

Avis n° 2023-2120
de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes
et de la distribution de la presse
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

AVERTISSEMENT

Le présent document est un document non 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 notification des autorités françaises du 24 septembre 2018 à la Commission européenne relative aux compensations budgétaires accordées par l’Etat à La Poste en contrepartie de sa mission de transport et distribution de la presse ;

Vu la décision de la Commission européenne SA.48883 (2018/N) – France – Compensation de la mission de service public relative au transport et à la distribution de la presse pour la période 2018–2022 ;

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 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 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 le contrat d’entreprise 2018–2022 entre l’Etat et La Poste relatif aux missions de service public confiées au groupe La Poste, signé le 16 janvier 2018 ;

Vu le courrier en date du 24 mai 2019 de la secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Economie et des Finances sollicitant l'Arcep sur l'évaluation du coût net de la mission de transport et de distribution de la presse par La Poste ;

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 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 les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 3 octobre 2023,

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

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.

En 2019, la Commission européenne a approuvé l'aide d'Etat à La Poste en contrepartie de sa mission de transport et de distribution de la presse pour la période 2018-2022. Cette décision est assortie de la garantie d'un contrôle, en début et en fin de période, de l'absence de surcompensation inscrite dans le contrat d'entreprise Etat-La Poste pour la période 2018-2022. La compensation s'élève à 84 M€ pour l'année 2022.

¹ Contrat d'entreprise 2018–2022 entre l'Etat et La Poste relatif aux missions de service public confiées au groupe La Poste.

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.

Le présent exercice évalue le coût net de la mission de transport et de distribution de la presse par La Poste pour l'année 2022, donc avant la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2023 du protocole d'accord susmentionné.

1.3 Exercice réalisé pour l'année 2018

Par courrier du 24 mai 2019, la secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Economie et des Finances a sollicité l'Arcep s'agissant de l'évaluation du coût net évitable de la mission de transport et de distribution de la presse afin de « *vérifier l'absence de surcompensation pour La Poste et le cas échéant à éclairer les choix gouvernementaux à venir en matière d'évolution du dispositif d'aides et de fixation des tarifs* ». Dans son avis n° 2019-1862 sur l'évaluation du coût net de la mission de transport et de distribution de la presse par La Poste pour l'année 2018, l'Autorité avait conclu « *avec une assurance raisonnable que La Poste n'[était] pas surcompensée pour la réalisation de sa mission presse* ».

L'avis n° 2019-1862 listait des points d'amélioration du modèle de calcul alors utilisé. L'Arcep avait notamment indiqué :

- s'agissant de l'élasticité prix de la demande, qu' « *[i]l serait [...] nécessaire que le modèle utilisé par les autorités françaises prenne en compte l'élasticité agrégée des titres et non l'élasticité unitaire de chaque titre* » ;
- s'agissant du taux de répercussion de la hausse des tarifs postaux payés par les éditeurs sur le prix de vente final payé par l'abonné, que « *des données plus précises pourraient être collectées auprès des acteurs du secteur sur la manière dont les coûts de transport relatifs à la mission presse de La Poste se répercutent concrètement sur les coûts totaux et sur le prix de vente final des éditeurs* » ;
- s'agissant du taux de bascule des éditeurs vers le portage, que, en l'absence de documentation sur ce taux, « *une consultation des acteurs du secteur pourrait s'avérer nécessaire* ».

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.

2 L'analyse de l'Arcep

2.1 La méthode

L'approche retenue par l'Arcep pour le présent exercice, comme pour celui de 2018, 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 public⁴ 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 se fonde sur la méthodologie d'évaluation du coût net utilisée par l'Autorité dans son avis n° 2019-1862. Cette méthodologie avait également été utilisée par les autorités françaises lors de la notification d'aide d'Etat à la Commission européenne pour la période 2018-2022.

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.

Le modèle⁵ retenu repose sur les principaux 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**) et 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**).

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 »

⁴ [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))

⁵ 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.

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 2019 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.

L'avis n° 2019-1862 soulignait que « *des données plus précises pourraient être collectées auprès des acteurs du secteur sur la manière dont les coûts de transport relatifs à la mission presse de La Poste se répercutent concrètement sur les coûts totaux et sur le prix de vente final des éditeurs. Ce travail permettrait ainsi de mieux calibrer le taux de répercussion de la hausse du prix du transport sur le prix de vente final et donc d'améliorer la robustesse du modèle.* »

Une série d'entretiens a été organisée par l'Autorité à cet effet. Les syndicats de presse et les éditeurs rencontrés ont précisé leurs possibles réactions à une augmentation des tarifs de distribution postale. Ces réactions sont nécessairement individuelles et dépendent de paramètres propres à chaque éditeur, ce qui rend complexe un chiffrage agrégé précis.

L'Autorité a donc repris les deux alternatives 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 %⁶.

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 %.

⁶ Ce chiffre repose sur un article 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.

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.

Le modèle de calcul des élasticités utilisé lors du précédent exercice⁷ reposait sur des données allant de 2004 à 2012 et estimait des élasticités « individuelles », fondées sur l'hypothèse où « *seul le prix d'un titre augmente, alors que les prix des autres titres restent stables* »⁸. L'avis n° 2019-1862 indiquait ainsi que « [p]our construire le scénario contrefactuel, il convient en réalité de considérer que les prix de l'ensemble des titres augmentent de manière simultanée. Il serait ainsi nécessaire que le modèle utilisé par les autorités françaises prenne en compte l'élasticité agrégée des titres et non l'élasticité unitaire de chaque titre ».

Sur la base des précédents travaux, un nouveau modèle de calcul des élasticités a été mis en place pour tenir compte des remarques de l'Autorité⁹. Ce modèle estime l'élasticité prix agrégée de l'ensemble du marché de la presse et non l'élasticité unitaire de chaque titre. Le marché est ensuite segmenté afin d'estimer l'élasticité de chaque catégorie de presse. Afin de limiter les variations annuelles et d'utiliser des données récentes, l'Autorité retient pour son évaluation la moyenne des élasticités agrégées sur la période 2016-2019.

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 postaux¹⁰.

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. Le modèle utilisé par les autorités françaises lors de leur notification à la Commission européenne en 2019 reposait sur une limite du nombre de titres basculant du postage au portage fixée arbitrairement à 20 titres à fort tirage. En l'absence de sources fiables à l'appui de ce chiffre, les limites de 15, 25 et 30 titres à fort tirage avaient également été considérées.

L'avis n° 2019-1862 regrettait toutefois « *le peu d'informations* » qui avaient été fournies à l'Arcep sur ce paramètre et indiquait que « [d]e manière à calibrer le modèle et à choisir la meilleure alternative possible, une consultation des acteurs du secteur pourrait s'avérer nécessaire ».

⁷ Claire Borsenberger et Catherine Muller-Vibes, "The Impact of the Internet on the French Printed Media - Is a Cover Price Increase a Good Strategy to Improve Profitability?", Revue d'Économie Politique, 2019, vol. 129, no. 6, pp. 937-965.

⁸ Avis n° 2019-1862 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.

⁹ Helmuth 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.

¹⁰ Par simplicité et en l'absence de données précises, le taux de bascule est binaire, c'est-à-dire que Le taux de bascule s'applique quelle que soit l'augmentation des tarifs de La Poste dans le scénario contrefactuel.

Une série d'entretiens a été réalisée avec des réseaux de portage pour mieux appréhender leur capacité à augmenter les volumes qu'ils pourraient distribuer dans le scénario contrefactuel. Ces entretiens ont permis de réévaluer à la hausse les taux de bascule vers le portage retenus dans l'avis n° 2019-1862. L'Autorité a retenu, afin de procéder à l'évaluation du coût net de la mission pour l'année 2022, 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 terme¹¹, déperdus selon le niveau d'urgence¹².

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 le précédent exercice réalisé en 2019. 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 se fonde sur la méthodologie d'évaluation du coût net utilisée par l'Autorité dans son avis n° 2019-1862. Aux termes de ses travaux, au vu des différentes hypothèses de la modélisation retenues, l'Arcep évalue que le coût net pour l'année 2022 de la mission de transport et de distribution de la presse par La Poste est compris entre 204,5 M€ et 205,2 M€.

Fait à Paris, le 3 octobre 2023,

La présidente

Laure de La Raudière

¹¹ [SDA]

¹² Soit un coût unitaire de [SDA] pour la presse urgente et de [SDA] pour la presse non urgente et économique.