispositions destinées à faire cesser des abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers. Cependant, la liberté d'expression et de communication est d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés. Il s'ensuit que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* ».

19. A la lumière de cette décision, le Conseil d'Etat observe que l'obligation de fléchage d'une partie des investissements publicitaires des annonceurs publics et privés vers la presse d'information politique et générale en ligne introduite par le nouvel article 11-1 de la loi du 1er août 1986 a pour finalité de préserver le pluralisme de la presse d'information politique et générale et l'indépendance des médias, qui sont des objectifs à valeur constitutionnelle (Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, cons. 38 et 39 ; Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, cons. 11 ; Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, cons. 2 et 3), et plus largement l'intérêt général en préservant une information de qualité, de sorte que l'atteinte qu'elle porte à l'exercice de la liberté de communication apparaît nécessaire.

20. Cette atteinte est également adaptée à l'objectif poursuivi, qui nécessite un accroissement des recettes publicitaires faites en ligne pour préserver le modèle économique de la presse d'information politique et générale en ligne.

21. En outre, compte tenu du champ d'application très circonscrit de la mesure réservée aux seuls grands annonceurs publics et privés, et du caractère très limité du fléchage des dépenses de communication publicitaire imposé ainsi qu'il est dit au point 7 ci-dessus, l'atteinte portée à la liberté de communication n'apparaît pas disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

En ce qui concerne la liberté d'entreprendre, la liberté contractuelle, et le principe de libre administration des collectivités territoriales

22. Dans sa décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 (cons. 16), le Conseil constitutionnel a affirmé la valeur constitutionnelle de la liberté d'entreprendre en soulignant que « *la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre* ». Il a, par ailleurs, précisé dans sa décision n° 2012-285 QPC du 30 novembre 2012 (cons. 7) qu'elle comprend « *non seulement la liberté d'accéder à une profession ou à une activité économique mais également la liberté dans l'exercice de cette profession ou de cette activité* ».

23. Il a cependant rappelé à plusieurs reprises qu'il était loisible au législateur « *d'apporter à cette liberté des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* » (Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982, cons. 12 et 13 ; Décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, dite loi Evin, cons. 13 à 15 ; Décision n° 2014-692 DC du 27 mars 2014, cons. 7 et 8 ; Décision n° 2026-1230/1231 QPC du 23 octobre 2026, cons.7 à 13).

24. Il applique un raisonnement similaire pour la liberté contractuelle (Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, cons. 29 ; Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, cons. 37 ; Décision n° 2026-1230/1231 QPC du 23 octobre 2026 précitée), et pour le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, dont il a consacré la valeur constitutionnelle dans sa décision du 23 mai 1979 (Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979, cons. 9, dernière phrase), en précisant dans sa décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 (cons. 12) que « *si le législateur peut, sur le fondement des dispositions des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée* ».

25. En conséquence, le Conseil d'Etat estime que si le dispositif envisagé porte atteinte à la liberté d'exercice de l'activité des grands annonceurs, et donc soit à leur liberté d'entreprendre ainsi qu'à leur liberté contractuelle, soit au principe de libre administration des collectivités territoriales, cette atteinte est justifiée par le respect des objectifs à valeur constitutionnelle que sont le pluralisme et l'indépendance des médias, mais aussi par l'intérêt général poursuivi.

26. En outre, ainsi qu'il a été dit au point21, cette atteinte n'apparaît pas disproportionnée à l'objectif poursuivi, et ce d'autant plus que ces annonceurs conservent toute liberté de choix des titres de presse d'information politique et générale en ligne qu'ils entendent privilégier pour recevoir leurs communications publicitaires.

Sur la détermination de la part minimum des dépenses publicitaires à consacrer à la presse en ligne présentant un caractère d'information politique et générale et les modalités de mise en œuvre des investissements ainsi déterminés

27. Ainsi qu'il a été dit au point 7, le projet de loi prévoit que la part minimum des dépenses publicitaires à consacrer à la presse en ligne présentant un caractère d'information politique et générale est fixée par décret en Conseil d'Etat, et qu'elle ne peut excéder la fraction de 10 % du montant annuel des dépenses publicitaires engagées pour une diffusion de messages publicitaires sur des services de communication au public en ligne.

28. Selon l'étude d'impact, la fixation de cette part minimum par décret en Conseil d'Etat dans la limite d'un plafond prévu dans la loi a pour but d'assurer une progressivité dans la mise en œuvre de la mesure, en retenant d'abord un taux bas pour donner le temps aux annonceurs d'adapter leur stratégie publicitaire et de se mettre en conformité, mais en conservant la possibilité d'ajuster ultérieurement ce taux à la hausse en fonction du revenu publicitaire additionnel produit au bénéfice des éditeurs de presse en ligne présentant un caractère d'information politique et générale.

29. Le Conseil d'Etat relève, que selon les indications données par le Gouvernement, un taux de 10 % n'aurait pas un impact supérieur à 2,8% du total du marché publicitaire français en ligne. Il estime donc que ce taux ne porte pas une atteinte excessive aux droits et libertés des annonceurs au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi par le Gouvernement.

30. Il considère cependant qu'il est difficile d'exiger des annonceurs concernés qu'ils procèdent à des investissements publicitaires au bénéfice de la presse d'information politique et générale en ligne avant même de savoir s'ils sont assujettis, à raison du chiffre d'affaires à constater, à l'obligation prévue par le projet de loi. Il propose donc de préciser que le respect de cette obligation est imposé au cours de l'exercice comptable qui suit celui au titre duquel le seuil de 1 million a été franchi. Dans la mesure où la loi ne saurait, sans atteinte excessive à la liberté d'entreprendre, contraindre à réaliser des dépenses publicitaires, le Conseil d'Etat propose aussi que, à défaut d'avoir pu s'acquitter entièrement de cette obligation au titre de cet exercice comptable, l'annonceur puisse finir de s'en acquitter au cours des exercices comptables suivants, dans la limite de quatre exercices, sans préjudice de l'application de l'obligation afférente à chaque exercice concerné.

En ce qui concerne la sanction des obligations prévues par le projet de loi

31. Le Conseil d'Etat rappelle, ainsi qu'il a été dit au point 11, que le Conseil constitutionnel juge qu'il résulte de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel « *nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée* », la nécessité pour le législateur *« de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire* », et que si, en application du même article la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires il ne lui appartient pas « *de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne la nécessité des peines attachées aux infractions définies par celui-ci* ». (Décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981, cons. 7 et cons. 11 à 13), mais qu'il doit néanmoins s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue (Décision n° 2014-696 DC du 7 août 2014, cons. 14). Il a par ailleurs précisé que le principe d'individualisation des peines qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lequel implique qu'une sanction

pénale ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce, ne saurait toutefois faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions (Décision n° 2018-731 QPC du 14 septembre 2018, cons. 5).

32. A la lumière de ces critères d'analyse, le Conseil d'Etat observe que les faits que le projet de loi entend réprimer sont clairement définis comme étant constitués par le non-respect des obligations prévues par le projet de loi telles que précisées au point 7 ci-dessus.

33. Il relève cependant que, s'il n'y a pas de disproportion manifeste entre la peine encourue et l'infraction résultant du constat du non-respect de l'obligation de fléchage de certaines dépenses publicitaires, dès lors que seuls sont concernés les grands annonceurs dont le budget de communication publicitaire est au moins égal à un million d'euros, tel ne sera pas le cas pour l'infraction résultant du seul non-respect de l'obligation de transparence prévue pour des sociétés qui auraient respecté l'obligation de fléchage mais auraient omis de l'indiquer au sein de leur rapport de gestion.

34. Le Gouvernement ayant indiqué qu'il n'entendait pas que la sanction pénale s'applique au seul non-respect de l'obligation de transparence applicable aux sociétés, le Conseil d'Etat modifie la rédaction de la disposition pénale du projet de loi afin d'en restreindre effectivement le champ d'application au seul non-respect de l'obligation de fléchage.

Sur la qualification d'aide d'Etat

35. Le Conseil d'Etat rappelle que selon une jurisprudence constante de la CJUE, la qualification d'aide d'Etat requiert que toutes les conditions visées à l'article 107, paragraphe 1 du TFUE, soient remplies : premièrement, il doit s'agir d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'Etat, deuxièmement, cette intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre les Etats membres, troisièmement, elle doit accorder un avantage à son bénéficiaire et quatrièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence (arrêt du 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, Rec. p. I-7747, points 74 et 75 ainsi que jurisprudence citée).

36. Le Conseil d'Etat rappelle également que, dans son arrêt UTECA (5 mars 2009, C-222/07), la cour de justice, a regardé une obligation légale de consacrer une part minimum de la production à des films en langue espagnole comme ne constituant pas une aide d'Etat, dès lors que si des acteurs devaient orienter leurs ressources au profit de certains producteurs, ce n'était pas, d'une part, un avantage accordé par l'Etat, mais résultant d'une règle générale s'imposant à tout acteur économique, et d'autre part, le bénéfice pour les entreprises ne résultait pas de l'exercice d'un pouvoir de contrôle ou de direction par l'Etat mais de l'application de la loi. (2 février 1988, *Kwekerij van der Kooy e.a./Commission*, 67/85, 68/85 et 70/85, Rec. p. 219, point 37).

[

37. Le Conseil d'Etat constate qu'en l'espèce l'avantage retiré par un secteur de la communication en ligne (correspondant aux sites de la presse d'informations générale) répond à un objectif d'intérêt général. Il paraît répondre en première analyse à certains des critères généraux définissant une aide d'Etat. Mais le Conseil d'Etat estime possible de déduire de la

jurisprudence UTECA précitée que si l'avantage résulte, certes, pour partie, d'un financement au moyen de ressources d'Etat ou qui peuvent y être assimilées (moyens des collectivités territoriales tet des opérateurs publics soumis au dispositif), il découle, d'une part, non d'un avantage versé par l'Etat ou ses opérateurs, mais de l'application de la loi, et ne résulte pas, d'autre part, d'une décision ou de l'exercice du pouvoir de contrôle de l'Etat sur ses opérateurs, mais de la mise en œuvre d'une obligation légale. Il estime donc qu'il serait possible de regarder le dispositif comme n'étant pas une « *intervention de l'Etat* » au sens que la jurisprudence de la CJUE donne à cette notion. Il ne saurait dans ce cas être regardé comme constitutif d'une aide d'Etat et la notification du dispositif envisagé ne serait pas nécessaire. Les incertitudes affectant cependant cette analyse s'agissant d'un dispositif original ne correspondant pas entièrement aux précédents conduisent le Conseil d'Etat, alors que l'arrêt UTECA est isolé et d'interprétation complexe, à recommander au Gouvernement d'assurer cette position en recueillant au préalable l'avis de la Commission européenne.

38. Le Conseil d'Etat précise, par ailleurs, s'agissant de l'examen des exigences constitutionnelles et conventionnelles, que les annonceurs qui seront soumis à l'obligation de fléchage d'une partie de leurs investissements publicitaires en ligne et qui sont également assujettis au respect des règles de la commande publique, qu'elles soient nationales ou européennes, ne verront pas leur situation modifiée à l'égard de ces dernières règles qu'ils devront continuer à respecter, de sorte que le projet de loi ne heurte aucune exigence les concernant.

Sur l'intitulé du texte et son entrée en vigueur

39. Le Conseil d'Etat relève, par ailleurs, que l'intitulé du texte ne reflète pas exactement son contenu en laissant penser que le renforcement de l'investissement publicitaire qu'il prévoit concerne tous les services de presse d'information politique et générale, ce qui ne correspond pas à l'obligation de fléchage qu'il institue. Il invite donc le Gouvernement à préciser qu'il s'agit uniquement des services de presse d'information politique et générale réalisés en ligne en ajoutant ces derniers mots à la fin de l'intitulé de son projet de loi.

40. Enfin, le Conseil d'Etat préconise de prévoir une entrée en vigueur différée afin de rendre l'obligation de fléchage applicable aux seules dépenses de communication publicitaire en ligne engagées au cours des exercices comptables ouverts postérieurement à l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat prévoyant le taux applicable pour calculer le montant de l'investissement publicitaire fléché.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 5 novembre 2026.