

**Avis n° 2022-2473**  
**de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes**  
**et de la distribution de la presse**  
**en date du 13 décembre 2022**  
**relatif aux conditions techniques, tarifaires et contractuelles**  
**des prestations de la société France Messagerie**

**AVERTISSEMENT**

Le présent document est un document public  
Les données et informations protégées par la loi ont été supprimées et 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 loi n° 47-585 du 2 avril 1947 relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques modifiée (dite « loi Bichet ») ;

Vu la loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse ;

Vu le décret n° 2021-440 du 13 avril 2021 portant cahier des charges des sociétés agréées de distribution de la presse ;

Vu la décision n° 2021-1264 du 24 juin 2021 octroyant à France Messagerie un agrément de distributeur de presse ;

Vu l’avis n° 2020-1159 du 22 octobre 2020 relatif aux conditions techniques, tarifaires et contractuelles des prestations de la société France Messagerie ;

Vu l’avis n° 2021-0098 du 28 janvier 2021 relatif aux conditions techniques, tarifaires et contractuelles des prestations de la société France Messagerie ;

Vu l’avis n° 2021-2705 du 15 décembre 2021 relatif aux conditions techniques, tarifaires et contractuelles des prestations de la société France Messagerie ;

Vu l’avis n° 2022-0306 du 9 février 2022 relatif aux conditions techniques, tarifaires et contractuelles des prestations de la société France Messagerie ;

Vu la saisine de la société France Messagerie enregistrée le 28 octobre 2022 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 13 décembre 2022,

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

Par courrier recommandé enregistré le 28 octobre 2022, la société France Messagerie a saisi l'Arcep de nouvelles conditions techniques, tarifaires et contractuelles (ci-après « conditions TTC ») pour application au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Dans le cadre de l'instruction de ces nouvelles conditions TTC, un questionnaire a été adressé à France Messagerie le 9 novembre 2022. La société y a répondu le 25 novembre 2022.

Après avoir présenté le cadre juridique et le contexte **(1)**, l'Autorité développera son analyse des modifications tarifaires envisagées pour 2023 **(2)**.

## **1 Cadre de la saisine**

### **1.1 Cadre juridique**

Le 2<sup>o</sup> de l'article 18 de la loi Bichet, telle que modifiée par la loi n° 2019-1063, dispose que l'Arcep « [e]st informée par chaque société agréée, deux mois avant leur entrée en vigueur, des conditions techniques, tarifaires et contractuelles de ses prestations. Dans un délai de deux mois à compter de cette transmission, elle émet un avis public sur ces conditions ou fait connaître ses observations à la société. Elle peut demander à la société de présenter une nouvelle proposition et, si nécessaire, modifier les conditions tarifaires ou suspendre leur application si elles ne respectent pas les principes de non-discrimination, d'orientation vers les coûts d'un opérateur efficace et de concurrence loyale. Elle peut également décider, pour assurer le respect de ces principes, d'un encadrement pluriannuel des tarifs de ces prestations. Elle rend publics les barèmes établis par les sociétés agréées au bénéfice de l'ensemble des clients ».

L'article 5 de la loi Bichet modifiée dispose que : « Toute société agréée de distribution de la presse est tenue de faire droit, dans des conditions objectives, transparentes, efficaces et non discriminatoires, à la demande de distribution des publications d'une entreprise de presse [...] ».

L'article 16 de la loi Bichet modifiée dispose que : « [l'Arcep] est chargée de faire respecter les principes énoncés par la présente loi. Elle veille à la continuité territoriale et temporelle, à la neutralité et à l'efficacité économique de la distribution groupée de la presse ainsi qu'à une couverture large et équilibrée du réseau des points de vente. Elle concourt à la modernisation de la distribution de la presse et au respect du pluralisme de la presse. »

### **1.2 Les principes retenus pour l'analyse des prestations des sociétés assurant la distribution de la presse**

Chargée de faire respecter les principes de la loi Bichet, l'Autorité doit veiller au caractère non-discriminatoire des tarifs, à l'orientation vers les coûts d'un opérateur efficace, à la concurrence loyale, ainsi qu'au respect des principes d'objectivité et de transparence. La manière dont l'Arcep entend appréhender ces différents principes lors de son examen, dans le présent avis, des conditions TTC des prestations des sociétés de distribution reste identique à celle qu'elle avait retenue lors des précédents avis rendus, à savoir :

« Le **principe de non-discrimination** vise notamment à éviter que les sociétés de distribution<sup>1</sup> de presse n'augmentent leurs tarifs vis-à-vis d'éditeurs dont le pouvoir de négociation serait moindre et ne diminuent leurs tarifs pour certains clients sans justification objective.

Le **principe de transparence** vise quant à lui à garantir que tout éditeur a accès à l'ensemble des informations relatives à l'ensemble des prestations de la chaîne de distribution.

Selon le **principe d'efficacité**, relatif à l'orientation vers les coûts, les coûts pris en compte pour la fixation des tarifs devraient correspondre à ceux encourus par un opérateur dit « efficace ». Il convient donc que ledit opérateur ne fasse pas supporter de coûts induits ou excessifs aux éditeurs.

Conformément au **principe d'objectivité**, la tarification mise en œuvre par la société de distribution doit pouvoir être justifiée à partir d'éléments de coûts clairs et opposables.

Le **principe de concurrence loyale** implique quant à lui que les éditeurs doivent avoir la possibilité de choisir leur distribution. Les principes de régulation sont en effet établis pour le bénéfice de tous les éditeurs, qui sont les bénéficiaires in fine des services de distribution de presse.

Il est important de noter que l'Autorité appréciera au cas par cas l'application de ces principes en tenant compte également des objectifs fixés par la loi (neutralité, efficacité économique, couverture large et équilibrée des points de vente, modernisation, respect du pluralisme, continuité territoriale et temporelle).

Ainsi, notamment, le principe de non-discrimination encadre d'éventuelles différences de traitement entre éditeurs qui doivent être justifiées et proportionnées. A cet égard, ce principe est à mettre en regard de la logique de pertinence selon laquelle les coûts devraient être supportés par les éditeurs qui les induisent ou ont usage des prestations correspondantes. Suivant cette logique, un éditeur devrait se voir imputer d'éventuels coûts supplémentaires induits par ses besoins spécifiques à condition que cela soit conforme aux objectifs de la régulation (notamment de pluralisme). Il est à noter par ailleurs que la loi prévoit un mécanisme de péréquation auquel cette logique n'a pas vocation à s'appliquer. »

## 2 Analyse de l'Autorité

Les modifications prévues par France Messagerie dans son projet de conditions TTC pour 2023 soulèvent trois préoccupations distinctes sur :

- la solidité financière et économique de France Messagerie **(2.1)** ;
- les avantages conférés à certaines catégories de titres **(2.2)** ;
- l'introduction de nouvelles prestations sur devis **(2.3)**.

### 2.1 L'augmentation des tarifs prévue par France Messagerie pour 2023 ne dissipe pas les préoccupations de l'Autorité sur la santé de l'entreprise à moyen terme

A la suite de l'avis n° 2021-2705 du 15 décembre 2021 et d'une nouvelle saisine de France Messagerie, l'Autorité avait constaté dans son avis n° 2022-0306 du 6 février 2022 portant sur le projet de barèmes de France Messagerie pour l'année 2022 que « [s]i plusieurs des demandes formulées dans l'avis n° 2021-2705 du 15 décembre 2021 [avaient] bien été prises en compte par France Messagerie [dans son nouveau projet de conditions TTC], les modifications apportées par la société à ses conditions TTC

---

<sup>1</sup> La société de distribution s'entend comme une personne morale qui, à la date de publication de la loi n° 2019-1063, assure la distribution de la presse conformément aux prescriptions de la loi n° 47-585 dans sa rédaction antérieure à cette même loi.

n'[étaient] pas de nature à dissiper les préoccupations de l'Autorité concernant la solidité financière et économique et le niveau général des tarifs de France Messagerie ». L'Autorité avait donc réitéré l'invitation formulée dans l'avis n° 2021-2705 « à examiner une augmentation des tarifs ».

Conformément à l'article 8.3 du cahier des charges des sociétés agréées de distribution de la presse<sup>2</sup>, France Messagerie a transmis une actualisation de la prévision budgétaire pour l'année 2022, son budget pour l'année 2023 et son plan d'affaires pour les années 2024 à 2025.

Les éléments transmis font état d'une situation financière bénéficiaire pour l'année 2022. S'agissant de l'année 2023, l'Arcep relève que France Messagerie prévoit une hausse des tarifs N1 des publications, des quotidiens et des prestations complémentaires. Les hausses tarifaires prévues devraient permettre à France Messagerie de dégager [SDA...] M€ de produits liés aux barèmes de plus qu'en 2022 sur le N1.

Dans le même temps, l'inflation devrait peser sur les charges de France Messagerie à hauteur de [SDA...] M€ en 2023 selon le budget transmis. Cette hausse significative des charges devrait être compensée par un plan d'économies de [SDA...] M€ prévu par France Messagerie pour 2023, composé :

- d'une baisse de la masse salariale, soit [SDA...], chiffrée à [SDA...] M€ ;
- d'une baisse des charges liées au nouveau siège de France Messagerie, chiffrée à [SDA...] M€.

Ces différents effets, en sus de la baisse tendancielle des volumes, produiraient un résultat net prévisionnel positif à + [SDA...] M€ pour France Messagerie en 2023, soit une baisse du résultat net de [SDA...] M€ entre 2022 et 2023. L'Autorité relève que les résultats prévus par la messagerie en 2023 sont soumis aux hypothèses suivantes :

- maintien de la péréquation à [SDA...] M€ ;
- versement d'une subvention à hauteur de [SDA...] M€ ;
- baisse de la part de marché sur les publications ([SDA...] titres distribués en 2023 contre [SDA...] titres distribués en 2022) cohérente avec la tendance passée ;
- plan d'économies de [SDA...] M€.

L'Autorité relève que la subvention additionnelle versée par l'Etat aux éditeurs de quotidiens à hauteur de [SDA...] M€, initialement prévue jusqu'à 2021<sup>3</sup>, a été reconduite pour les années 2022 et 2023 « [a]fin de consolider la situation de France Messagerie, dans un contexte marqué par la crise sanitaire et son impact négatif sur l'équilibre économique du système de distribution »<sup>4</sup>. L'Arcep fait part de sa préoccupation du recours renouvelé à cette subvention additionnelle, qui devait initialement être circonscrite à deux ans.

S'agissant des années 2024 et 2025, France Messagerie prévoit, dans le plan d'affaires transmis, des résultats nets de [SDA...] M€ et [SDA...] M€ respectivement. Ce plan d'affaires repose sur des hypothèses de maintien de la subvention additionnelle versée par l'Etat à hauteur de [SDA...] M€, de stabilité du montant de la péréquation à [SDA...] M€, ainsi que de plans d'économie de [SDA...] M€ par an et d'une baisse des produits de [SDA...] M€ en 2024 et de [SDA...] M€ en 2025.

---

<sup>2</sup> Adopté par le décret n° 2021-440 du 13 avril 2021 portant cahier des charges des sociétés agréées de distribution de la presse.

<sup>3</sup> Cette subvention additionnelle avait été mise en place dans le cadre du protocole de conciliation homologué par le Tribunal de commerce de Paris le 14 mars 2018 : « il avait été convenu avec les coopérateurs de Presstalis que l'aide à la distribution de la presse quotidienne nationale d'IPG serait portée de 18 à 27 M€ jusqu'en 2021, par redéploiement de crédits issus du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) habituellement consommés par les éditeurs membres des coopératives actionnaires de Presstalis, en contrepartie de l'engagement des éditeurs à ne pas bénéficier du fonds » (<https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/18537>).

<sup>4</sup> <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/18537>.

Ces hypothèses conduisent l'Arcep à faire part de sa préoccupation quant au plan d'affaires présenté par France Messagerie alors que la subvention additionnelle devait initialement être circonscrite à deux ans et que le montant de la péréquation suit une tendance baissière depuis plusieurs années.

Dans ces conditions, l'Autorité souligne que si les évolutions tarifaires et les économies prévues par France Messagerie pour 2023 participent à améliorer la santé de la messagerie, il n'en demeure pas moins que ces évolutions ne sont pas de nature à dissiper les préoccupations de l'Arcep concernant la solidité financière et économique de France Messagerie à moyen terme. Celles-ci restent entières au regard de la dynamique du marché tendancielle à la baisse, des marges de manœuvre restantes s'agissant des économies de charges et des hypothèses sur le niveau des subventions et de la péréquation sur lesquelles repose le plan d'affaires de France Messagerie pour 2024 et 2025.

## **2.2 Les modifications prévues confèrent des avantages à certaines catégories de titres**

Dans ses conditions TTC prévues pour 2023, France Messagerie prévoit d'introduire des hausses tarifaires différenciées selon les postes de tarification **(2.2.1)** et de revoir à la hausse les tarifications plancher et plafond des frais de messagerie des publications ainsi que certains taux de remise **(2.2.2)**.

### **2.2.1 Des hausses tarifaires différenciées selon les prestations**

Les hausses des tarifs des prestations prévues pour l'année 2023 sont comprises :

- entre 3,4 % et 15,0 % s'agissant des publications ;
- entre 7,1 % et 35,1 % s'agissant des quotidiens ;
- entre 3,6 % et 72,3 % s'agissant des prestations complémentaires.

L'Arcep constate que France Messagerie prévoit d'introduire des évolutions tarifaires différenciées selon le type de prestations, sans que ces différences n'aient été justifiées. Selon les estimations faites par l'Autorité avec les éléments à sa disposition, les éditeurs ayant des portefeuilles de titres de faible diffusion, pour lesquels les frais fixes pèsent davantage et les seuils de fournis donnant lieu aux remises ne peuvent être atteints, subiront les hausses relatives au coût de distribution les plus fortes. Ces modifications semblent de nature à bénéficier aux titres à fort tirage et pénaliser les titres à faible tirage.

### **2.2.2 Des modifications des niveaux du plancher et du plafond des frais de messageries ainsi que des taux de remise**

Dans le projet de barème applicable aux publications, les frais de messagerie supportés par les éditeurs, diminués des éventuelles remises, sont encadrés au moyen d'un plancher et d'un plafond de tarification exprimés en pourcentage de la VMF du titre. France Messagerie prévoit, dans ses conditions TTC applicables aux publications pour 2023, de revoir à la hausse la tarification plancher et la tarification plafond des frais de messagerie.

France Messagerie prévoit également de revoir à la hausse le taux des remises sur fournis à la parution et à l'année pour les tranches les plus élevées. Ces modifications ne peuvent, par construction, bénéficier qu'à une minorité de titres à fort tirage. La modification des remises prévue pour 2023 est donc de nature à accorder des avantages aux titres à fort tirage au détriment des titres à faible tirage.

L'examen des conditions TTC prévues par France Messagerie pour l'année 2023 amène donc l'Autorité à réitérer les remarques faites dans certains de ses avis précédents. Elle rappelle qu'une remise sur les prestations de base s'appliquant à une minorité de titres à très fort tirage au détriment de plus petits titres, sans justification de gains d'efficacité, soulève un certain nombre de difficultés au regard du principe d'objectivité et va à l'encontre des principes de diversité et de pluralisme issus de la loi Bichet,

auxquels l’Autorité est chargée de veiller. De la même façon, une forte hausse des frais fixes des conditions TTC de France Messagerie semble de nature à conférer un avantage comparatif important aux titres à fort tirage.

En conséquence, l’Autorité estime nécessaire que France messagerie lui transmette, au plus tard le 31 mars 2024, un bilan chiffré sur la mise en œuvre des nouveaux barèmes pour en analyser l’impact sur l’année 2023.

Par ailleurs, l’Arcep avait indiqué dans son avis n° 2020-0140 qu’elle « *engagera[it] [...] des travaux [...] visant à définir et établir la comptabilité réglementaire des distributeurs de presse dans l’optique d’identifier et de déterminer les coûts des différentes prestations* ». L’Autorité a entamé la mise en place de règles de comptabilisation qui permettront de veiller au caractère transparent, efficace et non discriminatoire de l’offre des sociétés agréées de la distribution de la presse, conformément à l’article 20 de la loi Bichet.

### **2.3 Le projet de conditions TTC 2023 introduit de nouvelles prestations sur devis**

La proposition de barème 2023 de France Messagerie fait référence à de nouvelles prestations sur devis auparavant tarifées sur la base d’unités d’œuvres, dont il n’est pas possible par nature d’apprécier concrètement la conformité aux principes de la loi Bichet auxquels l’Arcep doit veiller.

Dans son avis n° 2021-1990 sur les conditions TTC de MLP, l’Autorité avait souligné que « *ce type de prestations sur devis doit rester exceptionnel, pour répondre occasionnellement à des besoins très spécifiques auxquels les prestations des barèmes ne peuvent répondre* ».

L’Arcep demande donc à France Messagerie, au titre de la transparence sur ses conditions techniques, tarifaires et contractuelles :

- de lui fournir, dans un délai de deux semaines à compter de la notification du présent avis, des informations sur les prestations sur devis facturées en 2022 ;
- de lui fournir chaque année avant le 31 mars et ce dès le 31 mars 2023 un *reporting* comprenant des informations complètes et détaillées sur les prestations sur devis facturées au cours de l’année civile précédente. Ce *reporting* pourrait notamment prendre la forme d’un tableau comprenant la liste des prestations sur devis facturées, la description de ces prestations, leur montant et les clients bénéficiaires.

## **3 Conclusion**

Si les hausses tarifaires et les économies prévues par France Messagerie participent à améliorer la santé de la messagerie, il n’en demeure pas moins que ces évolutions ne sont pas de nature à dissiper les préoccupations de l’Arcep concernant la solidité financière et économique de France Messagerie à moyen terme. Celles-ci restent entières au regard de la dynamique du marché tendanciellement à la baisse, des marges de manœuvre restantes s’agissant des économies de charges, et des hypothèses sur le niveau des subventions et de la péréquation sur lesquelles repose le plan d’affaires de France Messagerie pour 2024 et 2025.

Par ailleurs, et comme l’Arcep l’avait souligné dans ses avis précédents, les évolutions tarifaires envisagées ne doivent pas conférer un avantage important aux titres à fort tirage.

Enfin, l’Autorité souligne, s’agissant des prestations sur devis, que ce type de prestations doit rester exceptionnel.

L’Autorité demande donc à la société France Messagerie :

- de lui transmettre, au plus tard le 31 mars 2024, un bilan chiffré sur la mise en œuvre des nouveaux barèmes pour en analyser l'impact sur l'année 2023 ;
- de lui fournir, dans un délai de deux semaines à compter de la notification du présent avis, des informations sur les prestations sur devis facturées en 2022 et, chaque année avant le 31 mars, un *reporting* comprenant des informations complètes et détaillées sur les prestations sur devis facturées au cours de l'année civile précédente. Ce *reporting* pourrait notamment prendre la forme d'un tableau comprenant la liste des prestations sur devis facturées, la description de ces prestations, leur montant et les clients bénéficiaires.

Ces éléments et la mise en place des règles de comptabilisation permettront à l'Autorité de veiller au caractère transparent, efficace et non discriminatoire de l'offre de France Messagerie, conformément à l'article 20 de la loi Bichet.

Fait à Paris, le 13 décembre 2022

La Présidente

Laure de La Raudière