



COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

AVIS N°2020-11 DU 1^{ER} DECEMBRE 2020

**SUR LE PROJET DE RAPPORT
AU GOUVERNEMENT ET AU PARLEMENT
SUR LE COÛT NET EN 2019 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 29 septembre 2020 pour avis par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) sur le projet de rapport au Gouvernement et au Parlement déterminant le coût net en 2019 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 2007-09 du 5 janvier 2007 relatif au service postal universel et aux droits et obligations de La Poste ;

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 contrat de présence postale territoriale 2020/2022 signé entre l'Etat, l'Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalité

Vu les réunions techniques préparatoires du :

- 22 octobre 2020 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 Smara LUNGU, déléguée aux Affaires Territoriales et Parlementaires.
- 28 octobre pour l'ARCEP
 - o Mme Anne YVRANDE-BILLON, directrice Economie, Marchés et Numérique ;
 - o M. Victor MARCHAND, chargé de mission au sein de l'unité Coût et Audit réglementaire postale et audiovisuel.

Ces deux réunions techniques ont été menées pour la CSNP par Mmes Anne-Marie JEAN, secrétaire générale, Valérie MONTANE, secrétaire générale adjointe et Françoise SOKOLOWSKI, personnalité qualifiée.

Vu les auditions du 26 novembre 2020 de :

- pour l'ARCEP :
 - o Mme Anne YVRANDE-BILLON, directrice Economie, Marchés et Numérique ;
 - o M. Henry-Pierre MELONE, chef de l'unité Coût et Audit réglementaire postale et audiovisuel
 - o M. Victor MARCHAND, chargé de mission Coût et Audit réglementaire postale et audiovisuel
- pour le groupe La Poste :
 - o M. Nicolas ROUTIER, directeur général adjoint, en charge de la Stratégie institutionnelle ;
 - o M. Yannick IMBERT, directeur des Affaires territoriales et publiques ;
 - 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 Smara LUNGU, déléguée aux Affaires Territoriales et Parlementaires.

Ces auditions ont été menées dans le cadre d'une réunion plénière de la CSNP, sous la présidence du sénateur honoraire Yvon COLLIN. Ont participé à cette visioconférence :

- o Mme Mireille CLAPOT, députée de la Drôme ;
- o M. Bernard DELCROS, sénateur du Cantal ;
- o Mme Martine FILLEUL, sénatrice du Nord ;
- o Mme Christine HENNION, députée des Hauts-de-Seine ;

- Mme Denise SAINT-PE, sénatrice des Pyrénées-Atlantiques ;

- Mme Jeanne BRETECHER, personnalité qualifiée ;
- Mme Françoise SOKOLOWSKI, personnalité qualifiée ;

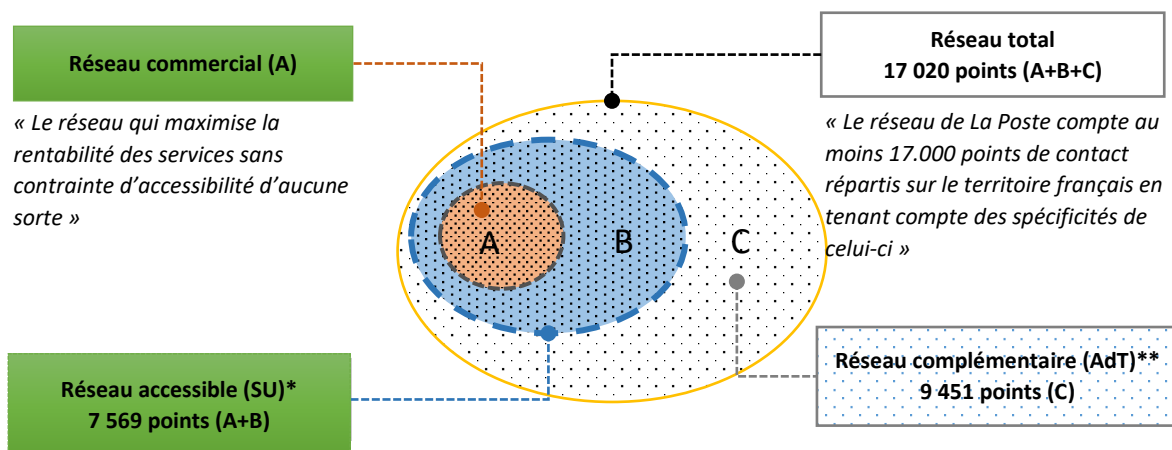
- Mme Anne-Marie JEAN, secrétaire générale ;
- Mme Valérie MONTANE, secrétaire générale adjointe.

RAPPEL

Les deux missions de service public de présence postale territoriale, service universel postal (SU) et aménagement et développement du territoire (AdT) confiées à la Poste sont complémentaires (l'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990) :

- en complément de ses obligations de service universel (SU), « La Poste contribue, au moyen de son réseau de points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire national ».
- un fonds postal national de péréquation territoriale est constitué pour financer le coût du maillage territorial complémentaire. « Les ressources du fonds proviennent de l'allègement de fiscalité locale dont bénéficie La Poste en contrepartie de sa mission d'aménagement du territoire ».
- « Ce réseau compte au moins 17 000 points de contact répartis sur le territoire français ».

Les périmètres de chacun de ces deux réseaux (SU et AdT) sont interdépendants. La somme des deux est égale au réseau total des points de contact de La Poste.



Données La Poste au 30 juin 2019

*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

Le présent avis porte sur le projet de rapport au Gouvernement et au Parlement déterminant le coût net en 2019 de la mission d'aménagement du territoire assurée par La Poste. Il est établi par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP), selon une méthode définie par le décret n°2011-849 du 18 juillet 2011. Il s'agit de la 11^{ème} évaluation.

RESULTATS DE L'EVALUATION 2019

Coût net de la mission d'aménagement du territoire en 2019

Pour l'année 2019, l'ARCEP évalue le coût net de la mission d'aménagement du territoire à **231 M€**, stable par rapport à 2018. Stabilité qui s'explique par la balance entre la baisse des charges du réseau en 2019 (- 3,1 %) et l'augmentation du coût total des points partenaires (+ 9,9 %), due en particulier à une hausse significative des coûts des points poste relais commerçants suite à l'intégration à partir de cette année de la part variable dans leur rémunération.

| 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------------|
| 247 | 252 | 251 | 242 | 238 | 223 | 203 | 231 | 231 |

Montants en millions d'euros (M€)

Evolution du réseau 2018/2019

| | 2018 | 2019 |
|-----------------------------|--------|---------------|
| Total réseau | 17 083 | 17 020 |
| dont bureaux en propre | 8 290 | 7 948 |
| | | |
| dont partenaires | 8 793 | 9 072 |
| agences postales communales | 6 054 | 6 184 |
| relais poste | 2 739 | 2 888 |

Source La Poste

L'adaptation du réseau des points de contact de La Poste se poursuit maintenant depuis plusieurs années tant sur le périmètre de la mission d'aménagement du territoire (réseau complémentaire) que sur celui du service universel postal (réseau accessible), le nombre de bureaux de poste gérés en propre diminuant régulièrement au profit des points de contact gérés en partenariat.

Au 30 juin 2019, le réseau partenaires représente 53,3 % du réseau postal.

A cette même date, le réseau comptabilise un total de 17 020 points de contact, répondant ainsi aux exigences de la loi qui impose à l'entreprise publique de maintenir « *au moins 17 000 points de contact répartis sur le territoire français* ». Le nombre de bureaux de poste gérés en propre est passé de 8 290 à 7 948, soit 342 bureaux en moins par rapport à 2018. Parallèlement, 279 transformations en points partenaires ont été opérées.

Le nombre de points de contact en partenariat progresse régulièrement dans le périmètre d'accessibilité (SU), de façon encore plus marquée cette année, avec 192 transformations versus 87 dans le périmètre complémentaire. Entre 2016 et 2019, il est passé de plus de 500 à plus de 1000.

| | 2018 | 2019 |
|------------------------------|-------|-------|
| Réseau d'accès au SU | 7 589 | 7 569 |
| dont points en propre | 6 755 | 6 543 |
| dont partenaires | 834 | 1 026 |
| | | |
| Réseau complémentaire | 9 494 | 9 451 |
| dont points en propre | 1 535 | 1 405 |
| dont partenaires | 7 959 | 8 046 |

Le nouveau modèle de calcul des coûts adopté depuis 2018 prend en compte cette évolution en donnant à chaque point de contact sa valeur réelle (bureau de poste et point en partenariat). Ce nouveau modèle garantit une juste allocation des coûts à chacune des deux missions de service public, aménagement du territoire et service universel postal.

Selon l'ARCEP, l'analyse des coûts par point montre que le réseau de La Poste est marqué par une forte concentration de l'activité sur un nombre restreint de points de contact. 80 % de l'activité et 70 % du chiffre d'affaires se concentrent en effet dans les quelque 3 300 points les plus importants, principalement des bureaux de poste gérés en propre situés dans le réseau accessible (SU). Au total, les 7 569 points représentent 44 % du réseau modélisé, 90 % des recettes et 86 % des coûts. Les 10 000 points les plus petits (majoritairement des points partenaires), situés dans le périmètre complémentaire (AdT), représentent 5 % de l'activité et 10 % du chiffre d'affaires total.

Le rapport de l'ARCEP indique que le coût moyen d'un bureau de poste géré en propre est 6,9 fois plus élevé que celui d'un point partenaire.

Pour La Poste, le coût net de la mission d'aménagement du territoire s'élève à 243 M€ pour l'année 2019.

Les **12 M€** d'écart entre le calcul de l'ARCEP et celui de La Poste s'expliquent d'une part par la façon dont sont arrêtées les données, d'autre part par les modalités de mise en œuvre :

- 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.

PERSPECTIVES D'EVOLUTION

Aussi bien l'ARCEP que La Poste sont conscientes de la nécessité de faire évoluer la modélisation des réseaux, accessible (SU) et complémentaire (AdT), qui date de 2007 (date de sortie du décret sur le service universel postal) avec pour objectif de proposer un modèle plus représentatif de la réalité des territoires et des services postaux.

L'ARCEP le signale dans son rapport : « *Le modèle utilisé par l'ARCEP pour évaluer le coût de la mission d'aménagement du territoire assurée par La Poste a été élaboré en 2012. Depuis cette date, le réseau de l'opérateur postal, ses caractéristiques et l'activité qui y est réalisée ont fortement évolué. L'ARCEP considère que ces changements peuvent appeler un travail plus poussé de revue de son modèle pour veiller à ce que celui-ci prenne en compte de façon la plus fidèle possible la situation opérationnelle de La Poste* ».

La Poste, de son côté, a lancé des pistes de travail pour améliorer le dispositif de calcul du coût net des deux missions de présence territoriale. Depuis 2007, la France a changé, La Poste s'est transformée, les techniques ont été améliorées, notamment en matière de géolocalisation des points de contact et des habitants ... Il s'agit pour l'entreprise publique de tenir compte de ces progrès et de ces changements de société pour réfléchir à la pertinence des « limites » actuelles entre les deux périmètres. Elle recherche une meilleure accessibilité, mieux adaptée, sans pour autant modifier la présence postale. Ces évolutions se feraient à réseau constant dans le respect des cadres légaux et réglementaires qui régissent les deux missions de service public, en se référant à des données et des outils reconnus plus fiables et pérennes. L'ARCEP et La Poste envisagent notamment de recourir à des bases de données externes et régulièrement mises à jour, comme celles de l'INSEE. Une consultation publique pourrait être lancée d'ici à la fin de l'année.

TABLEAU RECAPITULATIF

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Total |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------------|--------------|
| Evaluation du coût net (ARCEP) | 247 | 252 | 251 | 242 | 238 | 223 | 203 | 231 | 231 | 2 118 |
| Evaluation du coût net (La Poste - Comptes réglementaires) | 272 | 275 | 273 | 260 | 237 | 246 | 227 | 251 | 243 | 2 284 |
| Ecart entre calculs ARCEP/POSTE | 25 | 23 | 22 | 18 | -1 | 23 | 24 | 20 | 12 | 166 |
| Contribution publique (fonds de péréquation) | 168 | 169 | 169 | 171 | 169 | 174 | 173 | 171 | 171 | 1 535 |
| Reste à charge pour La Poste (base calcul ARCEP) | 79 | 83 | 82 | 71 | 69 | 49 | 30 | 60 | 60 | 583 |

Montants en millions d'euros (M€)

POSITION DE LA COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

La Commission supérieure constate que la méthode de calcul du coût net de la mission d'aménagement du territoire mise en place en 2017, puis généralisée en 2018, permet d'avoir des résultats représentatifs de la présence postale telle qu'elle est structurée aujourd'hui, avec une juste valeur attribuée aux points de contact, bureaux de poste gérés en propre et points partenaires. Elle constate cependant que sa demande (avis 2019-03 du 25 juillet 2019) de travailler à la prise en compte dans le dispositif d'évaluation des coûts dus à la non-qualité (coûts de prévention, coûts de mesure, coûts de non-qualité internes, coûts de non-qualité externes) n'est pas satisfaite. Malgré la prise en compte de l'évaluation de la satisfaction des usagers de La Poste prévue dans le contrat d'entreprise signé entre l'Etat et l'entreprise publique, elle réitère cette demande d'autant plus nécessaire, de son point de vue, au moment où La Poste réfléchit à son futur plan stratégique et travaille à définir sa raison d'être.

Par ailleurs, la Commission supérieure demande que puisse, au-delà du calcul rétrospectif de l'évaluation annuelle du coût net de l'aménagement du territoire, être développé un volet plus prospectif permettant de disposer d'une vision à court et moyen terme de l'évolution du coût de la mission de service public.

L'évaluation 2019 reste stable par rapport à 2018. La Commission supérieure remarque cependant que cette stabilité cache des disparités entre les périmètres. Elle constate en effet que, si l'évolution du réseau poursuit sa transformation, contribuant ainsi à la baisse des coûts, le nombre de transformations est maintenant plus important dans le réseau accessible que dans le réseau complémentaire (sur les 279 transformations en 2019, 192 dans le réseau accessible et 87 dans le réseau complémentaire). Ces transformations concernent diverses formes de partenariats, agences postales et relais commerçants.

En 2019, il n'y a pas eu de difficultés particulières d'accès aux services postaux selon l'entreprise publique, cependant, les membres de la Commission supérieure tiennent à souligner les risques potentiels de déséquilibre du réseau, d'inégalité d'accès à l'offre postale, de fragilités de certains partenaires, notamment les commerçants, de dégradation de la qualité de service. Pour les parlementaires de la Commission, ces aspects mettent en risque la notion de service public, fondamentale dans les territoires. Ils comptent sur le travail mené en Commissions départementales de présence postale territoriale et au sein de l'Observatoire national de présence postale pour préserver une présence postale adaptée, efficace et pertinente, au service des usagers, de tous les usagers. La Commission supérieure restera extrêmement attentive sur ce point.

La Commission supérieure relève avec un grand intérêt la volonté de l'ARCEP et de La Poste de faire évoluer les périmètres des deux missions de service public pour conforter la qualité du modèle de calcul du coût net. Elle approuve cette démarche qui doit permettre également de définir une présence postale plus réaliste, grâce en particulier à une accessibilité qui considère la diversité du territoire et tient compte des bassins de vie et des pôles d'attractivité. Elle demande à être tenue informée de l'avancée des futurs travaux et de leur impact sur l'une et l'autre mission, notamment sur la mission d'aménagement du territoire.

La Commission supérieure restera vigilante sur les risques qui pèsent sur le financement de cette mission. Celui-ci est remis profondément en question par les toutes récentes mesures annoncées dans le Plan de relance, qui prévoit une réduction des impôts de production pesant sur la compétitivité des TPE, PME et ETI de 10 Mds€. Cette baisse concerne la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), composante de la contribution économique territoriale (CET), base sur laquelle est calculé le taux d'abattement de fiscalité locale dont bénéficie La Poste pour assurer sa mission d'aménagement du territoire.

La Commission supérieure rappelle que cette mission est sous-compensée : 171 M€/an en 2019 alloués au fonds de péréquation pour un coût estimé à 231 M€/an. Les dernières mesures fiscales menacent la viabilité de la

mission. La Commission supérieure suivra très attentivement les dernières étapes du projet de loi de finance 2021. Elle insiste par ailleurs sur la tenue dans les plus brefs délais d'un Comité de suivi de haut niveau comme cela est prévu dans le Contrat d'entreprise 2018/2022 signé entre l'Etat et La Poste afin de réexaminer les missions de service public au regard du contexte actuel.

« Au-delà des engagements de La Poste et l'Etat concernant chacune des missions de service public, le nouveau contrat d'entreprise 2018/2022 prévoit :

- [...] l'insertion de clauses de rendez-vous, mises en œuvre à la demande de l'une ou l'autre des parties, permettant de prendre en compte des évolutions significatives du cadre d'exercice de chacune des missions de service public qui pourraient notamment remettre en cause l'équilibre économique de chacune des missions. A ce titre, un point d'étape en 2020 permettra de faire un premier bilan et de décider de futures orientations [...]. » Extrait du contrat d'entreprise 2018/2022.

Cette nouvelle donne fiscale et les changements profonds que connaît la société, notamment en matière d'usage du numérique, poussent plus que jamais à faire évoluer en profondeur les missions de service public, leur définition, leurs contenus, leurs périmètres et leur financement. Les membres de la Commission supérieure ont exprimé cette demande à plusieurs reprises. Aujourd'hui c'est plus qu'une demande, c'est un besoin. L'urgence est là et, en cette période frappée par une crise sanitaire sans précédent doublée d'une crise économique et sociale, un réexamen des missions prend tout son sens.

La Commission Supérieure en appelle à la responsabilité de l'Etat, 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.

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 déterminant le coût net 2019 de la mission d'aménagement du territoire assurée par La Poste.