



Mission de réflexion et de proposition sur l'acheminement des abonnements de presse

Rapport d'étape : le diagnostic

Mai 2008

Marc Schwartz

Sommaire

1. Introduction : les travaux de la première phase de la mission.....	2
2. Bilan contradictoire de l'accord tripartite du 22 juillet 2004 : une mise en œuvre globalement satisfaisante	3
2.1 Les principes essentiels de l'accord tripartite de 2004.....	3
2.2 Les engagements pris dans le cadre de l'accord de 2004 ont été globalement respectés	4
2.3 Au-delà du bilan contradictoire, quelques points d'attention pour l'avenir.....	7
3. Le fonctionnement et les bénéficiaires du régime d'aide postale.....	9
3.1 Le bénéfice des tarifs postaux préférentiels est accordé aux titres admis à la Commission paritaire des publications et agences de presse	9
3.2 Equilibre global de l'aide directe au transport postal.....	13
3.3 L'aide à la presse d'information politique et générale.....	14
3.4 L'aide à la distribution en zones peu denses	16
4. En dépit des progrès enregistrés, la distribution de la presse reste structurellement déficitaire pour La Poste.....	17
4.1 Le modèle comptable de La Poste et le « compte presse »	17
4.2 Les coûts attribuables à la presse se concentrent sur la distribution	21
4.3 Le « compte presse » s'améliore mais reste structurellement déficitaire.....	22
4.4 Le déficit du compte presse resterait supérieur à 400 M€ à court terme	25
5. L'évolution du cadre juridique rend nécessaire une clarification des périmètres respectifs du service universel postal et du service public.....	27
5.1 Les fondements juridiques et historiques des aides à la presse.....	27
5.2 Le transport postal de la presse au croisement de deux notions : service universel postal et service public	28
5.3 Une clarification nécessaire, dans le cadre juridique nouveau créé par la libéralisation totale du marché postal.....	32
6. Eléments de comparaison internationale	37
6.1 Méthodologie, portée et limites de l'analyse comparative.....	37
6.2 La diffusion de la presse est moins importante en France que dans les autres pays européens, et se caractérise par un sous-développement du portage	38
6.3 La France se distingue par la combinaison d'un régime réglementaire développé et de critères d'accès plus souples.....	41
6.4 Le recours aux offres alternatives demeure variable selon les types de presse.....	42
6.5 L'offre des opérateurs et les engagements de qualité de service	42
6.6 Analyse de la structure et des niveaux des tarifs postaux	43
7. L'environnement économique du secteur de la presse et du secteur postal	48
7.1 Le modèle économique de la presse est fragilisé par l'arrivée du numérique	48
7.2 Le marché postal va faire face à l'ouverture totale à la concurrence en 2011	54
8. Propos d'étape	58

1. Introduction : les travaux de la première phase de la mission

La mission de réflexion et de proposition concernant l'acheminement des abonnements de presse, par postage ou par portage¹ arrive au terme de sa première phase. Il s'agissait de réaliser un bilan contradictoire des accords tripartites signés entre l'Etat, la presse et La Poste le 22 juillet 2004, lesquels arrivent à leur terme fin 2008, et de disposer d'éléments de diagnostic. Des propositions pour l'avenir doivent être établies pour le 31 mai prochain, concernant tant le cadre des relations entre la presse et La Poste, que le nouveau schéma du soutien public à l'acheminement des abonnements de presse, englobant à la fois l'aide au transport postal et l'aide au portage.

Le rapport d'étape de la mission concerne les éléments de diagnostic. Il est constitué des éléments suivants :

- le présent rapport de synthèse, qui résume les principales conclusions auxquelles la mission est parvenue ;
- un ensemble d'annexes retraçant les travaux détaillés de la mission et les conclusions des groupes de travail qu'elle a constitués et animés durant la première phase.

La mission a mis en œuvre une méthode de travail coopérative afin d'obtenir un diagnostic partagé, fondé sur un travail conjoint. Seule une base solide de constats partagés était en effet de nature à permettre l'engagement de discussions claires lors de la seconde phase de la mission. Aussi la mission s'est-elle organisée en s'appuyant sur² :

- trois réunions plénières regroupant une cinquantaine de représentants de l'Etat, des éditeurs de presse et du groupe La Poste, permettant notamment à chacune des parties en présence d'exprimer ses analyses et ses souhaits ;
- huit réunions d'un comité de pilotage restreint d'une quinzaine de personnes, chargé de préparer les éléments de diagnostic en s'appuyant en tant que de besoin sur des travaux d'experts ;
- des réunions techniques complémentaires, des auditions, des rencontres bilatérales, ainsi que cinq déplacements sur le terrain : en région parisienne (dans le groupe La Poste) et en province (deux groupes de presse quotidienne régionale et un groupe de presse quotidienne départementale).

La mission a par ailleurs exploité les différents rapports officiels, d'origine parlementaire ou gouvernementale, disponibles sur le secteur de la presse et sur le secteur postal³. Les réunions du comité de pilotage, et les travaux réalisés en continu par les différents représentants de la presse, de La Poste et de l'Etat, ont permis de préparer efficacement les réunions plénières et d'aboutir à des documents communs, qui ont été systématiquement validés en séance.

¹ Mission confiée le 15 janvier 2008 par Mmes Christine Lagarde et Christine Albanel et MM. Eric Woerth et Hervé Novelli. Cf. Lettre de mission en Annexe 1. Les annexes sont regroupées dans un volume séparé.

² Cf. Annexe 2 : Organisation de la mission, liste des participants, et liste des personnes rencontrées.

³ Cf. Annexe 3 : Documents et rapports utilisés.

Aussi bien, les conclusions de ces travaux reflètent-ils effectivement un diagnostic partagé sur la mise en œuvre de l'accord tripartite du 22 juillet 2004. A ce titre la mission tient à souligner l'engagement des parties à entrer dans cette logique. Elle insiste sur la nécessité de préserver cet état d'esprit durant toute la deuxième phase et de conserver une volonté de dialogue sur tous les thèmes qui ont vocation à y être abordés.

Le diagnostic d'ensemble auquel est parvenu la mission porte sur :

- le bilan de l'application de l'accord de 2004 (partie 2) ;
- le fonctionnement et les bénéficiaires du régime d'aide postale (partie 3) ;
- l'évolution du déficit de l'activité « presse » dans les comptes de La Poste (partie 4) ;
- l'évolution du cadre juridique (partie 5) ;
- les comparaisons internationales (partie 6) ;
- l'évolution de l'environnement économique (partie 7).

2. Bilan contradictoire de l'accord tripartite du 22 juillet 2004 : une mise en œuvre globalement satisfaisante

Le secteur de la presse bénéficie de tarifs postaux privilégiés, agréés par le ministre en charge de l'économie et des postes. L'Etat apporte à La Poste une contribution financière destinée à compenser cet avantage tarifaire, cette contribution constituant la principale aide directe au secteur de la presse. Il est de tradition, depuis le début des années quatre-vingt, que les questions liées à la tarification du transport postal de la presse soient négociées dans le cadre de relations tripartites, entre l'Etat, la presse et La Poste. Le dernier accord en date, signé le 22 juillet 2004, a fixé pour quatre ans le cadre de ces relations.

Conformément au souhait des ministres, le bilan qui suit a été établi contradictoirement par les représentants de la presse et ceux du groupe La Poste, en analysant tous les aspects de l'accord et en établissant un diagnostic conjoint sur sa mise en œuvre.

2.1 Les principes essentiels de l'accord tripartite de 2004

L'accord tripartite du 22 juillet 2004 fixe un nouveau cadre pour le transport postal de la presse et l'intervention de l'Etat, pour une période de quatre ans (2005 à 2008). Il prévoit une revalorisation progressive et maîtrisée des tarifs préférentiels accordés à la presse, dans un contexte marqué par l'évolution de l'environnement réglementaire, économique et concurrentiel de La Poste. Il fixe en outre à chacune des parties des objectifs.

Pour La Poste il s'agit d'améliorer son offre de service et la qualité de ses prestations, tout en réalisant un effort de productivité et de maîtrise de ses coûts. Dans cette perspective la presse, entrant dans une logique de relation commerciale et industrielle avec La Poste, s'est engagée à améliorer la qualité de ses dépôts auprès de l'opérateur (routage, adresses, dématérialisation des données de gestion), et a accepté le plan de revalorisation tarifaire prévu par l'accord.

L'Etat pour sa part continue à assurer le pluralisme de l'information et veille sur tout le territoire à l'égalité des titres et des lecteurs en matière de distribution postale de la presse. Cela s'est traduit en termes budgétaires par le passage d'un système de subvention unique de 290 millions d'euros versée annuellement à La Poste, à deux aides distinctes, d'un montant prévisionnel total de 242 millions d'euros par an :

- une aide au pluralisme pour la diffusion de la presse d'information politique et générale. Gérée par la direction du développement des médias (DDM), cette aide aux éditeurs qui transite par La Poste, vient minorer la facture du transport postal de certains titres ;
- une aide à la distribution en zones peu denses, versée à l'opérateur postal, gérée par la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, destinée à compenser une partie des surcoûts supportés par le service postal dans ces zones et permettre ainsi l'égalité d'accès des titres et des lecteurs sur tout le territoire.

Au total, l'aide au transport postal de la presse revêt actuellement trois formes distinctes :

- l'aide à la presse d'information politique et générale, qui permet « de favoriser le pluralisme et d'éclairer le jugement du citoyen » (83 M€ votés en loi de finances 2008);
- l'aide à la distribution en zones peu denses, pour permettre « l'égal accès des citoyens aux publications de presse » (149,6 M€ votés en loi de finances pour 2008);
- le tarif postal préférentiel, qui est l'expression du service public de transport de la presse, confié par l'Etat à l'opérateur postal. Le déficit constaté par La Poste dans ses comptes est une aide indirecte à la presse, répertoriée comme telle dans le recensement des aides publiques à la presse publié chaque année⁴.

Par ailleurs, l'accord de 2004 prévoit une offre de services et des tarifs associés (offre de base avec plusieurs modalités de préparation, options de dépôt et de livraison) permettant de partager les coûts évités par l'amélioration du processus de collecte et de distribution. Le plan de revalorisation tarifaire (auquel s'ajoute chaque année l'inflation) était fondé sur des hausses différenciées selon le niveau de service :

- presse urgente : + 21,5% sur quatre ans, soit +5% par an en moyenne ;
- presse non urgente : +10,4% sur quatre ans, soit +2% par an en moyenne ;
- presse économique : +5% sur quatre ans, soit +1,25% par an en moyenne.

2.2 Les engagements pris dans le cadre de l'accord de 2004 ont été globalement respectés

Au terme de la première phase de la mission, les représentants des éditeurs et de La Poste ont établi un bilan contradictoire de l'application de l'accord, qui a porté sur ses principaux points. Pour chacun d'eux, la description et l'analyse des engagements pris et des résultats obtenus ont été partagées, débattues, et validées, dans un ensemble de fiches techniques dont on peut trouver le détail en annexe⁵, et dont la synthèse figure ci-dessous.

⁴ Annexe 4 : Les aides publiques à la presse.

⁵ Annexe 5 : Bilan contradictoire de l'accord du 22 juillet 2004.

L'accord crée des avancées significatives dont l'utilité est reconnue par toutes les parties. En particulier, l'accord prévoit, définit et organise un cadre clair d'engagements réciproques entre les parties, soit par ses dispositions propres, soit par le contrat presse, le plan contractuel de dépôt et les annexes qui lui sont associés.

Au terme de l'analyse contradictoire des engagements, il apparaît que la quasi totalité de ces engagements sont d'ores et déjà tenus ou le seront au terme de l'accord, et que ce résultat a pu être obtenu par un engagement réciproque et continu de chaque partie. Les engagements tenus porte sur une large palette de résultats. En particulier, conformément aux dispositions de l'accord :

- La Poste a réduit ses coûts et le déficit de l'activité (résultats issus des comptes réglementaires 2005 et 2006 audités), augmenté la qualité de ses prestations, déployé les nouvelles offres, proposé les solutions innovantes de gestion des dépôts ;
- les éditeurs ont tous signé le contrat presse, supporté le plan de revalorisation tarifaire, réorganisé et adapté leurs dépôts en fonction de la variété des offres proposées, et accepté des contraintes nouvelles pesant tant sur eux-mêmes que sur leurs prestataires ;
- l'Etat a modifié l'organisation de l'aide et organisé le suivi annuel de l'accord.

Ces résultats sont d'autant plus remarquables que l'application de l'accord a obligé chaque partie à modifier fortement certaines de ses politiques, organisations ou pratiques, et a entraîné des surcoûts parfois substantiels, dans un contexte économique défavorable pour chacun des acteurs, notamment pour certaines familles de presse.

Sur la vingtaine d'objectifs associés aux quinze thèmes de l'accord, au vu des informations et résultats connus à ce jour, seuls trois n'ont pas été totalement atteints.

- La qualité de service pour les publications magazines à distribuer en J+1 pour l'année 2007 n'a pas atteint l'objectif, mais les onze autres objectifs de qualité de service pour toutes les catégories de presse en 2005, 2006 et 2007 ont été dépassés.
- L'application du tarif pour presse mécanisable, qui était destinée principalement aux publications égrenées, ne leur a bénéficié que de manière très faible, le déploiement du dispositif de mécanisation n'ayant pu être mené à bien avec les effets attendus au bénéfice de ces éditeurs sur la durée de l'accord.
- L'aide à la distribution en zones peu denses versée par l'Etat à La Poste aura été diminuée d'un montant cumulé de 31 millions € entre 2005 et 2008 (sur un engagement cumulé de 968 M€), du fait notamment du gel budgétaire général.

Il faut toutefois noter que face à des difficultés pouvant affecter l'économie générale de l'accord, les parties ont recherché par la concertation des solutions conventionnelles. Cette démarche a été mise en œuvre avec succès pour dépasser le différend portant sur l'application du tarif pour presse mécanisable, donnant lieu à un accord signé entre tous les syndicats d'éditeurs et La Poste le 20 juillet 2007.

Il faut aussi noter que, parce qu'elle portait harmonisation des pratiques, l'application de l'accord - et notamment du contrat presse - a entraîné la remise en cause d'accords locaux conclus à titre gracieux, en matière de transports interdépartementaux par exemple, sans que cela ait été particulièrement anticipé.

Il est nécessaire aussi d'ajouter que certaines dispositions de l'Accord, bien qu'elles aient été pleinement appliquées, apparaissent aujourd'hui limitées dans leurs effets. Il en va ainsi de certaines dispositions de lissage des flux (dépôts anticipés, dépôts jours creux...).

Analyse de la mise en œuvre de l'accord tripartite du 22 juillet 2004

Engagement	Réalisation
Contractualisation intégrale des relations entre La Poste et chaque éditeur	<u>Dispositif opérationnel</u> : La Poste et les éditeurs ont signé un contrat dans 100 % des cas
Nouvelles modalités de calcul de la qualité de service et objectifs annuels plus élevés et croissants	<u>Dispositif opérationnel</u> : nouveau dispositif de mesure de qualité confié à l'IFOP 11 <u>objectifs réalisés ou dépassés</u> : presse quotidienne J+1 2005, 2006, 2007 ; presse magazine urgente J+1 2005, 2006 ; presse non urgente J+4 2005, 2006, 2007 ; presse économique J+7 : 2005, 2006, 2007 1 <u>objectif non atteint</u> : presse magazine urgente J+1 2007
Engagement contractuel de qualité et indemnisation en cas de défaut de qualité	<u>Dispositif opérationnel</u> : indemnisation mise en œuvre en cas de non-qualité
Respect des règles professionnelles d'adressage, de routage et de préparation et amélioration de la qualité des dépôts	<u>Dispositif opérationnel</u> : montée en charge progressive
Dématérialisation des déclarations de dépôts : déploiement d'un outil de prise en charge à base d'échanges de données informatiques ou par Internet	<u>Dispositif opérationnel</u> : disponible depuis début 2006, déploiement progressif
Service presse à tarif économique : mise en œuvre du nouveau tarif J+7 plus économique	<u>Dispositif opérationnel</u> : nouvelle offre de services déployée dans le respect du calendrier prévu
Options tarifaires : remises tarifaires selon les caractéristiques de dépôt	<u>Dispositif opérationnel</u> : nouvelles remises tarifaires disponibles dans le respect du calendrier prévu
Tarifs mécanisables : réductions tarifaires sur les produits triables mécaniquement en CTC	<u>Dispositif opérationnel mais faiblement utilisable</u> : l'absence de convergence entre les exigences techniques des machines de tri et les caractéristiques des publications limite très fortement le bénéfice du tarif Accord du 18 juillet 2007 en cours d'application comportant des nouvelles possibilités de remises
Fac-similé : produit de prospection adapté au produit presse	<u>Dispositif opérationnel</u> : nouvelle offre définie avec les représentants des éditeurs
Revalorisation tarifaire : + 10,4 % à + 21,5 % sur quatre ans, selon les niveaux d'urgence	<u>Dispositif opérationnel</u> : mise en œuvre dans le respect du calendrier prévu
Déploiement du programme industriel de modernisation de La Poste	<u>Programme en cours de déploiement</u> : déploiement en 2007 et 2008 dans le réseau dédié STP, déploiement progressif dans le réseau mutualisé jusqu'en 2011
Réduction des coûts de processus et de structure de La Poste : -100 millions € à fin 2008	<u>En cours de réalisation</u> : réduction des coûts déjà obtenue de -107 millions € de 2004 à 2006 (coûts complets)
Réduction des charges imputables à la presse selon les préconisations de la mission de l'Inspection des Finances	<u>Dispositif opérationnel</u> : mesure appliquée sur les comptes 2003 avec un impact de réduction des coûts de -102 millions € L'application de cette mesure chaque année a un effet d'allègement des charges supérieur à 100 millions € par rapport à une situation où elle ne serait pas appliquée
Nouveau régime d'aide, pour un montant global de 242 millions €, distinguant l'aide aux titres d'information politique et générale et l'aide à la distribution en zones peu denses	<u>Dispositif opérationnel</u> : nouveau régime d'aide appliqué dès 2005 <u>Montant partiellement versés</u> : réduction de l'aide à la distribution en zones peu denses en 2006, 2007 et 2008
Bilan annuel de l'Accord	<u>Dispositif opérationnel</u> : réunions annuelles tenues sous l'égide de l'Etat

Source : bilan contradictoire effectué par la presse et La Poste

Inversement, la mise en œuvre de la politique industrielle de La Poste (programme « cap qualité courrier ») a et aura des conséquences, positives et négatives pour les différentes familles de presse, que l'accord n'avait pas envisagées en totalité et qui devront entraîner un suivi particulier.

Il apparaît de manière générale que, si l'accord est porteur d'avancées incontestables, sa simple reconduction ne serait pas de nature à apporter les solutions réelles et durables aux défis que les éditeurs, La Poste et l'Etat connaîtront dans les prochaines années. Les mutations certaines de l'environnement réglementaire et technique doivent engager La Poste et la Presse à refonder une concertation systématique.

Une nouvelle structuration du dispositif contractuel doit être envisagée, comportant à la fois un dispositif commun et un dispositif variable où seraient prises en compte les spécificités de chacune des grandes familles de presse. Ce dispositif doit par ailleurs permettre une meilleure couverture de l'ensemble des questions relatives à l'exploitation et envisager les évolutions possibles.

La question de la durée du nouvel accord et la possibilité de dépasser au non l'échéance réglementaire du 1er janvier 2011 doivent également être posées.

C'est pourquoi, au-delà de l'indispensable attention mise à une complète application de l'accord jusqu'au 31 décembre 2008, ces défis exigent que des solutions véritablement nouvelles soient recherchées qui assurent les conditions du développement durable et équilibré de la diffusion de la presse vers les abonnés dans un environnement réglementaire et concurrentiel en évolution rapide et de plus en plus exigeant.

2.3 Au-delà du bilan contradictoire, quelques points d'attention pour l'avenir

Certains points issus de ce bilan contradictoire méritent des observations complémentaires, que la mission entend effectuer, sous sa propre responsabilité.

a) Les résultats de qualité de service s'avèrent supérieurs aux objectifs, sauf pour la presse magazine urgente, avec un écart de 2,6 points par rapport à la cible. Il est à noter que ces résultats sont supérieurs à ceux constatés pour la lettre en J+1.

Qualité de service de la presse

<i>2007</i>	<i>Objectif</i>	<i>Réalisé</i>
Quotidiens urgents	96,5 %	96,6 %
Magazines urgents J+1	89,0 %	86,4 %
Presse non urgente J+4	93,5 %	96,6 %
Presse économique J+7	93,5 %	97,5 %
<i>Rappel Lettre en J+1</i>		<i>82,4 %</i>

La presse s'est fait l'écho auprès de la mission d'insatisfactions quant à l'horaire de livraison, ou la livraison le samedi. Ces aspects sont à la fois ressentis fortement – et méritent à ce titre une réelle attention - et difficiles à quantifier. Ils doivent être considérés dans un contexte qui est celui d'une organisation industrielle au sein de laquelle la presse représente moins de 10% des objets transportés.

b) Si la procédure d'indemnisation en cas de non atteinte des objectifs de qualité a le mérite d'exister, sa lourdeur de mise en oeuvre et son faible impact financier ont été signalés par les éditeurs, qui souhaitent faire évoluer ce dispositif.

c) Avec son programme d'investissement intitulé « cap qualité courrier » (CQC), l'opérateur poursuit l'objectif d'amélioration de ses prestations, tant en performance économique qu'en qualité de service. Ce programme se décline dans le réseau dédié par La Poste au secteur de la presse, au travers de la filiale STP (Société de transport de la presse).

Pour suivre ces évolutions les éditeurs sont conduits à faire évoluer parallèlement leur logistique. Des efforts notables ont été effectués par la presse en terme de préparation des expéditions à La Poste, pour fluidifier les expéditions et bénéficier de remises tarifaires, comme le montre le poids accru des envois en « liasse directe facteur », c'est-à-dire déjà classés selon les tournées de facteurs.

Structure des dépôts par modalités de préparation

	2005	2006	2007
« Liasse directe facteur »	26%	37%	39%
« Liasse directe Code Postal »	54%	47%	46%
« Département à trier »	15%	13%	12%
« A trier Toute France »	5%	3%	3%

Le déploiement du plan CQC suscite des interrogations quant à la nécessité de fournir un effort supplémentaire d'adaptation. Une question importante pour pérenniser les gains de qualité et faciliter l'adaptation de l'organisation des éditeurs et de leurs prestataires au nouveau schéma logistique de La Poste est donc la prévisibilité des changements. Il s'agit concrètement de donner de la visibilité sur la mise en place des nouvelles plaques logistiques et leurs conséquences opérationnelles, notamment les lieux, les heures et les modalités de dépôt. Il est convenu d'aborder ce thème durant la seconde phase de la mission.

d) L'accord de 2004 prévoyait la mise en œuvre d'un dispositif destiné au traitement des « égrenés », c'est-à-dire des dépôts des titres dont la structure de diffusion ne permet pas une industrialisation donnant accès aux critères de constitution de liasses, et pour lesquels un processus de mécanisation et une remise spécifique étaient prévus. Cela représente 280 millions d'exemplaires (15% du trafic), et un montant de 8 M€ de remises potentielles, l'enjeu était donc important pour ces catégories de titres, dont la diffusion est généralement faible. Conformément à l'accord, un travail commun de définition de spécifications et de tests été conduit, mais n'a pas pu se traduire par un dispositif opérationnel, les solutions envisageables s'avérant impraticables ou trop onéreuses.

La mission constate que cet échec constitue une déception importante dans la mise en œuvre de l'accord de 2004, qui a créé de réelles tensions entre les parties. Elle note que la concertation a pu reprendre à propos des modalités de remises, et qu'un accord a été signé le 18 juillet 2007 entre les organisations professionnelles et La Poste. L'accord est fondé sur le principe de la recherche de modalités supplémentaires de remises, fondées sur des coûts évités, pour parvenir à un chiffre de 4 M€ d'ici le 31 décembre 2008. La mise en œuvre de cet accord de 2007 posant, à son tour, des difficultés d'application, la mission a été sollicitée par les éditeurs pour arbitrer ce désaccord – ce qu'elle a accepté de faire.

e) Conformément à l'accord de 2004 un « observatoire » a été mis en place, pour assurer le suivi de l'accord. La mission constate que cette instance se réunit avec un décalage trop important pour pouvoir être efficace (fin 2007 pour le bilan 2006) et qu'il n'a pas atteint ses

objectifs en termes de suivi opérationnel de l'accord. Il devrait être remplacé par un dispositif adapté de suivi et de gouvernance du prochain dispositif.

f) S'agissant du déficit constaté par La Poste dans son activité de distribution de la presse, l'accord de 2004 fixe un objectif général, non chiffré, et exprimé de deux manières : « *L'Etat assigne à La Poste un objectif de maîtrise et de réduction de ses coûts* » et « *La Poste progresse vers la couverture des coûts incrémentaux du transport et de la distribution de la presse et réduit le déficit imputable à l'activité* ». Et il assortit cet objectif général de deux objectifs spécifiques, et chiffrés : « *une réduction en fin de période de 100 M€ des coûts de processus et de structure* » et « *une modification sa méthodologie comptable en réduisant de 80 M€ les charges imputables à la presse* ».

On verra plus loin que le déficit postal a bien été réduit, et que les deux objectifs chiffrés ont été atteints. Pour autant, le niveau du déficit postal reste élevé et dépassera encore 400 M€ en 2008. Si l'accord de 2004 a formellement été respecté, l'ampleur de l'écart entre les recettes et les coûts de l'activité reste très significative.

3. Le fonctionnement et les bénéficiaires du régime d'aide postale

3.1 Le bénéfice des tarifs postaux préférentiels est accordé aux titres admis à la Commission paritaire des publications et agences de presse

La loi du 2 juillet 1990 dispose que La Poste assure le service public du transport et de la distribution de la presse bénéficiant du régime spécifique prévu par le code des postes et télécommunications. Ce dernier (aujourd'hui le code des postes et des communications électroniques ou CPCE) précise dans sa partie réglementaire les conditions d'octroi du régime spécifique de la presse, consistant en des tarifs préférentiels (art D.18 et suivants).

L'article D.18 du CPCE précise que « *les journaux et écrits périodiques présentant un lien avec l'actualité, apprécié au regard de l'objet de la publication, peuvent bénéficier du tarif de presse* » s'ils remplissent un certain nombre de conditions, dont la première est ainsi rédigée : « *avoir un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée : instruction, éducation, information, récréation du public* ».

Les deux principales aides indirectes destinées à la presse française sont les tarifs postaux préférentiels, et l'application d'un taux réduit de TVA, et forment l'essentiel de ce qu'il est convenu d'appeler le « régime économique de la presse ». L'accès à ce régime est réservé aux titres agréés par la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP).

Les critères d'accès aux tarifs postaux préférentiels et aux allègements fiscaux sont rédigés de manière similaire dans le code des postes et communications électroniques et le code général des impôts. Aussi a-t-il paru utile d'exposer à ce stade les critères retenus pour l'admission au régime économique de la presse⁶.

Les textes fixant les conditions d'accès aux aides à la presse distinguent deux régimes juridiques.

⁶ Les autres aspects juridiques de l'analyse sont traités dans la partie 5 de ce rapport.

a) Un régime de droit commun

Ce régime est défini par l'article D.18 du code des postes et des communications électroniques, et l'article 72 de l'annexe III du code général des impôts, applicables aux journaux et écrits périodiques édités par les entreprises de presse, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales, et sous certaines conditions à la presse éditée par les groupements quelle que soit leur forme juridique (associations, syndicats professionnels de non salariés, etc.).

Ce régime prévoit pour les publications qui remplissent les conditions prévues par les textes, le bénéfice d'un tarif postal préférentiel et l'application du taux de TVA de 2,1 %.

En application de l'article D. 19-2 du code des postes et des communications électroniques, les journaux et publications qui remplissent les conditions requises à l'article D. 18 (régime de droit commun) peuvent, sur leur demande, obtenir un tarif de presse réduit d'un montant forfaitaire à l'exemplaire financé par l'Etat, s'ils ont une périodicité au maximum bimensuelle et s'ils présentent un caractère d'information politique et générale. C'est le régime du « ciblage ». Pour être considérées comme présentant le caractère d'information politique et générale, les publications doivent réunir les caractéristiques suivantes :

- 1) apporter de façon permanente sur l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale, des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens ;
- 2) consacrer la majorité de leur surface rédactionnelle à cet objet ;
- 3) présenter un intérêt dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie de lecteurs.

Les quotidiens nationaux à faibles ressources publicitaires et de petites annonces et les quotidiens régionaux, départementaux et locaux étant dans la même situation bénéficient d'une réfaction supplémentaire.

b) Un régime dérogatoire

Ce régime est défini par les articles 73 de l'annexe III du code général des impôts et D. 19 du code des postes et des communications électroniques, applicable aux publications suivantes.

- 1) Les publications d'anciens combattants, mutilés ou victimes de guerre.
- 2) Les publications d'information professionnelle éditées par les organisations syndicales représentatives de salariés.
- 3) Les publications ayant pour objet essentiel de promouvoir une action ou une philosophie politique, qui ne sont pas éditées par ou pour le compte d'une personne morale de droit public.
- 4) Les publications éditées par les sociétés mutuelles régies par le code de la mutualité, ainsi que celles éditées par les groupements constitués et fonctionnant conformément audit code.
- 5) Les publications éditées par des organismes à but non lucratif ayant pour objet de contribuer, à titre manifestement désintéressé, à la défense des grandes causes humanitaires, nationales ou internationales.

- 6) Les journaux scolaires publiés ou imprimés, sous la direction et la responsabilité des instituteurs ou des professeurs, dans le but d'éduquer les enfants et de renseigner sur la vie et le travail de l'école les parents d'élèves et les écoles correspondantes.

Au total, les règles d'accès au régime économique de la presse sont particulièrement larges, ce qui a pour effet de donner aux tarifs postaux préférentiels, comme aux autres formes d'aide indirecte à la presse, un périmètre d'intervention étendu.

Au 1^{er} mars 2008, on compte en effet 10 864 publications agréées par la CPPAP, dont 8 418 au titre du régime de droit commun (article D18), 2 053 au titre du régime dérogatoire (article D19), et 393 au titre du « ciblage » de la presse d'information politique et générale (article D19-2).

Publications agréées par la Commission paritaire au 1^{er} mars 2008

Catégorie	Nombre de titres	
Magazines	2 156	25,6%
Presse associative	2 063	24,5%
Presse technique et professionnelle	1 298	15,4%
Publications étrangères dans l'UE	968	11,5%
Publications paroissiales	766	9,1%
Information générale	472	5,6%
Publications étrangères hors UE	385	4,6%
Mises à jour	252	3,0%
Publications administratives	25	0,3%
Programmes TV - Radio	23	0,3%
Publications d'EPIC	10	0,1%
Total régime de droit commun	8 418	100,0%
Presse syndicale	1 389	67,7%
Mutuelles	250	12,2%
Politiques	225	11,0%
Anciens combattants	114	5,6%
Grandes causes	75	3,7%
Total régime dérogatoire	2 053	100,0%
Presse ciblée	393	100,0%
Total presse ciblée	393	100,0%
Total général	10 864	

Source : Commission paritaire des publications et agences de presse

Le tableau de la page suivante indique la répartition des flux postaux entre les différentes catégories de publications bénéficiant des tarifs préférentiels, ainsi que les tarifs pratiqués en application de l'accord tripartite de 2004.

Il montre qu'une majorité des titres agréés sont effectivement transportés par La Poste : 8 322 au total, dont 6 520 relevant du régime de droit commun, 1 802 du régime dérogatoire, et 372 du régime des publications ciblées.

La Poste transporte environ 1,7 milliard d'exemplaires par an.

Les titres « ciblés », s'ils ne comptent que moins de 400 publications, représentent toutefois la principale catégorie en termes de volumes transportés : 644 millions d'exemplaires, soit près de 38% du total.

ANALYSE DU TRAFIC ET DU CA PRESSE SELON LES CATEGORIES CPPAP - DONNEES 2007 (version du 30/3/2008)

Document de travail - Valeurs non officielles - Catégories réglementaires et catalogue du SU

Régime Juridique		Catégories de publications	Article CPCE	Nbre de titres	Trafic (nb exemplaires - base facturation)	% / total	CA brut (prix avant remise aux publications ciblées)	% / total	Prix brut unitaire moyen (CA/trafic)	Tarif net unitaire moyen (après remise aux publications ciblées)	Catégorie de tarif	% max pub		
CPPAP	SU	Magazines	D.18	1 561	312 687 483	18,4%	106 699 322 €	19,9%	0,341 €	0,341 €	Presse	66%		
		Publications avec mises à jour	D.18	246	4 343 946	0,3%	1 720 837 €	0,3%	0,396 €	0,396 €	Presse	66%		
		Journaux et publications ciblées (1)	D.18	372	644 005 180	37,9%	221 120 292 €	41,3%	0,343 €	0,226 €	Presse ciblée	66%		
		Publications associatives	D.18	1 867	71 005 738	4,2%	18 349 971 €	3,4%	0,258 €	0,258 €	Presse	50%		
		Publications de programmes radio TV	D.18	19	180 122 511	10,6%	54 751 206 €	10,2%	0,304 €	0,304 €	Presse	66%		
		Publications d'EPIC	D.18	6	3 357 287	0,2%	819 867 €	0,2%	0,244 €	0,244 €	Presse	66%		
		Publications d'Information Générale	D.18	392	43 912 086	2,6%	13 016 186 €	2,4%	0,296 €	0,296 €	Presse	66%		
		Publications étrangères dans l'UE	D.18	193	4 683 889	0,3%	1 662 878 €	0,3%	0,355 €	0,355 €	Presse	66%		
		Publications étrangères hors UE	D.18	2	7 432	0,0%	4 058 €	0,0%	0,546 €	0,546 €	Lettre	66%		
		Publications paroissiales	D.18	615	5 507 525	0,3%	1 154 277 €	0,2%	0,210 €	0,210 €	Presse	66%		
		Publications techniques et prof.	D.18	1 247	159 806 556	9,4%	53 986 655 €	10,1%	0,338 €	0,338 €	Presse	66%		
		Somme Régime de droit commun				6 520	1 429 439 633	84,1%	473 285 549 €	88,4%	0,331 €	0,278 €	-	-
				Régime dérogatoire										
				Publications d'anciens combattants	D.19	95	10 218 273	0,6%	2 198 579 €	0,4%	0,215 €	0,215 €	Presse	25%
				Publications de grandes causes	D.19	71	40 683 751	2,4%	7 890 001 €	1,5%	0,194 €	0,194 €	Presse	25%
		Publications syndicales	D.19	1 213	42 789 472	2,5%	10 008 986 €	1,9%	0,234 €	0,234 €	Presse	25%		
		Publications mutualistes	D.19	154	116 831 938	6,9%	22 407 986 €	4,2%	0,192 €	0,192 €	Presse	25%		
		Publications politiques	D.19	181	17 278 578	1,0%	3 401 551 €	0,6%	0,197 €	0,197 €	Presse	25%		
		Publications administratives	D.19-1	88	15 271 860	0,9%	8 689 814 €	1,6%	0,569 €	0,569 €	Presse Admin.	NA		
Somme Régime dérogatoire				1 802	243 073 872	14,3%	54 596 918 €	10,2%	0,225 €	0,225 €	-	-		
Publications avec ancienne codification CPPAP				ND	27 987 710	1,6%	7 732 925 €	1,4%	0,276 €	0,276 €	Presse			
Somme Régime CPPAP				8 322	1 700 501 215	100%	535 615 392 €	100%	0,315 €	0,271 €	-	-		
Non CPPAP	non SU	Produits non réglementés	Autres Imprimés Périodiques	NA	ND	43 286 627	100%	19 264 680 €	100%	0,445 €	0,445 €	AIP NA		
		Somme RégimeNon CPPAP				-	43 286 627	100%	19 264 680 €	100%	0,45 €	0,45 €	-	-

Source : La Poste

Les magazines non ciblés (y compris ceux destinés à la diffusion des programmes de radio et de télévision) forment la seconde catégorie par son importance : 492 millions d'exemplaires et 29% du total. Viennent ensuite les titres de la presse technique et professionnelle : 160 millions d'exemplaires et 9,4% des volumes.

S'agissant du régime dérogatoire, il représente au total 243 millions d'exemplaires (14,3% des volumes) et compte en son sein une catégorie significative en poids : les publications mutualistes (116 millions d'exemplaires, 6,9% du total).

*

Le périmètre d'intervention des tarifs postaux préférentiels se confond avec celui des allègements fiscaux, les deux régimes découlant de l'admission à la Commission paritaire.

L'étendue de ce périmètre a déjà été soulignée par différents rapports d'enquête. Le rapport d'audit sur la procédure d'inscription sur les registres de la CCPAP⁷ estimait que le dispositif avait abouti à une situation très éloignée des objectifs initiaux en matière de pluralisme et d'accès du lecteur à l'information, et recommandait de recentrer l'aide publique vers les publications dont le rôle en matière d'information du citoyen et de contribution au pluralisme est patent. Le récent rapport de la « mission Charpin »⁸ recommande également de revoir le périmètre des publications bénéficiant des tarifs postaux préférentiels.

L'étendue actuelle du périmètre des aides indirectes à la presse est le produit de l'histoire.

Il correspond à la juxtaposition de politiques publiques aux objectifs assez divers : de la défense du pluralisme de l'information (objectif historique initial, et fondement de l'aide à la presse), aux grandes causes nationales, en passant par la diffusion de la presse en général ou le soutien au mouvement associatif et au mouvement mutualiste.

Sans prendre position à ce stade des travaux, la mission entend toutefois souligner que, à sa connaissance, ce périmètre n'a jamais fait l'objet d'une remise mise à plat globale, permettant d'en établir les priorités et d'en tirer d'éventuelles conséquences financières.

3.2 Equilibre global de l'aide directe au transport postal

Le nouveau dispositif des aides prévu par l'accord de 2004, a été mis en œuvre sans difficulté majeure. Il paraît maîtrisé, mais recèle des dispositions complexes à mettre en œuvre, lourdes à gérer, et coûteuses à entretenir (comme le système de « cliquet-écrêtement »).

Le plan de revalorisation tarifaire a été mis en œuvre. Il s'est traduit par une augmentation globale des coûts d'affranchissement postal à la charge de la presse d'environ 11% sur les quatre ans de l'accord tripartite de 2004⁹. L'impact sur les différentes catégories de presse a été très différencié, en raison des différents dispositifs inclus dans l'accord : hausse progressive des remises à la presse ciblée, modalités de préparation des envois de presse, options contractuelles diverses.

⁷ Mission d'audit de modernisation – Rapport sur la procédure d'inscription sur les registres de la Commission paritaire des publications et agences de presse et sur la procédure d'attribution d'aides publiques aux radios associatives dans le cadre du Fonds de soutien à l'expression radiophonique – Conseil général des technologies de l'information et Contrôle général économique et financier - Juin 2006

⁸ Rapport d'audit sur le coût du service universel postal et des autres obligations de service public de La Poste, Inspection générale des finances et Conseil général des technologies de l'information – Février 2008

⁹ Les coûts de transport postal ne se résument pas à l'affranchissement mais doivent aussi intégrer les frais de préparation et d'envoi vers le réseau postal.

L'aide aux titres, destinée au soutien du pluralisme, est versée à raison du nombre d'exemplaires diffusés. La gestion en est assurée par La Poste qui procède aux remises tarifaires sur les factures des éditeurs et perçoit de la DDM les remboursements sur justificatifs.

Le montant de l'aide à la distribution en zones peu denses est défini par différence entre l'enveloppe annuelle prévue par l'accord (242 millions d'euros) et le montant versé au titre du ciblage. L'augmentation programmée de l'aide aux titres conduit à réduire mécaniquement l'aide à la distribution en zone peu dense.

Répartition prévisionnelle de l'aide

	2005	2006	2007	2008
Total contractuel	242,0 M€	242,0 M€	242,0 M€	242,0 M€
Crédits inscrits en projet de Loi de Finances (1)	242,0 M€	242,0 M€	237,7 M€	242,0 M€
dont ciblage	66 M€	71,5 M€	76,0 M€	83,0 M€
dont aide à la distribution en zones peu denses	176 M€	170,5 M€	161,7 M€	159,0 M€
Gel budgétaire appliqué à l'aide à la distribution en zones peu denses (2)	0 M€	9,1 M€	8 M€	9,4 M€

(1) Montants inscrits en loi de finances – Les montants inscrits en LDF pour 2007 sont inférieurs au montant de 242 M€ prévu par l'accord tripartite du 22 juillet 2004

(2) Gel budgétaire voté par le Parlement appliqué aux montants inscrits en projet de loi de Finances

Outre que la logique de ce calcul paraît peu convaincante, il est apparu à la mission qu'il était dommageable pour la lisibilité de l'action de l'Etat et la gestion de ses aides à la presse que les deux lignes soient gérées dans des missions différentes et par des administrations distinctes : mission « médias » pour l'aide au pluralisme (programme n° 180 : presse) et mission « développement et régulation économique » pour l'aide à la distribution en zones peu denses (programme n°134 : développement des entreprises).

Cette dissociation introduit une confusion dans la qualification de l'aide à la distribution en zones peu denses, qui peut apparaître, à tort, comme une contribution aux charges de service universel imposées à l'opérateur postal. Cette aide constitue bien une aide à la presse, qui permet de maintenir un tarif péréqué sur tout le territoire et qui a vocation, selon la mission, à rester dans ce champ d'intervention.

3.3 L'aide à la presse d'information politique et générale

L'aide au pluralisme a concerné 377 publications en 2007, pour un total de 75 M€ Au sein des titres ciblés, figure une catégorie de publications bénéficiant d'une aide supplémentaire,

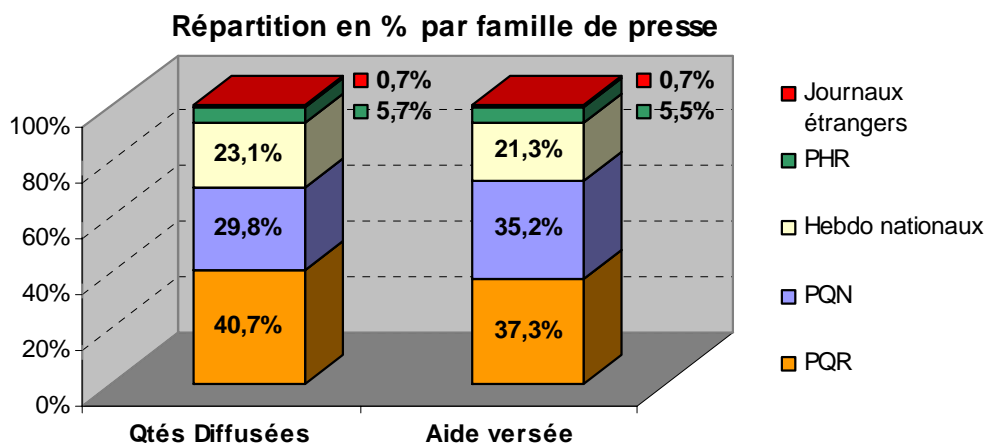
les quotidiens « à faibles recettes publicitaires et de petites annonces » (QFRP), bénéficiant d'un volume de subventions de 18,2 M€

Le tarif postal moyen des publications ciblées était de 23 centimes d'euros par exemplaire, après une réfaction de 12 centimes au titre du ciblage. Les titres QFRP bénéficiaient quant à eux d'un tarif moyen de 15 centimes pour les titres départementaux et de 5 centimes pour les titres nationaux.

Répartition de l'aide au pluralisme entre les catégories et les familles de presse (2007)

Type de ciblage	Diffusion (en M. d'ex)	Aide versée	Tarif moyen avant ciblage	Prix net moyen / ex
Ciblés hors QFRP	511,00	57,1 M€	0,38 €	0,27 €
QFRP départ.	14,20	2,3 M€	0,31 €	0,15 €
QFRP nationaux	85,70	15,9 M€	0,24 €	0,05 €
Total	610,90	75,3 M€	0,36 €	0,23 €

Type de ciblage	Diffusion (en M. d'ex)	Aide reçue	Aide moyenne / ex diffusé	Prix moyen / ex diffusé
PQN	182,20	26,5 M€	0,145 €	0,15 €
PQR	248,60	28,1 M€	0,113 €	0,23 €
PHR	34,90	4,1 M€	0,118 €	0,24 €
Hebdo Nationaux	141,30	16,1 M€	0,114 €	0,35 €
Journaux Etrangers	4,10	0,5 M€	0,123 €	0,23 €
Total	611,10	75,3 M€	0,123 €	0,23 €



Source : La Poste

La répartition de l'aide par titre fait apparaître une grande concentration, qui résulte naturellement de la construction du dispositif (aide à l'exemplaire, sur-ciblage sur certaines publications).

Ainsi, bien que le titre médian perçoive environ 17 000 euros, 75 publications perçoivent plus de 90% de l'aide, et 15 titres, qui représentent 54% du trafic de la presse ciblée, perçoivent 56% du montant total de l'aide.

3.4 L'aide à la distribution en zones peu denses

L'aide à la distribution en zone peu dense n'est pas ciblée. Elle a vocation à compenser, pour La Poste, le surcoût généré par la distribution de la presse dans ces zones, notion introduite par l'accord tripartite de 2004, et ainsi de permettre la péréquation tarifaire.

L'Etat ayant demandé à La Poste de proposer un mode d'évaluation du surcoût correspondant, une méthode permettant d'approcher ce surcoût a été établie. La définition des zones denses et peu denses est obtenue par agrégation de zones de distribution, données croisées avec la base de données des communes de l'INSEE. C'est ainsi que l'on distingue d'abord :

- une zone « dense » définie comme l'agrégat des zones de distribution postale les plus densément peuplées et représentant 50% de la population française, c'est-à-dire approximativement les communes de plus de 5000 habitants ;
- une zone « peu dense » composée des zones de distribution postale les moins densément peuplées et représentant 50% de la population française (la moitié des habitants de cette zone vivent dans des communes de moins de 2000 habitants).

Les systèmes d'information de La Poste permettent ensuite de segmenter les trafics et les charges selon le mode de locomotion de la tournée, en isolant les tournées « piéton / vélo » d'une part, et les tournées motorisées d'autre part.

Au final, les « zones peu denses » au sens de l'accord tripartite de 2004, correspondent conventionnellement aux zones distribuées par tournées motorisées, dans les zones de distribution où la densité est inférieure à la médiane. L'agrégat retenu regroupe 29% de la population française, chiffre assez proche de la part de la population vivant dans des communes de moins de 2000 habitants (26% selon l'INSEE).

Le surcoût généré par la distribution dans la zone peu dense est calculé comme la différence de coût unitaire entre la zone « peu dense » motorisée et les autres zones. Valorisée par le trafic presse distribué en zone peu dense, on obtient un surcoût de distribution de la presse estimé en 2006 à 197 M €

4. En dépit des progrès enregistrés, la distribution de la presse reste structurellement déficitaire pour La Poste

4.1 Le modèle comptable de La Poste et le « compte presse »

Les éditeurs se sont interrogés, comme ils l'ont fait à l'occasion des précédents accords, sur la pertinence de la comptabilité analytique de l'opérateur. La mission a été amenée à se pencher sur cette question, qui est centrale, car c'est l'existence même du déficit postal de transport et de distribution de la presse qui pose problème et justifie la recherche de solutions adaptées. L'examen du système comptable du groupe La Poste a fait l'objet de plusieurs séances de travail. La mission a par ailleurs reçu communication des différents rapports et décisions relatives à la comptabilité de La Poste, issus d'autorités nationales ou communautaires.

a) Il n'y a pas de comptabilité spécifique à la presse au sein de La Poste, mais un regroupement analytique pour former ce qui constitue le « compte presse »

Au-delà de ses obligations comptables de droit commun, le groupe La Poste est tenu d'établir une comptabilité dite « réglementaire », en raison de son rôle d'opérateur en charge du service universel. Cette obligation, figurant initialement dans la directive postale de 1997, est reprise dans la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, et dans le décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007 relatif au service universel (article R 1.114) :

« La Poste présente une comptabilité analytique comportant des comptes séparés pour chacun des services dont l'exclusivité lui est réservée et distinguant, parmi les autres services, ceux qui relèvent du service universel, de la mission de transport de la presse bénéficiant de l'agrément de la commission paritaire et de ses autres activités ».

En outre, le système de calcul de coûts restitue une information plus fine destinée à vérifier l'absence de subventions croisées vis-à-vis des autorités de la concurrence, à justifier de l'absence d'aides illicites de l'Etat, à soutenir les dossiers tarifaires en montrant l'orientation des prix sur les coûts, et à valoriser les missions d'intérêt général (aménagement du territoire par exemple). Les charges prises en compte dans ces calculs sont les charges réelles.

Pour reconstituer le « compte presse », le système comptable de La Poste doit isoler, au sein de l'ensemble des charges du groupe, celles qui sont attribuables au produit « presse ». Une première partie de ces charges est directement affectée car elle correspond aux coûts de structures identifiées et bénéficiant d'une autonomie comptable (filiale STP par exemple). Mais ces charges directes ne représentent qu'une faible part (moins de 9%) de l'ensemble des coûts attribuables à la presse, l'essentiel résultant d'une affectation analytique de coûts du réseau postal mutualisé, assurant la distribution du courrier, des colis et de la presse. L'organisation et la structure de La Poste étant « multi-produits », la méthode d'affectation des coûts utilisés est la méthode dite « ABC »¹⁰, qui permet d'affecter aux différents produits une quote-part des charges mutualisées du réseau de collecte, de tri, de transport et de distribution des objets postaux.

¹⁰ La méthode ABC (pour « Activity Based Costing ») est une méthode de calcul des coûts élaborée aux Etats-Unis dans les années 80, afin de répondre à la complexité croissante des processus de production de grandes entreprises industrielles. Elle permet de répartir les coûts d'un appareil de production mutualisé intervenant dans différents segments industriels, au moyen de la définition « d'activités » homogènes et « d'inducteurs de coûts » liés aux produits par des relations de causalité.

Sans entrer dans le détail des inducteurs de coûts utilisés, il est important de relever que les mêmes principes et les mêmes règles d'affectation des coûts aux divers produits de la branche courrier sont utilisés pour la presse et pour tous les autres objets transportés¹¹.

Cela signifie qu'il n'y a pas de règles d'affectation spécifique pour la presse, qui est comptabilisée comme les autres produits, et selon les cinq processus de traitement habituels du courrier : la collecte des plis et des objets, leur tri, le transport, les « travaux intérieurs de distribution » (premier stade de la distribution : la préparation de sa tournée par le facteur), et les « travaux extérieurs de distribution » (deuxième stade : la tournée du facteur et le dépôt des objets dans les boîtes aux lettres). Il convient aussi de noter que le coût des bureaux de poste ne concerne pas la presse et n'intervient pas dans l'attribution des charges.

Ce sont donc les caractéristiques techniques des produits presse qui définissent les coûts qui leur sont affectés : poids, niveau de préparation (égrené, par département, par bureau distributeur), type de flux, format (petit, grand, encombrant), niveau d'urgence (presse urgente à J+1, presse normale à J+4, presse économique à J+7). Ainsi, un produit « presse » et un produit « courrier » ayant les mêmes caractéristiques et traités dans les mêmes conditions se voient chargés du même niveau de coûts.

Enfin, les charges fixes et communes (structures nationales) de l'ordre de 3 à 4%, sont ventilés sur l'ensemble des produits conformément à la directive postale, et viennent s'ajouter aux coûts attribuables à chaque produit pour former les coûts complets.

Au total, ce qu'il est convenu d'appeler le « compte presse », et qui sera commenté dans le reste du rapport, résulte du rapprochement entre les coûts complets du processus presse, calculé selon la méthode qui vient d'être exposée, et les revenus attachés à cette activité (chiffre d'affaire et aides publiques).

b) La comptabilité analytique de La Poste a fait l'objet de plusieurs audits externes et est examinée annuellement par l'ARCEP

L'Etat a missionné en 2001 un cabinet d'audit pour porter une appréciation sur le système de comptabilité analytique de La Poste. En matière d'imputation des coûts, les auditeurs ont considéré que La Poste respectait les obligations nées de la directive postale, et que lorsque La Poste utilisait des modes de répartition différents de ceux proposés par le texte communautaire, c'était sur la base de raisonnements économiques pertinents. Sur la base de ce rapport, l'Etat a considéré que cette comptabilité analytique répondait aux obligations réglementaires. Postérieurement à cette validation initiale, différents audits externes ont été effectués sur la comptabilité analytique du groupe La Poste, qui, s'ils ont parfois conduit à une adaptation des clés d'affectation utilisées, n'ont pas remis en cause la pertinence globale du système.

Lors de la préparation de l'accord tripartite de 2004, une mission a été confiée à l'Inspection générale des finances, afin d'examiner si les choix faits en matière de comptabilité analytique pouvaient s'avérer défavorables à la presse¹². Cette mission a recommandé de modifier le seuil de prise en compte des objets de presse encombrants (de 250 à 350 grammes, ce qui a

¹¹ A l'exception de l'inducteur de coût « encombrant » qui est déclenché à partir de 350g pour la presse et de 250g pour les autres produits courrier, à la suite des recommandations d'un rapport de l'Inspection générale des finances (Rapport d'enquête sur le coût du transport postal de la presse, établi par M. François Riahi, Novembre 2003).

¹² Inspection générale des finances, Rapport précité, Novembre 2003.

été fait) et a estimé que « *le déficit rencontré par La Poste en matière de transport de presse n'était pas fondamentalement remis en cause* ». Cette modification a été effectuée à compter de l'exercice 2003, et a produit l'impact attendu sur les charges attribuables à la presse.

La commission européenne, saisie d'un recours formé par les banques françaises à l'occasion de la création de la Banque Postale, a « *procédé à une analyse minutieuse du système de comptabilité analytique de La Poste* » et a conclu que « *l'allocation des coûts de La Poste (...) est réalisée sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables* »¹³.

La Cour des comptes a procédé à plusieurs reprises à l'examen de la comptabilité analytique de La Poste. Dans un récent rapport, elle conclut que : « *la méthode utilisée par La Poste en matière de répartition des coûts, fondée sur le principe de causalité, est globalement pertinente. Elle est garante de robustesse dans la mesure où les inducteurs de coûts sont à la fois représentatifs du système modélisé et suffisants pour identifier et mesurer l'ensemble des causes à l'origine de la formation des coûts* »¹⁴.

D'une manière plus permanente, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) exerce, depuis la loi du 20 mai 2005, une responsabilité particulière en matière de surveillance de l'opérateur postal et d'examen de son système comptable.

L'Autorité « *afin de mettre en œuvre les principes de séparation et de transparence des comptes (...), précise les règles de comptabilisation des coûts, établit les spécifications des systèmes de comptabilisation et veille au respect, par le prestataire du service universel, des obligations relatives à la comptabilité analytique* ». En application de ces nouvelles compétences, l'ARCEP examine désormais chaque année la comptabilité réglementaire de La Poste et prend une décision sur celle-ci.

Lors de la consultation publique préalable au dernier examen effectué par l'Autorité, celle-ci estimait, que, à l'issue de l'examen auquel elle avait procédé, « *il n'y a pas lieu de remettre en question la construction générale du système de comptabilisation, qui paraît à la fois fondé au regard de l'organisation de La Poste et pertinent au regard de l'économie du secteur* ». Et elle ajoutait « *afin d'apprécier en profondeur la pertinence du système de comptabilisation réglementaire, [elle a également] analysé en détail les inducteurs de coûts et leur mise en œuvre au niveau des processus suivants : « collecte-concentration », « transport », « tri-transit », « travaux intérieurs », « travaux extérieurs ». Pour l'ensemble de ces processus, l'analyse n'a pas remis en question le choix des inducteurs de coûts (...)* »¹⁵.

Dans la décision qui a suivi cette consultation, l'Autorité a demandé à La Poste d'effectuer une modification dans l'affectation des coûts, dans le domaine de la répartition des charges fixes du processus « travaux extérieurs de distribution » en fonction de l'urgence et de procéder à une étude complémentaire de l'effet du facteur « poids/format ». Elle ne remet pas en cause à ce stade les valorisations adoptées par La Poste mais invite cette dernière à produire des études complémentaires¹⁶. D'après les informations transmises à la mission, il est prévu, en accord avec l'ARCEP, que ces études soient remises fin 2008 et début 2009.

¹³ Commission européenne, Lettre du 21 décembre 2005, Aides d'Etat N 531/2005 France « Mesures liées à la création et au fonctionnement de la Banque Postale ».

¹⁴ Cour des comptes, Relevé de constatation définitif sur « La comptabilité analytique de La Poste », 2008.

¹⁵ ARCEP, Consultation publique relative aux spécifications des systèmes de comptabilisation, en application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et communications électroniques, décembre 2007.

¹⁶ ARCEP, Décision n°2008-0165 du 12 février 2008 relative aux règles de comptabilisation.

Enfin, la mission a été amenée à interroger directement l'ARCEP sur les diligences qu'elle effectue dans le cadre de son examen annuel de la comptabilité réglementaire et sur le niveau de coûts attribués à la presse. L'Autorité a effectué la réponse suivante ¹⁷ :

« Après avoir examiné le système comptable de La Poste, l'ARCEP en a conclu qu'il permettait de produire l'information demandée (...). Toutefois, elle a souhaité introduire des modifications dans les règles de comptabilisation des coûts. Dans ce cadre, l'un des sujets majeurs est l'allocation des coûts de la distribution postale; en effet :

- *la distribution représente une part élevée du coût total ;*
- *c'est un outil mutualisé par lequel transite la quasi totalité des envois postaux ;*
- *et son allocation aux différentes catégories d'envois repose sur des conventions qui ont un effet important sur la répartition des charges entre les gammes de produits, notamment à raison du délai de distribution des envois (« l'urgence »).*

Sur ce sujet, l'ARCEP :

- *a demandé que les règles de prise en compte du poids des objets soient mieux étayées, ce qui passe par la réalisation de nouvelles études de la part de La Poste ;*
- *a estimé que les règles en vigueur avaient pour effet de surestimer le coût des envois urgents et, par voie de conséquence, de sous-estimer celui des envois non-urgents ; elle a fixé une nouvelle règle qui diminue de 25% les coûts communs de distribution des envois urgents et majore de 100% ceux affectés aux envois non urgents.*

Par définition, l'Autorité estime que les résultats produits conformément aux nouvelles règles (prescrites dans sa décision de 2008) reflètent de façon plus pertinente la réalité des coûts de l'entreprise que ceux qui étaient produits antérieurement (...) ».

*

Dans ce contexte, et après avoir directement interrogé l'ARCEP, qui est désormais responsable de la surveillance du système comptable de La Poste, il n'a pas paru à la mission nécessaire de faire procéder à des investigations externes complémentaires.

La mission prend acte des conclusions convergentes de ces différentes autorités quant à la pertinence globale du système de comptabilité analytique de La Poste, et utilise en conséquence les résultats produits par celle-ci au titre du « compte presse ».

La mission souligne toutefois que l'étude complémentaire demandée par l'ARCEP sur la prise en compte du critère « poids/format » des objets transportés, thème déjà souligné par l'Inspection générale des finances en 2003, pourra avoir un impact sur le niveau de coûts attribuables à la presse. Ce point est sensible pour celle-ci, en raison de son poids moyen plus élevé que celui des autres objets transportés par La Poste : un objet presse est en moyenne trois fois plus lourd qu'un objet courrier adressé (173 g contre 60 g). L'opérateur devra naturellement prendre en considération les conclusions de l'Autorité sur ce point.

¹⁷ Cf. Annexe 6 : réponse de l'ARCEP aux questions adressées par la mission.

4.2 Les coûts attribuables à la presse se concentrent sur la distribution

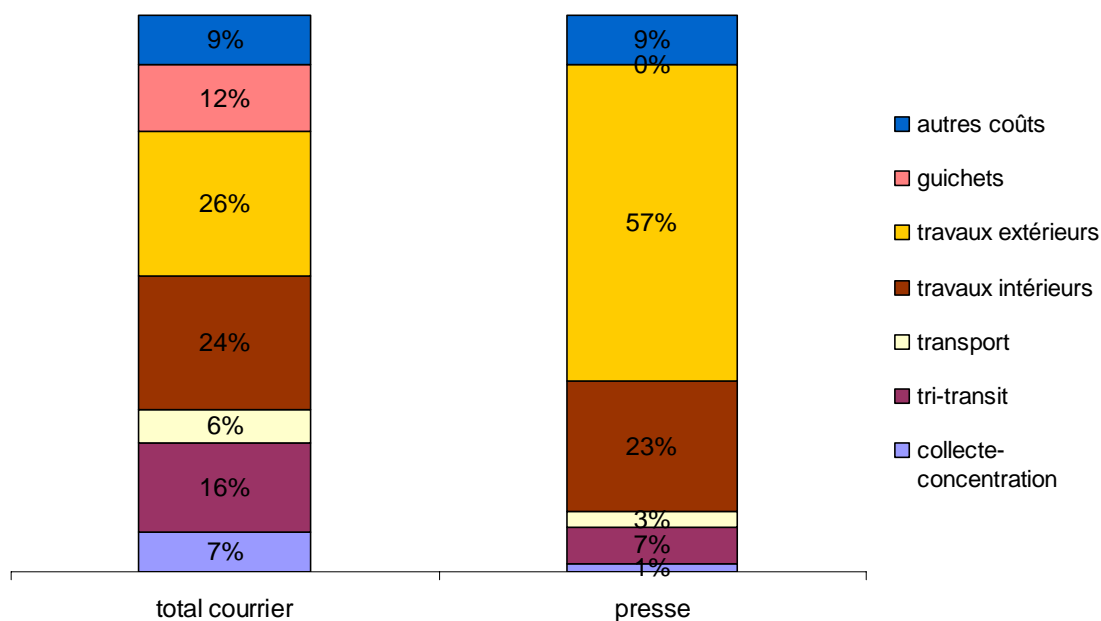
Le traitement de la presse par La Poste est largement dédié, plus particulièrement en amont du processus, puisque 76% des 1,7 milliard d'objets de presse sont collectés, massifiés et triés en région parisienne par la Société de traitement de la presse (STP), filiale de La Poste, avant d'être conditionnés en containers et dispersés en vue de leur distribution. De même les autres flux presse bénéficient en général d'un niveau élevé de préparation des dépôts, les éditeurs recherchant par ce biais à obtenir la tarification la plus avantageuse.

Ainsi, à l'instar du courrier d'affaires (factures, relevés bancaires,...) qui à partir d'un certain niveau de volume et de préparation entre dans la catégorie du courrier industriel (gammes Tempost, marketing direct, courrier de gestion), la presse bénéficie dès à présent d'un haut niveau de rationalisation industrielle.

A ce phénomène s'ajoute la surreprésentation de la presse elle-même dans la sacoche du facteur en zones peu denses. Le trafic total distribué par La Poste sur ces zones représente 29% du flux total, alors que 37% de la presse y est destinée. Les zones peu denses sont plus coûteuses à distribuer, du fait notamment de la longueur des trajets pour rejoindre les points de distribution et la motorisation des tournées qui en résulte.

Ces caractéristiques expliquent la surreprésentation de la distribution (« travaux intérieurs » et « travaux extérieurs ») dans la structure des coûts du traitement de la presse par rapport à la structure moyenne de l'ensemble des flux postaux.

Répartition des coûts de distribution du courrier et de la presse



Source : La Poste, calculs mission

Les coûts complets attribués au transport et à la distribution de la presse s'élèvent en 2006 à 1174 M€ dont 80% relèvent de la distribution au sens strict : « travaux intérieurs » et « travaux extérieurs ».

4.3 Le « compte presse » s'améliore mais reste structurellement déficitaire

Le « compte presse » a évolué comme suit depuis le début des années 2000. La période de mise en œuvre de l'accord tripartite de 2004 débute en 2005 et l'année 2006 est la dernière année dont les comptes analytiques sont définitivement clos.

<i>en millions €</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Chiffre d'affaires	422	437	430	423	440	453	466
Aide Etat	290	290	290	290	290	242	234
Coûts complets	1 323	1 335	1 314	1242	1280	1252	1174
Résultat sur coûts complets	-901	-898	-884	-820	-840	-799	-708
Contribution de La Poste	611	608	593	530	550	557	474

Source : La Poste

Une analyse détaillée des principaux facteurs d'évolution sur la période 2004-2006 a été réalisée, complétée d'estimations et de projections sur les deux dernières années d'application de l'accord de 2004 (2007 et 2008).

La réduction des coûts attribuables à la presse intervenue entre 2004 et 2006 s'élève donc à 106 M€¹⁸. Elle résulte de deux tendances contraires (cf. graphique de la page suivante) :

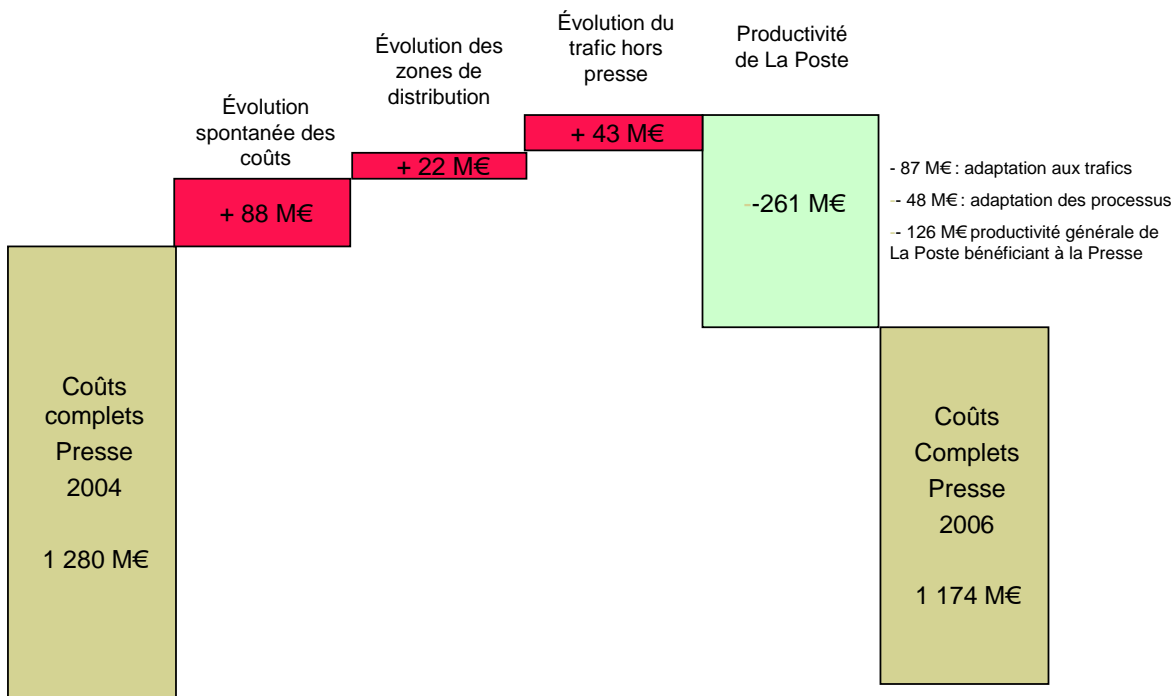
- une hausse tenant à l'évolution spontanée des charges de La Poste, à l'alourdissement de la part de distribution dans les zones peu denses, et à la baisse du trafic courrier de l'ensemble de La Poste (-1 à 1,5% par an en moyenne), qui entraîne mécaniquement une hausse des coûts unitaires en raison du poids des charges fixes de distribution ;
- des réductions de coûts tenant à la baisse du trafic presse, à l'adaptation des trafics vers le non urgent et à la productivité générale de l'opérateur.

S'agissant du déficit, il a baissé de 77 M€ durant les deux premières années de l'accord, sous l'effet combiné de l'augmentation du chiffre d'affaire (+26 M€), de la réduction de la contribution de l'Etat (-56 M€) et de la réduction des charges de l'activité (107 M€).

Ces données permettent de considérer que les efforts de réduction de coûts, tels que chiffrés dans l'accord tripartite de 2004, ont été réalisés, sur la base des comptes de 2006. Pour mémoire, l'accord de 2004 prévoyait une réduction, en fin de période, de 100 M€ de coûts de processus et de structure, et une modification d'imputation comptable, estimée alors à 80 M€

¹⁸ Pour mémoire, la modification de prise en compte de l'inducteur de coût « poids/encombrement » est appliquée à partir de 2003 et a impacté cette année-là les charges de la presse de 102 M€.

Facteurs d'évolution des charges entre 2004 et 2006 (Coûts complets attribués à la presse)

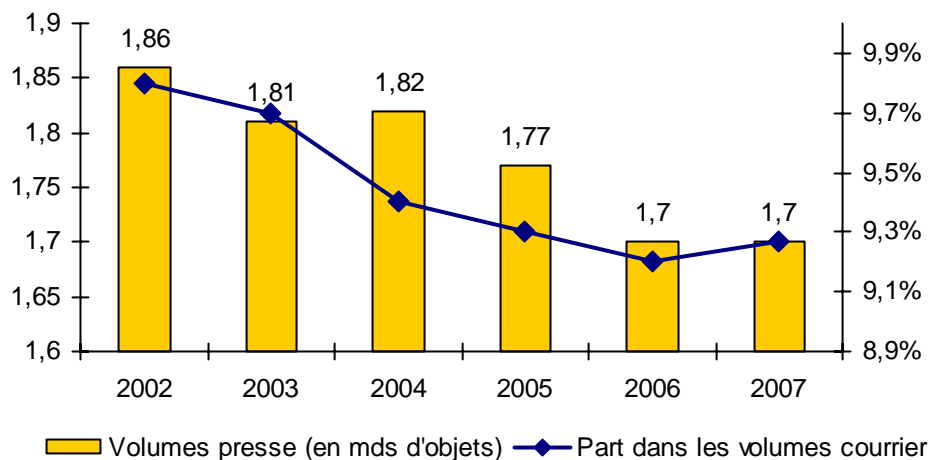


Source : La Poste

Il convient toutefois d'affiner l'analyse en déterminant précisément l'origine de ces évolutions. L'analyse des deux premières années d'exécution de l'accord doit être menée au regard des tendances lourdes qui affectent le transport postal de la presse.

Le trafic presse confié à La Poste a diminué de 8% depuis 2002, et sa part dans le trafic total du courrier a été ramenée de 9,8% à 9,2% en 2006. Le trafic presse s'étant stabilisé en 2007, sa part dans le trafic courrier aurait légèrement augmenté (9,3%).

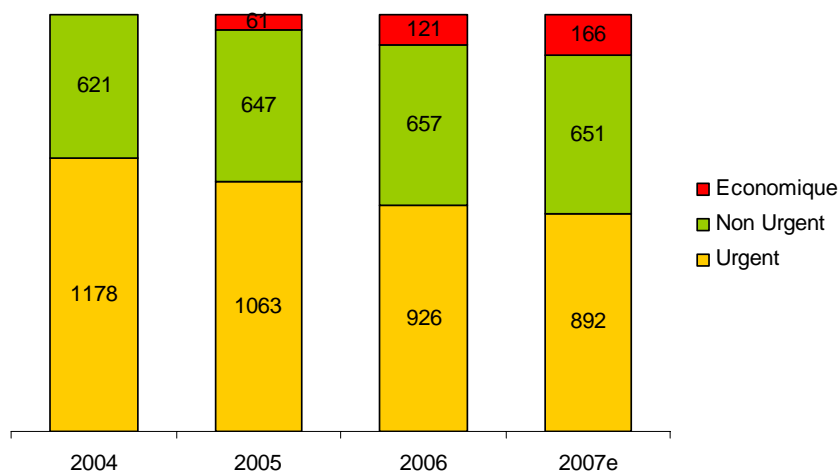
Evolution du trafic presse et du trafic général courrier



Source : La Poste

Les effets de structure jouent également, la descente en gamme diminuant la recette unitaire, mais également les coûts attribués. La différenciation tarifaire introduite par l'accord de 2004 a eu un effet immédiat sur la structure du trafic. La part de l'urgent (J+1) a perdu près de 15 points, revenant à 52% en 2007, au profit du non urgent (J+4), et de l'économique (J+7), tarif qui a été créé en 2004, et qui atteint près de 10% des volumes transportés. Le trafic urgent étant plus coûteux, le transfert se traduit mécaniquement par une diminution des coûts.

Répartition du trafic par niveau de service (En millions d'objets)



Source : La Poste

A l'inverse, la structure géographique du trafic presse se concentre vers les zones peu denses à mesure que les zones denses sont écrémées par le portage, que le relèvement des tarifs postaux rend plus intéressant. La part des zones peu denses est ainsi passée de 32% en 2004 à 37% en 2006. Or les coûts de distribution dans les zones peu denses sont plus élevés.

La baisse des coûts attribuables et du déficit du « compte presse » résulte d'un ensemble de facteurs jouant en sens contraire : baisse du trafic presse, descente en gamme vers le non urgent, gains de productivité, réaffectations comptables d'un côté, baisse de l'aide de l'Etat, baisse du trafic courrier et déformation de la structure géographique de l'autre.

Il faut rappeler ici que les coûts de la presse sont formés à 80% par les charges de distribution, mutualisées au sein du réseau postal, et sont constitués à plus de 60% de coûts fixes. C'est donc la productivité globale du réseau de distribution postal qui est en cause dans l'évolution des coûts attribuables à la presse.

La baisse du trafic presse et sa déformation vers le « non urgent » réduisent mécaniquement le déficit, mais ce sont les efforts de productivité globaux de La Poste qui peuvent seuls permettre, dans la durée, d'ajuster la structure des charges fixes et de contribuer à réduire durablement le niveau de charges attribuables à la presse.

Il reviendra *in fine* à l'Etat, en tant qu'actionnaire de La Poste, d'apprécier le rythme d'évolution souhaitable de ces gains de productivité globaux, dont la mission rappelle qu'ils impactent directement le niveau de charges attribuables à la presse. L'évolution des coûts d'ensemble du réseau postal sera donc, comme pour les accords de 2004, un levier d'amélioration important, auquel il conviendra d'accorder une attention adéquate.

4.4 Le déficit du compte presse resterait supérieur à 400 M€ à court terme

Pour compléter l'analyse, la mission a demandé à La Poste de procéder à des estimations du compte presse sur les deux dernières années de l'accord, au moyen d'un modèle financier simplifié.

a) Il faut tout d'abord relever l'impact de la décision prise par l'ARCEP début 2008 sur les comptes de la presse¹⁹. Dans cette décision, l'autorité demande à La Poste de modifier les règles d'allocation des coûts fixes de distribution selon les niveaux d'urgence.

L'ARCEP estime en effet que les règles en vigueur avaient pour effet de surestimer le coût des envois urgents et donc de sous-estimer celui des envois non urgents. Elle a fixé une nouvelle règle qui diminue de 25% les coûts communs de distribution des envois urgents et majore de 100% ceux affectés aux envois non urgents. L'impact estimé de cette mesure de réaffectation comptable est une baisse de charges attribuables à la presse d'environ 30 M€ (estimation provisoire), car les envois de presse sont encore majoritairement urgents.

b) S'agissant des principales grandeurs nécessaires pour estimer le compte presse 2007 et le projeter pour 2008, le modèle s'est appuyé sur certaines hypothèses, qui ne comportent aucun scénario de rupture avec les tendances actuelles : évolution du trafic presse, en volume et en structure (urgence, poids), évolution des charges de La Poste par processus, évolution des trafics totaux traités par La Poste, évolution des recettes unitaires des produits presse et de la contribution de l'Etat (stabilisée).

<i>en millions €</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007e	2008p
Chiffre d'affaires	422	437	430	423	440	453	466	475	487
Aide Etat	290	290	290	290	290	242	234	229	232
Coûts complets	1 323	1 335	1 314	1242	1280	1252	1174	1119	1128
Résultat sur coûts complets	-901	-898	-884	-820	-840	-799	-708	-644	-641
Contribution de La Poste	611	608	593	530	550	557	474	415	409

Source : La Poste

Les données 2007 sont des estimations provisoires et les données 2008 sont des projections, résultant d'hypothèses, qui sont par construction discutables. Elles intègrent l'effet de la décision de l'ARCEP de 2008.

Les résultats issus du modèle ne sont pas des prévisions, mais une illustration de ce que serait le compte presse si les hypothèses effectuées s'avéraient justes.

¹⁹ Décision n° 2008-0165 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 12 février 2008 relative aux règles de comptabilisation, en application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques.

Si l'on s'appuie sur ces estimations, on peut résumer ainsi les évolutions intervenues au cours des dernières années :

- de 2004 à 2008 (période couverte par l'accord tripartite de 2004), le chiffre d'affaires aura augmenté de 47 M€(+11%) en raison des revalorisations tarifaires acceptées par la presse ; l'aide de l'Etat aura baissé de 58 M€; si bien qu'au total les recettes globales restent stables sur la période, et atteindraient environ 720 M€en 2008 ;
- les coûts attribuables à la presse auront baissé de 152 M€(soit -12%)²⁰ et le déficit de 141 M€(soit -26%) ;
- les baisses de coûts attribuables résultent, comme on l'a vu, de facteurs divers : baisse du trafic et modification de sa structure, gains de productivité effectués, impact de la baisse globale du courrier, réaffectations comptables ;
- dans le même temps (2004-2008), le trafic presse a diminué de 6,6%, si bien que le coût unitaire de transport d'un objet presse s'est trouvé réduit de 5,7%, passant de 70 centimes d'euro à 66 centimes.

*

Le déficit du compte presse diminue. De plus de 600 M€ au début des années 2000, il est revenu à un peu plus de 400 M€en 2007.

La Poste a contribué à cette évolution par les gains de productivité globaux qu'elle a réalisés.

La mission tient à souligner que la presse y a pris aussi sa part, puisqu'elle a fait évoluer la structure de son trafic, adapté les modalités de préparation de ses envois à la gamme des services postaux, et intégré les évolutions tarifaires prévues. La baisse du déficit est le produit d'efforts conjoints de la presse et de La Poste, et il ne peut en aller autrement.

Il reste que le déficit constaté demeure structurellement élevé. Il représente aujourd'hui encore plus du tiers des coûts engagés. De ce point de vue, l'accord tripartite de 2004, s'il a permis d'effectuer des progrès, ne permet pas d'entrevoir, à court terme, une résorption suffisante de ce déficit.

²⁰ Hors effet de la modification relative à l'inducteur « poids/encombrement »

5. L'évolution du cadre juridique rend nécessaire une clarification des périmètres respectifs du service universel postal et du service public

5.1 Les fondements juridiques et historiques des aides à la presse

L'Etat s'est attaché de longue date à soutenir le secteur de l'édition de la presse d'information en tant qu'enjeu majeur de la vie démocratique du pays : le premier texte connu est la loi du 4 Thermidor IV instaurant l'aide au transport postal de la presse.

Le principe des aides à la presse trouve son fondement constitutionnel dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (article 11) : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi* ».

C'est pour favoriser la plus large communication des pensées et des opinions que les aides à la diffusion ont vu le jour. En venant diminuer les coûts dans la chaîne de fabrication et de distribution du journal, elles sont conçues comme des aides au lecteur qui doivent permettre de réduire le prix de vente final des titres (aide postale, aide à la SNCF, aide à l'impression décentralisée des quotidiens, aide au portage) et favoriser la plus large diffusion des titres et donc des courants de pensée et d'opinion qu'ils véhiculent.

Le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale a été reconnu par le Conseil constitutionnel comme un objectif à valeur constitutionnelle, notamment dans sa décision rendue en 1986 sur la loi portant réforme du régime juridique de la presse²¹.

Depuis le début des années 90 les pouvoirs publics ont progressivement recentré les aides directes à la presse sur les titres d'information générale et politique. Initiée avec la création en 1993 d'une aide exceptionnelle pour les quotidiens d'information politique et générale, la démarche de ciblage des aides est au cœur des accords tripartites de 1996 (accords « Galmot ») qui prévoient un abattement tarifaire spécifique pour cette forme de presse. Le Conseil d'Etat a confirmé en 1999 la validité de la distinction opérée par les pouvoirs publics²².

En 2001, le Conseil constitutionnel a confirmé cette lecture dans une nouvelle décision rendue sur la loi de finances pour 2002 qui prévoyait notamment une aide à la distribution de la

²¹ Conseil constitutionnel, décision n° 86-210 du 29 juillet 1986, « 20. Considérant 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 ; que 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 les objets d'un marché . »

²² Conseil d'Etat, Syndicat de la presse périodique culturelle et scientifique et autres, 29 septembre 1999 : « Considérant que le principe d'égalité devant le service public ne s'oppose pas à ce qu'un traitement différent soit réservé aux usagers qui sont placés dans des situations différentes ; compte tenu des difficultés particulières rencontrées par la presse d'information politique et générale, le Gouvernement a pu légalement prévoir que cette dernière bénéficierait, dans les conditions qu'il détermine, d'un abattement supplémentaire sur les tarifs postaux, lequel, loin de porter atteinte au pluralisme de la presse écrite, tend au contraire à le rendre plus effectif ».

presse quotidienne d'information politique et générale en soutien au plan de réforme des Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP)²³.

Deux objectifs fondamentaux sont poursuivis par les pouvoirs publics, comme l'indique le projet annuel de performances de la mission « médias » du budget de l'Etat : le développement de la diffusion de la presse et la préservation de son pluralisme. La concentration progressive des aides directes sur l'objectif de pluralisme confirme toutefois le caractère central de cet objectif, que l'analyse des textes et de la jurisprudence transmis à la mission permet de soutenir.

Les programme « presse » de la mission « médias » représente 285 M€ dans la loi de finances initiale pour 2008, dont 109 M€ d'abonnements de l'Etat à l'AFP, et 176 M€ d'aides directes à la presse. Les aides indirectes, constituées d'exonérations fiscales de diverses natures, et de l'aide postale, sont évaluées à environ 1 100 M€. L'essentiel des aides directes sont aujourd'hui ciblées (90%) et ont donc été recentrées sur le cœur d'intervention de l'Etat dans le domaine de la presse : le soutien au pluralisme. Le taux de ciblage des aides indirectes est en revanche plus faible, puisqu'il s'élève à 37%.

S'agissant des aides indirectes que sont les tarifs postaux préférentiels et les exonérations fiscales, leur champ d'application s'est élargi progressivement. En effet, les textes pris dans l'entre-deux guerres réservaient l'accès aux tarifs postaux privilégiés aux « *journaux et écrits périodiques publiés dans un but d'intérêt général pour l'instruction, l'éducation et l'information du public* » (loi du 16 avril 1930).

La notion de « récréation du public » a été ajoutée par un décret du 13 juillet 1934, dont l'objet ne concernait pas les tarifs postaux mais le régime douanier du papier. Les avantages accordés par ce texte concernaient en effet « *les journaux et écrits périodiques publiés dans un but d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée : instruction, éducation, information, récréation du public* ». C'est ce texte réglementaire de 1934, qui avec quelques modifications, a été finalement codifié à l'article 72 annexe III du code général des impôts (taux de TVA à 2,1% pour l'ensemble de la presse), et à l'article D18 du code des postes et communications électroniques délimitant le dispositif des tarifs postaux privilégiés accordés à la presse²⁴.

5.2 *Le transport postal de la presse au croisement de deux notions : service universel postal et service public*

Le transport et la distribution de la presse sont des activités exercées en concurrence. Au regard des textes législatifs et réglementaires, cette prestation fait partie du service universel postal et doit donc être assurée dans les mêmes conditions. Par ailleurs, l'Etat, étant le garant

²³ Conseil constitutionnel, décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001 « 37. Considérant qu'il était loisible au législateur de créer une aide de l'Etat dans le but de compenser des surcoûts spécifiques de diffusion des quotidiens nationaux d'information politique et générale ; que, s'agissant de titres de presse appartenant à d'autres catégories, contrairement à ce qui est allégué, cette mesure n'entraîne pas de rupture injustifiée d'égalité ; qu'elle participe de la volonté de préserver le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale, dont le maintien et le développement sont nécessaires à l'exercice effectif de la liberté proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; que, dès lors, les griefs dirigés contre l'article 62 doivent être rejetés. »

²⁴ Dans un rapport établi en décembre 1994 à la demande du ministre de la communication, MM. Xavier Ellie (Président du Progrès) et André Le Gall (Conseiller maître à la Cour des comptes) relèvent que l'ajout du terme « récréation » annulait en pratique le « quant à la diffusion de la pensée ». Ils soulignent que, si la commission paritaire avait pris l'habitude d'étendre le bénéfice des tarifs postaux aux publications destinées à la récréation du public, ce n'est qu'en 1981 que le droit a rejoint les faits, lorsque le décret du 9 janvier 1981 a introduit la notion de « récréation » dans le code des postes et télécommunications. Sur ce point, le SPMI estime de son côté que « la presse récréative fait bien partie des « journaux et écrits périodiques publiés dans un but d'intérêt général pour (...) l'information du public » et qu'ainsi le décret de 1981 « apporte une précision au texte initial, mais n'en étend pas la portée ». Cf. note du SPMI en Annexe 7 : Analyses juridiques.

du respect du principe de pluralisme de la presse met à la charge de La Poste une obligation de service public en imposant des tarifs spécifiques réglementés réservés aux publications agréées par la Commission paritaire. Aujourd'hui, l'offre de service universel en matière de transport et de distribution de la presse ne porte que sur les publications bénéficiant de l'agrément de la CPPAP, ce qui introduit une certaine confusion quant à la délimitation des champs d'intervention et des modes de financement afférents à chacun de ces champs.

Les textes en vigueur actuellement sont issus de la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales qui a mis en place un cadre de régulation du secteur en conformité avec les directives postales européennes : directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité, modifiée par la directive 2002/39/CE du 10 juin 2002 concernant la poursuite de l'ouverture à la concurrence des services postaux de la Communauté. La loi de 2005 a également précisé les notions de service universel postal d'une part, et de mission de service public d'acheminement et de distribution de la presse d'autre part.

a) *Les obligations du service universel postal*

La directive de 1997 modifiée en 2002 englobe le service de l'acheminement et de la distribution de la presse dans le service universel postal : « *chaque Etat membre adopte les mesures nécessaires pour que le service universel comprenne au minimum les prestations suivantes –la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kg.* » (Article 3, alinéa 4). « *L'envoi postal est un envoi portant une adresse sous la forme définitive dans laquelle il doit être acheminé par le prestataire du service universel. Il s'agit, en plus des envois de correspondance, par exemple, de livres, de catalogues, de journaux, de périodiques et de colis postaux contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale* » (Article 2, alinéa 6).

Le code des postes et des communications électroniques, tel qu'issu de la rédaction de la loi du 20 mai 2005 a repris ces notions, son article L.1 indiquant que le service universel postal « *comprend des offres de service nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes* » et que « *sont notamment considérés comme des envois postaux les livres, les catalogues, les journaux, les périodiques et les colis* »

Ainsi, il n'est guère douteux que la levée, le tri, le transport et la distribution des journaux et périodiques sont une composante du service universel. Les obligations liées au service universel concernent la qualité de service, l'accessibilité et l'abordabilité des prix. La transposition de la directive en droit français a donné au service universel une définition allant au-delà des exigences minimales formulées par le texte européen, en matière de qualité de service. Il est prévu que: « *les services relevant du service universel postal sont assurés tous les jours ouvrables, sauf circonstances exceptionnelles* » (article R.1 du CPCE). En France ces services sont donc fournis six jours sur sept sur l'ensemble du territoire.

b) *La mission de service public de transport postal de la presse*

La loi du 2 juillet 1990 modifiée (article 2) a confirmé la mission de service public du transport et de la distribution de la presse :

« La Poste assure, dans les relations intérieures et internationales, le service public des envois postaux qui comprend le service universel postal et notamment le service public du transport et de la distribution de la presse bénéficiant du régime spécifique prévu par le code des postes et des communications électroniques ».

Le code des postes et des communications électroniques (article L. 4) confirme que les tarifs réglementés d'acheminement et du transport de la presse relèvent de la mission de service public confiée à La Poste, clarifie la nature juridique du transport postal de la presse, et précise les modalités d'homologation des tarifs :

« Les ministres chargés des postes et de l'économie homologuent après avis public de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, les tarifs des prestations offertes à la presse au titre du service public du transport et de la distribution de la presse, et, soumises au régime spécifique prévu par le présent code. La structure tarifaire de ces prestations doit favoriser le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale ».

Cette dernière disposition est reprise dans la partie du code relative aux missions de service public (article R.1-1-17). Bénéficient de ces tarifs préférentiels les journaux et écrits périodiques agréés par la Commission paritaire et répondant aux dispositions des articles D18 à D28, qui en fixent les conditions d'octroi. Les tarifs réglementés sont identiques sur tout le territoire et font donc l'objet d'une péréquation géographique.

En conséquence le service public du transport de presse consiste en un tarif préférentiel fixé par l'Etat, et valable sur l'ensemble du territoire.

Cependant, il faut noter que en conformité avec l'accord de 2004, l'opérateur a défini une offre dite « produits assimilés » pour lesquels il applique un tarif spécifique. Il s'agit des fac-similés et des « Autres Imprimés ». Cette gamme ne relève pas du service public tel que défini par le périmètre de la CPPAP, et n'est pas intégrée au catalogue du service universel approuvé par l'ARCEP (avis n° 2007-0377, 26/04/07), le régulateur n'entendant pas se prononcer sur les évolutions tarifaires de cette gamme (avis n° 2006-1321 du 21/12/06). Cette offre complémentaire, bien que limitée (de l'ordre de 5% de CA et des charges attribuables du secteur presse éditeur), apparaît recevoir une qualification juridique imprécise.

c) L'offre de service universel et la mission de service public

L'offre de presse au titre du service universel correspond uniquement à la presse réglementée bénéficiant d'un numéro de commission paritaire et des tarifs réglementés - et qui relève donc de la mission de service public. Dans les faits cette offre concerne la quasi totalité des productions des éditeurs de presse.

S'agissant de la mission de service public l'article R.1-1-17 du CPCE indique : *« les 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 structure des tarifs applicables à ces envois a pour objectif de favoriser le pluralisme, notamment celui de la presse d'information politique et générale.*

La Poste soumet son projet de tarifs à l'approbation des ministres chargés des postes et de l'économie. Le ministre chargé des postes saisit l'Autorité de régulation des communications

électroniques et des postes qui dispose d'un mois pour rendre son avis sur les aspects économiques du projet. Sauf décision contraire des ministres dans le délai de deux mois suivant la réception du projet, les tarifs sont réputés approuvés.

Les sujétions particulières supportées par La Poste en raison du régime d'acheminement et de distribution de la presse font l'objet d'une compensation financière déterminée dans les conditions prévues à l'article R. 1-1-26 ».

Cette situation crée une relative confusion entre prestation de service universel et obligations liées au service public de distribution postale de la presse, dont les périmètres coïncident presque entièrement, alors que leur nature diffère : obligation de distribution à des tarifs abordables et orientés sur les coûts pour le service universel, tarifs préférentiels pour le service public.

La différence de nature entre les deux notions est précisée par l'analyse effectuée par le conseiller juridique de la direction du développement des médias, à la demande de celle-ci²⁵.

« Ce que les textes appellent le « service public de transport et de distribution de la presse », (...) ne recouvre que les envois à tarif préférentiel des publications bénéficiant de l'agrément de la commission paritaire des publications et agences de presse (...). On peut d'ailleurs penser qu'il ne serait pas possible, sauf à méconnaître les objectifs de la directive 97/67/CE, d'inclure ce dispositif dans le service universel.

En effet, celui-ci, comme le souligne l'adjectif « universel », s'adresse sans distinction à « tous les utilisateurs » (art. 3 de la directive), dont il a vocation à satisfaire certains besoins essentiels, et non à une catégorie d'entre eux, en vue d'atteindre d'autres objectifs.

En outre, les prix pratiqués doivent certes être « abordables » mais aussi « orientés sur les coûts », avec comme objectif, non de subventionner un secteur économique, mais de permettre l'accès de tous au service : le tarif spécial de presse, dont la vocation est de favoriser le pluralisme en apportant une aide aux publications remplissant certaines conditions, et qui constitue clairement un dispositif d'aide publique, ne rentre à l'évidence pas dans ce cadre.

C'est d'ailleurs pour cette raison que, dans un avis du 16 mai 2003 (n° 03-A-06) sur le projet de loi de transposition de la directive 2002/39/CE, le Conseil de la concurrence indiquait que « l'objectif de favoriser le pluralisme de la presse d'information politique et générale, s'il est légitime et relève d'une mission d'intérêt général, n'est pas une obligation au titre du service postal universel ».

Le service public du transport et de la distribution de la presse, au sens où l'entend la législation nationale, est sans doute, au regard du droit communautaire, un service d'intérêt économique général, susceptible comme tel de bénéficier des dérogations aux règles de concurrence prévues par le Traité ; mais il ne fait pas partie du service universel. »

²⁵ Annexe 7 : Analyses juridiques (note de Julien Boucher, maître des requêtes au Conseil d'Etat, 18 avril 2008).

5.3 Une clarification nécessaire, dans le cadre juridique nouveau créé par la libéralisation totale du marché postal

Les journaux et périodiques relèvent du secteur concurrentiel du service universel et n'ont jamais fait partie du secteur réservé. Celui-ci est limité, depuis le 1^{er} janvier 2006, aux envois de correspondances inférieures à 50gr et à un tarif inférieur à 2,5 fois le tarif de base.

La troisième directive postale, qui achève la libéralisation totale des marchés postaux (directive 2008/6/CE) ne remet pas en cause le champ actuel du service universel, mais prévoit la libéralisation totale des marchés postaux en 2011. Ainsi, à partir de cette date, La Poste ne bénéficiera plus d'un secteur réservé permettant, le cas échéant, de financer les coûts engendrés par les obligations liées au service universel.

a) *L'offre de service universel : des tarifs « abordables et orientés vers les coûts »*

La notion de tarifs orientés sur les coûts est issue des directives et de la jurisprudence communautaire, en particulier des directives sectorielles. En effet dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des anciens monopoles publics ces directives font référence à la notion de « tarifs orientés vers les coûts ». D'une manière générale, les tarifs des prestations doivent couvrir les coûts de ces prestations, et permettre de dégager une marge. Même dans l'hypothèse où le marché pourrait permettre des prix allant bien au-delà des coûts, ces tarifs doivent seulement permettre un bénéfice « raisonnable ».

L'article 12 de la directive 97/67/Ce modifiée indique que «*Les Etat membres prennent des mesures pour que les tarifs de chacun des services faisant partie de la prestation du service universel soient conformes aux principes suivants : ... les prix sont orientés sur les coûts et doivent fournir des incitations à une prestation efficace du service universel* ».

A la demande de la mission, l'ARCEP²⁶ a précisé ces différentes notions :

« L'orientation des tarifs vers les coûts signifie que les tarifs doivent tendre vers les coûts, principe dont la nécessité sera renforcée par l'ouverture complète des marchés.

De façon générale, le service postal a vocation à être financé par ses recettes et n'a pas vocation à être subventionné : la tarification doit permettre à l'opérateur de couvrir ses coûts tout en incitant à la maîtrise de ceux-ci.

En situation de concurrence, il est important que les tarifs tendent vers les coûts pour éviter les situations anticoncurrentielles. C'est le cas par exemple lorsqu'un opérateur puissant conquiert des parts de marché en vendant certaines prestations à perte ».

L'Autorité relève aussi que « *dans les textes européens, le principe comporte une exception : la péréquation géographique des tarifs. Pour les envois dits « égrenés » peu susceptibles de faire l'objet d'une concurrence effective, celle-ci peut encore aujourd'hui être rendue obligatoire. Pour les envois en nombre, la dépéréquation est possible, sous le contrôle du régulateur.*

²⁶ Annexe 6 : Réponse de l'ARCEP aux questions posées par la mission.

Le principe de caractère abordable des prix peut entrer en ligne de compte pour moduler la marge réalisée sur certaines prestations à l'attention des publics fragiles ; il ne doit pas s'analyser comme une exception au principe précédent. En effet la péréquation géographique des tarifs des envois égrenés garantit déjà les utilisateurs « grand public » contre des tarifs pour la distribution dans certaines zones.

Il convient que le tarif d'une prestation en concurrence couvre les coûts directement engendrés par cette prestation, et une proportion adéquate des coûts fixes, déterminée pour refléter le plus justement possible la part de ces envois dans le dimensionnement de l'outil de production ».

En outre, diverses jurisprudences²⁷ ont tracé les critères et le pourtour de la compensation possible aux missions de service public, règles reprises dans l'encadrement de la Commission relatif aux aides d'Etat : « ...le montant de la compensation ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution de la mission, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable (...). Les coûts à prendre en considération comprennent tous les coûts liés au fonctionnement du service d'intérêt économique général (SIEG). Ils (...) peuvent couvrir tous les coûts variables occasionnés par la fourniture du SIEG, une contribution adéquate aux coûts fixes communs, et une rémunération appropriée des capitaux propres affectés au SIEG ». Ainsi, la notion « d'abordabilité » doit-elle être entendue, dans les textes communautaires, comme faisant référence à un bénéfice raisonnable de l'activité en cause.

Enfin, il faut aussi préciser que l'obligation de péréquation tarifaire faite à l'opérateur est limitée aux objets de correspondances égrenés. Aux termes du CPCE (Chapitre 1, Article L 1) « hormis les envois de correspondance en nombre, les services postaux constituant le secteur réservé sont proposés au même tarif de base sur l'ensemble du territoire ». Cette obligation ne s'impose pas juridiquement au transport de la presse, au titre du service universel postal. On peut en conclure que l'obligation faite à l'opérateur de pratiquer des tarifs péréqués au bénéfice de la presse relève du service public et non du service universel postal.

b) *Le financement du service universel et le fonds de compensation*

Les obligations de service universel peuvent faire l'objet d'un financement par un fonds de compensation

Actuellement, et afin de financer les obligations mises à la charge de l'opérateur postal, le législateur a maintenu au profit de l'opérateur en charge du service universel un secteur réservé. En application des textes et de la jurisprudence communautaires, le maintien d'un secteur réservé ne se justifie que dans la mesure où cela est nécessaire pour continuer à financer les obligations de service universel.

Par ailleurs, tant les textes que la jurisprudence communautaire exigent qu'un mécanisme de compensation ne peut être mis en œuvre que s'il apparaît que la fourniture du service universel par l'opérateur constitue pour celui-ci une charge inéquitable. L'existence d'un coût net engendré par les obligations de service universel n'est pas en tant que tel suffisant pour donner lieu à compensation. La compensation financière ne pourra être mise en œuvre que s'il existe un surcoût net dû aux obligations de service universel et si ce surcoût constitue une

²⁷ Cf. notamment l'arrêt *Altmark* (CJCE 24/07/2003) ou l'arrêt *Chronopost* (CJCE 03/07/2003).

charge financière inéquitable pour le prestataire du service universel. Pour établir l'existence de ce surcoût net et de son caractère inéquitable, il convient de comparer la situation actuelle à celle qui prévaudrait en l'absence des contraintes de service universel (scénario « contrefactuel »).

La troisième directive postale permet, comme le faisait la seconde, la création d'un fonds de compensation pour financer les surcoûts induits par les obligations de service universel. Ses articles 7.3 et 7.4 disposent :

« Lorsqu'un Etat membre détermine que les obligations de service universel prévues par la présente directive font supporter un coût net (...) et constituent une charge financière inéquitable pour le(s) prestataire(s) du service universel [il est possible de prévoir] : a) un mécanisme de dédommagement des entreprises concernées par des fonds publics ; ou b) un mécanisme de répartition du coût net des obligations de service universel entre les prestataires de services et/ou les utilisateurs. Lorsque le coût net est partagé conformément au paragraphe 3, point b), les Etats membres peuvent mettre en place un fonds de compensation qui peut être financé par une redevance imposée aux prestataires de service et/ou aux utilisateurs et administré à cette fin par un organisme indépendant. (...) Les obligations de service universel peuvent faire l'objet d'un financement de ce type. »

L'article L. 2-2-I du CPCE institue un tel un fonds de compensation du service universel postal. Ce fonds, s'il est effectivement créé, sera alimenté par la contribution de chaque prestataire postal au prorata de son chiffre d'affaires réalisé dans le champ du service universel. Le texte exclut de cette contribution le chiffre d'affaires réalisé dans le cadre des activités de transport et de distribution de la presse.

- Les missions de service public ne paraissent pas pouvoir être financées par le fonds de compensation du service universel

Seules les obligations de service universel peuvent faire l'objet d'un financement par le fonds de compensation, dans la mesure où l'existence du surcoût serait avérée, de même que le caractère inéquitable de la charge qu'il ferait peser sur l'opérateur de service universel. Ce fonds ne peut permettre le financement de missions de service public, quelles qu'elles soient (aménagement du territoire ; accessibilité bancaire ; transport et distribution de la presse).

Le texte de la nouvelle directive précise explicitement que les missions complémentaires (de service public par exemple) mises à la charge d'un opérateur, au-delà des obligations de service universel, ne peuvent être assorties d'un mécanisme de dédommagement mettant à contribution des entreprises spécifiques.

Les éléments d'analyse mis à la disposition de la mission par le conseiller juridique de la DDM sur le fonctionnement du fonds de compensation pour le transport de la presse rappellent que *« le fonds de compensation ne peut avoir pour objet que de dédommager le prestataire du service universel pour les charges financières inéquitables qui résultent pour lui de la prestation de ce service »* (considérant 23 de la directive 97/67/CE modifiée 2002).

« Dans ces conditions, il ne paraît pas possible, dans l'état actuel des textes, d'utiliser le fonds de compensation prévu par l'article L. 2-2 du CPCE pour financer le coût net lié à la mission de service public du transport et de la distribution de la presse impartie à La Poste, c'est-à-dire, peu ou prou, la perte de recettes liée à la différence entre :

- *d'une part, le prix « abordable » en principe pratiqué, pour l'envoi des journaux et périodiques comme pour les autres envois postaux, au titre du service universel (qui devrait correspondre, en pratique, au prix demandé aux journaux et périodiques ne bénéficiant pas de l'agrément de la commission paritaire des publications et agences de presse) ;*
- *et, d'autre part, le prix résultant de la grille tarifaire spécifique homologuée par les ministres chargés des postes et de l'économie en application de l'article L. 4 du code.*

En revanche, et même si cet article exclut du calcul de la contribution des concurrents du prestataire du service universel l'ensemble des chiffres d'affaires réalisés dans le cadre des activités de transport et de distribution de la presse, il paraît possible que la part de l'activité presse de La Poste qui ressort au service universel donne lieu à compensation par le fonds. La difficulté est essentiellement comptable, et consiste à isoler les coûts liés à cette part d'activité des coûts liés à l'application des tarifs préférentiels ; elle ne paraît toutefois pas insurmontable. »

Cette analyse confirme l'impossibilité d'utiliser le fonds de compensation pour financer autre chose que les charges résultant des obligations de service universel. Elle rappelle aussi implicitement que le « coût net de service universel », lié à ces obligations ne se calcule pas en référence à un éventuel déficit (écart entre les recettes et les charges de l'activité) mais par différence entre les charges engagées en raison des obligations du service universel, et celles qui seraient engagées si ces obligations n'existaient pas.

En revanche, le « coût net du service public de transport de la presse » doit être calculé différemment : c'est l'écart existant entre les tarifs « abordables » du service universel et les tarifs préférentiels du service public.

Les tarifs fixés par l'Etat au titre de la mission de transport et de distribution de la presse se situent en effet aujourd'hui en deçà de ce que seraient des tarifs « abordables » au sens du service universel postal, étant donné le coût du réseau de distribution postale.

Mais l'écart entre ces deux références (tarif de service public et tarif de service universel) ne peut être calculé, en l'absence de grille tarifaire de service universel.

c) Vers une offre de service universel destinée à la presse ?

Le manque de référence objective pour établir le coût net du service public a aussi été souligné par la « mission Charpin »²⁸, qui recommande l'élaboration d'une offre de service universel.

Le rapport établi par cette mission relève en effet l'imbrication des deux missions de service universel et de soutien au pluralisme, puisque les deux missions sont couvertes par les tarifs de presse aidée, qui sont les seuls à figurer au catalogue de La Poste. Et il estime que les coûts respectifs de chacune des missions ne peuvent être établis qu'en référence à un tarif presse du service universel qui reste à fixer.

²⁸ Rapport d'audit sur le coût du service universel et des autres obligations de service public de La Poste, Février 2008.

« L'obligation spécifique pesant sur La Poste au titre de sa mission de soutien au pluralisme est de pratiquer des tarifs préférentiels allant au-delà des tarifs abordables au sens du service universel postal. Le coût éventuel de cette mission de service public s'analyse donc comme le différentiel entre un tarif de service universel applicable à l'ensemble des publications de presse et le tarif préférentiel applicable aux publications aidées.

A l'heure actuelle, il n'est cependant pas possible d'établir cette distinction. L'ensemble des prestations relatives à la presse, aidée comme non aidée, est en effet suivie dans une rubrique « presse aidée » des comptes réglementaires de La Poste. Il n'existe pas de tarification du service universel applicable à la presse.

Afin de faciliter le partage des coûts entre service universel postal et soutien au pluralisme, la mission recommande donc que La Poste propose un tarif de service universel applicable aux publications de presse, qui serait soumis à un examen et un encadrement pluriannuel de l'ARCEP ».

*

L'analyse juridique et l'analyse financière semblent converger vers la logique d'une « désimbrication » des périmètres d'intervention du service universel et du service public de transport de la presse.

En effet, et comme le souligne la « mission Charpin », « les tarifs destinés à soutenir le pluralisme vont au-delà des tarifs abordables et orientés vers les coûts du service universel postal ». Mais, en l'absence de norme tarifaire de droit commun, l'écart entre les deux ne peut être quantifié.

La création d'une grille tarifaire « de service universel » semble être le seul moyen d'identifier clairement le coût effectif de la mission de service public, qui sera alors défini comme l'écart entre les tarifs préférentiels réglementés (mission de soutien au pluralisme) et les tarifs de service universel.

La question qui est posée à ce stade de la réflexion est donc celle du périmètre d'intervention des aides postales à la distribution de la presse, dont on a souligné précédemment le peu de sélectivité.

La mission estime qu'il sera difficile d'avancer méthodologiquement dans la résolution des problèmes posés sans clarifier ce point, et établir effectivement une grille tarifaire de service universel, et ce quelle que soit la solution finalement retenue par les pouvoirs publics quant au périmètre des aides.

Une telle clarification permettrait en outre de conforter les bases juridiques du dispositif d'aide au transport postal de la presse pour la période postérieure au 1^{er} janvier 2011, et de mieux identifier les sources de financement des différentes missions : compensation financière de l'Etat pour la mission de service public, et recettes du service universel pour les obligations de service universel.

6. Eléments de comparaison internationale

6.1 Méthodologie, portée et limites de l'analyse comparative

Deux analyses comparatives ont été établies, l'une par un cabinet de conseil à la demande de La Poste auprès des opérateurs et des organismes sectoriels, et l'autre par le Syndicat de la presse magazine et d'information (SPMI) à partir des données collectées auprès des associations d'éditeurs de magazines et/ou équivalents de l'Office de justification de la diffusion (OJD). Ces documents, synthétisés dans l'annexe 8 ont été complétés par les données produites par la DDM et le Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN).

Les pays retenus sont : la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays Bas, la Suède, la Suisse et la Finlande, auxquels ont été ajoutés, lorsqu'elles étaient facilement accessibles, des données relatives à d'autres pays.

Il faut préciser d'emblée, et pour éclairer les pages qui suivent, que le mode de fixation des tarifs postaux pour la presse n'est pas le même partout.

Les tarifs postaux préférentiels, imposés par les gouvernements nationaux pour des motifs d'intérêt général liés à la diffusion d'une information libre et pluraliste, constituent la seconde forme d'aide indirecte à la presse rencontrée en Europe, avec les taux de TVA réduits.

Mais si les régimes fiscaux préférentiels semblent perdurer, les pays appliquant des tarifs postaux privilégiés sont moins nombreux aujourd'hui. L'ouverture à la concurrence des marchés postaux, voire la privatisation de l'opérateur postal ont entraîné l'augmentation des tarifs et la disparition du régime préférentiel en Allemagne, en Autriche, en Espagne et aux Pays-Bas²⁹. Les tarifs postaux de la presse entrent alors dans le champ de régulation du service universel. Cette situation prévaut également au Royaume-Uni, où la presse est considérée comme une activité économique normale et ne bénéficie d'aucune aide (hormis une TVA à taux zéro) et en Suède, où le tarif postal privilégié a été remplacé par une aide à la distribution matinale des journaux, qui bénéficie à différents opérateurs.

Plusieurs pays ont souhaité en revanche conserver un régime de tarifs postaux préférentiels pour la presse. Ces tarifs sont alors réglementés, c'est-à-dire fixés par l'Etat. On retrouve cette situation en France, en Suisse, en Italie et en Belgique et aussi, semble-t-il, au Danemark et au Luxembourg. Logiquement, ces pays attribuent à l'opérateur postal une subvention destinée à compenser le coût des tarifs privilégiés.

En outre, la comparaison des marchés postaux et des structures tarifaires appliquées dans chacun de ces pays recèle des difficultés méthodologiques qu'il convient de rappeler :

- Les pays concernés diffèrent beaucoup par leurs caractéristiques générales : superficie, densité, caractéristiques géographiques, habitudes culturelles, développement historique du portage de la presse à domicile, etc. La variété de ces caractéristiques influence directement les coûts de distribution postale et la structure du marché de distribution.
- La définition des obligations de service universel (nombre de distributions par semaine), au-delà des minima fixés au niveau européen a également des effets sur le niveau des coûts, de même que la politique de marge des opérateurs.

²⁹ Sources : « Les aides publiques à la presse », Les documents de travail du Sénat, Série Législation comparée, n°LC136 Juillet 2004 et « L'évolution de la presse dans l'univers du numérique dans 10 pays », Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Direction générale du Trésor et de la politique économique, décembre 2006. En Allemagne, la presse ne bénéficie pas d'aides directes, celles-ci étant généralement considérées comme une entrave à la liberté de la presse.

- La définition d'un objet postal de presse n'est pas identique selon les pays. Les critères déterminant la nature des objets transportés (presse ou courrier) et, ainsi, les conditions d'accès aux tarifs préférentiels (lorsqu'ils existent) ne sont donc pas les mêmes partout.
- La difficulté des comparaisons détaillées est accentuée sur le terrain de la presse « magazine », dont la définition varie d'un pays à l'autre (incluant ou non les gratuits, les suppléments de la presse quotidienne, la presse professionnelle,...).

Une méthodologie de comparaison des tarifs a pu être retenue, qui repose sur la comparaison des tarifs les plus communément pratiqués par les opérateurs historiques dans les différents pays, pour la presse quotidienne et la presse magazine. Les tarifs sont comparés pour les poids moyens pratiqués en France sur chaque catégorie de presse (magazine à 240 g et quotidiens à 170 g) mais aussi pour d'autres poids pertinents de façon à rendre compte de la diversité des magazines et de l'existence de suppléments hebdomadaires des quotidiens. C'est sur la base de ce référentiel tarifaire que la comparaison entre les différents pays a été jugée possible.

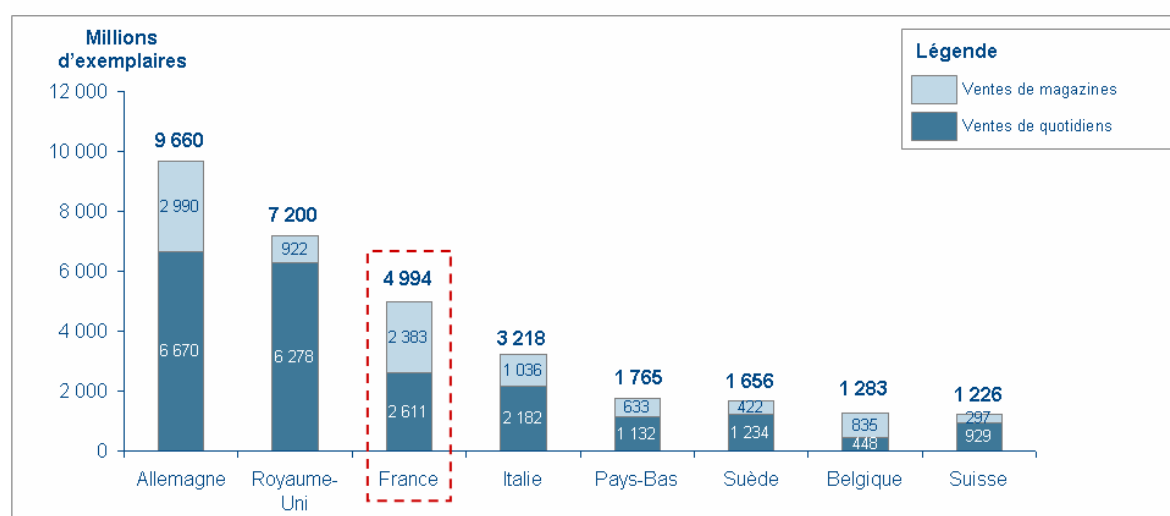
Globalement, si les comparaisons fines et détaillées doivent être regardées avec précaution, le travail effectué permet de dégager des conclusions pertinentes dans les domaines suivants :

- les volumes et les structures des différents marchés de diffusion de la presse ;
- l'offre de distribution postale et les engagements de service ;
- l'appréciation du développement de solutions alternatives proposées par la concurrence et de marge de discussion commerciale ;
- les logiques tarifaires à l'œuvre et les grilles de tarifs appliquées.

6.2 La diffusion de la presse est moins importante en France que dans les autres pays européens, et se caractérise par un sous-développement du portage

La France se situe à un niveau intermédiaire en terme de volumes de presse vendus, avec près de 5 milliards d'exemplaires par an. Avec une population équivalente, le Royaume-Uni se situe 50% au-dessus de la France et l'Allemagne, avec une population supérieure de 30% à la notre, consomme deux fois plus d'exemplaires de presse.

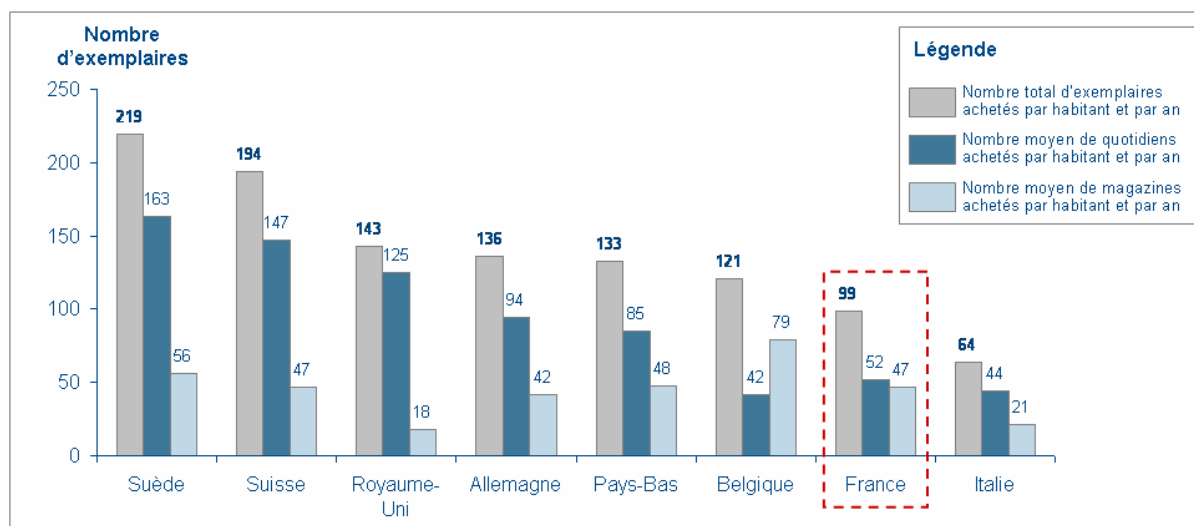
Répartition des volumes de presse payante*



Données recueillies et reconstituées selon la méthodologie Arthur D. Little
 * Volumes 2006 mis à part pour l'Allemagne (2007)

Rapportée à la population, la diffusion de la presse est donc sensiblement moins développée en France que dans les autres pays considérés, en raison d'un moindre succès des quotidiens : 52 par an et par habitant en France, soit deux à trois fois moins qu'en Allemagne, aux Pays-Bas, ou au Royaume-Uni, et quatre fois moins qu'en Suisse et en Suède.

Volumes de presse payante achetés par habitant et par an



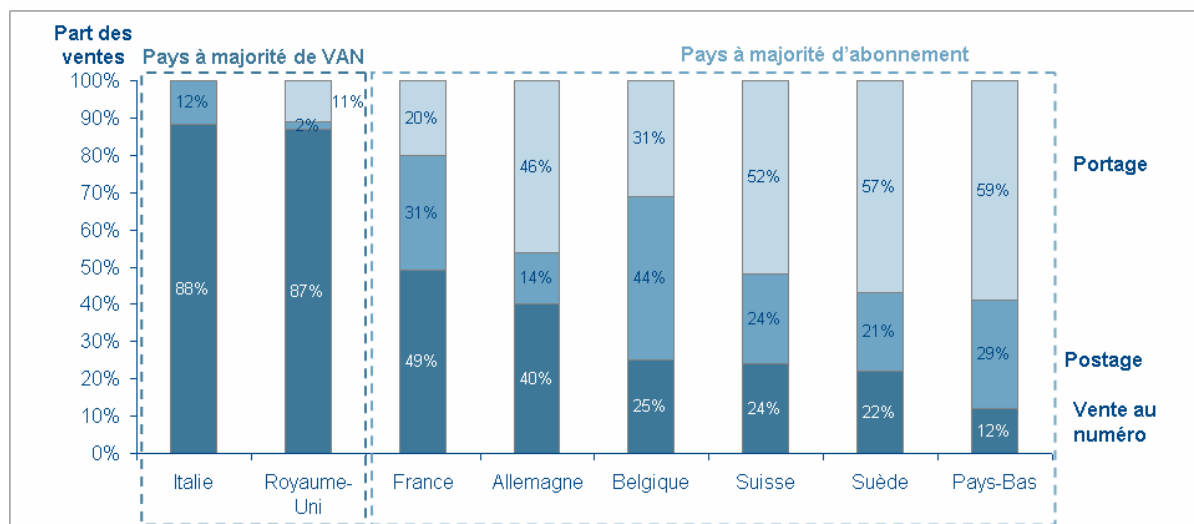
Données recueillies et reconstituées selon la méthodologie Arthur D. Little
Données agrégées

S'agissant de la distribution de la presse, il existe deux modèles distincts :

- en Italie et au Royaume-Uni, la presse est presque totalement achetée en kiosque, la part de l'abonnement étant de l'ordre de 10% seulement ;
- dans tous les autres pays considérés, la part de l'abonnement est dominante, avec un taux d'abonnement compris entre 51% (France) et 88% (Pays-Bas).

L'analyse détaillée de la structure du marché de l'abonnement fait ressortir que la France est le pays dans lequel la part du portage de la presse est la plus faible : 20%, contre 50% en moyenne dans les autres pays où l'abonnement domine.

Répartition des volumes de presse payante par canal de distribution

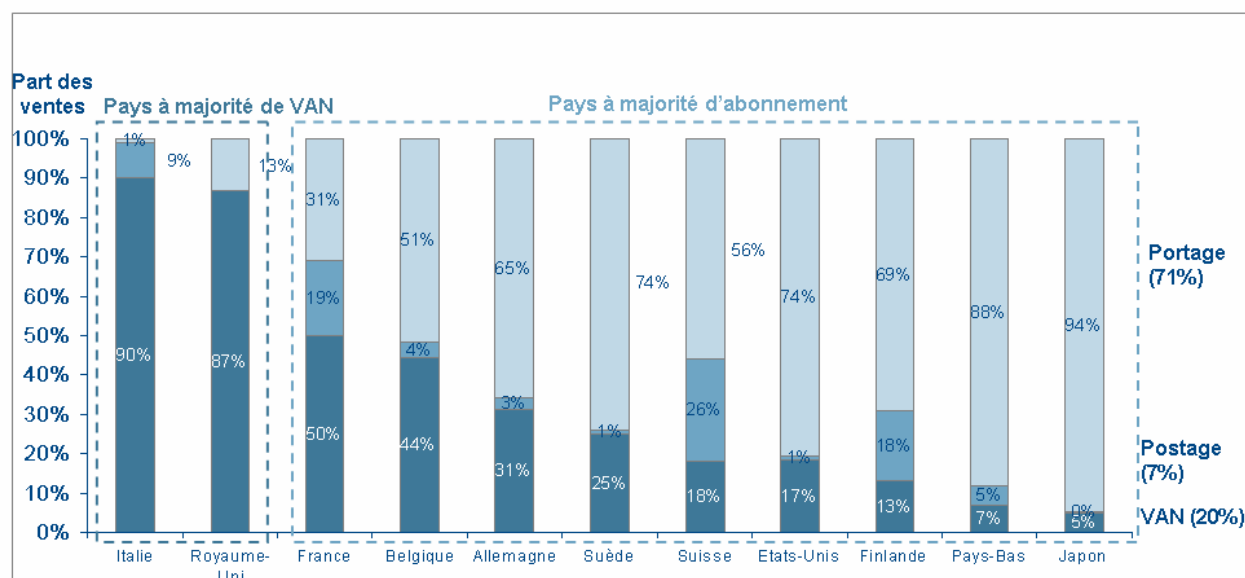


Données recueillies et reconstituées selon la méthodologie Arthur D. Little
Données agrégées

La part de La Poste est donc relativement plus importante que dans les pays comparables. La Poste française est ainsi l'opérateur qui distribue le volume le plus important d'objet de presse en Europe : plus de 1,7 milliards par an, contre 1,3 milliards en Allemagne par exemple.

Le sous-développement du marché du portage s'explique entièrement par le faible taux de portage de la presse quotidienne française, qui est, à 31%, le plus bas de tous les pays où l'abonnement domine, qui sont en moyenne à plus de 70% de portage.

Répartition des volumes de quotidiens par canal de distribution



Données recueillies et reconstituées selon la méthodologie Arthur D. Little et WAN pour la Finlande, le Japon et les Etats-Unis
Données agrégées
Le chiffres entre parenthèses indiquent les moyennes (non pondérées) des pays à majorité d'abonnement (hors France)

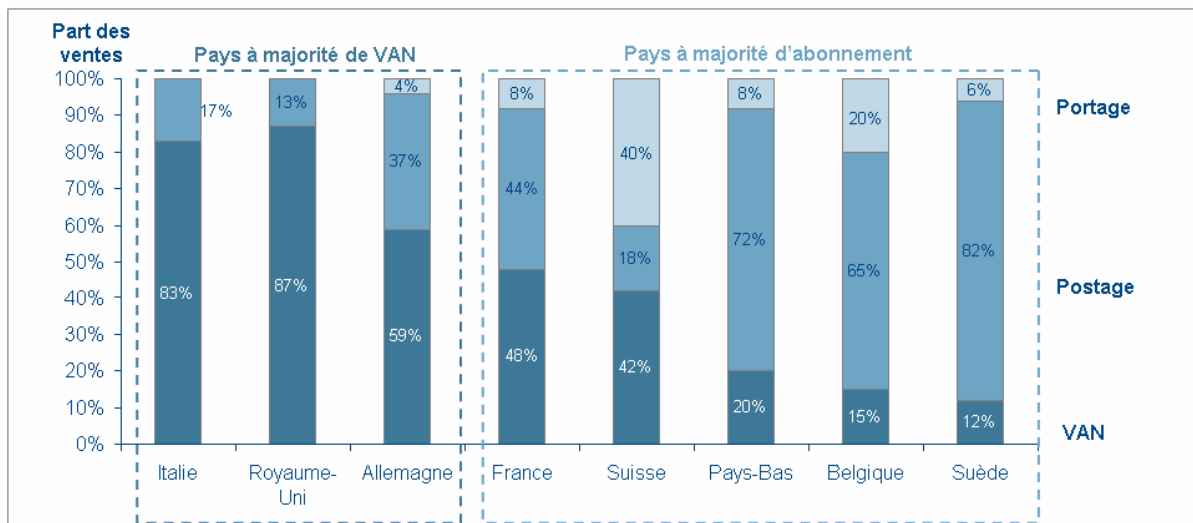
Ce mode de distribution est particulièrement adapté à la presse quotidienne en raison de l'heure de livraison très matinale (avant 7h30) qu'il permet de garantir. Du reste, dans le seul pays où l'opérateur postal est chargé d'une mission de service public de livraison de la presse quotidienne tôt le matin (la Belgique), le dispositif mis en place s'apparente davantage à un service de portage qu'à une distribution postale mutualisée.

La mission estime que le sous-développement du portage de la presse quotidienne, mis en évidence par l'analyse comparative, est une caractéristique essentielle et structurante du marché de la diffusion de la presse en France.

Il fait reposer sur le réseau postal une charge de distribution des quotidiens relativement plus élevée qu'à l'étranger. Cette situation est paradoxale, dans la mesure où le réseau postal est plus coûteux qu'un réseau dédié de portage de la presse, et qu'il offre, pour la presse quotidienne, un service moins adapté que le portage, en raison d'horaires de livraison nécessairement plus tardifs.

S'agissant en revanche de la presse magazine, le portage représente fréquemment le mode de distribution principal, dans les pays où l'abonnement domine.

Répartition des volumes de magazines par canal de distribution



Données recueillies et reconstituées selon la méthodologie Arthur D. Little
Données agrégées

6.3 La France se distingue par la combinaison d'un régime réglementaire développé et de critères d'accès plus souples

Il existe dans la plupart des pays considérés des grilles tarifaires spécifiques à la presse, distinctes de celles appliquées tant au courrier général qu'au courrier industriel, associées à des critères d'accès.

Lorsqu'un tarif réglementé existe, des distinctions sont parfois faites entre les différents types de presse : presse d'information politique et générale en France, quotidiens et hebdomadaires régionaux en Suisse, quotidiens en Belgique (distribution matinale). L'Italie applique des tarifs distincts pour les journaux inscrits au registre des communications, les publications d'associations à but non lucratif (tarifs plus bas), et les autres journaux (tarifs plus élevés), ces derniers ne recevant en outre pas d'aide de l'Etat.

Il existe le plus souvent des conditions de contenu éditorial minimum. Les règles de définition d'un objet postal de presse pouvant accéder au tarif concerné sont généralement moins élaborées qu'en France. Les critères d'accès aux tarifs de presse résultent d'une combinaison de facteurs comme le volume de publicité de l'envoi, le nombre minimum de parutions dans l'année, les publications non gratuites ou présentant un niveau suffisant de vente effective. Les conditions peuvent être plus souples pour un numéro donné. Ainsi, en Italie, l'accès au tarif spécifique permet qu'un numéro isolé puisse contenir jusqu'à 70% de publicité, ce chiffre étant ramené à 45 % en moyenne annuelle.

La définition de ces critères, le plus souvent formels et généraux, relève de l'opérateur postal dans la plupart des cas, en complément des éventuelles dispositions juridiques. Il existe dans quelques pays des registres référençant les titres éligibles aux tarifs préférentiels de presse. C'est le plus souvent l'opérateur qui est chargé de décider des admissions au tarif « presse », y compris dans certains pays dont les tarifs sont administrés. Aucune instance équivalente à la Commission paritaire en termes de missions et de composition n'a été identifiée.

Des critères techniques spécifiques, définis par chaque opérateur conditionnent généralement l'accès aux tarifs de presse, comme le poids (de 1 à 3 kg maximum), le format (dans la plupart des pays, le format boîtes à lettres est imposé ; la France est le pays dont les normes sont les

plus larges : jusqu'à 100 cm sur les trois dimensions), les normes de tri, les volumes par dépôts, ou la présentation de l'adresse.

En synthèse, la France combine :

- un dispositif développé d'autorisation associant le rôle de l'Etat, de la commission paritaire et celui de La Poste (contrôle d'admission);
- et des normes techniques d'accès aux tarifs presse (poids, format) parmi les plus souples.

Le SPMI a entendu préciser que, selon lui, le système français d'accès au tarif (dispositif de la commission tarifaire) est sélectif et contraignant pour les éditeurs.

6.4 Le recours aux offres alternatives demeure variable selon les types de presse

L'ouverture totale du marché postal a été fixée au 1er janvier 2011. En application du principe de subsidiarité, les Etats-membres de l'Union européenne ont la possibilité d'aller au-delà des directives et d'ouvrir totalement leur marché du courrier avant le 1er janvier 2011. Ainsi, le marché du courrier est totalement libéralisé en Suède depuis le début des années 90, en Finlande depuis une dizaine d'années, au Royaume-Uni et en Allemagne depuis début 2008.

En France, l'ouverture du marché du courrier adressé a commencé depuis quelques années et se fait en plusieurs étapes et s'achèvera au 1er janvier 2011, date de l'ouverture totale du marché du courrier.

De manière générale, la part des opérateurs historiques sur les marchés sur lesquels une concurrence sérieuse s'est déjà imposée est en diminution. L'émergence d'une offre alternative sur le segment de la presse est toutefois très variable suivant les types de presse.

Pour les quotidiens, la concurrence s'exerce principalement par l'intermédiaire du marché du portage : la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède et l'Allemagne sont des pays où coexistent plusieurs opérateurs de portage, parfois liés aux éditeurs, ayant une vocation régionale ou nationale.

Pour la presse magazine, l'offre alternative est partout très faible ou négligeable, à l'exception de la Suisse. Lorsque les opérateurs postaux concurrents se sont développés, ils ont rarement atteint une dimension significative dans cette activité (Sandd aux Pays-Bas, CityMail en Suède) ou ont dû abandonner le marché (PIN AG en Allemagne à la suite d'erreurs de gestion, et de la décision du gouvernement allemand d'imposer un salaire minimum pour les postiers).

6.5 L'offre des opérateurs et les engagements de qualité de service

Les niveaux d'offre se révèlent souvent différents de ceux pratiqués par La Poste.

En ce qui concerne les niveaux de service, il apparaît que, si tous les pays pratiquent le J+1, seule la Belgique et la France appliquent le J+4 pour les magazines, tandis que le service non urgent est assuré en J+2 ou J+3 en Italie, en Allemagne, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Finlande, et qu'aucun autre opérateur que La Poste française ne propose le J+7.

En ce qui concerne les niveaux de préparation, seule les postes française et finlandaise proposent quatre niveaux de préparation.

En ce qui concerne les fréquences et horaires de distribution, les pays où les opérateurs assurent une prestation de distribution 5 jours sur 7 sont la Belgique, la Suède, et l'Italie. Les pays qui assurent une prestation de distribution 6 jours sur 7 sont la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suisse. L'engagement d'horaire de distribution n'a été repéré qu'en Belgique. Les postes belge et finlandaise proposent aux éditeurs de quotidiens une distribution matinale.

- En Belgique, le contrat de gestion entre l'Etat et La Poste prévoit une obligation de distribution matinale des quotidiens (avant 7 h 30 du lundi au vendredi et avant 10 h le samedi). Les modalités d'exécution et les dispositions tarifaires de cette prestation font l'objet d'une convention particulière conclue entre l'Etat, La Poste et les principaux éditeurs de presse quotidienne (qui représentent la quasi-totalité des quotidiens belges francophones et flamands). Il s'agit de « portage sur liste multi-titres » à partir d'une douzaine de dépôts créés et installés par La Poste belge auprès des centres d'impressions des éditeurs de la presse quotidienne.
- En Finlande, une douzaine d'opérateurs, dont La Poste finlandaise, propose aux éditeurs de journaux une prestation de distribution matinale pour leurs abonnés, avant 6h30 du lundi au dimanche. Avec 68% de part de marché en terme de volumes, La Poste finlandaise est le 1er opérateur du pays sur cette prestation. La distribution le samedi et le dimanche donne lieu à des régimes tarifaires spécifiques majorés

Des engagements de qualité de service ont été recensés dans quatre pays, et des sanctions financières pour non-respect dans trois d'entre eux (France, Finlande, Royaume Uni).

- France : 97 % pour les quotidiens en J/J+1, 92 % pour les magazines en J+1, 95 % en J+4 et J+7. La mesure de la qualité de service est menée par un organisme externe à chaque parution des titres du panel, et avec des résultats mensuels.
- Royaume-Uni : 91 % pour « Presstream 1 » J+1 et 97,5 % pour « Presstream 2 » J+2 ;
- Belgique : distribution avant 7h30 du lundi au vendredi, et avant 10h le samedi ;
- Finlande : trois niveaux de service : « Presse Pro 01 » (distribution de 95 % des exemplaires le jour ouvré suivant leur dépôt), « Presse Pro 02 » (distribution de 96 % des exemplaires le deuxième jour ouvré suivant leur dépôt) et « Presse Pro 03 » (96 % des exemplaires le troisième jour ouvré suivant leur dépôt). La mesure de la qualité de service est menée par un organisme externe deux fois par an. Le principe de l'indemnisation est prévu et fait l'objet d'une négociation poste/éditeurs.

6.6 Analyse de la structure et des niveaux des tarifs postaux

a) Structure des grilles tarifaires

La plupart des opérateurs structurent leur grille tarifaire par paliers, en fonction du poids. C'est le cas pour l'Italie, la Suisse, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique. Le Royaume-Uni et la Suède font intervenir la tarification linéaire au-delà d'un certain poids. La France et la Finlande combinent une tarification au poids et à l'objet. La Poste française est la seule à appliquer une tarification strictement linéaire dès le premier gramme, bien que fondée sur un double critère au poids et à l'objet. Certains pays, comme l'Allemagne, la Finlande et la Suisse ont opté pour une logique tarifaire assise sur la fréquence, combinée avec une logique d'urgence. Les critères des remises tarifaires varient entre les pays. Le critère du volume est le critère le plus partagé (Allemagne, Suisse, Allemagne, Suède, Finlande).

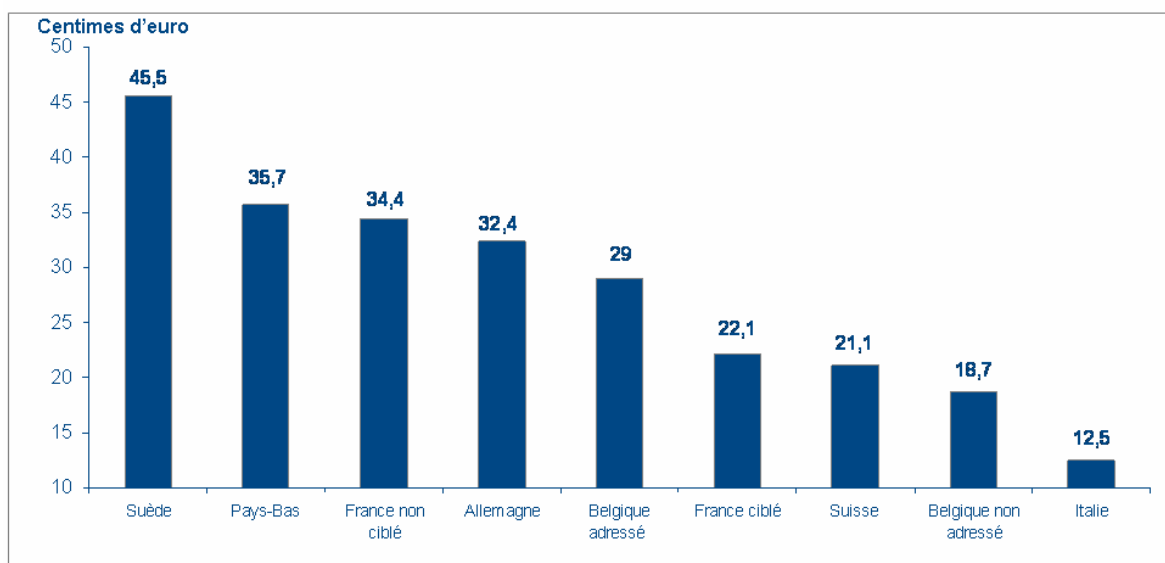
La plupart des pays proposent des tarifs péréqués sur l'ensemble du territoire (quelle que soit la zone de destination et la distance), sauf trois pays. En Allemagne les tarifs de distribution en zones de forte densité offrent, sous certaines conditions, jusqu'à 25 % de réduction et les tarifs de distribution en zones de faible densité et jusqu'à 8 % d'augmentation par rapport au tarif de densité moyenne. En Suède, deux zones de diffusion sont identifiées : métropolitain ou national. En Italie, les tarifs postaux des quotidiens varient selon que la diffusion est nationale, interrégionale, régionale, locale.

b) Comparaison des grilles tarifaires européennes

Les planches ci-dessous comparent les tarifs publics de presse, sur toutes les gammes de poids envisagées dans le cadre du benchmark effectué et sans considération des remises commerciales éventuelles non prévues aux tarifs publics.

Pour les quotidiens, le tarif postal français se situe, à 21,1 centimes en moyenne pour les titres ciblés (90% des volumes diffusés), à un niveau qui le situe dans le bas de la fourchette des opérateurs européens, au niveau du tarif suisse. Le mécanisme du ciblage permet de réduire la facture postale de 12,3 centimes en moyenne, soit environ un tiers du tarif de base.

Tarifs payés pour un quotidien de 170 g sur les produits presse usuels



Source : opérateurs postaux - Ciblage moyen 2007 à 12,3 cts €
 France : ~90% des volumes de quotidiens sont ciblés
 Belgique : distribution adressée : 9% des volumes de quotidiens (23 M ex) ; distribution matinale non adressée : 91% des volumes de quotidiens (226 M ex)

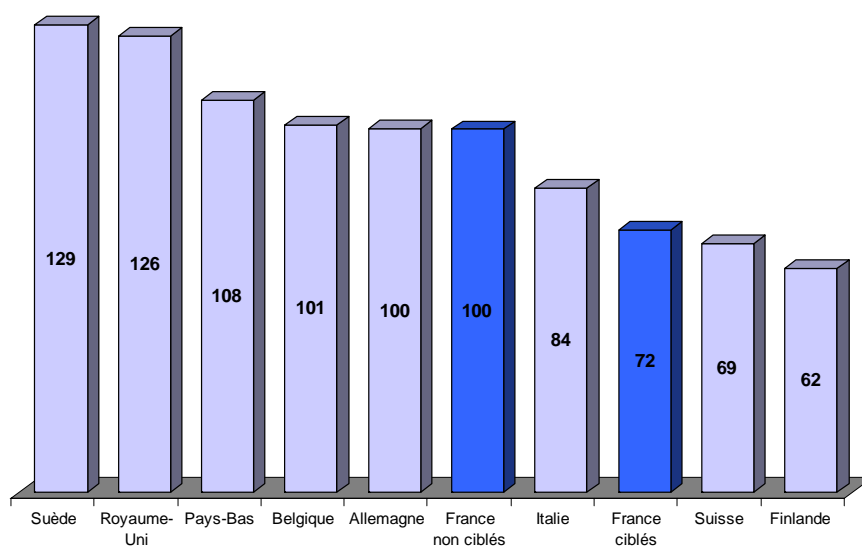
Pour les magazines, la comparaison est rendue plus complexe par la diversité des poids et des formats, et la variété des niveaux d'urgence. Aussi a-t-il été jugé utile de recourir à des références diversifiées (3 niveaux de poids et 2 niveaux d'urgence) pour conduire la comparaison des tarifs postaux. Les résultats détaillés de cette analyse figurent dans l'annexe 8. La mission a synthétisé ces travaux en utilisant un indice global : la moyenne des tarifs utilisés pour chacun des niveaux de poids et d'urgence³⁰.

³⁰ Ce calcul est simplificateur car il n'existe pas un tarif moyen, mais un ensemble de tarifs distincts selon le poids et le niveau de service. De plus, la répartition des volumes entre les niveaux de poids n'est pas homogène.

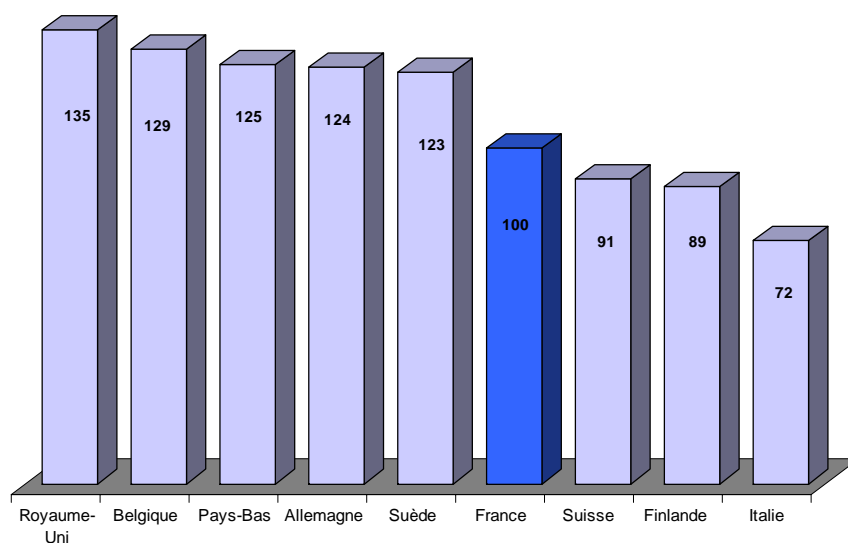
Pour les *magazines urgents* (J+1), et comme pour les quotidiens, dès lors que les publications postaux sont ciblées (les magazines « news », qui représentent 40% des volumes), les tarifs se situent dans le bas de l'échelle, au niveau de la Suisse, et supérieurs à la Finlande – ce pays présentant des tarifs postaux particulièrement attractifs. Les tarifs des magazines non ciblés sont proches en moyenne des tarifs belges et allemands, supérieurs aux tarifs suisses et aux tarifs finlandais, et inférieurs aux tarifs néerlandais, britanniques et suédois.

Pour les *magazines non urgents* (J+2, J+4 et J+7), les tarifs français sont en moyenne supérieurs aux tarifs suisses, finlandais et italiens, et inférieurs aux tarifs suédois, allemands, néerlandais, belges, et britanniques.

Tarifs postaux des magazines en J+1



Tarifs postaux des magazines non urgents



Moyenne de tous les tarifs postaux relevés (base 100 : France, tarif non ciblé). Note : 40% des magazines « urgents » sont ciblés. Sources : opérateurs postaux, analyse mission

Afin de compléter l'analyse des grilles tarifaires, le SPMI a mené une analyse des prix payés (après remises commerciales) par trois magazines types dans les mêmes pays européens. Cette analyse figure aussi en annexe. Il faut préciser que le champ géographique de cette étude n'est pas le même (la Suisse et la Suède n'y figurant pas), et que des hypothèses supplémentaires doivent être faites sur le niveau de diffusion, pour pouvoir tenir compte des remises commerciales, lesquelles sont variables en fonction du nombre d'exemplaires transportés. Enfin, la nature de la méthode utilisée (tests réalisés sur quelques magazines) fait que les poids moyens retenus sont différents de ceux qui ont été utilisés dans l'analyse des grilles tarifaires. Aussi bien, les résultats des deux études ne peuvent être juxtaposés tels quels.

Pour les *tarifs urgents*, la Belgique, qui était légèrement plus chère que la France pour un magazine de poids moyen devient légèrement moins chère, pour les magazines pouvant bénéficier d'une remise commerciale « grands comptes ». Cette analyse montre aussi que l'impact du ciblage permet effectivement à la France d'être peu onéreuse, à un niveau proche de la Finlande et de la Belgique.

Pour les *tarifs non urgents*, c'est aussi la Belgique qui, alors qu'elle était plus chère que la France dans la comparaison des grilles tarifaires (entre +3% et + 25% selon le poids), devient moins chère que la France (de -19% à -33%), après application de la même remise « grands comptes » de 35%. Par ailleurs, si l'Allemagne reste dans tous les cas plus onéreuse que la France, l'écart avec celle-ci se réduit pour les bénéficiaires d'une remise « grands comptes » (de 10%).

Ces données fournissent un éclairage utile, et complémentaire de la comparaison des grilles tarifaires. Elles montrent quel peut être l'impact des négociations commerciales, pour les titres à fort tirage, et dans les pays où les tarifs postaux font l'objet de discussions entre l'opérateur postal et les éditeurs.

Un autre éclairage a été fourni à la mission, par le groupe Bayard, qui diffuse des magazines dans plusieurs pays. Une comparaison a été effectuée sur le titre « Notre Temps », et ses équivalents à l'étranger. Pour ces journaux, le tarif postal français est plus avantageux que les tarifs canadiens, allemands et norvégiens, et plus onéreux que les tarifs néerlandais et belges.

*

Ces analyses confirment que la comparaison des grilles tarifaires doit être entourée de précautions. Complexe à effectuer, cet exercice doit se lire en regard des différences structurelles affectant la fixation des tarifs postaux : nombre de distributions par semaine, dimensions du pays, densité de la population, niveau de soutien public.

La France est le plus étendu des pays de l'Union Européenne, avec une superficie qui est égale à 1,5 fois celle de l'Allemagne, 1,8 fois celle de l'Italie ou de la Finlande et 2 fois celle du Royaume-Uni (sans même parler de la Belgique ou des Pays-Bas). Et la densité moyenne de sa population (100 h/km²), si elle est nettement plus élevée que celles de la Finlande et de la Suède (comptant respectivement 5 et 9 millions d'habitants), est deux à quatre fois plus faible que la densité des autres pays retenus dans le périmètre de comparaison.

Ces différentes caractéristiques n'étant pas sans effet sur le niveau des coûts postaux, il a paru utile de comparer les tarifs postaux appliqués à la presse aux tarifs postaux appliqués aux produits courrier « usuels » de chaque pays, afin de corriger les effets structurels qui viennent d'être rappelés.

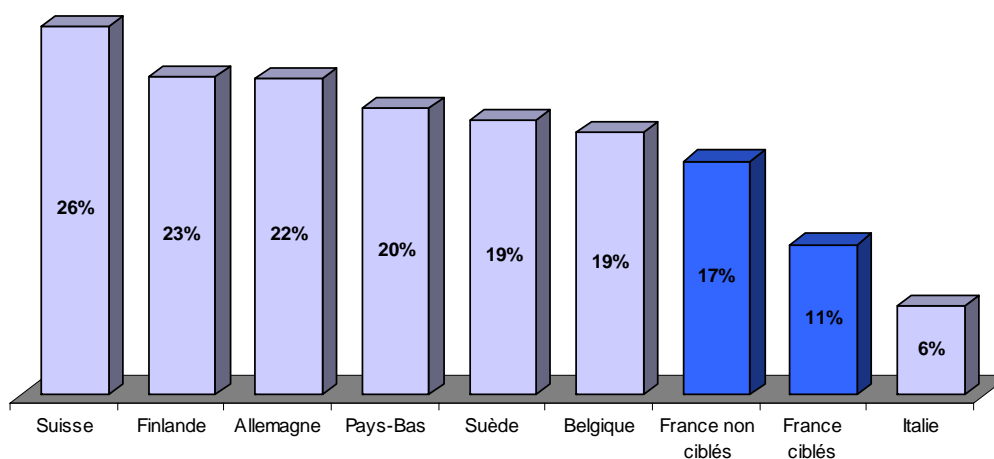
c) Comparaison des tarifs « presse » et des tarifs courrier « usuels »

Le but de cette comparaison est d'évaluer l'attractivité relative de l'offre presse par rapport à celle d'une prestation courrier équivalente dans chacun des pays étudiés. A cette fin, il a fallu identifier pour les produits presse usuels (quotidiens et magazines) de chaque pays un produit courrier substituable, qui correspond à une prestation équivalente en termes de service et de préparation (urgence, conditions de dépôt). Le produit courrier comparable peut par exemple être une lettre urgente en nombre ou un produit de marketing direct.

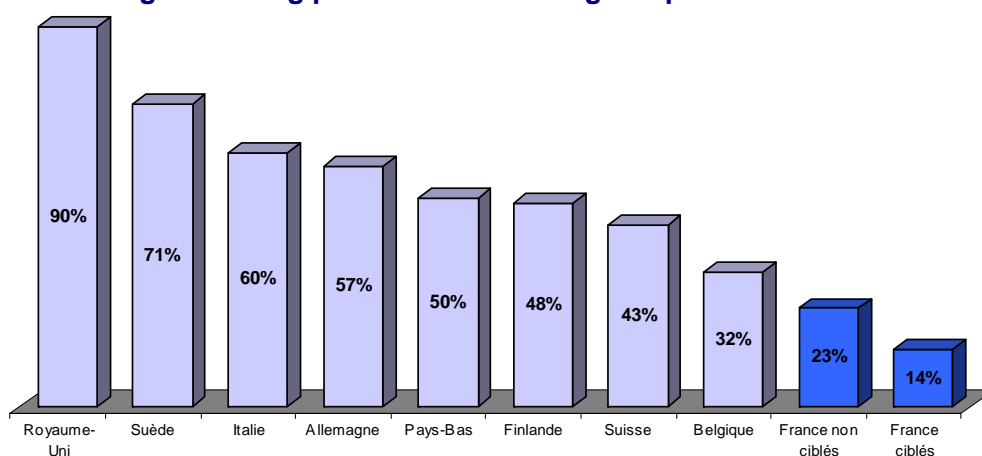
Le tarif presse usuel est rapporté au tarif d'un produit substituable pour mesurer l'écart qui existe entre les deux gammes. Les tarifs presse sont généralement inférieurs aux produits courrier substituables, l'écart étant particulièrement large pour les quotidiens. Cela s'explique par un degré de préparation élevé des envois postaux, des volumes importants, et parfois par des tarifs préférentiels.

La France apparaît être le pays où le rapport entre les tarifs presse et les tarifs des produits courriers comparables est le plus faible (sauf en Italie pour les quotidiens).

Ratios tarifs quotidien 170 g/produit courrier 170 g comparable



Ratios tarifs magazine 240 g/produit courrier 240 g comparable



Moyenne de tous les tarifs postaux relevés. Note : 90% des quotidiens et 40% des magazines « urgents » sont ciblés. Sources : opérateurs postaux, analyse mission

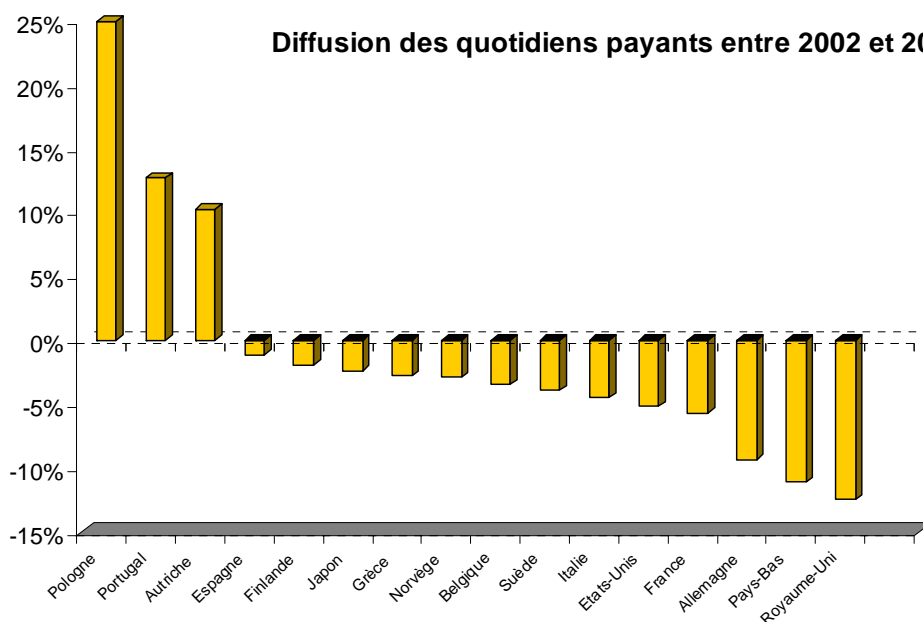
7. L'environnement économique du secteur de la presse et du secteur postal

7.1 Le modèle économique de la presse est fragilisé par l'arrivée du numérique³¹

- a) *La diffusion de la presse payante subit une érosion continue depuis les années 60, mais le nombre de titres augmente et la presse gratuite monte en puissance*

La diffusion de la presse quotidienne nationale d'information générale et politique a reculé de 28% entre 1985 et 2005, et celle de la presse quotidienne locale d'information générale et politique de 10%. Entre ces deux dates, la diffusion de la presse quotidienne d'information politique et générale (nationale et locale) est passée au total de 2,8 milliards d'exemplaires par an à 2,4 milliards, perdant ainsi 400 millions d'exemplaires. La presse quotidienne gratuite d'information, qui n'existait pas en 2000, a atteint en 2007 une diffusion de 500 millions d'exemplaires.

Cette tendance n'est pas propre à la France, mais touche la plupart des nations occidentales, avec des différences selon les pays. La diffusion des quotidiens payants a baissé dans l'Union Européenne de 5,6% entre 2002 et 2006. Mais si on ajoute les quotidiens gratuits, le constat s'inverse : la diffusion de quotidiens a augmenté de 12,2% en cinq ans.



Source: World Association of Newspapers

S'agissant de la presse magazine, on observe un nombre de titres croissant mais une diffusion globale stagnante, si bien que la diffusion moyenne par titre est en baisse.

Globalement, et avec la montée en puissance de la presse gratuite, la diffusion globale de la presse française est stable : 7 milliards d'exemplaires en 2005, soit un chiffre exactement

³¹ Cette section doit beaucoup au rapport de Marc Tessier (La presse au défi du numérique, 2007), et aux études publiées par la DDM sur le secteur de la presse. Cf. Annexe 9 pour les données économiques détaillées.

identique à celui de 2000. La presse payante, en revanche, a connu une baisse de 9,4% de sa diffusion : 4,7 milliards en 2005, contre 5 milliards d'exemplaires diffusés en 2000. C'est donc la presse quotidienne payante, nationale et régionale, qui est principalement concernée par la baisse de la diffusion, les autres catégories de publications connaissant soit une stagnation (magazines), soit une forte hausse (presse gratuite). En 2007, et d'après l'OJD, la diffusion de la presse magazine payante a légèrement baissé (-0,3%), de même que celle de la presse quotidienne payante (-0,7%) ; la presse technique et professionnelle a chuté de près de 10%. Au total, la presse payante recensée par l'OJD a reculé de 0,5% en 2007.

Le nombre de titres disponibles baisse pour les quotidiens (97 en 2005 contre 107 en 1985), mais augmente continûment pour les magazines, quelle que soit la périodicité (1314 mensuels en 2005 contre 1027 vingt ans plus tôt ; 598 hebdomadaires contre 534 en 1985).

b) *Dans un contexte de chiffre d'affaires stagnant, la situation économique de la presse reste tendue, constat devant être nuancé selon les types de presse*

On retrouve en matière de volume d'affaires la même dichotomie que pour la diffusion. La presse payante a connu une baisse de 14% de son chiffre d'affaires en euros constants depuis 2000, correspondant à une baisse de 10% des recettes de vente et de 20% des recettes publicitaires, tandis que la presse gratuite a connu une croissance de 36% de ses revenus. Globalement, le chiffre d'affaires de la presse française est stable en euros courants: 10,6 milliards d'euros en 2006, exactement au même niveau qu'en 2000, soit une baisse de 11% en euros constants.

D'une manière générale la structure ventes (62%) / recettes publicitaires (38%) reste stable, alors qu'au sein des recettes de vente, les produits de la vente au numéro régressent, à l'inverse des recettes tirées de l'abonnement, qui ont progressé de 10,5% depuis 2000.

Chiffre d'affaires de la presse française

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
CA TOTAL	10 012	9 912	9 667	9 640	9 752	9 676	-3,4%
<i>Rappel y compris gratuits</i>	<i>10 645</i>	<i>10 562</i>	<i>10 318</i>	<i>10 351</i>	<i>10 570</i>	<i>10 579</i>	-0,6%
Recettes de Ventes	5 874	5 949	5 940	6 020	6 065	5 997	+2,1%
Part en % sur le CA total	58,7%	60,0%	61,4%	62,4%	62,2%	62,0%	
Ventes au numéro	3 791	3 813	3 736	3 784	3 778	3 695	-2,5%
Vente par Abonnement	2 083	2 135	2 204	2 236	2 287	2 302	+10,5%
Recettes de Publicité	4 137	3 963	3 726	3 620	3 688	3 679	-11,1%
<i>Part en % sur le CA total</i>	<i>41,3%</i>	<i>40,0%</i>	<i>38,5%</i>	<i>37,6%</i>	<i>37,8%</i>	<i>38,0%</i>	
<i>Rappel y compris gratuits</i>	<i>4 771</i>	<i>4 613</i>	<i>4 378</i>	<i>4 330</i>	<i>4 505</i>	<i>4 582</i>	-4,0%
Publicité commerciale	3 252	3 081	2 908	2 861	2 913	2 876	-11,6%

Source : DDM

Les recettes publicitaires de la presse diminuent d'environ 2% par an. La presse reste certes le premier média en termes de recettes publicitaires, et devance toujours la télévision qui affiche un chiffre d'affaires publicitaires qui continue de croître. Mais la part de la presse décroît régulièrement : 40,5% des recettes totales en 2007, contre 42,5% en 2005³².

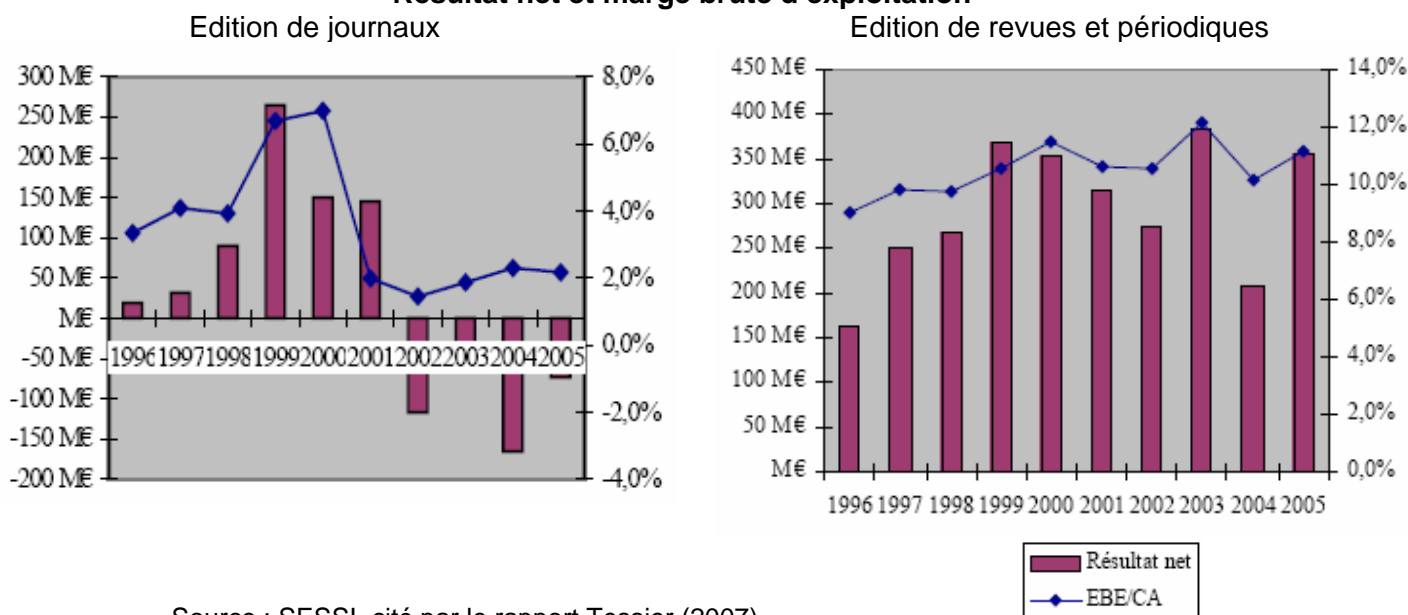
³² Source : IREP et France Pub : Les recettes publicitaires des grands médias en 2007.

Le marché publicitaire français a stagné en 2007, les dépenses de communication des annonceurs n'ayant progressé que de 0,6 % par rapport à 2006, avec un montant total de 32,7 milliards d'euros. La légère hausse du marché s'explique par la place grandissante d'Internet dans les politiques de communication. Les dépenses sur ce média – en achat d'espaces ou en liens sponsorisés – ont progressé de 36,5 % en 2007 à 740 millions d'euros. Les médias traditionnels souffrent, le plus touché étant la radio. La presse a vu ses recettes baisser de 1,8 % en 2007 à 4,8 Mds €, en grande partie à cause de la diminution de 2,4 % de ses revenus publicitaires (3,9 Mds €) alors que les petites annonces progressaient.

Derrière ce recul global de la presse écrite se cachent de fortes disparités. Les quotidiens nationaux ont été les plus affectés par la conjoncture, avec une perte de 10,1 % de leur recettes publicitaires, suivis des quotidiens régionaux (-4,3 %) et des magazines (-3,2%). La presse quotidienne a été pénalisée par la réallocation des budgets des distributeurs à la télévision. Les gratuits d'information ont, eux, bénéficié d'un accroissement de 10,6 % de leurs recettes publicitaires.

Par ailleurs, la situation économique de la presse française n'est pas uniforme. Le secteur des « journaux »³³ traverse une crise économique aiguë, avec une rentabilité opérationnelle qui n'a été en moyenne que de 3,5% du chiffre d'affaires entre 1985 et 2005, et qui est devenue globalement négative depuis 2003, avec des pertes annuelles cumulées dépassant 100 M€. A l'inverse, le secteur des magazines connaît une rentabilité opérationnelle positive, atteignant en moyenne 10,5% entre 1996 et 2005.

Résultat net et marge brute d'exploitation

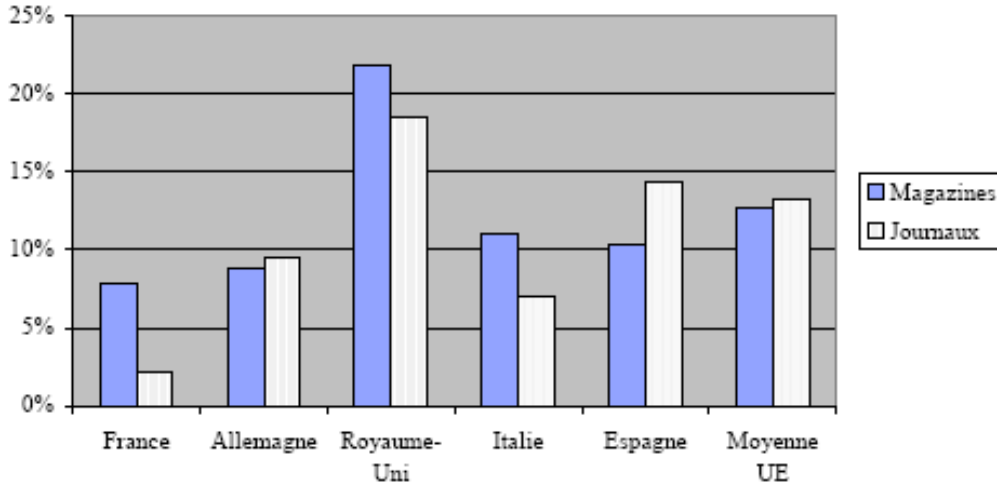


Les derniers chiffres consolidés connus, portant sur l'année 2006, font apparaître un taux de marge brute d'exploitation (EBE/CA) de 2,4% pour les journaux et de 9,9% pour les « revues et périodiques » (source DDM). Ces données sectorielles sont cohérentes avec les résultats financiers individuels publiés par les groupes cotés en bourse.

³³ Le SESSI distingue deux catégories de titres, les « journaux », catégorie regroupant les quotidiens et la presse gratuite, et les « revues et périodiques » qui regroupent le reste de la presse (essentiellement les magazines).

Comme le souligne Patrick Le Floch, « *il est impossible de parler dans l'absolu d'une crise de la presse : de nombreux titres (en particulier dans la presse magazine grand public et la presse professionnelle) se portent bien. Mais il y a bien une crise de la presse quotidienne d'information politique et générale* »³⁴. Pour autant, les différentes contraintes qui pèsent sur le secteur, aboutissent à ce que celui-ci ait une rentabilité globale plus faible que dans les autres pays de l'OCDE, particulièrement en ce qui concerne les journaux.

Marge opérationnelle des journaux et des magazines dans l'Union Européenne



Source : Commission Européenne, cité par le Rapport Tessier (2007)

- c) *L'arrivée du numérique et des nouveaux médias fragilise le modèle économique de la presse*

L'arrivée d'un nouveau média ne fait pas disparaître les médias existants. Mais l'apparition de nouveaux médias ou de nouveaux supports affecte l'équilibre du marché, remet en cause les positions acquises et fragilise les modèles économiques sur lesquels se sont bâtis les médias traditionnels. Le mouvement mondial de recul de la diffusion de la presse quotidienne payante s'explique en premier lieu, dans une perspective historique, par l'apparition de médias concurrents : la radio, la télévision, et aujourd'hui Internet. Le numérique n'est donc pas le premier responsable du déclin de la diffusion de la presse, mais il accélère les évolutions en cours, catalyse les changements à l'œuvre, et révèle les faiblesses du secteur.

Le développement d'Internet et des nouveaux supports numériques a des impacts directs sur la presse. Le temps disponible pour la lecture de la presse traditionnelle diminue, comme d'ailleurs celui qui est consacré à la télévision. La fonction d'information de la presse est battue en brèche par l'immédiateté et la disponibilité permanente d'Internet. Les usages évoluent, particulièrement chez les jeunes, dans le sens d'une interactivité croissante, et d'une production permanente d'information par les consommateurs eux-mêmes (sites communautaires, développement du « Web 2.0 »).

La presse s'adapte naturellement à ses évolutions, développe sa présence sur Internet, ouvre des forums sur ses sites, et cherche à être présente sur les nouveaux supports. Mais elle s'y trouve en concurrence avec les nouveaux géants de l'Internet, qui génèrent des audiences sans commune mesure avec celles de la presse traditionnelle, captent par conséquent une part

³⁴ Patrick Le Floch, « La fin d'un modèle ? », Ceras - revue *Projet* n°290, Janvier 2006.

croissante des revenus publicitaires mondiaux, et disposent de moyens financiers désormais beaucoup plus importants. La capitalisation boursière de Google, société qui a tout juste dix ans, atteignait fin avril 140 milliards de dollars, tandis que son chiffre d'affaires 2007 était de 16,6 milliards de dollars et son résultat opérationnel de 5 milliards.

Ces tendances ne sont pas sans effet sur le modèle économique de la presse. La gratuité se développe rapidement dans les modes d'accès à l'information, avec Internet et la presse gratuite. Ce modèle « gratuit », c'est-à-dire financé par la publicité, impacte directement un secteur qui tire, comme on l'a vu, près de 40% de ses recettes de la publicité.

Les dépenses des annonceurs se dirigent de plus en plus vers Internet. Ce support a capté en 2007 près de 850 M€ de recettes publicitaires (publicité classique + liens sponsorisés), soit davantage que la radio, ou encore plus de 7% des recettes des grands médias. La croissance annuelle du support « Internet » ressort actuellement à plus de 30% par an et ne semble pas se ralentir. L'effet d'éviction sur la presse payante est manifeste et ne devrait pas s'amoinrir dans les prochaines années.

L'incertitude créée par ces mouvements est d'autant plus préoccupante pour la presse que l'insuffisance de sa rentabilité rend le financement des investissements nécessaires plus difficile à assumer.

d) *Face à cette situation les éditeurs s'adaptent et cherchent à fidéliser leur lectorat par le biais de l'abonnement, ce qui passe par un développement du portage*

Il faut tout d'abord relever que, si le paysage d'ensemble paraît particulièrement incertain et contraignant, il serait erroné d'en conclure à un déclin inévitable du média papier. Comme le souligne le rapport de Marc Tessier, « *le succès foudroyant des quotidiens gratuits semble montrer que la désaffection française vis-à-vis des quotidiens et de la presse en général est presque autant liée à un problème de contenu de l'offre et de distribution qu'à une absence de demande ou à une concurrence plus forte qu'ailleurs avec les autres médias* ».

Les résultats de l'étude « d'audience » de la presse pour l'année 2007³⁵ montrent d'ailleurs que le lectorat de la presse a progressé l'année dernière pour toutes les familles de presse. L'effet des élections politiques du printemps 2007 est à considérer, mais le mouvement s'est prolongé au-delà de cette période. L'audience de la presse quotidienne a progressé de 1,9%, en raison principalement de la croissance du lectorat des quotidiens urbains gratuits (+6,6%), tandis que l'audience de la presse magazine connaissait aussi une reprise (+1,5% pour les titres hebdomadaires et +3,8% pour les titres bimensuels).

La force des marques traditionnelles de la presse ne se dément pas et constitue une plateforme de développement solide. Chaque semaine, près de trois français sur quatre ont un contact avec une marque de presse quotidienne : 60% pour la presse quotidienne régionale, 37% pour la presse quotidienne et 12% pour la presse quotidienne urbaine gratuite.

La mission partage le constat fait sur le rôle des questions liées à la distribution dans la situation actuelle de la presse française. Il faut rappeler que deux canaux de distribution sont utilisés par les éditeurs : la vente au numéro d'un côté, qui représente environ la moitié de la diffusion, et la vente par abonnement de l'autre (distribution postale et portage).

³⁵ Audipresse « La lecture de la presse a progressé en France en 2007 dans toutes les familles de presse », 11 mars 2008.

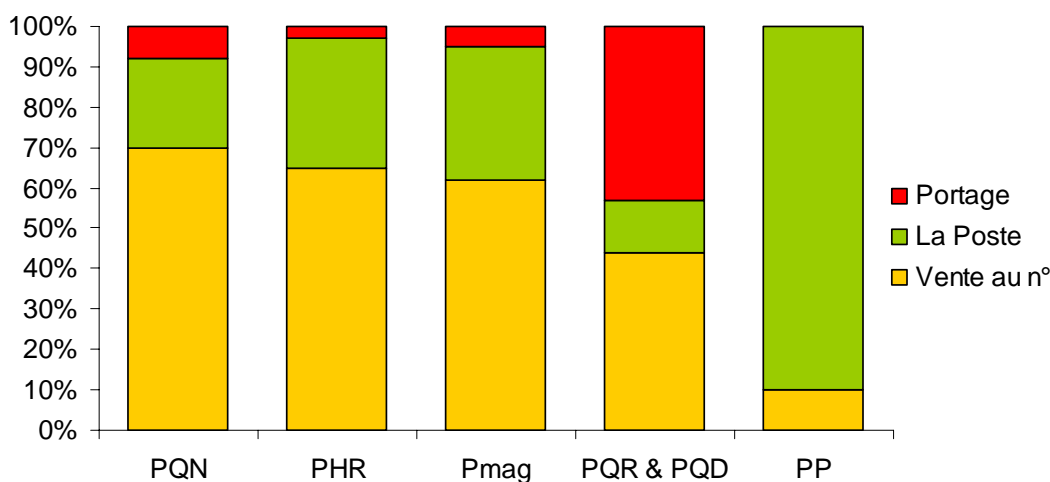
La vente au numéro connaît un déclin, dont les causes ont été analysées par ailleurs (nombre insuffisant de points de vente, encombrement des linéaires, rémunération insuffisante des diffuseurs de presse, rigidités de fonctionnement) et n'entrent pas dans le champ d'intervention de la mission. Les efforts en cours pour relancer la vente au numéro, dans le cadre du plan « Défi 2010 » mis en place par les NMPP sont essentiels et doivent être salués.

La vente par abonnement est devenue d'autant plus cruciale qu'elle présente des avantages manifestes pour les éditeurs : fidélisation du lectorat, absence de retours (les invendus), avance de trésorerie pour les éditeurs, utilisation des bases de données abonnés à des fins de marketing. Dans un contexte marqué par un relatif désamour des consommateurs à l'égard des médias traditionnels, et une fragmentation accrue des audiences, l'établissement de relations durables avec des abonnés fidèles devient un enjeu stratégique.

Avec la baisse des ventes au numéro, l'abonnement dépasse légèrement la vente au numéro dans la distribution de la presse française, et se répartit entre acheminement postal (31%) et portage (20%). Mais la situation est très différente selon les familles de presse.

La presse quotidienne est moins portée en France que dans les autres pays où l'abonnement domine. Les titres de presse quotidienne régionale ont su développer depuis de nombreuses années des réseaux de portage qui ont permis de fidéliser leur lectorat, et de mieux résister en termes de diffusion. Aussi bien, la PQR est-elle la seule famille de presse dont le taux de portage est significatif (43% de sa diffusion), alors que la presse quotidienne nationale ne recourt à ce mode de distribution qu'à hauteur de moins de 10%.

Répartition de la distribution selon les familles de presse



Source : Office de justification de la diffusion (données 2006)

La Poste est majoritaire – de façon massive – dans la presse technique et professionnelle (plus de 90%), dans la presse magazine nationale d'information générale et politique (les « news-magazines ») ainsi que pour bon nombre de catégories de la presse magazine spécialisée (presse des jeunes, presse économique, presse familiale, culturelle...).

Les autres catégories de presse n'ont pu mettre en œuvre une telle stratégie de substitution à la distribution postale, ce que souligne Patrick Le Floch : « les questions relatives à l'abonnement ne se posent pas dans les mêmes termes pour l'ensemble de la presse, en raison

des différences tenant à la périodicité des publications et la spécificité des contenus »³⁶. Jusqu'à présent, c'est surtout la PQR qui a eu la possibilité d'arbitrer en faveur du portage une distribution qui est concentrée sur une zone géographique délimitée.

De ce fait le marché du portage reste composé d'une multitude de petites entreprises locales desservant une zone limitée, et il ne se trouve pas d'opérateurs capable de procéder à de la distribution multi-titres sur l'ensemble du territoire. Or l'expérience montre que, dans les zones où le portage de la presse quotidienne est très développé (comme en Alsace, où il dépasse 85% de la distribution pour les deux grands quotidiens régionaux), la diffusion de la presse est aussi plus importante.

L'arbitrage en faveur du portage pourrait s'avérer un facteur clé pour le développement de l'abonnement, à condition que l'offre de portage continue à se développer et à s'industrialiser, pour offrir aux autres familles de presse des prestations attractives. Le portage offre en effet une qualité de service, par la livraison très matinale des journaux (avant 7h30), que la distribution postale ne sera jamais en mesure d'assurer, sauf obligation spécifique proche du portage comme en Belgique.

La mission considère que le développement du portage de la presse, notamment celui de la presse quotidienne, devrait être recherché par les éditeurs et facilité par les pouvoirs publics.

7.2 Le marché postal va faire face à l'ouverture totale à la concurrence en 2011

a) Le marché postal français

Les activités postales et les marchés connexes de distribution d'objets génèrent un revenu d'environ 15 milliards d'euros en 2006 pour un volume de 39 milliards d'envois. Le segment qui engendre le plus de volume est celui de la publicité non adressée, avec 18,6 milliards d'envois. Mais celui qui génère le plus de revenus est celui des envois de correspondance distribués en France qui, avec 8,4 milliards d'euros, représente plus de la moitié des revenus sur l'ensemble de ces marchés³⁷.

Le volume total des objets distribués diminue d'environ 1% par an, mais les revenus associés continuent de croître du fait des augmentations de tarifs et du déplacement de la demande vers des offres à plus forte valeur ajoutée.

La part des envois de correspondance provenant des entreprises s'élève à plus de 80%. Le trafic industriel, c'est-à-dire les envois de plus de 400 plis, représente 58% des envois de correspondance. Les deux tiers des envois distribués en France sont à destination des particuliers. En 2006, 83,5% des envois de correspondance distribués en France relèvent du monopole postal, c'est-à-dire des envois inférieurs à 50 grammes. Le marché du colis se révèle une activité dynamique. La croissance du volume est portée par celle du commerce électronique dont le nombre de transactions augmente fortement.

³⁶ Patrick Le Floch, Les coûts de distribution par abonnement de la presse, Etude commandée par la direction du développement des médias, 2008.

³⁷ Source : ARCEP, Observatoire des activités postales, octobre 2007.

Activités postales et marchés connexes de distribution - Volumes des envois
en millions

Objets adressés	2005	2006	Evolution
distribués en France			
Envois de correspondance	16 806	16 540	-1,6%
Lettres et colis remis contre signature	276	279	1,1%
Colis	638	665	-
dont colis "ordinaire"	358	365	2,0%
dont express colis légers*	280	300	-
Distribution de la presse aux abonnés**	2 789	2 710	-2,8%
Total des objets adressés distribués en France	20 509	20 194	-1,5%
distribués à l'Export			
Envois de correspondance	523	480	-8,1%
Colis "ordinaire"	7	8	18,0%
Presse	28	27	-2,8%
Total des objets adressés Export	558	516	-7,5%
Objets non adressés			
Total publicité non adressée	18 570	18 568	0,0%

Source : ARCEP, Observatoire des activités postales

b) *L'ouverture totale à la concurrence en 2011*

Le marché postal est déjà ouvert à la concurrence : 55% du chiffre d'affaires réalisé par le groupe La Poste (hors services financiers) est réalisé en secteur concurrentiel. Mais sa part de marché reste encore dominante, en raison notamment du maintien d'un secteur réservé. Depuis le 1er janvier 2006, le secteur réservé à La Poste se limite à la distribution des envois de correspondance intérieure ou en provenance de l'étranger, d'un poids inférieur à 50 grammes et d'un prix inférieur à deux fois et demi le tarif de base. Ce secteur réservé disparaîtra à la fin de l'année 2010.

A ce stade du processus de libéralisation, plusieurs opérateurs sont présents sur différents segments de marché. Au 31 décembre 2006, outre La Poste, 9 opérateurs étaient autorisés par l'Arcep à exercer des prestations de services postaux non réservés relatifs aux envois de correspondance, dont Adrexo, qui est le seul opérateur alternatif offrant une couverture géographique quasiment nationale, et d'autres acteurs, qui détiennent une très faible part de marché et interviennent sur des marchés de niche géographiquement délimités et sur des relations interentreprises. D'autres opérateurs postaux européens ont été autorisés par l'ARCEP à intervenir sur la correspondance transfrontalière sortante non réservée. La Poste détient encore environ 85% de ce marché, sur lequel une concurrence de fait s'exerce depuis une quinzaine d'années,

Parallèlement à l'ouverture à la concurrence, on devrait assister à l'émergence de concurrents dont le modèle économique repose sur un écrémage des marchés les plus rentables. Cet écrémage sera d'autant plus sensible que l'opérateur postal doit appliquer une péréquation tarifaire géographique pour certains flux, le tarif péréqué étant par nature supérieur à ceux pouvant être pratiqués par un concurrent dans une zone rentable.

Le contexte géographique et démographique induit une grande hétérogénéité des coûts de réseau et distribution (le coût étant lié à la densité), la France étant le pays le plus étendu de l'Union Européenne, avec une densité moyenne plus faible que dans les autres grands pays (Allemagne, Italie, Royaume-Uni), et avec un fort contraste entre les zones denses et les zones peu denses.

L'exemple des pays qui ont supprimé le secteur réservé, montre que l'ouverture complète à la concurrence du secteur ouvre un espace de viabilité économique à quelques opérateurs alternatifs, capables de constituer un réseau de distribution performant. On y observe ainsi deux types de stratégies pour de nouveaux entrants reposant sur l'écroulement des marchés les plus rentables :

- le courrier industriel non urgent. Il s'agit des envois de type courrier de gestion (factures, relevés bancaires, ...) et publicité adressée, émis par un nombre restreint d'entreprises à destination d'un grand nombre de destinataires (particuliers ou entreprises) ;
- et le courrier local, émis par des entreprises ou des communautés, qui envoient régulièrement du courrier urgent ou non urgent dans la même zone (ville, agglomération, zone d'activités...), à destination d'entreprises ou de particuliers. Ce type de flux peut être attractif pour des distributeurs locaux qui sont en mesure d'apporter un niveau de qualité de service supérieur à l'opérateur historique

Dans certains pays de l'Union européenne, la libéralisation des marchés du courrier est déjà avancée, et sur les segments où elle s'exerce, la concurrence se renforce progressivement. C'est le cas en particulier sur les marchés du courrier industriel (le courrier des grands émetteurs) à destination des zones les plus denses. Dans les segments libéralisés du courrier, la part de marché des opérateurs alternatifs peut dépasser 20% ; sur l'ensemble du marché du courrier, elle atteint 10% quelques années après l'ouverture.

*Part de marché des opérateurs postaux historiques
dans le marché du courrier*

	2002	2003	2004	2005	2006
Allemagne	97,2%	97,2%	97,2%	97,2%	91,4%
Pays-Bas	98,8%	97,5%	95,8%	91,5%	88,3%
Suède	93,7%	93,0%	92,0%	92,0%	91,1%

Source : rapports annuels des régulateurs

c) *L'opérateur postal historique et ses concurrents européens*

Le groupe La Poste a réalisé en 2007 un chiffre d'affaires de 20,8 Mds€ d'euros, en croissance de 3,8%, et se répartissant ainsi : 55% pour le courrier (11,6 Mds €), 15% pour l'express (3,2 Mds €), 6,3% pour le colis (1,3 Mds €) et 23% pour les services financiers (4,7 Mds €). Si les volumes transportés dans le domaine du courrier continuent de baisser (-1% en 2007), en raison principalement de la concurrence du courrier électronique, le chiffre d'affaires du courrier connaît une croissance modérée (+2%) qu'expliquent les augmentations de tarifs et le renouvellement de l'offre de produits et services.

Tous les autres segments d'activité de La Poste connaissent en revanche une croissance soutenue : +6,8% pour l'express, +7,4% pour le colis, +5% pour les services financiers. La Poste a par ailleurs confirmé en 2007 l'amélioration de ses performances opérationnelles, avec une marge d'exploitation dépassant 6% du chiffre d'affaires.

CHIFFRES CLÉS

En millions d'euros	2006 retraité	2007	Variation	Variation comparable*
Chiffre d'affaires	20 129	20 819	+ 3,4 %	+ 3,8%
Excédent Brut d'Exploitation	1 687	2 029	+ 20 %	+ 5 %
Résultat d'Exploitation	942	1 285	+ 36 %	+ 10 %
Résultat net part du Groupe	812	943	+ 16 %	
Marge d'Exploitation	4,7 %	6,2 %	+ 1,5 point	

* A périmètre et change constants ; hors mouvements sur provision Epargne Logement ; hors diminution du taux de cotisation retraite des agents fonctionnaires.

La Poste est le deuxième opérateur postal européen, derrière le groupe Deutsche Post World Net (DPWN), qui détient la société DHL, et dont le chiffre d'affaire a atteint 63,5 Mds € en 2007. L'activité « courrier » de DPWN a généré 15,5 Mds € en 2007, et dégagé un résultat opérationnel de 2 Mds €. Royal Mail est le second groupe postal européen (12 Mds € de chiffre d'affaires en 2006-2007) et TNT Group le troisième (11 Mds € de CA en 2007).

Le positionnement des principales postes européennes qui se sont installées sur les autres marchés européens s'effectue par le biais de filiales ou de "joint-ventures". TNT et Deutsche Post World Net ont ainsi déployé des moyens importants, au cours de ces dernières années, pour se centrer sur les marchés-clés en Europe, mais aussi Outre-Atlantique et en Asie. Les groupes DPWN et TNT sont nettement plus internationalisés que La Poste et Royal Mail. TNT et DPWN ont aussi renforcé leurs positions à l'échelle internationale dans l'express. Avec 10 % de part de marché sur le transport de colis en Europe La Poste est le troisième acteur européen sur le courrier transfrontalier après DPWN (22 %) et TPG (11%).

La Poste est dans sa partie courrier, colis et express, au service des entreprises pour plus de 90% de ses activités, des petits professionnels aux grands utilisateurs : banques, grands facturiers, vente par correspondance

En matière de courrier domestique, une cinquantaine de grands clients représentent un tiers du chiffre d'affaires de La Poste. Les marges sont très concentrées sur le trafic expédié en gros volume, par peu d'entreprises et à destination de zones urbaines où sa distribution est moins coûteuse qu'en zone rurale. Le marché du courrier égrené reste le domaine quasi exclusif de l'opérateur historique, peu susceptible de subir une concurrence frontale.

*

En résumé, La Poste va devoir dans les prochaines années, affronter différents défis :

- le déclin du courrier « papier » qui subit la concurrence du courrier électronique ;
- la suppression du secteur réservé à la fin de 2010 et l'arrivée de nouveaux concurrents nationaux ou européens, développant des stratégies d'écroulement des marchés les plus rentables ;
- la poursuite de la modernisation de son appareil industriel, dans un contexte d'un opérateur public subissant des contraintes propres à son statut.

8. Propos d'étape

Le désamour relatif des consommateurs pour les médias traditionnels s'exprime par une fragmentation accrue des audiences, et un fréquent vagabondage entre de multiples sources d'information et de divertissement, apportées par différentes plateformes numériques. Les médias deviennent des « contenus », consommés à toute heure de la journée, sur des supports variés, et transportés sur des réseaux fixes ou mobiles.

Dans cet environnement particulièrement mouvant, la presse payante est concurrencée à la fois par les nouveaux médias numériques et par la presse gratuite, qui étendent leur audience et leur part du marché publicitaire. Elle perd chaque année un peu de sa substance économique.

Les nécessaires efforts d'adaptation que le secteur doit consentir sont rendus plus difficiles par la faiblesse de sa rentabilité, qui est une des plus basses en Europe, ce dont il est nécessaire de tenir compte. La presse « *souffre de handicaps structurels spécifiques au niveau de sa fabrication et de sa distribution. La comparaison avec les pays étrangers est éclatante : la modernisation de la presse française prend du retard* »³⁸.

Dans ce contexte, aggravé par le déclin de la vente au numéro, le développement de l'abonnement constitue pour la presse une réponse stratégique, présentant nombre d'avantages – à commencer par la fidélisation des lecteurs.

Aussi la mission est-elle convaincue que tous les moyens méritent d'être mobilisés par les éditeurs, leurs partenaires, et les pouvoirs publics, pour favoriser l'abonnement de presse en France.

Cela passe au premier chef par le développement du portage, dont la comparaison internationale a montré la faiblesse dans notre pays et qui peut de surcroît fournir une source non négligeable d'emplois de service. Le marché du portage doit pouvoir prendre son essor, dans des conditions de concurrence et de transparence permettant de donner leur chance à tous les projets qui se présenteront.

Cela passe aussi par l'établissement de relations durablement assainies avec La Poste.

Le transport postal de la presse est structurellement et lourdement déficitaire, en dépit des progrès réalisés, lesquels résultent des efforts conjoints de l'opérateur et des éditeurs de presse.

Cette situation n'est pas, à terme, soutenable.

Elle crée une incertitude juridique et un déséquilibre économique qui sont préjudiciables à l'établissement de relations durablement apaisées, créatrices de valeur pour les deux partenaires, et sécurisantes pour l'Etat. Un des nombreux paradoxes de la situation actuelle est en effet qu'elle laisse insatisfaits les trois partenaires concernés.

L'achèvement de l'ouverture à la concurrence du marché postal, à l'horizon 2011, fournit l'occasion de jeter les bases de nouvelles relations - et même nous y contraint. Il invite à clarifier les champs d'intervention respectifs du service universel postal et du service public de transport de la presse.

*

³⁸ In : Rapport Tessier (2007), précité.

L'Etat, les éditeurs, et le groupe La Poste se sont réunis fin avril, sous l'égide de la mission. Ils sont convenus de rechercher ensemble des solutions durables et pérennes aux problèmes posés.

Ils ont adopté un « agenda de travail » pour aborder, d'ici la fin du mois de juin, date prévue pour l'achèvement des négociations, quatre thèmes permettant d'élaborer un nouvel accord tripartite :

- le « socle » des relations futures entre les éditeurs, La Poste et l'Etat, incluant les notions de service public et de service universel, leurs périmètres respectifs, les critères essentiels des tarifs applicables, l'articulation éventuelle avec le marché du portage, l'architecture juridique et contractuelle, et le cadre des aides publiques ;
- les aspects industriels de la relation entre La Poste et les éditeurs de presse, dans le cadre du déploiement de la nouvelle organisation logistique de l'opérateur, les modalités de communication, d'information, de concertation sur cette organisation, les synergies possibles avec d'autres opérateurs (messageries de presse, éditeurs) ;
- le champ des prestations apportées, de leur qualité, de leurs coûts et des tarifications associées, dans une logique de performance commerciale et industrielle ;
- les conditions de sortie de l'accord actuel et la gestion de la transition.

Cet agenda de travail fournit un cadre à la discussion et aux négociations qui peuvent désormais s'ouvrir, en s'appuyant sur le diagnostic élaboré conjointement lors de la première phase de la mission.

Il permettra à la mission de formaliser les propositions qu'elle doit présenter aux pouvoirs publics, afin d'éclairer les choix qu'ils seront amenés à faire dans les domaines relevant directement de la compétence de l'Etat: le niveau des aides publiques, la structure du système d'aides, et les questions liées au périmètre du service public de transport de la presse.

La mission est convaincue que ces propositions auront d'autant plus de poids et de pertinence qu'elles pourront s'appuyer sur un accord préalable entre les parties à la négociation.

Marc Schwartz

Mai 2008



La ministre de
l'économie, des
finances et de
l'emploi

La ministre de la
culture et de la
communication

Le ministre du
budget, des comptes
publics et de la
fonction publique

Le secrétaire d'Etat
chargé des
entreprises et du
commerce extérieur

15 JAN. 2008

Monsieur Marc SCHWARTZ
Conseiller référendaire à la Cour des Comptes

Monsieur le Conseiller référendaire,

Le secteur de la presse bénéficie de la part de La Poste de tarifs préférentiels pour son transport et sa distribution, visant à préserver le pluralisme de l'information et l'égal accès des titres et des lecteurs à l'abonnement postal sur l'ensemble du territoire. Dans ce cadre, La Poste reçoit une compensation financière de la part de l'État. La question de la répartition de la charge financière entre les différents intervenants est un problème sensible aux répercussions notables tant sur les résultats des entreprises de presse et de La Poste que sur l'équilibre des finances publiques.

Les négociations entre les entreprises de presse, La Poste et l'État, conduites en 2003-2004 sous l'égide de M. Henri Paul, ont abouti à un protocole d'accord signé le 22 juillet 2004, par les représentants des éditeurs et le président de La Poste, en présence du ministre de la culture et de la communication et du ministre délégué à l'industrie.

Destiné à définir un nouveau cadre de relations entre l'État, la presse et La Poste, cet accord détermine les conditions de prise en charge, d'acheminement, de traitement et de distribution de la presse par La Poste pour quatre années (2005 à 2008). Il prévoit, d'une part, une revalorisation progressive et maîtrisée des tarifs préférentiels accordés à la presse, nécessaire pour permettre à La Poste de consolider sa situation financière dans un contexte marqué par l'évolution de son environnement réglementaire, économique et concurrentiel et, d'autre part, des efforts renforcés de la part de La Poste en termes de qualité de service et de maîtrise des coûts.

Le système d'une aide unique versée à l'opérateur postal prévalant jusqu'au 31 décembre 2004 a fait place à deux aides distinctes, correspondant à deux objectifs clairement identifiés : une aide à l'exemplaire pour la diffusion postale de la presse d'information politique et générale, versée à La Poste pour le compte des éditeurs, destinée à favoriser le pluralisme de l'information, et une aide à la distribution en zones peu denses, compensant une partie des surcoûts liés à l'acheminement dans les zones considérées et permettant ainsi le maintien d'un tarif égal sur tout le territoire. La dotation globale, objet de deux inscriptions budgétaires distinctes, a été arrêtée à 242 M€ par an pour la durée de l'accord. Une convention a été conclue en février 2005 entre l'État et La Poste pour établir les modalités concrètes de gestion de l'aide publique.

Malgré les engagements de l'Etat, l'effort des éditeurs en matière tarifaire, et l'amélioration des performances de La Poste en matière d'organisation et d'industrialisation du service de l'acheminement et de la distribution de la presse, cette activité continue de générer un déficit structurel important dans les comptes de l'opérateur postal.

Les accords du 22 juillet 2004 prévoient l'organisation d'une réunion sous l'égide de l'État, six mois au moins avant la fin de la période couverte par les accords, afin d'examiner les conditions d'évolution du système tarifaire et d'aides publiques établi dans le cadre du protocole, compte tenu notamment de l'évolution de l'environnement économique et concurrentiel, et d'envisager en tant que de besoin la mise en place d'un dispositif d'accompagnement spécifique.

Dans ce contexte, nous souhaitons vous confier la mission de réaliser un bilan contradictoire des accords du 22 juillet 2004 puis de proposer, après avoir recueilli les propositions de chaque partie prenante et intégré les éléments pertinents que pourraient apporter les comparaisons internationales, d'une part, le futur cadre des relations entre la presse et La Poste et, d'autre part, le nouveau cadre du soutien public à l'acheminement des abonnements de presse, englobant à la fois l'aide au transport postal et l'aide au portage.

Vos propositions devront tenir compte du calendrier prévu par le projet de directive relative aux activités postales, qui prévoit la fin du secteur réservé aux activités courrier de moins de 50 grammes au 31 décembre 2010, date à partir de laquelle La Poste sera donc une entreprise entièrement en concurrence ayant vocation à couvrir l'ensemble de ses coûts. Vos travaux pourront à cet égard utilement s'appuyer sur les résultats de la mission confiée au conseil général des technologies de l'information et à l'inspection générale des finances sur l'évaluation du coût net des obligations de service universel et des autres obligations de service public.

Nous souhaitons disposer de vos éléments de diagnostic pour le 30 avril et de vos propositions pour l'avenir pour le 31 mai prochain.

Les administrations concernées, notamment la direction du développement des médias, la direction générale des entreprises et la direction du budget, sont à votre disposition pour vous apporter leur concours dans votre mission. L'agence des participations de l'Etat pourra également être consultée en tant que de besoin. Vous pourrez enfin bénéficier du concours d'un rapporteur adjoint.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller référendaire, l'expression de notre considération distinguée.

Christine LAGARDE

Christine ALBANEL

Eric WOERTH

Hervé NOVELLI