



Bruxelles, le 24.1.2019
C(2019) 309 final

<p>Dans la version publique de la présente décision, des informations ont été supprimées conformément aux articles 30 et 31 du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces articles concernent notamment la non-divulgaration des informations couvertes par le secret professionnel. Les informations supprimées sont indiquées au moyen de crochets [...].</p>		<p style="text-align: center;">VERSION PUBLIQUE</p> <p>Ce document est publié uniquement pour information.</p>
---	--	--

**Objet: Aide d'Etat SA.48883 (2018/N) – France
Compensation de la mission de service public relative au transport et
à la distribution de la presse pour la période 2018-2022**

Monsieur le Ministre,

1. PROCEDURE

- (1) Le 24 septembre 2018, après une phase de pré-notification avec la Commission, les autorités françaises ont notifié les compensations qu'elles souhaitent accorder à La Poste pour la période 2018-2022 au titre de la réalisation de sa mission de service public relative au transport et à la distribution de la presse.

2. DESCRIPTION DE LA MESURE

2.1. Le bénéficiaire

- (2) Anciennement constituée sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), La Poste est devenue une société anonyme (SA) le 1er mars 2010. L'Etat et la Caisse des Dépôts et Consignations détiennent la totalité du capital (respectivement 73.68% et 26.32%) et des droits de vote de La Poste.

Son Excellence Monsieur Jean-Yves Le Drian
Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères
37, Quai d'Orsay
F - 75351- PARIS

- (3) Le chiffre d'affaires du Groupe La Poste¹, qui inclut La Banque Postale et GeoPost, s'élève à 24 110 M€ en 2017 (23 294M€ en 2016) pour un résultat d'exploitation de 1012 M€ en 2017 (975M€ en 2016).
- (4) En 2017, La Poste employait 253 219 collaborateurs et disposait d'un réseau de distribution constitué de 17 260 points de contact sur le territoire national.

2.2. Les missions de service public

- (5) La loi du 2 juillet 1990², modifiée, confie au Groupe La Poste quatre missions de service public:
 - 1° Le service universel postal;
 - 2° La contribution, par son réseau de points de contact, à l'aménagement du territoire;
 - 3° Le transport et la distribution de la presse;
 - 4° L'accessibilité bancaire.
- (6) En mai 2001, le Groupe La Poste et l'Etat ont conclu pour la première fois un contrat d'entreprise dont le but est de définir les conditions et le cadre d'exercice des quatre missions de service public du Groupe grâce à un programme de travail, des engagements de principe et un calendrier pour chaque mission. Le contrat d'entreprise actuellement en vigueur a été signé le 16 janvier 2018 et couvre la période 2018-2022.
- (7) La mission qui fait l'objet de la présente décision est la mission de transport et distribution de la presse (dites "mission presse"). Cette mission est identique à celle décrite de façon détaillée dans la décision de la Commission du 25 janvier 2012 (Décision La Poste de 2012)³. Néanmoins, pour les besoins de la présente décision, la Commission décrira ci-après les éléments principaux de la mission presse.

2.3. Mission de transport et distribution de la presse

2.3.1. Description de la mission

- (8) La mission presse a pour objet la préservation du pluralisme de la presse écrite, au travers de l'octroi de tarifs préférentiels aux éditeurs pour certaines publications. Aujourd'hui cette mission consiste concrètement pour La Poste à distribuer la presse, 6 jours sur 7, sur l'ensemble du territoire national, à des tarifs avantageux pour les éditeurs de presse.

¹ Les produits opérationnels de La Poste SA s'élèvent à 4164 M€ en 2017 (14 281M€ en 2016) pour un résultat net de 659M€ en 2017 (281M€ en 2016). Source: "Document de référence" 2017, disponible à: <https://www.grounelaposte.com/fr/publications>.

² Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom, article 2.

³ Aide d'Etat n° SA.34027 (2011/N) – France – Abattement fiscal en faveur de La Poste française pour le financement de la présence territoriale – Subvention pour le transport et la distribution de la presse, JO C 77 du 16.3.2012, p.1.

- (9) La loi du 2 juillet 1990 dispose, dans son article 2, que La Poste assure le service public du transport et de la distribution de la presse prévu par le Code des postes et des communications électroniques (CPCE). La mission presse confiée à La Poste a été confirmée par la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.
- (10) Le 2ème alinéa de l'article L.4 du CPCE dispose en effet que "*[l]es 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*". Cet article précise en particulier que "*[l]a structure tarifaire de ces prestations doit favoriser le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale*".
- (11) Les publications agréées par la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) bénéficient de tarifs règlementés avantageux si elles répondent aux conditions de fond et de forme déterminées par les articles D.18 à D.28 du CPCE.⁴ L'évolution de ces tarifs préférentiels pour la période 2018-2020 a été déterminée par des arbitrages gouvernementaux, repris dans le contrat d'entreprise 2018-2022.⁵

2.3.2. Compensation de la mission

- (12) L'Etat français compense pour partie, sous forme d'une participation financière annuelle figurant à son budget proposé par le Gouvernement et adopté annuellement par le Parlement, les surcoûts du service presse qu'il confie à La Poste. Les financements suivants sont prévus par le contrat d'entreprise en vigueur:

Tableau 1: Subvention de la mission presse

	2018	2019	2020	2021	2022
Contribution de l'Etat (en millions d'€)	111.5	103.8	95.9	103.8*	103.8*

* Le montant pour les années 2021-2022 n'est pas encore établi mais est plafonné à 103.8 M€ par an.

- (13) En ce qui concerne les années 2021 et 2022, le montant de la compensation n'est pas encore établi. Une clause de rendez-vous en 2020 dans le contrat d'entreprise 2018-2022 permettra de déterminer les montants pour 2021 et 2022. Toutefois, les autorités françaises ont indiqué que ce montant ne dépassera pas le plafond de 103.8 M€ par an. Ainsi, sur la période 2018-2022, le montant total prévisionnel

⁴ Les tarifs avantageux par numéro distribué sont de [...] pour les quotidiens à faible ressource publicitaire ("QFRP"), [...] pour les publications d'information politique et générale ("PIPG") et [...] pour les autres publications agréées, ce qui se compare à des tarifs de respectivement [...], [...] et [...] dans le cadre du service universel.

⁵ La trajectoire d'évolution des tarifs de service public prend en compte la spécificité de chacune des catégories de presse. Les tarifs des prestations effectuées dans le cadre du service public du transport postal de la presse feront l'objet d'une revalorisation annuelle sur la période 2018-2020, avant prise en compte de l'inflation, de 0% pour les quotidiens à faibles ressources de publicité, 1% pour les publications d'information politique et générale et de 3% pour les autres familles de presse. Le niveau d'évolution des tarifs pour les années 2021 et 2022 n'est pas encore défini.

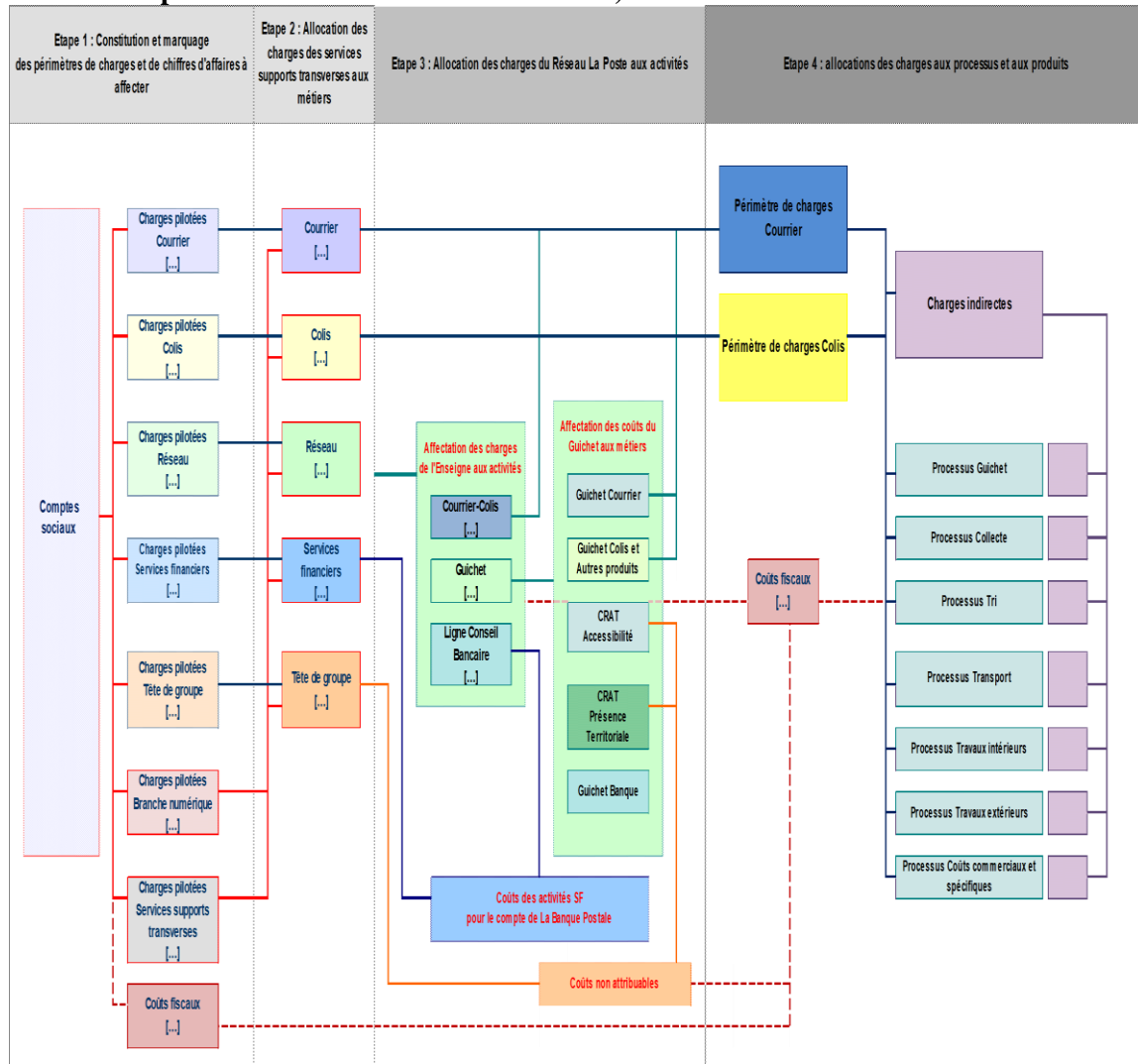
de la compensation de la contribution de La Poste à la mission presse pourrait s'élever, au maximum, à 518.8 M€.

2.3.3. *Système de comptabilité analytique de La Poste*

- (14) Le 21 décembre 2005, la Commission a adopté la décision Banque Postale relative à la filialisation des activités bancaires et d'assurances de La Poste⁶. Dans cette décision, la Commission a fondé ses conclusions sur une analyse approfondie de la comptabilité analytique de La Poste sur la base de l'exercice comptable de l'année 2004.
- (15) Le système de comptabilité analytique de La Poste, tel qu'il est décrit au paragraphe 6.3 de la décision Banque Postale est globalement resté inchangé dans ses principes et ses méthodes lors des exercices comptables postérieurs. Néanmoins, depuis 2017 une nouvelle règle d'allocation des coûts bénéficiant aux objets grands formats et encombrants mène à une baisse des coûts alloués à la mission presse.

⁶ Aide d'Etat N 531/2005 - France - Mesures liées à la création et au fonctionnement de la Banque Postale.

Graphique 1: Description du système de comptabilité analytique de La Poste (matrice actualisée à partir des données de l'exercice 2016)



(16) Cette comptabilité interne se fonde sur l'application cohérente des principes de la comptabilité analytique:

- a) Etapes 1 et 2: La Poste alloue dans un premier temps aux domaines d'activité (courrier, colis, services financiers, réseau) tous leurs coûts directs ainsi que leur consommation en services support (logistique, informatique, formation...).
- b) Etape 3: L'étape 3 se décompose en 2 phases:
 - La Poste répartit tout d'abord les charges du Réseau entre les activités courrier, colis, les charges guichet et la ligne conseil bancaire.
 - Les charges guichet constituent des charges communes. Leur allocation repose sur l'approche suivante:
 - 1 - Le coût de la CRAT⁷ présence territoriale et celui de la CRAT accessibilité bancaire sont d'abord déterminés: le coût de la CRAT accessibilité est par la suite affecté au service universel.

⁷ Contribution résiduelle à l'Aménagement du Territoire.

2 - La Poste impute les coûts du réseau commercial aux branches de La Poste (courrier, colis, services financiers) grâce à une modélisation des activités de guichet induites par chaque activité.

Les charges fixes du réseau commercial non directement attribuables sont réparties entre les services financiers et le courrier qui sont les utilisateurs principaux du réseau ("co-prime users").

- c) Etape 4: L'étape 4 consiste à répartir les charges indirectes sur les différents processus de production afin de les allouer aux produits qui les consomment. Cette allocation repose sur l'identification des inducteurs de coûts de chacun de ces processus. Il y a cinq processus principaux, conformément à l'article 14.3b) de la Directive Postale⁸: (i) collecte et concentration, correspondant à l'ensemble des traitements liés à l'entrée des objets dans le réseau postal (par exemple: relevage des boîtes de rue); (ii) tri-transit, correspondant aux opérations de tri, transit et ventilation des objets par destination réalisées, en grande partie par machine de tri; (iii) transport, correspondant à l'ensemble des liaisons par camion, voiture et avion, permettant de relier les établissements composant l'appareil industriel; (iv) travaux intérieurs, correspondant à l'ensemble des tâches de préparation préalables à la tournée de distribution (par exemple: répartition entre facteurs des objets par tournée, triage des objets dans l'ordre approprié pour réaliser la tournée); (v) travaux extérieurs, correspondant à l'ensemble des tâches de distribution effectuées par les facteurs dans le cadre des tournées réalisées chaque jour.
- (17) Pour chacun des processus, les charges ainsi constituées sont réparties sur les produits sur la base d'inducteurs de coûts. Les trois principaux inducteurs de coûts sont le niveau d'urgence, le poids et l'encombrement. Le niveau d'urgence conditionne le nombre de tournées nécessaires par semaine pour la distribution et contraint les temps disponibles en amont pour les opérations de tri et de transport. Le poids et le format (l'encombrement) de l'objet conditionne le nombre de plis et le nombre d'objets pouvant être transportés dans une sacoche de facteur par tournée.
- (18) Les objets de presse sont déposés de façon plus concentrée que les autres flux, notamment grâce à l'utilisation des plateformes industrielles de traitement de la presse, qui reçoivent les flux de presse sous formes de liasses. Le processus de tri est assuré par quatre plateformes situées en Ile-de-France alors que le tri du courrier est réalisé au sein de 42 plateformes sur tout le territoire de la France. Par contre, les flux de presse sont généralement plus lourds que ceux du courrier, et ils sont également plus denses que les autres objets postaux de poids équivalent. Environ [...] des flux de presse sont "grand format", alors que les flux de courrier (hors presse) sont d'environ [...] "petit format". Ainsi, les coûts de la mission presse sont concentrés dans les processus de travaux intérieurs et travaux extérieurs, lesquels représentent plus de [...] des coûts de la mission presse.
- (19) Le processus de comptabilisation décrit ci-dessus permet à La Poste d'établir les coûts des différents services et ainsi de séparer comptablement de façon claire le

⁸ Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, modifiée par la Directive 2002/39/EC et la Directive 2008/6/EC.

périmètre du service universel, le périmètre commercial, la mission Presse, la CRAT présence territoriale et la CRAT accessibilité bancaire.

- (20) En outre, chaque année, les auditeurs mandatés par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) attestent de la conformité de la comptabilité analytique de La Poste aux principes définis par le régulateur, conformément au L5.2.6° de la loi du 20 mai 2005⁹.
- (21) Les autorités françaises ont confirmé que l'architecture générale du système de comptabilité analytique de La Poste n'a pas fait l'objet de modifications matérielles (simplement d'actualisations) lors des exercices comptables postérieurs à la décision de 2005 (voir considérant (15)).

3. APPRECIATION DES MESURES

3.1. Qualification d'aide d'Etat au sens de l'article 107(1) du TFUE

- (22) En vertu de l'article 107(1) du TFUE, "*sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions*".
- (23) Il s'ensuit que, pour qu'une mesure soit considérée comme une aide d'Etat au sens de l'article 107(1) du TFUE, les conditions cumulatives suivantes doivent être remplies: i) la mesure doit être imputable à l'Etat et accordée au moyen de ressources d'Etat, ii) la mesure doit être sélective et bénéficier à une entreprise ayant des activités économiques; iii) la mesure doit conférer un avantage économique ; et iv) la mesure doit fausser ou menacer de fausser la concurrence et doit affecter les échanges entre Etats membres.
- (24) La vérification de ces critères est effectuée ci-après pour la mesure notifiée.

3.1.1. Imputabilité à l'Etat et ressources d'Etat

- (25) Pour qu'une mesure constitue une aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, elle doit être accordée par l'Etat au moyen de ressources d'Etat. Les ressources d'Etat comprennent toutes les ressources du secteur public¹⁰, y compris les ressources des entités intra-Etatiques (décentralisées, fédérées, régionales ou autres).¹¹
- (26) Tant les avantages accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'Etat peuvent être considérés comme des aides au sens de l'Article 107, paragraphe 1, du TFUE. L'existence d'une ressource d'Etat peut prendre une

⁹ Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.

¹⁰ Affaire T-358/94, Compagnie nationale Air France/Commission des Communautés européennes, EU:T:1996:194, point 56.

¹¹ Affaire 248/84, République fédérale d'Allemagne/Commission des Communautés européennes, EU:C:1987:437, point 17, et affaires jointes T-92/00 et T-103/00, Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava, EU:T:2002:61, affaire T-103/00, Ramondín, SA et Ramondín Cápsulas SA/Commission des Communautés européennes, EU:T:2002:61, point 57.

forme négative, lorsqu'il s'agit d'un manque à gagner pour les pouvoirs publics. Il est de jurisprudence constante que le renoncement à des ressources qui, en principe, auraient dû être reversées au budget de l'Etat constitue un transfert de ressources d'Etat.

- (27) La Poste bénéficie d'une subvention explicitement et directement accordée par l'Etat pour le transport et la distribution de la presse. La présence de ressources d'Etat et l'imputabilité à l'Etat de la mesure sont donc établies.

3.1.2. *Concept d'entreprise – activité économique*

- (28) Selon une jurisprudence constante, "*la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement*"¹². Selon la Cour de justice, "*constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné*"¹³.
- (29) La mesure ne vise que La Poste dont toutes les activités (courrier, colis, banque) sont des activités économiques exercées de surcroît depuis le 1^{er} janvier 2011 sur des marchés pleinement concurrentiels. Cette condition est donc également remplie.

3.1.3. *Avantage économique*

- (30) Par avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, on entend tout avantage économique qu'une entreprise n'aurait pas obtenu dans les conditions normales du marché, c'est à dire sans l'intervention de l'Etat¹⁴. Seul l'effet de la mesure sur l'entreprise est pertinent, et non la raison ni l'objectif de l'intervention de l'Etat.¹⁵
- (31) D'après la Cour de justice un avantage existe dès lors que la situation financière d'une entreprise est améliorée du fait de l'intervention de l'Etat, et donc constitue un avantage non seulement une prestation positive mais également toutes les interventions de l'Etat qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise.¹⁶
- (32) Dans un premier temps, il peut être observé que la subvention accordée à la Poste vise à couvrir des charges normales de l'opérateur postal liées à la distribution de la presse ou résultant de l'utilisation d'infrastructure et de ressources partagées avec les autres produits postaux comme par exemple la tournée des facteurs. Dans la mesure où la subvention compense des coûts opérationnels normaux, elle est susceptible de lui fournir un avantage économique.

¹² Arrêt dans les affaires jointes C-180/98 à C-184/98, Pavlov e.a., Rec. 2000, p. I-6451.

¹³ Affaire dans l'affaire C-118/85, Commission contre Italie, Rec. 1987, p. 2599, point 7 ; arrêt dans l'affaire C-35/96, Commission contre Italie, Rec. 1998, p. I-3851, point 36.

¹⁴ Affaire C-39/94, *Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a.* EU:C:1996:285, point 60), et affaire C-342/96, *Royaume d'Espagne/Commission des Communautés européennes*, EU:C:1999:210, point 41.

¹⁵ Affaire 173/73, *République italienne/Commission des Communautés européennes*, EU:C:1974:71, point 13.

¹⁶ Arrêt de la Cour de justice du 8 novembre 2001, C-143/99 *Adria-Wien Pipeline*, EU:C:2001:598; et aussi Affaire C-301/87, *République Française/Commission*, EU:C:1990:67, point 41.

- (33) Dans un second temps, dans la mesure où il s'agit selon les autorités françaises d'une compensation de service public, la notion d'avantage doit s'apprécier à la lumière de la jurisprudence *Altmark* selon laquelle les compensations des obligations de service public ne constituent pas des aides d'Etat au sens de l'article 107(1) du TFUE dès lors que certaines conditions cumulatives sont remplies¹⁷:
1. L'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies;
 2. Les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente;
 3. La compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations;
 4. Lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.
- (34) En raison du caractère cumulatif des conditions énoncées dans l'arrêt *Altmark*, il suffit que l'une des conditions ne soit pas remplie pour que la compensation des obligations de service public constitue une aide d'Etat au sens de l'article 107(1) du TFUE.
- (35) Or, en l'espèce, la Commission estime que la quatrième condition *Altmark* n'est pas remplie. Tout d'abord, le choix de La Poste comme prestataire n'a pas été effectué sur la base d'une procédure de marché public (voir considérants (70)-(73)). Par ailleurs, comme précédemment développé dans la Décision La Poste de 2012, il n'a pas été établi que les coûts de La Poste pour la délivrance de la mission de présence territoriale correspondent à ceux d'une entreprise bien gérée. Les autorités françaises n'ont pas apporté de nouveaux éléments remettant en question cette conclusion.
- (36) L'existence d'un avantage économique est donc établi.

3.1.4. Sélectivité

- (37) Pour être considérée comme une aide d'Etat, une mesure doit être sélective, c'est à dire qu'elle doit favoriser certaines entreprises ou certaines productions au sens

¹⁷ Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH*, Rec. I-7747, paragraphes 88-93.

de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE.¹⁸ En conséquence, seules les mesures favorisant des entreprises de façon sélective relèvent de la notion d'aide.

- (38) Dans la mesure où la subvention accordée à La Poste constitue une mesure d'aide individuelle, l'identification d'un avantage économique (voir considérants (30) - (36)) permet de présumer de sa sélectivité¹⁹. En l'absence d'indication contraire, cette présomption s'applique dans le cas d'espèce et suffit à déclarer la mesure sélective.

3.1.5. *Affectation des échanges et distorsion de la concurrence*

- (39) Les aides publiques aux entreprises ne constituent des aides d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE que si elles "faussent ou menacent de fausser la concurrence", et ce uniquement dans la mesure où elles "affectent les échanges entre Etats membres".
- (40) Une mesure d'aide accordée par un Etat est considérée comme faussant ou menaçant de fausser la concurrence lorsqu'elle est susceptible de renforcer la position concurrentielle de son bénéficiaire par rapport aux entreprises qui lui font concurrence.²⁰
- (41) Selon la jurisprudence des juridictions de l'Union, toute aide octroyée à une entreprise exerçant ses activités dans le marché intérieur peut être susceptible d'affecter les échanges entre Etats membres.²¹
- (42) Il est de jurisprudence constante que la Commission n'est pas tenue de procéder à une analyse économique de la situation réelle sur les marchés en cause, de la part de marché des entreprises bénéficiaires de l'aide, de la position des entreprises concurrentes ou des échanges commerciaux entre Etats membres.²²
- (43) En procurant un avantage sélectif substantiel à La Poste, la mesure notifiée affecte nécessairement les échanges et est susceptible de distordre la concurrence à la fois sur le marché postal national (en affectant aussi bien les concurrents nationaux qu'européens) dans la mesure où La Poste opère sur des marchés totalement concurrentiels mais également sur le marché européen sur lequel La Poste est présente notamment au travers de sa filiale GéoPost.

¹⁸ Arrêt de la Cour de justice du 15 décembre 2005, C-66/02 *Italie/Commission*, EU:C:2005:768, point 94.

¹⁹ Arrêt de la Cour de justice du 4 juin 2005, C-15/14 P *Commission v MOL*, EU:C:2015:362, point 60. Arrêt de la Cour de justice du 30 juin 2006, C-270/15 P, *Royaume de Belgique v Commission*, EU:C:2016:489, point 49. Affaire T-314/15, *République hellénique v Commission*, EU:T:2017:903, point 79.

²⁰ Affaire 730/79, *Philip Morris Holland BV/Commission des Communautés européennes*, EU:C:1980:209, point 11 et affaires jointes T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à 607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98, *Alzetta Mauro e.a./Commission des Communautés européennes*, EU:T:2000:151, point 80.

²¹ Affaire T-288/97, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commission*, EU:T:1999:125, point 41.

²² Arrêt du 8 septembre 2011, Affaire C-279/08 P, *Commission/Pays-Bas*, EU:C:2011:551, point 131.

3.1.6. Conclusion

- (44) Il apparaît donc en conclusion des arguments ci-dessus que la subvention pour la mission presse notifiée à la Commission est une aide d'Etat au sens de l'article 107(1) du TFUE.

3.2. Compatibilité

3.2.1. Base légale

- (45) Selon l'article 106, paragraphe 2, du TFUE, "*[l]es entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union*".
- (46) Conformément à cet article, la Commission peut conclure qu'une compensation SIEG est compatible avec le marché intérieur, pour autant que certaines conditions soient remplies. La Commission a défini les conditions selon lesquelles elle applique l'article 106, paragraphe 2, du TFUE dans la Décision SIEG de 2012²³ ainsi que dans l'Encadrement SIEG de 2012²⁴.
- (47) Selon l'article 2(1)(a), la Décision SIEG de 2012 s'applique à des aides d'Etat sous forme de compensations de service public de moins de 15 millions d'euros par an. La compensation accordée à La Poste est d'environ 100 M€ par an (voir tableau 1) et cette mesure est donc en dehors du champ d'application de la Décision SIEG de 2012.
- (48) Les aides d'Etat n'entrant pas dans le champ d'application de la Décision SIEG de 2012 peuvent être déclarées compatibles avec l'article 106, paragraphe 2, du traité si elles sont nécessaires au fonctionnement des services d'intérêt économique général concernés et n'affectent pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union. Un tel équilibre n'est possible que lorsque les conditions énumérées ci-dessous sont satisfaites.

3.2.2. Appréciation de la compatibilité sous l'Encadrement SIEG

- (49) Conformément à l'Encadrement SIEG de 2012, les critères de compatibilité suivants s'appliquent :

²³ Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, JO L 7 du 11.1.2012, p. 3.

²⁴ Communication de la Commission intitulée "Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public (2011)", JO C 8 du 11.1.2012, p. 15.

3.2.2.1. Véritable service d'intérêt économique général visé à l'article 106 du TFUE et consultation publique

- (50) Selon le point 12 de l'Encadrement, *"l'aide octroyée doit concerner un véritable service d'intérêt économique général, au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité [...]."*
- (51) La mission presse est identique à celle qui avait été analysée et reconnue comme un véritable service d'intérêt économique général dans le cadre de la Décision La Poste de 2012 et de la Décision La Poste de 2014. En facilitant le maintien et le développement de certaines publications d'information publique et générale, les tarifs postaux préférentiels contribuent à la préservation du pluralisme, objectif d'intérêt général.
- (52) Cependant, en vertu du point 14 de l'Encadrement SIEG de 2012, *"les Etats membres doivent prouver qu'ils ont pris dûment en considération les besoins en matière de service public concernés, en effectuant une consultation publique ou par d'autres moyens appropriés permettant de tenir compte des intérêts des utilisateurs et des prestataires de services"*.
- (53) Les autorités françaises ont tenu une consultation publique entre le 30 novembre 2016 et le 12 janvier 2017, moyennant la mise en ligne d'un questionnaire²⁵. Le questionnaire a suscité 444 réponses qui sont le reflet, chez les répondants, d'une diversité de statut (59% sont abonnés à un ou plusieurs titres et 20% sont des professionnels de la presse), d'une diversité en matière de tranche d'âges, avec une prépondérance des 50-64 ans (37%), d'une diversité de professions, avec des cadres (44%) mais aussi des retraités (18%) ou des personnes sans activité professionnelle (4%), et enfin, d'une diversité géographique avec des personnes vivant en région parisienne (22%) ou dans une commune rurale (27%). 79% d'entre eux approuvent la mobilisation d'une aide de l'Etat ayant pour objectif la distribution de la presse aux abonnés.
- (54) La consultation publique montre que les répondants sont attachés aux trois garanties que sont la péréquation tarifaire, la distribution de tous les types de presse et enfin, la distribution six jours sur sept sur l'ensemble du territoire. Les répondants ont donné une note moyenne supérieure à 8/10 pour toutes ces catégories (0 signifiant "pas important du tout"; 10 signifiant "très important"). La garantie à laquelle les répondants sont le plus attachés est celle de la péréquation tarifaire, c'est à dire celle correspondant à une distribution assurée sur l'ensemble du territoire national, notamment dans les zones rurales et peu denses, dans des conditions qui garantissent l'égalité de traitement des abonnés. 70% des répondants assignent à cette garantie une note de 10/10, pour une note moyenne de 9.
- (55) Les résultats de la consultation montrent alors l'attachement de la large majorité des usagers à la mission presse qui correspond clairement à un besoin réel.

²⁵ Les résultats détaillés sont disponibles sur le lien suivant: <http://www.entreprises.gouv.fr/services/la-mission-de-transport-et-de-distribution-de-la-presse>.

- (56) À la lumière de ce qui précède, la Commission estime que l'exigence du point 14 de l'Encadrement SIEG de 2012 a été respectée et que la mission presse confiée à La Poste est un véritable SIEG.

3.2.2.2. Nécessité d'un mandat précisant les obligations de service public et les méthodes de calcul de la compensation

- (57) Selon le point 15 de l'Encadrement, "*la responsabilité de la gestion du SIEG doit être confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou de plusieurs actes, dont la forme peut être déterminée par chaque État membre.*" Un tel acte doit notamment préciser la nature et la durée des obligations de service public; l'entreprise à laquelle incombent ces obligations et, s'il y a lieu, le territoire concerné; la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise; la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation; les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières²⁶.
- (58) En ce qui concerne la nature de la mission et la désignation de l'entreprise chargée de la gestion du SIEG, l'article 2 de la loi n°90-568, du 2 juillet 1990, modifiée prévoit que, parmi les missions de service public et d'intérêt général confiée à La Poste, figure la mission de transport et de distribution de la presse dans les conditions fixées notamment par l'article L.4 du CPCE. Les articles D.18 et D.19 du CPCE définissent les catégories de presse qui entrent dans le champ de cette mission.
- (59) En ce qui concerne les obligations de service public imposées à La Poste, l'article R.1-1-17 du CPCE prévoit que les envois de publications périodiques bénéficiant de l'agrément de la CPPAP sont acheminés dans les mêmes conditions que le service universel postal.
- (60) En ce qui concerne la compensation de service public perçue par La Poste, l'article R. 1-1-26 du CPCE prévoit que le montant exact de la compensation octroyée à La Poste est déterminé par le contrat d'entreprise. Ce contrat d'entreprise pour la période 2018-2022 introduit également un mécanisme de prévention des surcompensations et prévoit les modalités de récupération des éventuelles surcompensations. D'une durée de cinq ans, le contrat d'entreprise permet un réexamen régulier des conditions d'exercice des missions de service public de La Poste.
- (61) À la lumière de ce qui précède, la Commission estime que l'exigence du point 15 de l'Encadrement SIEG de 2012 a été respectée.

3.2.2.3. Durée du mandat

- (62) En vertu du point 17 de l'Encadrement SIEG de 2012, la durée du mandat doit se justifier au regard de critères objectifs et, en principe, ne devrait pas excéder la période nécessaire à l'amortissement comptable des principaux actifs indispensables à la prestation du SIEG.

²⁶ Voir le point 16 de l'Encadrement.

- (63) Pour réaliser la mission presse, La Poste a besoin de plusieurs types d'actifs, les principaux étant les centres de tri et les machines de tri. La période d'amortissement comptable des bâtiments des centres de tri oscille entre 5 et 60 ans en fonction des éléments pris en compte et celle des machines de tri est de 5 à 15 ans.
- (64) En l'espèce, la durée de cinq ans du contrat d'entreprise n'excède pas la période nécessaire à l'amortissement comptable des principaux actifs indispensables à la prestation du SIEG.

3.2.2.4. Respect de la directive 2006/111/CE

- (65) En vertu du point 18 de l'Encadrement SIEG de 2012, "*[u]ne aide ne pourra être considérée comme compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du traité que si l'autorité se conforme, le cas échéant, à la directive 2006/111/CE [relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises²⁷]*".
- (66) La Commission estime que le système de comptabilité analytique (décrit dans la section 2.3.3) appliqué actuellement par La Poste est satisfaisant, dans la mesure où il permet d'imputer correctement tous les coûts avec un niveau d'adéquation suffisant.
- (67) La Commission considère dès lors que La Poste respecte la directive 2006/111/CE.

3.2.2.5. Respect des règles de l'Union européenne applicables aux marchés publics

- (68) En vertu du point 19 de l'Encadrement SIEG de 2012, "*[u]ne aide ne pourra être considérée comme compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 106, paragraphe 2, du traité que si l'autorité responsable, au moment de confier la prestation du service à l'entreprise concernée, s'est conformée ou s'engage à se conformer aux règles de l'Union applicables dans le domaine des marchés publics. Cela comprend toutes les exigences en matière de transparence, d'égalité de traitement et de non-discrimination découlant directement du traité et, s'il y a lieu, du droit dérivé de l'Union. Toute aide ne respectant pas ces règles et exigences est réputée affecter le développement des échanges dans une mesure contraire aux intérêts de l'Union, au sens de l'article 106, paragraphe 2, du traité*".
- (69) En ce qui concerne le respect des règles de l'Union applicables dans le domaine des marchés publics au moment de confier la mission relative à l'aménagement du territoire à La Poste, les autorités françaises ont formulé un certain nombre d'arguments.

Argumentation des autorités françaises

²⁷ JO L 318 du 17.11.2006, p. 17.

- (70) Tout d'abord, les autorités françaises rappellent que "*conformément à l'article 31, paragraphe 1, sous b) de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, les pouvoirs adjudicateurs peuvent passer leurs marchés publics de service en recourant à une procédure négociée sans publication préalable d'un avis de marché lorsque, pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité, le marché ne peut être confié qu'à un opérateur économique déterminé*". Ces autorités constatent que cette même dérogation a été reprise à l'article 32, paragraphe 2, sous b), de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE²⁸.
- (71) Dans ce cadre, La Poste est, selon les autorités françaises, le seul opérateur en mesure d'effectuer la mission de transport et de distribution de la presse.
- (72) En effet, de l'avis des autorités françaises seule La Poste possède un réseau aussi développé couvrant l'ensemble du territoire national. Ces autorités ajoutent que "*[l]es sociétés de portage peuvent couvrir une partie du territoire mais uniquement en zone dense. Il convient de préciser que les sociétés de portage ne constituent pas un réseau en tant que tel (même dans les zones denses) dès lors que ces sociétés sont indépendantes les unes des autres. Chaque société de portage est, en effet, en charge de la distribution d'un nombre limité de titres de presse (parfois un seul). Par conséquent elles ne sauraient constituer une alternative viable et crédible au réseau de La Poste pour remplir la mission dans les mêmes conditions de pluralisme et territoriales*".
- (73) Enfin, les autorités françaises estiment "*que la mission de transport et de distribution de la presse ne peut être assurée pour des raisons pratiques, que par La Poste, qui possède déjà la mission de service universel. En effet, la gestion technique de ce réseau supplémentaire peut difficilement se faire indépendamment du réseau de service universel et La Poste bénéficie d'économies d'échelles et de synergies dans la gestion du réseau de transport et de distribution de la presse dont d'autres opérateurs gérant uniquement le réseau de transport et distribution de la presse ne bénéficieraient pas. Cela rendrait le coût de la mission beaucoup plus élevé*".

Appréciation de la Commission

- (74) Ainsi que la Commission l'a reconnu dans sa Décision du 26 mai 2014 dans le cas SA.36512 (2014/N) pour ce qui relevait du SIEG relatif à l'aménagement du territoire, La Poste possède un réseau logistique et de détail unique pour ce qui est de sa densité et de sa taille. En outre, ce réseau de présence territoriale sert de base au réseau de distribution du service universel postal. Pour cette raison, la Commission estime que La Poste est à l'heure actuelle le seul opérateur capable d'assurer la mission de transport et de distribution de la presse.
- (75) En effet, l'alternative au transport et distribution de la presse par La Poste (c'est à dire le postage ou distribution postale par La Poste) serait le portage (c'est à dire,

²⁸ JO L 94 du 28.3.2014, p. 65.

la distribution ciblée des journaux quotidiens aux abonnés, tôt le matin, via un réseau spécifique). Le portage concurrence ponctuellement le postage mais uniquement dans les zones densément peuplées du territoire français. Toutefois, le portage ne saurait être considéré comme une alternative au postage. En effet, il n'y a en France aucun réseau de portage commercial (avec un ou plusieurs opérateurs) couvrant tout le territoire national et les réseaux de portage locaux ou régionaux existants couvrent uniquement les zones à haute densité de population et sont absents dans les zones peu denses qui représentent une partie significative du territoire français.

- (76) Par ailleurs, le portage ne distribue, en principe, que la presse quotidienne (mais pas les autres périodiques), et ne vise, sauf exception, que les titres de l'éditeur auquel l'opérateur de portage appartient. Il en résulte que seule l'utilisation du réseau postal normal permet d'assurer la distribution de toute la presse sur tout le territoire français.
- (77) Compte tenu du fait que la mission de transport et de distribution de la presse telle qu'établie par les autorités françaises vise à garantir la distribution de l'ensemble de la presse sur tout le territoire national, il se trouve que, sur le plan logistique, seule La Poste peut assurer cette couverture en utilisant le réseau de distribution du service universel postal. Aucun autre opérateur n'est en mesure de couvrir tout le territoire national car aucun opérateur ne dispose d'un réseau de distribution postale alternatif couvrant l'intégralité de ce territoire et assurant la distribution de toute la presse. Cette distribution de la presse par La Poste fonctionne donc comme un dernier recours permettant aux abonnés de recevoir leurs journaux dans les régions où il n'y a pas de portage ou où l'opérateur existant ne distribue pas tous les titres.
- (78) Par conséquent, la Commission considère que la mission de transport et de distribution de la presse peut être couverte par l'exonération relative à la présence d'un prestataire unique et être confiée en recourant à une procédure négociée sans publication préalable conformément à l'article 32, paragraphe 2, point b), de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.
- (79) La Commission considère donc que les conditions établies au point 19 de l'Encadrement SIEG 2012 sont respectées.

3.2.2.6. Absence de discrimination

- (80) En vertu du point 20 de l'Encadrement SIEG de 2012, "*[l]orsqu'une autorité confie la prestation d'un même SIEG à plusieurs entreprises, la compensation doit être calculée selon la même méthode pour chaque entreprise*".
- (81) La mission presse n'étant attribuée qu'à La Poste, la Commission estime qu'il ne peut être question de discrimination au sens du point 20 de l'Encadrement SIEG de 2012.

3.2.2.7. Montant de la compensation

La méthode du coût net évité pour déterminer le montant de la compensation

- (82) En vertu du point 21 de l'Encadrement SIEG de 2012, "*Le montant de la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net de l'exécution des obligations de service public, compte tenu d'un bénéfice raisonnable.*" A cet égard, le point 21 de l'Encadrement SIEG de 2012 dispose que "*[l]e coût net nécessaire, effectif ou escompté, pour exécuter les obligations de service public doit être calculé en utilisant la méthode du coût net évité lorsque la législation nationale ou celle de l'Union l'exige et, dans d'autres cas, lorsque c'est possible.*"
- (83) En vertu du point 25 de l'Encadrement SIEG de 2012, "*La méthode du coût net évité consiste à calculer le coût net nécessaire, effectif ou escompté, pour exécuter les obligations de service public comme la différence entre le coût net supporté par le prestataire lorsqu'il exécute ces obligations et le coût ou bénéfice net du même prestataire lorsqu'il ne les exécute pas. Il convient de veiller à évaluer correctement les coûts que le prestataire de services éviterait et les recettes qu'il ne percevrait pas si aucune obligation de service public ne lui était imposée.*"
- (84) Les autorités françaises ont donc utilisé la méthode du coût net évité pour déterminer le montant maximal de la compensation à La Poste pour les obligations imposées par la mission presse. La méthode du coût net évité est définie comme la différence entre le coût net supporté par le prestataire lorsqu'il exécute ces obligations et le coût ou bénéfice net du même prestataire lorsqu'il ne les exécute pas (point 25 de l'encadrement).

Scénario contrefactuel pour la mission transport et distribution de la presse

Conception du scénario contrefactuel

- (85) L'application de la méthode du coût net évité nécessite d'une part, la construction d'un scénario contrefactuel dans lequel l'opérateur n'est pas soumis aux obligations imposées par la mission presse, et d'autre part l'estimation des coûts et revenus de l'opérateur dans un tel scénario contrefactuel. Cet exercice doit prendre compte des contraintes concurrentielles subies par l'opérateur dans le scénario contrefactuel.
- (86) Les autorités françaises ont expliqué qu'en l'absence d'une mission spécifique en matière de transport et de distribution de la presse, La Poste resterait soumise à ses obligations de service universel, dans le cadre desquelles existe une offre spécifique à destination des éditeurs de presse. Il est également considéré que la Poste maintiendrait la contrainte de péréquation tarifaire (voir considérant (54)) dans le scénario contrefactuel. Il est à noter que cette option tend à réduire le profit dans le scénario contrefactuel et donc le coût net évité.
- (87) Dans la mesure où La Poste, dans le but d'optimiser son profit, essaierait d'augmenter les tarifs qu'elle charge aux éditeurs de presse pour distribuer leurs magazines, elle devrait tenir compte de deux éléments principaux : la réaction des lecteurs et des éditeurs de presse (identification de la demande) et la réaction d'autres porteurs de presse et l'existence d'alternatives telles que le numérique (identification des contraintes concurrentielles).
- (88) Par conséquent, dans le scénario contrefactuel l'hypothèse est faite que La Poste pratiquerait les tarifs péréqués qui maximisent ses profits compte-tenu de la

fonction de demande des lecteurs et des éditeurs de presse et des contraintes concurrentielles posées en particulier par les porteurs de presse. Selon les autorités françaises ces tarifs seraient en tout état de cause supérieurs aux tarifs actuels de la mission presse.

Identification de la demande

- (89) Le marché de la presse écrite est un marché biface. Les journaux sont une plateforme où se rencontrent les lecteurs et les publicitaires. Les éditeurs tirent ainsi leurs revenus de deux sources : de la vente de leurs titres aux lecteurs et de la vente d'espaces publicitaires aux annonceurs. Cette caractéristique du marché de la presse écrite affecte la structure des prix et les taux de marge réalisés et complexifie l'estimation des élasticités prix de la demande des éditeurs pour la prestation d'acheminement des exemplaires de presse jusqu'au lecteur final.
- (90) Les sensibilités prix des différents acteurs (lecteurs et annonceurs) et les effets réseaux croisés entre les deux faces du marché peuvent inciter l'éditeur à ne pas répercuter intégralement la hausse de ces coûts de transport dans le prix de vente de sa publication au lecteur, pour préserver ainsi son audience et l'attractivité de sa publication aux yeux des annonceurs. Les éditeurs de presse auraient aussi la possibilité de répercuter une augmentation des coûts du transport postal dans le prix de vente d'un encart publicitaire aux annonceurs.
- (91) Selon les autorités françaises, il n'existe à ce jour aucune étude permettant de chiffrer précisément l'élasticité prix de la demande des éditeurs de presse pour le transport postal. Les autorités françaises font alors l'hypothèse que le choix de s'abonner à une publication de presse, acheminée par voie postale, est fait par les lecteurs de presse eux-mêmes. Dans ce cas, la demande des abonnés aux publications de presse distribuées par voie postale conditionnerait automatiquement les volumes que les éditeurs confient à l'acheminement postal.
- (92) Les autorités françaises ont supposé que les éditeurs ne sont pas en position de répercuter une augmentation des coûts de transport dans le prix de vente d'un encart publicitaire. La possibilité d'une telle répercussion dépendrait des conditions de concurrence dans le marché d'encarts publicitaires, mais l'hypothèse faite par les autorités françaises est conservatrice et ne risque pas de conduire à une surestimation du coût net évité de la mission presse.
- (93) Dans ce modèle, les volumes de presse acheminés par l'opérateur postal sont basés sur la fonction de demande des lecteurs de presse abonnés à des titres de presse acheminés par voie postale. Cette demande est conditionnée par la sensibilité des lecteurs de presse au prix de l'abonnement et donc implicitement au coût du transport postal.

Identification des contraintes concurrentielles

- (94) Comme reconnu par les autorités françaises, face à une augmentation des tarifs d'acheminement des flux par voie postale, les éditeurs ajusteraient les volumes postés. Ils peuvent recourir à d'autres moyens d'acheminement de leurs publications (comme le portage) dans les zones où des alternatives existent et/ou modifier de façon plus structurelle leur modèle économique, par exemple en proposant une offre dématérialisée à leurs lecteurs. Ainsi, dans le scénario

contrefactuel, la demande des éditeurs de presse pour les services de La Poste diminuerait également en raison de ces contraintes concurrentielles.

- (95) Dans le cas de la presse écrite acheminée par voie postale, il est possible de supposer que les abonnés postaux considèrent à des degrés divers l'abonnement porté, l'achat des numéros en kiosque ou encore la souscription à un abonnement en ligne comme substituables à l'abonnement postal. Dans ce cas, suite à une augmentation des tarifs de l'abonnement postal, une partie des lecteurs reportera sa demande sur ces autres modes de consommation de la presse, tandis qu'une autre partie cessera purement et simplement de consommer. Par conséquent, la demande propre à l'opérateur postal devrait être plus élastique par rapport au prix que la demande totale du marché, reflétant qu'une hausse des tarifs par l'opérateur postal peut pousser les éditeurs à choisir un service concurrent.
- (96) La contrainte concurrentielle exercée par les concurrents et par des services alternatifs doit être prise en considération dans la formation d'un scénario contrefactuel, afin d'éviter de surestimer le profit contrefactuel de l'opérateur postal et par là-même le coût net de la mission.

Calcul du coût net de la mission presse

- (97) Sur la base du scénario contrefactuel décrit ci-dessus, les autorités françaises ont présenté une estimation du coût net évité de la mission presse. Les autorités françaises se sont basées, en particulier, sur des estimations empiriques disponibles des élasticités prix de la demande des lecteurs de magazines (demande en aval) et ont formulé certaines hypothèses supplémentaires sur la fonction de demande et sur le taux de répercussion du coût de transport pour obtenir la demande des éditeurs (demande en amont). Pour tenir compte des contraintes concurrentielles, les autorités françaises ont aussi estimé des taux de diversion (ou taux de bascule) du service postal vers le portage de magazines en raison d'une augmentation des tarifs.
- (98) Finalement, La Poste a déterminé le niveau du tarif à charger dans le scénario contrefactuel selon l'hypothèse qu'elle maximiserait ses bénéfices, soumise au plafond de prix imposé par les obligations du service universel.

Scénario factuel

Evolution des tarifs

- (99) Les autorités françaises proposent une analyse qui tient compte de l'évolution des tarifs associés à la mission presse selon l'arbitrage interministériel rendu le 5 septembre 2016 (voir considérant (11)). L'hypothèse d'une progression similaire des tarifs de service public en 2021 et 2022 a été retenue par les autorités françaises (voir **tableau 2** ci-dessous).

Tableau 2: Evolution prévue des tarifs de la mission presse

Catégorie de presse	2018	2019	2020	2021	2022
CPPAP économique	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
CPPAP non-urgent	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
CPPAP urgent	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
QFRP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
PIPG	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Evolution des volumes

- (100) L'analyse proposée par les autorités françaises prévoit une diminution moyenne de [...] par an des volumes de presse acheminés dans le cadre de sa mission presse entre 2017 et 2022 dans le scénario factuel. Cette prévision tient compte d'évolutions différenciées par les différentes familles de presse: les projections s'appuient sur des baisses structurelles de trafic de [...] par an pour les hebdomadaires d'information politique et générale, de [...] par an pour la majorité des quotidiens d'information et de [...] par an pour les quotidiens à faible ressource publicitaire. Par ailleurs les autorités françaises considèrent une diminution substantielle en 2018 ([...]) des volumes de presse magazine ayant recours aux prestations de service public en raison d'un transfert important des flux vers une nouvelle offre plus compétitive dans les zones urbaines denses. Au-delà de 2018, la décroissance des volumes de presse magazine traités dans le cadre du service public postal est estimée à [...] par an.

Scénario contrefactuel*Paramètres et fonction de demande*

- (101) Pour les élasticités prix de la demande de lecteurs, les autorités françaises se sont basées sur la recherche de Borsenberger et Muller (2017)²⁹ – voir **tableau 3** ci-dessous. Borsenberger et Muller ont développé un modèle de demande qui capture les interactions entre les deux types de demande qui s'adressent aux éditeurs de presse : celle des lecteurs d'une part (qui définit le nombre d'exemplaires vendus) et celle des annonceurs d'autre part (qui définit le nombre d'encarts publicitaires publiés dans le journal). La demande des lecteurs est modélisée grâce à un modèle (dit modèle "logit conditionnel") qui tient compte des caractéristiques des publications (périodicité, catégorie, nombre de pages globales et nombre de pages publicitaires, prix de vente, etc.), mais également du nombre de tablettes vendues en France (proxy pour capturer l'effet de la concurrence de la presse en ligne sur les ventes de presse papier).

²⁹ *The impact of the internet on Press publishers' business model and readers' willingness to pay – the French case*; Claire Borsenberger and Catherine Muller-Vibes.

Tableau 3: Élasticités prix estimées

Catégorie de presse	Élasticité prix de la demande totale des lecteurs (en valeur absolue)
CPPAP	0.91
dont économique	0.95
dont non-urgent	1.04
dont urgent	0.67
QFRP	0.60
PIPG	0.28

(102) Pour représenter la demande des éditeurs de presse en matière de prestations postales, dérivée de la demande des lecteurs (voir considérants (89) - (93)), les autorités françaises proposent d'utiliser une fonction de demande à élasticité constante, laquelle est couramment employée dans la littérature économique.³⁰ La détermination de la constante "A" dans la fonction a été effectuée en utilisant les élasticités prix de demande estimées, ainsi que les volumes et tarifs factuels de presse acheminés par La Poste dans le cadre de sa mission de service universel.³¹ La demande ainsi calibrée permettra d'estimer les volumes contrefactuels qui correspond aux tarifs contrefactuelles. Pour tester la sensibilité des résultats au choix de la fonction de demande, l'exercice a également été réalisé avec une fonction de demande linéaire³². Etant donné les paramètres applicables dans le cas d'espèce, l'utilisation de la fonction de demande linéaire est plus conservatrice dans la mesure où la même hausse de prix conduit à une perte de demande plus grande, et par conséquent à un profit contrefactuel de l'opérateur postale plus faible.

Taux de répercussion

(103) Les autorités françaises ont réalisé des estimations de la demande des éditeurs sur la base d'un taux de répercussion de l'augmentation des tarifs postaux dans le prix de vente payés par les lecteurs finals de 50% et de 100%. Dans un scénario avec concurrence intense entre éditeurs et un impact plutôt symétrique de la hausse des tarifs postaux sur tous les éditeurs, le taux de répercussion se situerait dans les valeurs supérieures de l'intervalle ; au même temps, le marché de la presse est un marché biface, avec la possibilité d'un certain degré de cofinancement entre la vente aux lecteurs et la vente de services de publicité, ce qui peut modérer l'incitation des éditeurs à répercuter les hausses des coûts sur les prix des lecteurs (voir considérants (89) - (93)). Un taux de répercussion de 100% constitue donc une hypothèse très conservatrice, qui a pour conséquence de maximiser la perte de demande pour les éditeurs dans le scénario contrefactuel, tandis qu'un taux de répercussion de 50% est moins conservateur.

³⁰ La fonction à élasticité constante est $D(p) = Ap^{(-e)}$, D étant la demande, p le tarif de distribution, A une constante et e l'élasticité prix de la demande en valeur absolue.

³¹ Le paramètre "A" est égale à $D(p)/p^{(-e)}$.

³² La fonction utilisée est du type $D(p) = a - bp$, D étant la demande, p le tarif de distribution, a une constante et b la pente ou coefficient directeur.

- (104) La Commission a considéré comme hypothèses de référence une demande à élasticité constante avec un taux de répercussion de 100% et une demande linéaire avec un taux de répercussion de 50%. En effet, la Commission a écarté les hypothèses "extrêmes", c'est à dire la combinaison de fonction et de taux de répercussion la moins conservatrice (fonction de demande à élasticité constante avec taux de répercussion de 50%) et la plus conservatrice (fonction de demande linéaire avec un taux de répercussion de 100%).

Taux de diversion

- (105) Pour tenir compte de l'existence de contraintes concurrentielles exercées par les services de transport et distribution concurrentiels (par exemple, l'abonnement porté) et par des services alternatives accessibles aux lecteurs (par exemple, l'achat des numéros en kiosque ou encore la souscription à un abonnement en ligne comme substituables à l'abonnement postal), les autorités françaises ont pris en compte des taux de diversion du service postal vers le portage de magazines en raison d'une hausse des tarifs.
- (106) Plus précisément, il a été considéré que l'ensemble des départements français pouvaient être desservis par un prestataire de portage et que les éditeurs qui ont recours au portage confieraient à terme 80% de leurs flux à ce prestataire (taux moyen observé pour la presse quotidienne régionale, laquelle représente plus de 80% des titres de presse portés). Toutefois, au regard de leurs contraintes de capacité, les porteurs ne peuvent distribuer que 20 titres différents. Sous ces hypothèses, les taux de diversion vers le portage ont été estimés (voir **tableau 4** ci-dessous).
- (107) Bien que cette approche ne tienne pas pleinement compte des contraintes exercées par les kiosques et le numérique, elle identifie la contrainte concurrentielle exercée par sociétés de portage, qui seraient les concurrents les plus proches du service postal de transport et distribution de la presse. Les taux de diversion estimés permettent de déduire les volumes perdus en faveur des concurrents à la suite d'une hausse de tarifs dans le scénario contrefactuel, impliquant des volumes contrefactuels plus faibles et donc une plus forte élasticité prix absolue de la demande propre à l'opérateur postal (voir considérant (95)).
- (108) Les autorités françaises ont proposé un scénario contrefactuel dans lequel les flux de la presse basculeraient progressivement à cause de la disparition de la mission de transport et de distribution, c'est à dire un passage progressif de la situation factuelle au présent vers une situation contrefactuelle en 2022. La Commission considère qu'un tel scénario contrefactuel progressif n'est pas en ligne avec la logique de la méthode du coût net évité. La méthode du coût net évité ne repose pas sur une hypothèse de disparition progressive de la mission presse, mais sur une hypothèse d'absence de la mission presse qui peut être extrapolée à partir de la situation actuelle mais en ignorant toutes les étapes de transition jusqu'à un état stationnaire. Dans le scénario contrefactuel pertinent, par conséquent, il faut considérer que le recours au portage par les éditeurs a rejoint son niveau stationnaire dès le début de la période d'analyse. La Commission considère pertinent d'appliquer ces taux de diversion stationnaire à l'ensemble de la période 2018-2022.

(109) Le tableau 4 présente les taux de portage retenus. Ils reflètent le degré de compétition relatifs aux segments concernés.

Tableau 4: Taux de diversion vers le portage estimés

Catégorie de presse	Taux de diversion
CPPAP économique	[...]
CPPAP non-urgent	[...]
CPPAP urgent	[...]
QFRP	[...]
PIPG	[...]

Coûts

- (110) Les hypothèses décrites ci-dessus forment la base pour pouvoir estimer les volumes et les revenus de La Poste dans les scénarios factuels et contrefactuels pour la période 2018-2022. Le coût net évité concerne la différence entre le profit factuel et le profit du scénario contrefactuel, et doit donc nécessairement tenir compte tant des revenus que des coûts. Uniquement les coûts qui sont incrémentaux à la mission presse, c'est à dire les coûts que La Poste n'engagerait pas en l'absence de l'obligation de la mission presse, doivent être prise en compte.
- (111) La mission presse est très largement réalisée par des moyens mutualisés de façon conjointe avec les autres flux courrier distribués par La Poste lors de la tournée du facteur. Les autorités françaises ont expliqué que le service public de la presse repose sur les mêmes infrastructures que celles utilisées pour traiter les produits du service universel ou que la plupart des produits postaux. L'économie de la distribution postale de la presse se caractérise donc par une part importante de coûts mutualisés avec les autres produits traités par La Poste, et en particulier ceux relevant du service universel postal. Ces coûts mutualisés peuvent être conçus comme non-incrémentaux à la mission presse.
- (112) Les autorités françaises se sont alors basés sur le coût unitaire variable lié à la mission presse, actuellement égal à [...] par objet. Ce chiffre est issu de la décomposition des coûts de la presse selon la nature fixe ou variable des processus mis en œuvre. Dans la mesure où le coût variable de l'acheminement postal de la presse n'est pas mutualisé avec les autres produits traités par La Poste, il peut être conçu comme étant incrémental à la mission presse. Par ailleurs, les autorités françaises ont fait l'hypothèse que le coût unitaire variable reste constant sur toute la période de notification aussi bien pour le scénario factuel que contrefactuel. Nous considérons que cette hypothèse est conservatrice étant donné qu'il y a plusieurs éléments qui viendront impacter le coût variable à la hausse au cours des prochaines années, tels qu'une augmentation des coûts salariaux, principale composante des coûts variables.

Tarifs dans le scénario contrefactuel

- (113) Dans le scénario contrefactuel, La Poste est soumise au plafond de prix imposé par les obligations du service universel. L'évolution prévue des tarifs proposée

dans le cadre du service universel est de [...] en 2019 puis indexée, à partir de 2020, sur l'évolution prévisionnelle des coûts du service universel, soit [...] (voir **tableau 5** ci-dessous).

Tableau 5: Evolution prévue des tarifs de l'offre de presse du service universel

Catégorie de presse	2018	2019	2020	2021	2022
CPPAP économique	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
CPPAP non-urgent	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
CPPAP urgent	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
QFRP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
PIPG	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(114) Dans les deux cas analysés (voir considérant (104)), les tarifs qui maximisent le profit de l'opérateur postal sont supérieurs aux tarifs de l'offre de presse du service universel pour toutes les catégories de presse. Par conséquent, dans le scénario contrefactuel La Poste augmenterait ces tarifs jusqu'au niveau du service universel (au-delà de ce niveau, les éditeurs reporteraient leur demande sur l'offre de presse du service universel).³³

Coût net évité

(115) Au regard des différentes hypothèses faites sur les élasticités prix de la demande, la forme fonctionnelle de la demande, les taux de répercussion, les taux de diversion vers le portage, la constance des coûts variables et les évolutions des tarifs pour l'acheminement des flux presse relevant de la mission presse et du service universel, le coût net évité de la mission presse a été estimé dans les deux cas de référence (voir **tableaux 6 et 7** ci-dessous).

Tableau 6 : Coût net évité pour l'année 2018, fonction de demande linéaire avec un taux de répercussion de 50% (F=factuel, CF = contrefactuel)

En millions	Volume F	Revenus F (€)	Coûts F (€)	Profit F (€)	Volume CF	Revenus CF (€)	Coûts CF (€)	Profit CF (€)	Coût net (€)
Presse QFRP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Presse PIPG	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Presse CPPAP urgente	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Presse CPPAP non urgente	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

³³ La seule exception existe dans le cas de la demande linéaire avec un taux de répercussion de 50%. Dans ce cas, la demande est de zéro pour la presse QFRP pour des tarifs supérieurs à [...]. Ayant un coût unitaire variable de [...], La Poste cesserait alors de distribuer cette catégorie de presse.

Presse CPPAP économique	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Tableau 7 : Coût net évité pour l'année 2018, fonction de demande à élasticité constante avec un taux de répercussion de 100% (F = factuel, CF = contrefactuel)

En millions	Volume F	Revenus F (€)	Coûts F (€)	Profit F (€)	Volume CF	Revenus CF (€)	Coûts CF (€)	Profit CF (€)	Coût net (€)
Presse QFRP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Presse PIPG	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Presse CPPAP urgente	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Presse CPPAP non urgente	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Presse CPPAP économique	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

(116) **Le tableau 8** ci-dessous résume les résultats des calculs du coût net évité pour les années 2018-2022.

Tableau 8: Coût net évité de la mission presse

En millions d'€	2018	2019	2020	2021	2022
Demande à élasticité constante avec un taux de répercussion de 100%	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Demande linéaire avec un taux de répercussion de 50%	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

3.2.2.8. Vérification de l'absence de surcompensation

(117) En vertu du point 49 de l'Encadrement SIEG de 2012, "*[l]es Etats membres doivent veiller à ce que [...] les entreprises ne reçoivent pas une compensation supérieure au montant défini conformément aux exigences énoncées dans la présente section*".

(118) Comme précédemment mentionné (voir considérant (60)), les modalités de récupération des éventuelles surcompensations sont établies dans le contrat d'entreprise pour la période 2018-2022. Le contrat d'entreprise stipule en particulier qu'une évaluation des coûts nets évités de la mission de presse sera effectuée avant la fin de l'année 2019. Les autorités françaises ont confirmé que cet exercice sera reconduit à la fin de la période notifiée par l'Arcep. Si ces évaluations faisaient apparaître que la compensation reçue par La Poste excédait les coûts nets générés par l'accomplissement de sa mission de service public, un

mécanisme de reversement à l'Etat du montant perçu en excès serait mis en œuvre l'année suivante.

- (119) La Commission estime que le mécanisme décrit ci-dessus garantit que La Poste ne recevra pas de surcompensation.
- (120) En tout état de cause, les estimations actuellement effectuées montrent que le montant de la subvention est nettement inférieur au coût net de la mission presse sur la période 2018-2022 (voir **tableau 9** ci-dessous).

Tableau 9: Test de surcompensation pour la mission presse

En millions d'€	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Coût net mission presse*	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Contribution de l'Etat	111.5	103.8	95.9	103.8**	103.8**	518.8
Sous-compensation	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

* Scénario le plus conservateur

** montant maximal

3.2.2.9. Incitations à l'efficacité

- (121) L'Encadrement SIEG de 2012 demande que les Etats membres introduisent des mesures incitatives pour favoriser la prestation efficace de SIEG de qualité élevée. Notamment, l'article 40 de cet Encadrement précise: "*[l]es incitations à l'efficacité peuvent être conçues de différentes manières, afin de correspondre le mieux aux spécificités de chaque cas ou secteur. À titre d'exemple, les Etats membres peuvent définir d'emblée un niveau de compensation fixe anticipant et intégrant les gains d'efficacité que l'entreprise devrait, selon toute vraisemblance, réaliser sur la durée du mandat.*"
- (122) La Poste est sous-compensée pour la mission presse comme indiqué dans le tableau 9 ci-dessus. La contribution de l'Etat français étant fixée (ou plafonnée, pour les années 2021-2022), la sous-compensation constitue en elle-même une mesure d'incitation à l'efficacité. En outre, compte tenu de la stabilité de la compensation de l'Etat, du plafonnement des hausses tarifaires des offres relevant du service public de transport et de distribution postale de la presse et de la poursuite attendue de la baisse du marché du transport postal (de 1.8 milliard d'exemplaires en 2005 à 1 milliard en 2017) dans les années à venir, la sous-compensation structurelle du coût supporté par La Poste au titre de la mission presse restera significative. Cela constitue en soi une mesure incitative forte pour l'entreprise à réduire les coûts engendrés par l'exécution de cette mission.

(123) Bien qu'il n'y ait pas d'incitation explicitement formulée par avance dans le mandat, le fait que La Poste soit sous-compensée, que les montants de la compensation soient plafonnés et contrôlés par l'ARCEP, et qu'une trajectoire de réduction du coût net soit prévue est suffisante pour conclure que les autorités françaises ont bien introduit des mesures incitatives pour favoriser la prestation efficiente d'un SIEG de qualité élevée.

3.2.2.10. Exigences supplémentaires pouvant se révéler nécessaires pour garantir que le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union

(124) Bien que répondre aux exigences susmentionnées suffise généralement pour garantir que l'aide ne donne pas lieu à des distorsions de concurrence contraires à l'intérêt de l'Union, le point 52 de l'Encadrement SIEG de 2012 précise que *"On peut toutefois envisager que dans certaines circonstances exceptionnelles, de graves distorsions de la concurrence sur le marché intérieur restent sans réponse et que l'aide affecte les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union."* En vertu du point 53 de l'Encadrement SIEG de 2012, *"[d]ans ce cas, la Commission examinera s'il est possible de limiter ces distorsions en imposant des conditions à l'Etat membre ou en exigeant des engagements de ce dernier."* Point 54 de l'Encadrement SIEG 2012 précise que *"[i]l ne devrait se produire de graves distorsions de la concurrence de nature à être contraire aux intérêts de l'Union qu'en des circonstances exceptionnelles uniquement. L'attention de la Commission portera uniquement sur les distorsions provoquées par des aides ayant des effets négatifs significatifs sur d'autres Etats membres et sur le fonctionnement du marché intérieur, parce qu'elles empêchent, par exemple, des entreprises de secteurs importants de l'économie de développer leurs activités de manière à pouvoir fonctionner efficacement."*

(125) La mesure notifiée ne risque pas de fausser la concurrence de sorte que des exigences supplémentaires soient nécessaires. En effet, les subventions accordées à La Poste ne servent qu'à la compenser – partiellement – pour des coûts relevant des obligations uniquement lui imposées.

(126) De plus, la Commission note qu'il n'y a qu'un recouvrement très partiel entre les réseaux des porteurs d'une part (qui sont les opérateurs les plus susceptibles d'être affectés par la mesure), et le réseau de La Poste d'autre part. La Poste distribue une grande majorité des exemplaires de presse dans les zones de moins de [...] habitants par km², tandis que les porteurs distribuent une grande majorité dans les zones de plus de 1000 habitants par km². La qualité du service offert est différente: les opérateurs de portage mettent en place des tournées de distribution dédiées, matinales, sept jours sur sept. Ce niveau de prestation correspond aux besoins spécifiques de la presse quotidienne, laquelle représente 97% des exemplaires portés.

(127) La Commission considère donc que les circonstances exceptionnelles qui exigeraient des conditions supplémentaires ne sont pas présentes.

3.2.2.11. Transparence

(128) En vertu du point 60 de l'Encadrement SIEG de 2012, "*[p]our chaque compensation de SIEG relevant du champ d'application de la présente communication, l'Etat membre concerné doit publier les informations suivantes sur l'internet ou par un autre moyen approprié:*

- a) les résultats de la consultation publique ou d'autres moyens appropriés visés au point 13 [sic];*
- b) la nature et la durée des obligations de service public;*
- c) l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concerné;*
- d) les montants annuels correspondant à l'aide octroyée à l'entreprise".*

(129) La Direction générale des entreprises (DGE) publie sur son site Internet³⁴ l'ensemble des informations publiques relatives aux missions de service public dévolues à La Poste, y compris la mission presse. Par ailleurs, les documents annuels de référence du groupe La Poste rendus publics sur son site internet comporte de nombreuses informations sur l'exercice par La Poste de sa mission presse.

(130) En conséquence, la Commission considère que les exigences de transparence du point 60 de l'Encadrement SIEG de 2012 sont respectées.

4. CONCLUSION

(131) Sur la base de l'appréciation qui précède, la Commission a décidé de considérer la mesure d'aide comme compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 106(2) du TFUE.

Au cas où la présente lettre contiendrait des informations confidentielles ne devant pas être divulguées à des tiers, veuillez en informer la Commission dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. En l'absence d'une demande motivée en ce sens dans le délai indiqué, la Commission considérera que vous acceptez la divulgation à des tiers et la publication du texte intégral de la lettre, dans la langue faisant foi, sur le site internet suivant:

<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>

³⁴ <https://www.entreprises.gouv.fr/services/mission-transport-et-la-distribution-la-presse>.

Cette demande devra être envoyée par courrier recommandé ou par télécopie à l'adresse suivante:

Commission européenne
Direction générale de la concurrence
Greffe des aides d'Etat
MADO 12/59
1049 Bruxelles
Belgique
Fax +32 2 296 12 42.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma très haute considération.

Pour la Commission

Margrethe VESTAGER
Membre de la Commission

AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME
Pour le Secrétaire général,

Jordi AYET PUIGARNAU
Directeur du Greffe
COMMISSION EUROPÉENNE