



COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

AVIS N°2019-03 DU 25 JUILLET 2019

**SUR LE PROJET DE RAPPORT AU GOUVERNEMENT ET AU PARLEMENT
SUR LE COÛT NET EN 2018 DE LA MISSION D'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE ASSUREE PAR LA POSTE**

Conformément aux termes du point IV de l'article 6 de la loi n°90-568 du 2 juillet 1990, modifiée par la loi n°2010-123 du 9 février 2010, la Commission Supérieure du Numérique et des Postes (CSNP) a été saisie le 23 juillet 2019 pour avis par l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP) sur le projet de rapport au Gouvernement et au Parlement déterminant le coût net en 2018 de la mission d'aménagement du territoire assurée par La Poste.

Vu la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, modifiée par les lois 2005-516 du 20 mai et 2010-123 du 9 février 2010 ;

Vu le décret 2011-849 du 18 juillet 2011 précisant la méthode de calcul du coût net du maillage complémentaire permettant à La Poste d'assurer sa mission d'aménagement du territoire ;

Vu le rapport de la Cour des Comptes de mars 2019 sur « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux », une enquête demandée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, dont les conclusions portent notamment sur :

- « une meilleure planification de la réorganisation des réseaux, sur le plan national et local »
- « la mutualisation accrue des services, la professionnalisation des personnels » ;
- « le déploiement d'un réseau numérique performant, une préparation et un accompagnement qui ont parfois fait défaut aux transitions numériques vis-à-vis des publics fragiles ou des zones sous-équipées ».

Vu la circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat, point VI ;

Vu les travaux préparatoires du contrat de présence postale territoriale 2020/2022 menés par l'Observatoire National de la Présence Postale¹, instance présidée par le sénateur M. Patrick CHAIZE, membre de la Commission Supérieure du Numérique et des Postes (CSNP), avec la présence de Mmes Anne-Marie JEAN, secrétaire générale, et Françoise SOKOLOWSKI, personnalité qualifiée.

¹ Six parlementaires, dont quatre membres de la CSNP, siègent à l'Observatoire National de la Présence Postale

Vu les réunions techniques préparatoires du :

- 1^{er} juillet pour le groupe La Poste
 - o M. Vincent MOULLE, directeur des Relations Institutionnelles et de la Régulation ;
 - o M. Denis JORAM, directeur de la Régulation et des Etudes ;
 - o M. Julien BECHU, chargé du pôle Economie des Réseaux et de la Distribution ;
 - o Mme Charlotte MARELLI, chargée des Relations Institutionnelles ;
 - o Mme Smara LUNGU, déléguée aux Affaires Territoriales et Parlementaires.

- 11 juillet pour l'ARCEP
 - o M. Stéphane LHERMITTE, directeur Economie, Marchés et Numérique ;
 - o Hubert VIRLET, adjoint au directeur Economie, Marchés et Numérique ;
 - o M. Emmanuel GARCIA, chef d'unité par intérim de l'unité coûts et audits réglementaires postaux et audiovisuels ;
 - o M. Victor MARCHAND, stagiaire sur les travaux concernant la mission d'aménagement du territoire de La Poste.

Les réunions techniques ont été menées pour la Commission Supérieure du Numérique et des Postes par Mmes Anne-Marie JEAN, secrétaire générale, et Françoise SOKOLOWSKI, personnalité qualifiée.

Vu les auditions du 18 juillet 2019 de :

- Pour le groupe La Poste :
 - o M. Nicolas ROUTIER, directeur général adjoint du groupe La Poste, en charge de la Stratégie Institutionnelle ;
 - o M. Vincent MOULLE, directeur des Relations Institutionnelles et de la Régulation ;
 - o M. Julien BECHU, chargé du pôle Economie des Réseaux et de la Distribution ;
 - o Mme Smara LUNGU, déléguée aux Affaires Territoriales et Parlementaires.

- Pour l'ARCEP
 - o M. Stéphane LHERMITTE, directeur Economie, Marchés et Numérique ;
 - o M. Emmanuel GARCIA, chef d'unité par intérim de l'unité coûts et audits réglementaires postaux et audiovisuels.

Les auditions ont été menées dans le cadre d'une réunion plénière de la Commission Supérieure du Numérique et des Postes, sous la présidence du sénateur M. Yvon COLLIN, en présence de :

- o M. Henri d'AGRAIN, Personnalité qualifiée ;
- o Mme Jeanne BRETECHER, Personnalité qualifiée ;
- o M. Patrick CHAIZE, Sénateur de l'Ain ;
- o Mme Mireille CLAPOT, Députée de la Drôme ;
- o M. Yvon COLLIN, Sénateur du Tarn-et-Garonne ;
- o M. Bernard DELCROS, Sénateur du Cantal ;
- o Mme Martine FILLEUL, Sénatrice du Nord ;
- o M. Christian MANABLE, Sénateur de la Somme
- o Mme Patricia MORHET-RICHAUD, Sénatrice des Hautes-Alpes ;
- o Mme Françoise SOKOLOWSKI, Personnalité qualifiée ;
- o Mme Anne-Marie JEAN, Secrétaire Générale.

LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

La Poste s'est vu confier quatre missions de service public, définies par la loi (article 2 de la loi du 2 juillet 1990 modifiée par la loi du 9 février 2010) :

- **le service universel postal** : offrir à chaque entreprise et chaque personne physique un accès facile aux services postaux, avec une qualité déterminée, sur l'ensemble du territoire. Le service garantit en outre une collecte et une distribution 6J/7, à des tarifs abordables et régulés par l'ARCEP.
- **le transport et la distribution de la presse** : dans le cadre d'un contrat tripartite conclu avec l'État et les syndicats des éditeurs de presse, faire bénéficier les éditeurs de presse de tarifs postaux privilégiés pour une prestation de transport et de distribution de haute qualité et contrôlée. Grâce à ce service, chaque lecteur peut ainsi recevoir à son domicile, sur tout le territoire, les titres de presse auxquels il est abonné.
- **l'accessibilité bancaire** : assurer la mise à disposition de toute la population, sans aucune restriction, de certains services de base (prestation de domiciliation des revenus, de retrait d'argent liquide et d'émission de titre de paiement).
- **la contribution à l'aménagement et au développement du territoire** : maintenir sur l'ensemble des territoires, y compris dans les zones les moins denses, un niveau élevé d'accessibilité aux services postaux.

La loi définit également les mécanismes de compensation de ces missions.

- **le service universel postal** : il existe un fonds de compensation, alimenté par les opérateurs postaux. Etant pratiquement le seul opérateur (99% des parts de marché), La Poste ne souhaite pas l'activation de ce fonds, car, si c'était le cas, elle se compenserait elle-même.
- **le transport et la distribution de la presse** : l'Etat compense la différence entre le chiffre d'affaires résultant de l'application de tarifs « privilégiés » et le chiffre d'affaires qui résulterait de l'application de tarifs « normaux ». Cette compensation, sous forme de participation financière annuelle, ne couvre que partiellement l'intégralité des coûts supportés par La Poste.
- **l'accessibilité bancaire** : au titre des obligations spécifiques qui lui incombent en matière de distribution et fonctionnement du livret A, La Banque Postale perçoit une rémunération calculée de manière à lui assurer une compensation proportionnée de la mission de service d'intérêt économique général d'accessibilité bancaire qui lui est confiée. Les montants annuels de cette compensation ont été fixés pour la période 2015/2020 par un arrêté du 26 février 2015 pris en application de l'article R. 221-8-1 du code monétaire et financier.

LA MISSION D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

L'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 prévoit qu'en complément de ses obligations de service universel, « *La Poste contribue, au moyen de son réseau de points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire national* ».

Au titre de sa mission d'aménagement et de développement du territoire, La Poste est soumise à des règles d'accessibilité : « *sauf circonstances exceptionnelles, ces règles ne peuvent autoriser que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de 5 km et de plus de 20 mn de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste* ». (1 - article 6)

« *Pour remplir cette mission, La Poste adapte son réseau de points de contact, notamment par la conclusion de partenariats locaux publics ou privés, en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale [...]. Ce réseau compte au moins 17 000 points de contact répartis sur le territoire français* ». (1 - article 6)

Pour financer le coût du maillage territorial complémentaire correspondant à cette mission, la loi prévoit la création d'un fonds postal national de péréquation territoriale dont les lignes directrices de gestion sont fixées par un contrat de présence postale territoriale pluriannuel, signé entre l'Etat, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités et la Poste.

« *Les ressources du fonds proviennent de l'allègement de fiscalité locale dont bénéficie La Poste en contrepartie de sa mission d'aménagement du territoire* ». (1 – article-)

Le même article 6 prévoit que l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP) évalue chaque année le coût de la mission d'aménagement du territoire de La Poste selon une méthode définie par le décret n°2011-849 du 18 juillet 2011.

**

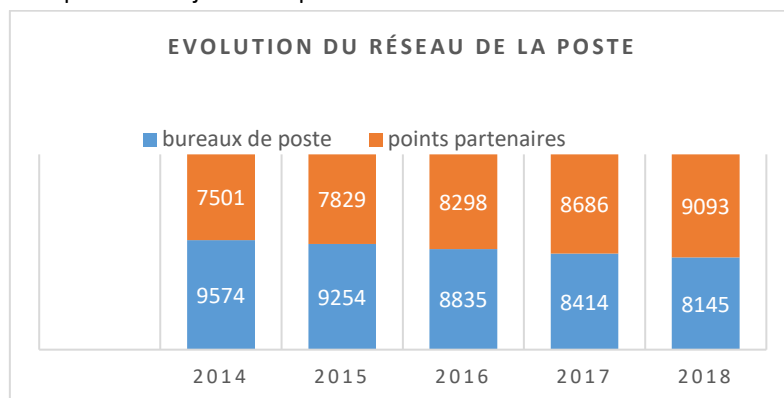
Le présent avis porte sur le projet de rapport au Gouvernement et au Parlement déterminant le coût net en 2018 de la mission d'aménagement du territoire assurée par La Poste. Il est établi par l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP). Il s'agit de la 9^{ème} évaluation effectuée par l'ARCEP selon la méthode de calcul définie par le décret 2011-849 du 18 juillet 2011.

Pour l'année 2018, l'ARCEP évalue le coût net de la mission d'aménagement du territoire à **231 M€**, en hausse de **28 M€ par rapport à 2017**. Cette hausse rompt la courbe d'évolution des coûts qui était en baisse continue depuis plusieurs années.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
247	252	251	242	238	223	203	231

Montants en millions d'euros (M€)

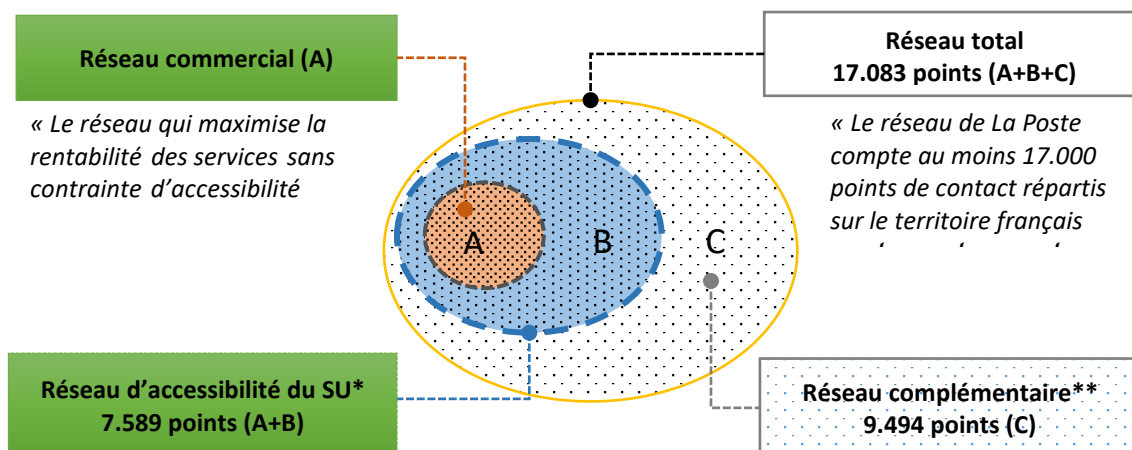
Cette inflexion est due à l'évolution de la configuration du réseau de La Poste, mieux prise en compte en 2018 grâce à une modification apportée au modèle de calcul. Le nombre de points de contact partenaires croît en effet constamment et représente aujourd'hui près de 52 % du réseau.



Source La Poste (ONPP de janvier 2019 et groupe de travail N°1 ONPP février 2019)

Cette évolution du réseau est le résultat de la politique de transformation des bureaux de poste en points partenaires menée par La Poste depuis plusieurs années, tant sur le périmètre de la mission d'aménagement du territoire, dit **réseau complémentaire**, que sur celui du service universel postal, dit **réseau accessible**.

- le réseau complémentaire compte 9 494 points de contact au 30 juin 2018, dont 1 535 bureaux de poste (points en propre) et 7 959 points en partenariat.
- le réseau accessible est composé de 7 589 points de contact au 30 juin 2018, dont 6 755 bureaux de poste (points en propre) et 834 points en partenariat.



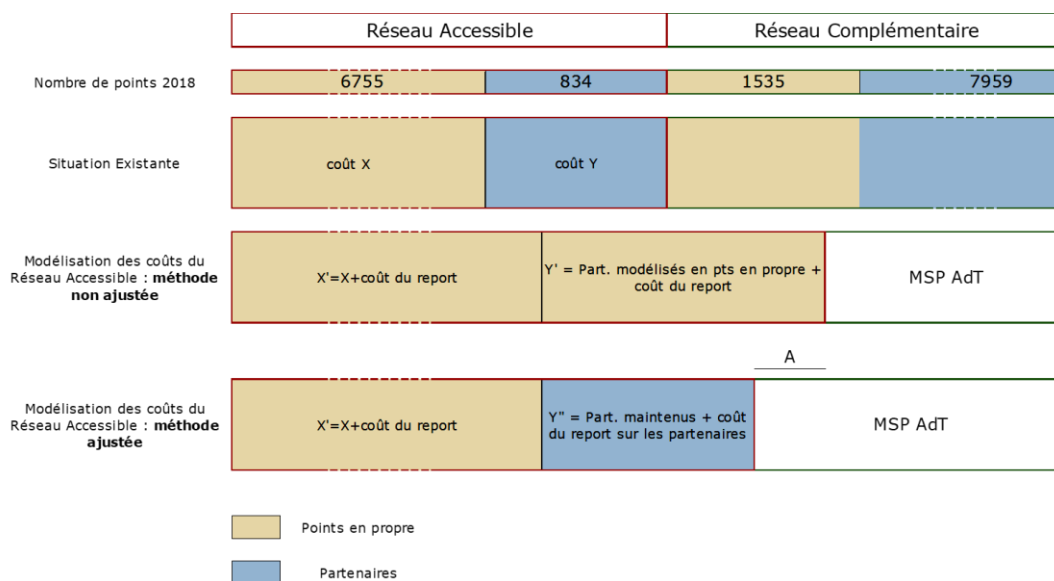
*Accessibilité au Service Universel (A+B)

« Au moins 99 % de la population nationale et 95 % de la population de chaque département est à moins de 10 km d'un point de contact et toutes les communes de plus de 10.000 hab. disposent d'au moins 1 point de contact par tranche de 20.000 hab ». Article R. 1-1 du CPCE

**Aménagement du territoire (A+B+C)

« Pas plus de 10 % de la population d'un département n'est éloignée de plus de 5 km et de plus de 20 mn de trajet automobile des plus proches points de contact de La Poste ». Article 6 de la loi du 2 juillet 1990

Les transformations, qui concernaient au départ uniquement le réseau d'aménagement du territoire, atteignent désormais un nombre significatif sur le périmètre du service universel postal (834 points). C'est pour mieux prendre en compte cette réalité que La Poste, en accord avec l'ARCEP, a réajusté progressivement son modèle de calcul de coûts. Ainsi, à partir de 2018, les coûts des points de contact partenaires qui participent à la mission d'accessibilité du service universel postal sont comptés comme tels, et non plus « remodelés » en points en propre, c'est-à-dire en bureaux de poste. Le coût des points de contact du réseau accessible « non remodelés » diminue de ce fait, le coût moyen d'un point de contact partenaire étant nettement moins élevé que celui d'un bureau de poste. Cet ajustement de méthode revient donc, toutes choses égales par ailleurs, à diminuer le coût du réseau de service universel et à augmenter d'autant le coût du réseau d'aménagement du territoire.



Pour La Poste, le coût net de la mission d'aménagement du territoire s'élève à **251 M€** pour l'année 2018, soit une hausse de **24 M€** par rapport à 2017.

L'écart de calcul entre la Poste et l'ARCEP, **20 M€**, reste à peu près constant au fil des années. Il s'explique par la façon dont sont arrêtées les données, elle-même liée à l'utilisation qu'en font les deux organismes :

- L'ARCEP s'appuie sur un questionnaire envoyé à La Poste pour connaître l'activité de ses points de contact. Elle dispose ainsi d'une photographie à un instant T, à partir de laquelle elle va appliquer son modèle de calcul.
- La Poste utilise les données d'abord pour assurer la gestion opérationnelle et comptable de l'entreprise : allouer les coûts du réseau non seulement aux missions de service public, mais aussi aux activités commerciales. C'est donc un suivi plus fin, en temps réel, qui lui permet de s'adapter et la conduit à effectuer des ajustements réguliers pour coller à la réalité de son exploitation.

Rapporté au montant des coûts du réseau qui s'élèvent à près de **3,9 Mds€**, cet écart représente moins de 1%.

TABLEAU RECAPITULATIF

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Evaluation du coût net (ARCEP)	247	252	251	242	238	223	203	231	1887
Evaluation du coût net (La Poste - Comptes réglementaires)	272	275	273	260	237	246	227	251	2041
Ecart entre calculs ARCEP/POSTE	25	23	22	18	-1	23	24	20	154
Contribution publique (fonds de péréquation)	168	169	169	171	169	174	173	171	1364
Reste à charge pour La Poste (base calcul ARCEP)	79	83	82	71	69	49	30	60	523

Montants en millions d'euros (M€)

POSITION DE LA COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

1. Sur la date de l'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire

La Commission Supérieure reconnaît l'effort fourni par l'ARCEP qui a avancé de quatre mois l'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire. Elle en a bien compris le caractère exceptionnel. Elle souligne cependant l'importance de cette anticipation qui va permettre aux signataires du prochain contrat de présence postale territoriale de disposer des éléments d'information budgétaire essentiels pour déterminer le cadrage financier de la mission.

2. Sur l'évolution de la méthode de calcul de la mission

La Commission Supérieure apprécie que La Poste et l'ARCEP aient tenu compte de ses remarques précédentes et appliquent dorénavant un **modèle de calcul plus proche de la réalité du réseau** en prenant en compte la valeur réelle de chaque point de contact, que ce soit un bureau de poste ou un point de contact partenaire (agence postale communale ou intercommunale, relais poste commerçant, relais poste ESS). C'est une avancée significative.

Selon la Commission Supérieure, il manque aujourd'hui dans ce modèle de calcul un volet d'**appréciation de la qualité de service et de la satisfaction client**. Elle demande que soit menée une réflexion pour prendre en compte, dans le dispositif d'évaluation des coûts, les coûts dus à la non-qualité (coûts de prévention, coûts de mesure, coûts de non-qualité internes, coûts de non-qualité externes).

3. Sur le statut des Maisons de Service au Public (MSAP) et futures maisons France Services

La Commission Supérieure s'interroge sur le statut des actuelles Maisons de Service au Public (MSAP). Plus de 500 sont implantées dans des bureaux de poste, offrant des services mutualisés aux usagers. Elles sont comptabilisées en tant que bureaux de poste dans les chiffres du réseau et identifiées soit dans le réseau accessible soit dans le réseau complémentaire, en fonction de leur localisation géographique.

La question prend d'autant plus de sens avec la création des futures « maisons France Services ». La circulaire « création des maisons France Services du 1^{er} juillet 2019 », adressée aux préfets, apporte d'ores et déjà un certain nombre de réponses sur l'offre et la qualité de services au sein de ce nouveau réseau, sur son maillage, sa gouvernance et son financement.

La Poste est largement associée à la création de ce nouveau réseau, à son déploiement et sa gouvernance. Son expérience (+ de 500 MSAP actuellement accueillies dans des bureaux de poste), la présence et le rôle des facteurs auprès de la population (il est prévu 250 équipes de facteurs mobiles « *qui se déplaceront au domicile des usagers pour les accompagner gratuitement dans leurs démarches administratives* »), la puissance de son réseau (+ de 17 000 points de contact postaux) et sa capacité de dialogue la positionnent comme un partenaire incontournable. La circulaire associe également au dispositif les Commissions départementales de présence postale territoriale. Concernant le financement, il est prévu que le fonds postal de péréquation territoriale participe au financement des maisons France Services.

La Commission Supérieure observe par ailleurs que des campagnes d'évaluation seront organisées chaque année à partir de 2020, incluant un volet de satisfaction des usagers des maisons France Services sur la qualité sur le service rendu. La circulaire fait également référence au « Baromètre Marianne » sur la qualité de l'accueil dans les services publics. Ces deux points répondent en partie aux préoccupations de la Commission supérieure sur la qualité de service. Ces évaluations, croisées avec les résultats des

enquêtes de satisfaction conduites par La Poste, seront à mettre en perspective pour disposer d'une photographie de la qualité de service rendu.

Compte tenu de ces récents éléments d'information, la Commission Supérieure demande à ce que soient précisés dans les plus brefs délais le statut de ces nouvelles structures ainsi que les modalités de la mise en place des équipes de facteurs mobiles : **les maisons France Services, fixes ou mobiles, relèvent-elles ou non, en tout ou en partie, du périmètre de l'aménagement du territoire ? Et de fait, vont-elles ou non participer au coût net de l'aménagement du territoire ?**

4. Sur la compensation de la mission d'aménagement du territoire

La Commission Supérieure attire une nouvelle fois l'attention sur cette sous- compensation alors que le prochain contrat de présence postale territoriale 2020/2022 en discussion entre les signataires (Etat, AMF et Poste) fait apparaître de nouveaux besoins.

La compensation actuelle d'un montant prévisionnel de 174 M€/an paraît insuffisante au vu des projections de financement réalisées dans le cadre du futur contrat. L'écart va encore se creuser entre la compensation et le montant des dépenses dédiées à l'aménagement du territoire. Ces dernières sont en effet estimées à plus de 200 M€/an après l'analyse des propositions issues de la démarche participative s'ajoutant aux dépenses récurrentes du contrat actuel nécessairement à reprendre dans le futur contrat.

La Commission Supérieure demande à l'ensemble des signataires du prochain contrat de présence postale territoriale de trouver un accord sur le dimensionnement de l'assiette fiscale à partir de laquelle est appliqué le taux d'abattement consenti à La Poste pour sa mission d'aménagement du territoire, de façon à permettre un accroissement de la ressource affectée au fonds de péréquation.

La Commission Supérieure interpelle par ailleurs l'Etat sur son rôle et son engagement auprès de l'entreprise publique afin que cette dernière dispose des moyens pour faire face aux défis qu'elle a et qu'elle aura à affronter, tout particulièrement lorsqu'il s'agit du maintien des services publics, qui, rappelons-le, étaient au cœur du grand débat national.

En outre, la Commission Supérieure estime que la mission d'aménagement du territoire ne se traduit pas seulement en points de contact et en coûts, mais bien en valeur d'usage et en impact apporté à la population et aux territoires. Aussi, elle souhaite qu'un travail soit engagé pour définir des critères pertinents permettant de **mesurer l'impact social et territorial des nouvelles formes de présence postale, et plus largement de la mission d'aménagement du territoire confiée à La Poste.**

CONCLUSION

Sous réserve des remarques et demandes formulées, la Commission Supérieure émet un avis favorable sur le projet de rapport destiné au Gouvernement et au Parlement et déterminant le coût net 2018 de la mission d'aménagement du territoire assurée par La Poste.