

CONSEIL SUPERIEUR DES MESSAGERIES DE PRESSE

DECISION N° 2011-03 DU CONSEIL SUPERIEUR DES MESSAGERIES DE PRESSE

Mise en place d'une péréquation inter-coopératives pour le financement de la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale

Rapport de présentation à l'Assemblée du Conseil supérieur des messageries de presse

Introduction

La pérennité de la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale constitue l'un des objectifs primordiaux assignés par le législateur aux acteurs du secteur de la distribution de la presse.

Presstalis est la seule entreprise de messageries de presse à assurer la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale.

Après avoir examiné la possibilité de confier la distribution des titres de la presse quotidienne nationale au réseau de distribution de la presse quotidienne régionale, la Coopérative qui regroupe les éditeurs des quotidiens nationaux a récemment fait le choix solidaire de maintenir celle-ci au sein de Presstalis.

Ce choix de solidarité a été effectué au regard du plan de réforme adopté par Presstalis le 22 novembre 2011, de nature à assurer une pérennité de la distribution de la presse quotidienne. Ce plan, qui suppose un périmètre de clientèle constant pour l'entreprise, a été adopté avec l'accord des deux sociétés coopératives actionnaires de Presstalis, à savoir la Coopérative de distribution des quotidiens et la Coopérative de distribution des magazines.

Or, plusieurs entreprises de presse magazine annoncent vouloir retirer des titres de la Coopérative de distribution des magazines.

Cette situation a conduit le président du Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN) à adresser au Conseil supérieur des messageries de presse une lettre, en date du 15 décembre 2011, dans laquelle il indique que la mise en œuvre de ces retraits rendraient impossible l'exécution du plan de réforme de Presstalis car elle remettrait en cause une hypothèse essentielle sur laquelle il a été construit.

Le président du SPQN sollicite par conséquent l'intervention du Conseil supérieur des messageries de presse pour répondre à la menace qui pèse sur la distribution de la presse quotidienne nationale.

Presstalis a, pour sa part, demandé au président du Tribunal de commerce de Paris de désigner un mandataire *ad hoc* pour accompagner l'entreprise, conformément aux dispositions de l'article L. 611-3 du Code de commerce.

A son tour, ce mandataire *ad hoc*, désigné par ordonnance du 2 décembre 2011, a adressé au Conseil supérieur une lettre en date du 19 décembre 2011. Il y signale que les quatre entreprises de presse magazine qui ont entrepris de résilier tout ou partie de leurs relations avec Presstalis représentent ensemble un chiffre d'affaires de près de 160 millions d'euros, soit

15% des flux générés par Presstalis. Il y indique aussi que leur retrait compromettrait la mise en œuvre du plan de redressement de Presstalis, ainsi que l'avenir et l'équilibre du système de distribution de la presse dans son ensemble et notamment la distribution des quotidiens nationaux que Presstalis est la seule à assurer.

Une copie de ces deux lettres a été communiquée aux membres du Conseil supérieur dès le 19 décembre 2011. Leur contenu confirme que les décisions envisagées par certains éditeurs, d'un point de vue de leur intérêt individuel, font peser un risque grave et imminent sur la distribution de la presse dans son ensemble et plus particulièrement sur la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale.

Au vu de ces éléments, le Président a considéré qu'il y avait urgence à soumettre à l'Assemblée, à l'occasion de sa réunion du 22 décembre 2011, les mesures proposées ci-après.

I. Un constat : la pérennité de la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale est menacée à très brève échéance

a. La distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale est une mission fondamentale du système coopératif de distribution des journaux et publications de presse

L'objectif essentiel du système coopératif de distribution de la presse, institué par la loi Bichet du 2 avril 1947 et conforté par la récente réforme de juillet 2011, est d'assurer la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale. Ceci correspond à un enjeu fondamental de la vie démocratique. Il s'agit également de la condition de réalisation de l'objectif constitutionnel de pluralisme des quotidiens d'information politique et générale.

Le Conseil constitutionnel a rappelé, dans sa décision n°84-181 DC du 11 octobre 1984, que « *le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale (...) est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; qu'en effet la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent ces quotidiens n'était pas à même de disposer d'un nombre suffisant de publications de tendances et de caractères différents ; qu'en définitive l'objectif à réaliser est que les lecteurs qui sont au nombre des destinataires essentiels de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 soient à même d'exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions ni qu'on puisse en faire l'objet d'un marché.* »

Ainsi, le système de distribution de la presse doit non seulement être organisé de manière efficace, et dans de strictes conditions d'impartialité, mais il doit aussi, si nécessaire, comporter des mécanismes de solidarité permettant à l'ensemble des éditeurs de presse d'information politique et générale, et en particulier les quotidiens, d'accéder aux points de vente.

La distribution des quotidiens d'information politique et générale et, plus généralement, des quotidiens, est en outre un élément structurant du réseau dans son ensemble.

Cette conviction a été récemment réaffirmée, lors des débats évoqués ci-dessus concernant une éventuelle séparation de la distribution des quotidiens par rapport à la distribution des magazines. Il a été souligné, à cette occasion, que le système actuel est vertueux, fait la force et la qualité de l'outil de distribution, et offre de ce fait un avantage compétitif par rapport à d'autres solutions.

Le choix fait au mois de novembre 2011 par les deux Coopératives actionnaires de Presstalis témoigne de ce que la grande majorité des éditeurs, et en particulier, les éditeurs des quotidiens, veulent le maintien de cette situation, qu'ils considèrent comme bénéfique à l'ensemble de la profession. C'est selon ce principe de solidarité, propre à la distribution coopérative, que les réformes nécessaires ont été engagées, et notamment le plan de restructuration de Presstalis.

L'échec de ce plan, qui aboutirait à l'incapacité de Presstalis à poursuivre ses activités, non seulement mettrait en péril la distribution des quotidiens, mais constituerait une crise majeure pour la presse magazine dans la mesure où cette entreprise assure actuellement environ 60% de la distribution des titres de celle-ci. Elle entraînerait aussi des perturbations majeures sur l'activité d'export.

D'un point de vue concurrentiel, la disparition de Presstalis entraînerait une dégradation de la situation puisqu'elle ne laisserait subsister qu'un seul acteur au niveau 1.

L'effondrement de l'activité assumée aujourd'hui par la seule Presstalis serait par conséquent préjudiciable à l'ensemble des éditeurs.

Un tel effondrement serait également dommageable pour l'ensemble des acteurs de la chaîne de distribution, et en particulier les diffuseurs de presse. La vente des quotidiens est pour ces derniers un élément d'autant plus important qu'il s'agit, pour de nombreux lecteurs, de l'acte déclencheur du passage en point de vente, entraînant l'achat d'autres titres ou produits.

Au vu de ce qui précède, l'interruption de la distribution des quotidiens serait donc un événement particulièrement grave, tant dans son principe que dans ses conséquences concrètes, et ce pour l'ensemble des acteurs, qu'ils soient éditeurs ou intervenants du système collectif de distribution.

b. Une pérennité aujourd'hui menacée à très brève échéance

Les éditeurs de quotidiens d'information politique et générale n'ont pas aujourd'hui la capacité d'assurer seuls l'intégralité des coûts liés à la distribution de la presse quotidienne.

La situation économique de la presse écrite ne permet pas la prise en charge de ces coûts par une augmentation des tarifs de messagerie qui pèserait sur les seuls quotidiens et que ceux-ci ne pourraient pas répercuter sur le prix de vente au numéro de leurs titres.

Le maintien de la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale dépend donc de la solidarité assumée, dans l'intérêt général, par les éditeurs d'autres types de titres, qui acceptent de supporter une partie des coûts de cette distribution.

L'Etat a d'ailleurs intégré cette logique de solidarité entre éditeurs en faisant bénéficier tous les titres ayant un numéro CPPAP, et non pas seulement les éditeurs de titres d'information politique et générale, du taux de TVA spécifique de 2,10%.

La solidarité entre éditeurs est depuis longtemps assurée *de facto*, au sein de Presstalis, ex-NMPP, grâce à la péréquation sous-jacente à la structure tarifaire votée par les sociétés coopératives qui en sont actionnaires.

Les tarifs de Presstalis aboutissent ainsi à ce que les coûts résultant de la distribution des quotidiens soient répartis entre les éditeurs membres de la Coopérative de distribution des quotidiens et de la Coopérative de distribution des magazines.

En revanche, les éditeurs de presse magazine qui sont membres de la coopérative des Messageries lyonnaises de presse ne contribuent pas à la prise en charge des coûts de la distribution des quotidiens.

Cette situation crée une solidarité imparfaitement partagée entre les éditeurs qui bénéficient du système collectif de distribution. Elle crée aussi une distorsion de concurrence entre les Messageries lyonnaises de presse et la Coopérative de distribution des magazines de Presstalis. Les éditeurs de presse magazine de Presstalis sont incités, s'ils raisonnent au niveau de l'intérêt immédiat de leur seule entreprise, à retirer des titres de la Coopérative de distribution des magazines de Presstalis pour échapper au surcoût lié à cette péréquation tarifaire. Ce faisant, ils accroissent le poids de la péréquation pour les éditeurs de magazines restant distribués par Presstalis, aggravant ainsi le déséquilibre concurrentiel.

L'aboutissement inéluctable d'un tel mouvement est de faire disparaître toute solidarité entre la presse quotidienne et la presse magazine pour la prise en charge partagée des coûts de distribution des quotidiens. Une telle évolution est inacceptable car, pour les raisons rappelées ci-dessus, elle conduit à la disparition de la distribution des quotidiens, leurs éditeurs ne pouvant assumer seuls l'intégralité des coûts de cette distribution.

Alors que la crise de la presse a d'ores et déjà placé Presstalis dans une situation financière très difficile, les retraits de la Coopérative de distribution des magazines envisagé par plusieurs éditeurs risquent d'accélérer le mouvement conduisant vers cette situation.

Presstalis pourrait en effet se retrouver très rapidement, du fait de ces départs, dans l'incapacité financière d'assurer la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale, et ce sans alternative crédible immédiatement disponible.

Comme le rappelle le président du SPQN, dans la lettre qu'il a adressée le 15 décembre 2011 au Conseil supérieur, les éditeurs de quotidiens ont au contraire fait le choix solidaire, après avoir étudié les alternatives envisageables, de maintenir la distribution de leurs titres par Presstalis.

On peut donc craindre, à très brève échéance, que Presstalis soit entraînée dans une spirale descendante de plus en plus rapide, où le retrait progressif des éditeurs de presse magazine rendrait le poids de la péréquation plus lourd pour les éditeurs restants, jusqu'à ce que tous quittent l'entreprise. En réalité, un tel mouvement de fuite entraînerait la cessation de paiement de Presstalis avant même qu'il ne soit achevé, causant de très graves perturbations pour l'ensemble du secteur.

Une telle situation est inacceptable au regard des objectifs fixés par la loi du 2 avril 1947, des traditions et des exigences morales qui font la grandeur de la presse, comme des intérêts directs de l'ensemble des acteurs.

II. Le Conseil supérieur doit agir pour écarter la menace imminente et préserver la pérennité du système coopératif de distribution de la presse

Selon l'article 17 de la loi du 2 avril 1947, dans sa rédaction issue de la loi du 20 juillet 2011, le Conseil supérieur « assure le bon fonctionnement du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau [veille] au respect de la concurrence et des principes de liberté et d'impartialité de la distribution [et est garant] du respect des principes de solidarité coopérative et des équilibres économiques du système collectif de distribution de la presse ».

A cet effet, le Conseil supérieur détermine notamment, selon l'article 18-6 (1)⁹ de la loi, « les conditions et les moyens propres à garantir une distribution optimale de la presse d'information politique et générale ».

Aussi, le Conseil supérieur est habilité à prendre des décisions de portée générale « dans le cadre de sa mission générale visant à assurer le bon fonctionnement du système coopératif de distribution de la presse et de son réseau », conformément à l'article 18-13 de la loi.

Le Conseil supérieur dispose donc, sur le fondement de la rédaction actuelle de la loi du 2 avril 1947, des pouvoirs lui permettant d'adopter toute décision qui lui apparaît nécessaire pour assurer la pérennité du système coopératif de distribution de la presse, tout particulièrement en ce qui concerne la presse d'information politique et générale que lui assigne la loi. Et il a le devoir d'adopter de telles mesures lorsque la pérennité du système est menacée de manière grave et immédiate.

Il convient aujourd'hui de mettre en œuvre ces pouvoirs, pour conformément aux missions confiées, prévenir la menace imminente d'un effondrement du système de distribution.

III. La mesure envisagée

Conformément à l'article 1^{er} de la Loi du 2 avril 1947, « *la diffusion de la presse imprimée est libre* », et il revient à toute entreprise de presse de décider librement des modalités de diffusion de ses titres.

Cette exigence de liberté serait cependant vidée de tout sens si les conditions matérielles de sa réalisation venaient à disparaître, du moins pour une certaine catégorie de titres. C'est ce dont le législateur avait conscience en chargeant le Conseil supérieur des messageries de presse, ainsi que l'Autorité de régulation de la distribution de la presse, de garantir les principes de solidarité coopérative et les équilibres économiques du système collectif de distribution de la presse.

Dès lors que les mécanismes de solidarité en faveur de la presse quotidienne d'information politique et générale, qui existent actuellement au sein des coopératives actionnaires de Presstalis, ne semblent plus en mesure de perdurer, et posent en tout état de cause la question d'une solidarité imparfaitement partagée et d'une distorsion de concurrence entre les acteurs de la distribution, il apparaît nécessaire et urgent que le Conseil supérieur, organe d'expression de la volonté commune du secteur et garant de l'intérêt collectif, réfléchisse à la mise en place d'un mécanisme de solidarité de droit, applicable à l'ensemble des acteurs.

Ce mécanisme consisterait à assurer une péréquation d'une partie des coûts encourus au titre de la distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale, entre l'ensemble des éditeurs qui distribuent leurs titres à travers le système collectif de distribution, quelle que soit leur coopérative d'appartenance.

Ce mécanisme, qui devrait être établi sur des bases objectives, transparentes et non discriminatoires, devrait bien entendu conserver un caractère incitatif à la modération des coûts et à l'efficacité économique.

Ce mécanisme devrait par ailleurs permettre un contrôle de la proportionnalité des contributions aux coûts effectivement encourus. Ceci est d'ailleurs directement cohérent avec la séparation comptable imposée à l'activité de distribution de la presse quotidienne d'information politique et générale (article 18-6 (10^o) de la loi du 2 avril 1947).

Les modalités exactes d'un tel mécanisme restent à définir. C'est pourquoi il est proposé à ce stade que le Président du Conseil supérieur soit chargé de réaliser les travaux d'analyse et de proposition, avec l'assistance de conseils indépendants, et notamment du cabinet Ricol Lasteyrie, lequel a déjà travaillé sur les données économiques de la distribution de la presse, afin de soumettre à consultation publique, dans les conditions prévues à l'article 8 du règlement intérieur, des mesures permettant d'instaurer un mécanisme de répartition équitable des coûts de distribution de la presse quotidienne entre tous les éditeurs de presse.

Ces mesures seront ensuite présentées à l'Assemblée, en vue de leur approbation. Cette expression de la responsabilité et de la solidarité du secteur sera alors soumise à l'Autorité de régulation de la distribution de la presse, afin que celle-ci la rende exécutoire.

IV. Une mesure d'accompagnement solidaire temporaire est nécessaire

Compte tenu du délai nécessaire à son élaboration et à son adoption après consultation publique, le mécanisme de péréquation envisagé ne pourra être mis en œuvre avant le second semestre de l'année 2012.

Or les risques que la situation actuelle fait peser sur le système de distribution de la presse sont immédiats.

Il serait alors vain de consacrer des mois à formaliser un mécanisme de solidarité entre éditeurs si, dans le temps nécessaire à l'élaboration de celui-ci, la presse quotidienne d'information

politique et générale n'était plus distribuée ou si le principal acteur de niveau 1 de la distribution de la presse a entretemps disparu.

Il apparaît dès lors nécessaire, dans l'intérêt de tous les acteurs concernés, qu'une mesure provisoire de solidarité soit adoptée pour garantir dans l'intervalle la stabilité et la pérennité de l'ensemble du système coopératif de distribution.

Pour avoir un effet utile, il ne peut s'agir que d'une mesure imposant, pendant une période limitée, le maintien du secteur en l'état ; en d'autres termes, que les entreprises de presse ne puissent pas, pendant cette période transitoire, retirer des titres des coopératives de messageries de presse dont elles sont membres.

Cette restriction apparaît nécessaire au respect des principes de solidarité et proportionnée aux risques très graves de déstabilisation auxquels le secteur fait face. Elle doit cependant être encadrée dans le temps. Elle viendrait donc à terme dès l'entrée en vigueur du futur mécanisme de péréquation et, en tout état de cause, au 30 septembre 2012. De la sorte, les entreprises de presse recouvreront à brève échéance leur pleine liberté en la matière.

Telle est la mesure de sagesse et de responsabilité qui est soumise à l'Assemblée.

Paris, le 21 décembre 2011



Le Président du Conseil supérieur des messageries de presse,

Jean-Pierre ROGER