

Contribution du SNDP à la consultation publique sur l'avant-projet de loi relatif à la distribution de la presse

« La loi du 2 avril 1947, qui régleme la distribution de la presse, appelée plus communément « loi Bichet », est l'une de ces grandes lois sacrées qui régissent le secteur de la presse, aux côtés de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ou encore de la loi du 10 janvier 1957 portant statut de l'Agence France-Presse. On ne doit donc s'en approcher qu'en tremblant. Ce n'est pas un hasard si ces lois, icônes de la République, ont perduré jusqu'à nos jours, en ne subissant que quelques modifications marginales. La loi Bichet constitue un héritage précieux de la Résistance qui a consacré un certain nombre de principes fondamentaux qu'il nous appartient de préserver dans un environnement de la diffusion de la presse profondément bouleversé par les mutations technologiques ».

C'est par ces mots que, le 5 mai 2011, le sénateur Jacques Legendre débutait son allocution devant la haute cour pour présenter la proposition de loi dont il était l'auteur, qui sera adoptée par l'Assemblée Nationale le 5 juillet 2011 et promulguée au journal officiel le 21 juillet 2011.

Lors des débats à l'Assemblée Nationale, le 5 juillet 2011, plusieurs députés évoquèrent « un coup de canif » porté à la loi Bichet par le texte dont ils débattaient. Avec l'avant-projet de loi relatif à la distribution de la presse proposé par M. Marc Schwartz, rendu public le 24 juillet 2018, ce n'est cette fois plus un coup de canif qui s'appête à être porté à ce pauvre Bichet, mais bien un coup de hache définitif !

I. Les conséquences potentiellement dévastatrices de l'abrogation de la Loi Bichet

Il faut croire que Montesquieu et son noble persan Usbek font partie des références du vieux monde, puisque le nouveau propose purement et simplement d'abroger la loi Bichet. On est loin de la « main tremblante », préconisée par le philosophe des lumières.

En effet, alors que tout le rapport de Marc Schwartz tente d'accréditer l'idée que ses « dix propositions » ne font qu'entériner les principes fondateurs de la loi de 1947, l'article 3 de l'avant-projet fait bien table rase du passé, en une phrase lapidaire :

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

Une analyse un peu superficielle pourrait amener à conclure qu'en fait, ce ne sont que les lois du 20 juillet 2011 et ses modifications apportées par les amendements de la loi du 17 avril 2015 qui sont réellement visées. Les principes fondateurs étaient soutenus techniquement par le statut coopératif imposé par l'article 2 de la loi d'origine. Ce dispositif est remplacé par l'exigence de confier la distribution groupée à des « sociétés agréées » dont le nouveau régulateur fixera le cahier des charges duquel découlera les agréments qu'il accordera.

Mais il est évident que le choix d'en passer par l'abrogation de la loi Bichet porte en germe un effet dévastateur qui s'appête à un tsunami susceptible de ravager un secteur déjà fortement délabré.

En effet, si la loi Bichet est purement et simplement abrogée, ce sont tous les usages professionnels, toutes les pratiques sectorielles qui résultent de soixante-dix ans de travail, de

négociations et d'évolution, à l'intérieur de ce cadre fondateur, qui peuvent finalement faire l'objet d'une remise en cause fondamentale.

II. Une réforme précipitée et non-consensuelle

En 2011, la proposition de loi du Sénateur Jacques Legendre s'était très largement éloignée des préconisations que Bruno Lasserre avait formulées dans son rapport remis au Président de la République. Le travail de lobbying des grands éditeurs, qui ne voulaient en aucun cas perdre la main sur le contrôle du secteur, avait porté ses fruits.

Le texte présenté au législateur portait profondément la marque de ces éditeurs que l'on retrouvera par la suite à l'assemblée du CSMP. Plusieurs sénateurs et députés s'étaient d'ailleurs offusqués que ce texte ne leur soit pas soumis en tant que projet de loi. Ils avaient souligné que cette bizarrerie résultait d'une caractéristique mise en avant de manière insistante au cours des débats, à savoir l'urgence de la réforme de la régulation de la filière :

« Comment ne pas s'indigner de voir le règlement de notre assemblée détourné pour traiter d'une des libertés les plus fondamentales de notre République, par le dépôt d'une proposition de loi qui n'en a que le nom ? Si le Gouvernement avait déposé un projet de loi, nous aurions disposé d'une étude d'impact, et de plus de temps pour étudier la question dans son ensemble. Les difficultés de la presse écrite justifient-elles cette forme d'urgence qui tendrait à nous imposer un vote conforme ? Nous ne le pensons pas. L'urgence est toujours une décision. » (Marcel Rogemont).

Aujourd'hui, les mêmes voix, ou celles de leurs successeurs dans leurs entreprises, s'élèvent pour réclamer, à nouveau en urgence, une réforme totale de la loi et ce, toujours sans étude d'impact préalable.

La loi de 2011 devait leur permettre d'asseoir leur pouvoir. Ils espèrent que celle de 2018 leur permettra d'écraser toute forme de contestation de celui-ci. En effet cette contestation provient des petits éditeurs, des dépositaires et de certains diffuseurs. Pour tous ces acteurs, la pseudo-libéralisation annoncée génère un risque majeur de disparition, de contournement ou d'affaiblissement.

Il est vraiment paradoxal de constater que ceux qui ont été à la manœuvre pour faire éclore une régulation à leur main, qui ont pris toutes les décisions qui ont conduit au désastre de Presstalis, sont précisément ceux qui aujourd'hui clament l'obligation et l'urgence de l'abrogation et du remplacement de la loi.

III. Le risque de déstabilisation du niveau 2 de la chaîne de distribution

A. Des dépositaires de presse (niveau 2) reconnus indispensables...

Contre vents et marées, les dépositaires défendent leur modèle en démontrant chaque jour que leur travail sur le terrain est le plus efficace, le plus économique et le plus vertueux. Cette prééminence ressort clairement du rapport rédigé par le cabinet de conseil Diagma en janvier 2018, en conclusion de la mission qui lui a été confiée par le CSMP en février 2017, aux fins d'analyser et de comparer le fonctionnement des dépositaires et celui de Presstalis. Le rapport de Marc Schwartz en convient également. La nouvelle direction de Presstalis a fait de même et s'est résolue à céder à des indépendants certaines des situations de niveau 2 dont elle assurait la gestion. A nouveau, les dépositaires ont répondu présents et ont décidé de poursuivre leurs investissements au service de la filière. Dans ce contexte, il est impératif de ne pas créer les

conditions de la déstabilisation économique des dépôts, car ce sont aujourd'hui les seuls acteurs du secteur susceptibles de fournir une alternative et d'apporter des solutions pérennes.

Dans son rapport, Marc Schwartz souligne « *le rôle essentiel du niveau 2* ». Il relève « *qu'à l'étranger, où nulle prescription législative ne contraint les acteurs de la distribution de la presse à s'organiser de cette manière, l'existence d'un niveau régional de concentration et de répartition des flux sur la base d'un principe d'exclusivité territoriale s'est généralement imposée* ».

B. ...mais dont le rapport Schwartz refuse de consacrer légalement l'existence...

Pourtant, les conclusions du rapport Schwartz sur l'utilité du niveau 2 ne permettent pas, loin s'en faut, de rassurer les déposataires sur leur avenir : « *rien n'empêchera les acteurs de la distribution de la presse de faire perdurer l'organisation territoriale existante* », ou bien « *L'activité des déposataires pourra être examinée par l'autorité de régulation, via les conditions d'agrément des sociétés de distribution : dans son cahier des charges, celle-ci pourra demander aux sociétés candidates de préciser l'organisation territoriale qu'elles envisagent, et donc les relations techniques et tarifaires qu'elles entretiendront avec les déposataires* ».

En somme, la survie de ces acteurs clefs de l'organisation d'aujourd'hui est laissée au bon vouloir des professionnels de la filière, en particulier du niveau 1.

Or, depuis des années, les déposataires doivent se battre pour faire reconnaître la pertinence de leurs orientations, le bienfondé de leurs choix d'organisation et *in fine* leur existence. Le 2 mars 2011, devant la commission de la culture du Sénat, Anne Marie Couderc, alors Présidente de Presstalis, affirmait :

« Nos efforts de rationalisation s'inscrivent ainsi dans la résolution de la problématique globale de l'ensemble de la profession. Nous sommes décidés à réformer le niveau 2... Autant les messageries ont entrepris des efforts considérables au niveau de leurs propres dépôts, autant il demeure difficile d'inciter les déposataires indépendants à nous rejoindre dans ce sens ».

Les réformes évoquées dans ces propos portaient sur l'organisation régionale que Presstalis mettait en place à ce moment-là et qui sont aujourd'hui tant décriées par la nouvelle Présidente de Presstalis qui lui a succédé à la tête de la messagerie. Encore l'année dernière, le CSMP déployait tous ses efforts pour tenter d'imposer cette organisation aux dépôts, alors que ceux-ci résistaient à ces évolutions mortifères. Comment dans ces conditions, peut-on envisager de confier à des gens qui ont fait la preuve de leur inconséquence le soin de décider de l'avenir du niveau 2 ?

Au cours des dix dernières années, les déposataires ont été confrontés à des décisions ineptes, d'abord de la messagerie dominante puis du CSMP, dont le bureau est une émanation de Presstalis. Leur organisation professionnelle, le SNDP, a résisté avec vigueur et leur a permis de survivre dans cet environnement hostile. L'histoire a montré que son analyse était juste et ses diagnostics presque systématiquement avérés. Mais les rapports de force sont déséquilibrés, et on ne peut pas exclure que la situation devienne intenable, dans un contexte de pseudo-libéralisation du secteur qui découlerait de la mise en œuvre d'une nouvelle loi construite sur la base de l'avant-projet, présenté par Marc Schwartz.

En ne reconnaissant pas l'existence légale des déposataires, non seulement l'avant-projet de loi annexé au rapport Schwartz n'apporte pas les assurances que les entreprises du niveau 2 peuvent légitimement attendre à un moment où elles s'apprentent à engager des investissements

importants (pour la reprise des situations Presstalis), mais en outre il prive les dépositaires de tout rôle dans (et de toute prise sur) le nouveau régime de régulation du secteur (qui sera confié à l'ARCEP). Les dépositaires ne seront plus des acteurs de la régulation, à peine des sujets de celle-ci. Ils n'auront pas non plus accès au règlement des différends (réservé aux sociétés de distribution agréées).

Si « *l'assouplissement de l'organisation de la distribution* » voulu par le rapport Schwartz devait *in fine* déboucher sur une remise en cause de l'exclusivité régionale des dépôts, celle-ci devrait alors nécessairement s'accompagner d'une indemnisation à leur endroit, comme *Le Parisien* l'avait reconnu au moment de sa sortie du système coopératif. Ce titre avait alors versé aux dépôts concernés un dédommagement calculé selon les chiffres d'affaires retirés¹.

Mais, au-delà des aspects financiers, une telle remise en question de l'exclusivité de distribution des dépôts (rendue fragile par l'absence de reconnaissance légale du niveau 2) aurait des conséquences immédiates et graves sur l'existence des points de vente dans les villages éloignés. En effet, les acteurs qui souhaiteraient sortir d'un fonctionnement via les dépôts privilégieraient à l'évidence l'alimentation des zones denses et peu coûteuses à distribuer, au détriment des campagnes et des zones rurales, dont les coûts d'approvisionnement sont bien supérieurs. Cela entraînerait alors la disparition de points de vente qui demeurent bien souvent aujourd'hui les seuls commerces de proximité de ces villages.

C. ...alors que la disparition des dépositaires laisserait la majorité des diffuseurs sans interlocuteur, sans recours et dans l'impossibilité de faire entendre leur voix dans le nécessaire dialogue commercial entre les éditeurs et le réseau.

Une autre orientation forte des évolutions souhaitées par le rapport Schwartz a trait à « *la volonté de renforcer le rôle des points de vente* » dans la prise en compte « *des conditions d'assortiment des titres et de plafonnement des quantités servies* ».

Cette volonté ne restera que virtuelle si celle-ci n'est pas organisée et coordonnée localement par un acteur régional qui est à l'écoute de ses points de vente. Le grand nombre de diffuseurs, la diversité de leurs tailles et de leur implication sur le produit presse rendent illusoire la capacité du plus grand nombre d'entre eux à être véritablement écouté. Le dialogue direct entre les diffuseurs et les éditeurs est une utopie pour la plupart des marchands. Les éditeurs n'ont pas, et auront de moins en moins, la capacité d'analyser toutes les demandes légitimes qui remontent du terrain.

Le SNDP réaffirme la position des dépositaires sur cette problématique. De tout temps, les dépositaires se sont battus pour adapter l'offre titres et les quantités au potentiel de leur réseau. Par rapport à cette question, les dépositaires sont les représentants de leurs points de vente et défendent, vis-à-vis des éditeurs et des messageries, leurs intérêts, lesquels convergent avec ceux des dépôts.

Depuis des années, il leur devient de plus en plus difficile de faire respecter par les éditeurs des volumes adaptés à leur réseau. Alors aujourd'hui, cela a conduit au développement d'algorithmes aveugles pour réguler les quantités, uniquement parce que les volumes envoyés par les éditeurs via les messageries sont globalement inadaptés : ce laxisme est à l'origine des questions d'assortiment et de plafonnement qui tomberaient d'elles-mêmes si les volumes livrés aux messageries par les éditeurs étaient adaptés aux potentiels de vente du réseau. De ce fait, les volumes que les dépositaires réceptionnent seraient mécaniquement ajustés.

¹ V. l'article intitulé « *Conflit du « Parisien » : les Nouvelles Messageries de la Presse Parisiennes et le groupe Amaury font la paix* », paru le 02/07/2001 sur le site www.lesechos.fr.

Quand un dépositaire qui dessert plus de 600 points de vente reçoit 1000 exemplaires d'un titre dont l'historique des dernières parutions montre un potentiel de vente de 150 exemplaires sur l'ensemble du dépôt, il est évident qu'il va devoir l'envoyer à des diffuseurs qui ont peu de chance de le vendre, et le livrer en quantités déraisonnables à ceux qui le vendent de temps en temps !

Les dépositaires ne réussissent pas à faire passer ce message très simple ! A l'évidence, il va à l'encontre des intérêts de certains éditeurs et des messageries, sous la pression de ceux-ci. Ici encore, la remise en cause de ce rôle essentiel des dépositaires comme relais de leurs diffuseurs ne peut qu'aller à l'opposé des buts recherchés.

D. La proximité territoriale des dépositaires est un dispositif clé pour faire vivre des magasins dans les villages.

Le dépositaire est également l'animateur du réseau au niveau local. Sa connaissance particulièrement approfondie de la région dans laquelle s'inscrit son action, lui permet d'identifier avec précision et de façon systématique les zones de chalandise dans lesquelles la presse est insuffisamment présentée. Son ancrage de longue date dans la vie locale lui procure une connaissance fine des réalités économiques de sa région et lui permet d'adapter en permanence son réseau aux évolutions de celles-ci. Il est particulièrement attentif aux demandes des maires de petites communes, soucieux de maintenir les points de vente qui proposent à leurs administrés une presse aussi bien quotidienne que magazine, de manière adaptée à la demande. La dimension commerciale de leur mandat et leur mission d'animateur de réseau en font des acteurs clés dans la problématique d'animation des territoires. Seules une telle relation de proximité et une telle connaissance des réalités locales permettent d'apporter des réponses adéquates.

E. Cette fonction d'intermédiation et cette relation de proximité sont attendues par les diffuseurs qui plébiscitent le modèle des dépositaires indépendants.

En 2017, le CSMP a pris l'initiative de diligenter une étude de satisfaction auprès des marchands de journaux. Celle-ci a permis de comparer les deux modèles organisationnels qui existaient à ce moment-là et qui subsistent aujourd'hui : celui défendu par les dépositaires indépendants et par leur organisation professionnelle, d'une part, et celui qui résulte des évolutions voulues par Presstalis et qui s'est traduit par une disparition quasi totale des interlocuteurs de niveau 2 auprès des marchands de journaux, d'autre part.

Les premiers résultats de cette enquête publiés en octobre 2017, ont été sans appel : quels que soient les différents thèmes abordés par le questionnaire (commercial, administratif, logistique...), les réponses ont mis en évidence, de manière significative pour certaines d'entre elles, une meilleure qualité du service rendu sur les zones opérées par les dépositaires indépendants.

Cette situation est d'ailleurs admise aujourd'hui par l'organisation professionnelle des diffuseurs, Culture Presse. Dans son magazine Union Presse du mois de septembre 2018, en réponse aux propositions du rapport dressé par Marc Schwartz, l'ex-UNDP souligne l'absence de toute référence au niveau 2 au sein de l'avant-projet de loi, mais conclut : « *Culture Presse estime que cela ne présage en rien de la disparition de ce dernier qui reste indispensable* ».

Pour les marchands de presse, la proximité, l'accessibilité et la disponibilité du dépositaire en font un interlocuteur privilégié dans l'exploitation de leur activité. On ne peut qu'imaginer les difficultés auxquelles ils feraient face, si d'aventure, ils devaient composer avec une multitude d'interlocuteurs, de surcroît éloignés et peu disponibles, comme l'avant-projet de loi en ouvre la possibilité.

Enfin, la plupart des éditeurs, et plus particulièrement leurs équipes opérationnelles, reconnaissent la pertinence de l'action locale des dépositaires qui véhiculent leur politique commerciale auprès des marchands, palliant ainsi les difficultés structurelles de la filière qui ne permettent actuellement qu'à un très petit nombre d'entre eux de disposer encore de leur propre force commerciale sur le terrain.

Conclusion

Ces quelques remarques avaient déjà été formulées dans la contribution envoyée par le SNDP à Marc Schwartz, au mois de mars 2018. Son rapport montre qu'il a bien compris les positions soutenues par le SNDP. Malheureusement, son avant-projet de loi n'en traduit pas la teneur et ne permet pas de rassurer les dépositaires sur la pérennité de leurs entreprises, d'autant qu'aucune étude d'impact, pourtant indispensable au lancement de tout processus législatif, n'a été menée à l'appui de cet avant-projet.

A cet égard, si d'aventure le gouvernement voulait faire un projet de loi de l'avant-projet de loi relatif à la distribution de la presse, le SNDP ne pourrait que lui rappeler les instructions et les étapes qui s'imposeraient alors à lui dans l'élaboration et l'adoption de chaque règle de droit nouvelle :

*« A la qualité de la règle de droit s'attachent des enjeux déterminants pour l'attractivité de notre système juridique et pour notre compétitivité économique (...). **Chaque projet de norme nouvelle doit ainsi être soumis à un examen de nécessité et de proportionnalité aussi circonstancié que possible, au regard de ses effets prévisibles et des exigences de stabilité des situations juridiques** (...). D'importants progrès ont été accomplis en ce domaine, sous l'effet notamment de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la révision générale des politiques publiques (...). **Au nombre de ces avancées figurent la réalisation d'une étude d'impact à l'appui de chaque projet de loi et des textes réglementaires concernant les entreprises et les collectivités territoriales** (...). »².*

L'ensemble des questions soulevées dans la contribution du SNDP du mois de mars 2018 et des propositions ou des attentes des dépositaires qu'elle contenait, restent d'actualité. La présente contribution et la contribution de mars 2018 du SNDP font donc corps et constituent un tout indissociable.

² Circulaire du Premier ministre en date 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit.