

Avis n° 2024-1966
de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes
et de la distribution de la presse
en date du 10 septembre 2024
sur l’évaluation du coût net de la mission de transport et de distribution de la
presse par La Poste

AVERTISSEMENT

Le présent document est un document confidentiel
Les données et informations protégées par la loi sont présentées
de la manière suivante : [SDA]

L’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ci-après « l’Arcep »),

Vu la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 modifiée concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l’amélioration de la qualité du service ;

Vu la communication 2012/C 8/03 du 11 janvier 2012 de la Commission européenne relative à l’encadrement de l’Union européenne applicable aux aides d’Etat sous forme de compensations de service public ;

Vu la décision de la Commission européenne SA.101754 (2022/N) – France – Régime d’aide à l’exemplaire pour le portage et le postage de la presse ;

Vu la décision de la Commission européenne SA.102817 (2022/N) – France – Compensation de la mission de service public relative au transport et de distribution de la presse pour la période 2023 - 2026 ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), et notamment ses articles L. 4, L. 5-2 et R. 1-1-17 ;

Vu la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée relative à l’organisation du service public de La Poste et à France Télécom ;

Vu la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l’entreprise publique La Poste et aux activités postales ;

Vu le décret n° 2023-132 du 24 février 2023 instituant une aide à l’exemplaire pour les titres de presse postés ou portés ;

Vu l’avis n° 2019-1862 de l’Arcep en date du 17 décembre 2019 sur l’évaluation du coût net de la mission de transport et de distribution de la presse par La Poste ;

Vu l’avis n° 2023-2120 de l’Arcep en date du 3 octobre 2023 sur l’évaluation du coût net de la mission de transport et de distribution de la presse par La Poste ;

Vu le protocole d'accord entre la presse, La Poste et l'Etat en date du 14 février 2022 portant réforme et programmation du service public de distribution de la presse papier abonnée pour les années 2022-2026 ;

Vu le contrat d'entreprise 2023–2027 entre l'Etat et La Poste relatif aux missions de service public confiées au groupe La Poste, signé le 26 juin 2023 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 10 septembre 2024,

1 Contexte juridique et institutionnel

1.1 Cadre juridique

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 susvisée confie à La Poste quatre missions de service public dont « [l]e transport et la distribution de la presse dans le cadre du régime spécifique prévu par le code des postes et des communications électroniques ». L'article R. 1-1-17 du CPCE dispose que « [l]es envois de publications périodiques bénéficiant de l'agrément de la commission paritaire des publications et agences de presse sont acheminés dans les conditions du service universel postal ». La mission de transport et de distribution de la presse a pour objectif, aux termes des articles L. 4 et R. 1-1-17 du CPCE, de « favoriser le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale ».

L'article L. 5-2 du CPCE modifié par l'ordonnance n°2021-650 du 26 mai 2021, dispose que l'Arcep « [é]value le coût net de la mission de service public de transport et de distribution de la presse par voie postale dont est chargé le prestataire du service universel ».

1.2 Contexte

La mission de transport et de distribution de la presse confiée à la Poste consiste à distribuer, 6 jours sur 7, sur tout le territoire national, avec un très haut niveau de qualité de service (supérieur à 97 % pour les quotidiens)¹, la presse agréée par la commission paritaire des publications et agences de presse (ci-après « CPPAP ») en lui permettant de bénéficier de tarifs réglementés avantageux, inférieurs aux tarifs de service universel (ci-après « SU »). En contrepartie de cette mission, La Poste reçoit une compensation de l'Etat.

Le 20 septembre 2021, le ministre de l'Economie et des Finances et la ministre de la Culture ont annoncé la décision du Gouvernement de mettre en œuvre la réforme proposée par M. Giannesini pour la période 2022-2026. Le 14 février 2022, l'Etat, La Poste et les organisations représentatives des familles de presse ont signé un protocole d'accord² qui définit les conditions du transport postal de la presse pour la période 2022-2026 en reprenant les propositions de M. Giannesini. Ce protocole est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2023 à la suite de la validation par la Commission européenne³ de l'aide d'Etat à La Poste en contrepartie de sa mission de transport et de distribution de la presse pour la période 2023-2026. Un décret pris en février 2023⁴ institue par ailleurs une aide à l'exemplaire dont

¹ Contrat d'entreprise 2023–2027 entre l'Etat et La Poste relatif aux missions de service public confiées au groupe La Poste.

² Ce protocole d'accord a été signé par la Ministre de la Culture, le Ministre de l'Economie, des Finances et de la Relance, le Président-directeur général de La Poste, le Président de l'Alliance de la presse d'information générale, le Président du Syndicat des éditeurs de la presse magazine, le Président de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée et par la Présidente de l'Arcep.

³ Aide d'Etat SA.102817 (2022/N) – France.

⁴ Décret n° 2023-132 du 24 février 2023 instituant une aide à l'exemplaire pour les titres de presse postés ou portés

pourront bénéficier les titres de presse d'information politique et générale postés ou portés entre 2023 et 2026. Le décret prévoit que cette aide à l'exemplaire demeure stable sur l'ensemble de la période pour les exemplaires distribués en zones peu denses, entendues par le décret comme les « *communes rurales, au sens de la grille communale de densité la plus récente élaborée par l'INSEE* ». En revanche, l'aide pour les exemplaires distribués par l'opérateur postal sur le reste du territoire est diminuée à partir de l'année 2024.

Le présent exercice évalue le coût net de la mission de transport et de distribution de la presse par La Poste pour l'année 2023, première année de mise en œuvre du protocole d'accord. L'introduction d'aides à l'exemplaire par le décret n° 2023-132 doit être prise en compte pour la présente évaluation. Toutefois, la distinction entre zones peu denses et le reste du territoire n'intervient de fait qu'à partir de 2024 et n'est donc pas prise en compte pour le présent exercice.

2 L'analyse de l'Arcep

2.1 La méthode

L'approche retenue par l'Arcep pour le présent exercice, comme pour ceux de 2018⁵ et de 2022⁶, a consisté à s'inscrire dans le cadre juridique des services d'intérêt économique général (ci-après « SIEG »).

La communication de la Commission européenne relative à l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations du service public⁷ précise que le montant d'une compensation de service public « *ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net de l'exécution des obligations de service public, compte tenu d'un bénéfice raisonnable* ». Il est par ailleurs précisé que « *le coût net nécessaire, effectif ou escompté, pour exécuter les obligations de service public doit être calculé en utilisant la méthode du coût net évité lorsque la législation nationale ou celle de l'Union l'exige et, dans d'autres cas, lorsque c'est possible* ». Le coût net évité est alors défini comme « *la différence entre le coût net supporté par le prestataire lorsqu'il exécute ces obligations et le coût ou bénéfice net du même prestataire lorsqu'il ne les exécute pas* ».

En l'espèce, dans le scénario contrefactuel étudié, La Poste ne serait plus chargée de sa mission presse, mais disposerait toujours de sa mission de service universel postal qui proposerait notamment une offre à destination des éditeurs de presse.

2.2 Présentation du modèle

La méthodologie d'évaluation du coût net utilisée pour le présent exercice est similaire à la méthodologie d'évaluation du coût net utilisée par l'Autorité dans son avis n° 2023-2120, mise à jour pour tenir compte de la mise en place de l'aide à l'exemplaire posté. Cette méthodologie a également été utilisée par les autorités françaises lors de la notification d'aide d'Etat à la Commission européenne pour la période 2023-2026⁸.

⁵ Avis n° 2019-1862 de l'Arcep en date du 17 décembre 2019 sur l'évaluation du coût net de la mission de transport et de distribution de la presse par La Poste.

⁶ Avis n° 2023-2120 de l'Arcep en date du 3 octobre 2023 sur l'évaluation du coût net de la mission de transport et de distribution de la presse par La Poste.

⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111(03))

⁸ Aide d'Etat SA.102817 (2022/N) – France.

Le calcul du coût net est réalisé pour chaque catégorie de presse puis l'ensemble est sommé pour aboutir au coût net total de la mission presse de La Poste.

Hormis les tarifs⁹, le modèle retenu repose sur les paramètres suivants : la forme générale de la fonction de demande des éditeurs (2.2.1), le taux de répercussion de la hausse des prix du transport sur le prix de vente final (2.2.2), l'élasticité de la demande des éditeurs au prix du transport (2.2.3), le taux de bascule vers le portage (2.2.4), les coûts unitaires qui sont supportés par La Poste pour l'accomplissement de sa mission presse et qui pourraient être évités dans le scénario contrefactuel (2.2.5) et l'aide à l'exemplaire instaurée par le décret n° 2023-132 (2.2.6).

Comme indiqué *supra*, le modèle retenu ne distingue pas les paramètres selon la densité de la zone de distribution. Toutefois, l'aide à l'exemplaire introduite par le décret n° 2023-132 distinguant zones peu denses et reste du territoire à partir de 2024, il conviendra, pour les exercices suivants, que La Poste fournisse à l'Autorité des données lui permettant d'effectuer cette distinction entre zones peu denses et reste du territoire, s'agissant notamment du taux de bascule vers le portage et des coûts unitaires de distribution.

2.2.1 La fonction de demande des éditeurs

La forme de la fonction de demande des éditeurs détermine le volume de presse acheminé par La Poste dans le scénario contrefactuel. Les caractéristiques de cette fonction permettent également de déterminer le tarif optimal que proposerait La Poste dans le scénario contrefactuel à partir des élasticités de la demande des éditeurs au prix du transport. Une fois ce tarif optimal « commercial » obtenu, il est comparé au tarif de service universel. En effet, dans le scénario contrefactuel, La Poste dispose toujours de son offre de service universel à destination des éditeurs de presse. Si le tarif de l'offre commerciale est supérieur au tarif de l'offre relevant du service universel, c'est ce dernier qui sera choisi par les éditeurs et qui sert donc de tarif plafond.

Dans le cadre du modèle, deux types de fonction de demande ont été utilisées, une fonction de demande à élasticité constante et une fonction de demande à élasticité linéaire :

- la fonction de demande à élasticité constante implique notamment que, même en cas de hausse importante des prix, la demande de presse écrite resterait positive. Elle conduit également à des cas où le tarif commercial optimal tend vers l'infini ;
- la fonction de demande linéaire a été demandée par la Commission européenne en 2022 à titre de comparaison. Son utilisation implique qu'une forte augmentation des prix aboutirait à une demande contrefactuelle nulle, et donc à un profit plus faible dans le scénario contrefactuel.

Compte tenu des limites inhérentes à la fonction de demande retenue, l'Autorité a évalué le montant du coût net à partir de ces deux types de fonction de demande, afin de tester la sensibilité du modèle à la forme générale de la fonction de demande des éditeurs.

2.2.2 Le taux de répercussion de la hausse des prix du transport sur le prix de vente final

Le taux de répercussion correspond au pourcentage de l'augmentation des tarifs postaux qui serait répercuté par les éditeurs sur le prix de vente des publications de presse dans le scénario contrefactuel. Il affecte la demande des lecteurs de presse et donc les volumes acheminés. Les réactions des éditeurs

⁹ Par souci de simplification, la possibilité de déperéquation tarifaire dans le scénario contrefactuel n'a pas été retenue. Les tarifs pratiqués par La Poste dans le scénario contrefactuel sont donc égaux quelle que soit la zone de distribution. Néanmoins, ce point ne biaise pas le résultat quant à l'existence d'une éventuelle surcompensation. Cette hypothèse de péréquation tarifaire est en effet conservatrice puisqu'elle conduit à minorer le profit contrefactuel et donc le coût net de la mission.

étant nécessairement individuelles et dépendantes de paramètres propres à chaque éditeur, un chiffrage agrégé précis du taux de bascule est complexe.

L'Autorité a repris les deux hypothèses étudiées lors du précédent exercice :

- un taux de répercussion de 100 %, conservateur vis-à-vis du coût net (c'est-à-dire qu'il tend à le minimiser) ;
- un taux de répercussion de 50 %¹⁰.

L'estimation du coût net avec ces deux premiers paramètres (le taux de répercussion et la forme de la fonction de demande des éditeurs) aboutit à quatre combinaisons. Deux scénarios ont été conservés par l'Autorité :

- une fonction de demande à élasticité constante associée à un taux de répercussion de 100 % ;
- une fonction de demande à élasticité linéaire associée à un taux de répercussion de 50 %.

Cette approche évite la prise en compte de scénarios « extrêmes » pouvant aboutir à une sous-estimation ou au contraire une surestimation importante du coût net.

2.2.3 L'élasticité de la demande des éditeurs au prix du transport

L'élasticité de la demande détermine l'impact de la hausse des tarifs pratiqués par La Poste sur la demande des éditeurs de presse. Du fait de l'absence de données sur l'élasticité de la demande des éditeurs au prix du transport et de la distribution par voie postale, c'est l'élasticité des lecteurs de presse qui est calculée et utilisée dans le modèle de calcul du coût net pour estimer la demande des éditeurs au prix du transport.

Sur la base de précédents travaux utilisés dans le cadre de l'avis n° 2019-1862, un modèle de calcul des élasticités a été mis en place¹¹ pour estimer l'élasticité prix agrégée de l'ensemble du marché de la presse, tenant compte d'un scénario contrefactuel dans lequel les prix de l'ensemble des titres augmenteraient de manière simultanée. Le modèle segmente ensuite le marché afin d'estimer l'élasticité de chaque catégorie de presse. Afin de limiter les variations annuelles et en utilisant les données les plus récentes dont elle dispose, l'Autorité retient pour son évaluation la moyenne des élasticités agrégées résultant de ce modèle sur la période 2016-2019.

Il conviendra, à l'avenir, que La Poste fournisse à l'Autorité des données plus récentes.

2.2.4 Le taux de bascule vers le portage de presse

Le taux de bascule détermine la part des éditeurs qui se tourneraient vers le portage à la suite d'une augmentation des tarifs postaux¹².

Afin de déterminer les taux de bascule de chaque catégorie de presse, le modèle utilisé pour l'exercice précédent reposait sur l'hypothèse selon laquelle les éditeurs qui basculent vers le portage confieraient à terme entre 60 % et 80 % de leurs volumes au portage. Par ailleurs, il était considéré que, compte tenu de leurs contraintes de capacité, les sociétés de portage ne pourraient distribuer qu'un nombre limité de titres.

¹⁰ Ce chiffre repose sur un ouvrage de Gabszewicz & Sonnac (*L'industrie des médias à l'ère numérique*, Paris, Éd. La Découverte, coll. Repères, 2010) qui estime à 50 % le poids du coût de transport dans le coût total des éditeurs. Selon cette approche, les éditeurs ne reporteraient que 50 % de la hausse des coûts de transport sur le prix de vente final afin de maintenir une marge constante.

¹¹ Helmut Cremer et Catherine Muller-Vibes, « *Cost of the mission of transport and delivery of printed press: theory and evidence* », TSE Working Paper, n° 2022-1353, août 2022.

¹² Par simplicité et en l'absence de données précises, quelle que soit l'augmentation des tarifs postaux, le taux de bascule est invariant.

L'Autorité a retenu, afin de procéder à l'évaluation du coût net de la mission pour l'année 2023, une bascule de 60 à 80 % des volumes de 60 titres à fort tirage.

2.2.5 La détermination des coûts unitaires supportés par La Poste pour effectuer sa mission

Les coûts unitaires sont essentiellement constitués des coûts opérationnels (par exemple une partie des coûts de transport ou de tri des exemplaires) ainsi que de certains coûts de structure (liés par exemple à la formation ou aux ressources humaines). Ils permettent d'estimer les coûts supportés par La Poste dans les scénarios factuel et contrefactuel au sein du modèle de calcul du coût net.

Les coûts unitaires retenus par l'Autorité dans son évaluation sont les coûts dits « incrémentaux » de la presse de service public, à savoir ceux qui seraient évités par La Poste sur le moyen terme¹³, désagrégés selon le niveau d'urgence¹⁴.

2.2.6 La prise en compte de l'aide à l'exemplaire

L'aide à l'exemplaire introduite par le décret n° 2023-132 doit être prise en compte dans le modèle de calcul du coût net de la mission de transport et de distribution de la presse puisqu'elle réduit les coûts effectivement supportés par les titres d'information politique et générale.

L'Autorité envisage dans son modèle les deux situations suivantes :

- une prise en compte de l'aide dans le scénario factuel et dans le scénario contrefactuel ;
- une prise en compte de l'aide uniquement dans le scénario factuel.

3 Conclusion

Afin de vérifier l'absence de surcompensation de La Poste au titre de sa mission de transport et de distribution de la presse, l'Arcep s'est inscrite dans le cadre juridique des SIEG, comme pour les précédents exercices réalisés en 2019 et 2023. La communication de la Commission européenne relative à l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations du service public précise que cette méthode consiste à « *calculer le coût net nécessaire [...] pour exécuter les obligations de service public comme la différence entre le coût net supporté par le prestataire lorsqu'il exécute ces obligations et le coût ou bénéfice net du même prestataire lorsqu'il ne les exécute pas* ».

La méthodologie d'évaluation du coût net utilisée pour le présent avis est similaire à la méthodologie d'évaluation du coût net utilisée par l'Autorité dans ses avis n° 2019-1862 et n° 2023-2120. Aux termes de ses travaux, au vu des différentes hypothèses de la modélisation retenues présentées dans les parties 2.2.1 à 2.2.6, qui aboutissent à des écarts de coût net non substantiels, l'Arcep évalue que le coût net pour l'année 2023 de la mission de transport et de distribution de la presse par La Poste est de l'ordre de 146 M€.

En vue des prochaines évaluations du coût net de la mission de transport et de distribution de la presse dont est chargé le prestataire postal, La Poste devra fournir à l'Autorité des données afin de distinguer, au sein du modèle de calcul, les zones peu denses¹⁵ du reste du territoire. Il conviendra également, à

¹³ [SDA]

¹⁴ Soit un coût unitaire de [SDA] pour la presse urgente et de [SDA] pour la presse non urgente et économique.

¹⁵ Entendues par le décret n° 2023-132 comme les communes rurales, au sens de la grille communale de densité la plus récente élaborée par l'INSEE.

l'avenir, que La Poste fournisse à l'Autorité des données plus récentes s'agissant de l'élasticité de la demande des éditeurs de presse.

Fait à Paris, le 10 septembre 2024,

La présidente

Laure de La Raudière