



COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

AVIS N°2022-04 du 17 JUIN 2022 RELATIF A LA METHODE D’EVALUATION DU COUT NET LIE AUX OBLIGATIONS DE SERVICE UNIVERSEL POSTAL, PRIS EN APPLICATION DE L’ARTICLE L. 2-2 DU CODE DES POSTES ET DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES, ET PORTANT DIVERSES ADAPTATIONS DE LA PARTIE REGLEMENTAIRE DU MEME CODE

Vu la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 modifiée concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service ;

Vu le code des postes et des communications électroniques, notamment ses articles L. 2-2 et L. 5-2 ;

Vu la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom ;

Vu le contrat d'entreprise conclu entre l'Etat et La Poste du 16 janvier 2018 et son avenant en date du 18 mai 2022 ;

Vu l'avis n° 2021-02 du 8 mars 2021 sur l'évolution des missions de service public de La Poste ;

Vu l'avis n° 2022-02 du 21 mars 2022 sur le projet d'arrêté relatif aux objectifs de qualité de service fixés par La Poste pour 2022 au titre de l'offre de service universel que La Poste est tenue d'assurer en application de l'article L.2 du Code des postes et des communications électroniques et sur le projet d'avenant au contrat d'entreprise 2018/2022.

La Commission supérieure du numérique et des postes a été saisie le 13 mai 2022 par la Direction générale des entreprises en vue de rendre un avis sur le projet de décret relatif à la méthode d'évaluation du coût net lié aux obligations de service universel postal, pris en application de l'article L. 2-2 du Code des postes et des communications électroniques (CPCE), et portant diverses adaptations de la partie réglementaire du même code.

Pour faire suite aux décisions prises à l'issue du Comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise conclu entre l'Etat et La Poste pour la période 2018-2022, qui s'est tenu le 22 juillet 2021, le nouvel article 2.2 du CPCE, modifié par la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, entré en vigueur le 1er janvier 2022, dispose:

I. - Le prestataire du service universel postal reçoit de l'Etat une compensation au titre de sa mission de service universel postal définie à l'article L. 1 et dans les textes pris pour son application, dans les conditions fixées par le contrat d'entreprise prévu à l'article 9 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.

II. - Chaque année, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse évalue le coût net du service universel postal. Le prestataire du service universel postal transmet à l'autorité, à la demande de celle-ci, les informations et les documents comptables nécessaires à cette évaluation.

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse et de la Commission supérieure du numérique et des postes, précise la méthode d'évaluation utilisée pour le calcul du coût net de la mission de service universel postal.

L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse, après avis de la Commission supérieure du numérique et des postes, remet chaque année au Gouvernement et au Parlement un rapport sur le coût net du service universel postal ».

Le projet de décret soumis pour avis à la Commission supérieure du numérique et des postes a pour objet de :

- supprimer les dispositions relatives au fonds de compensation qui figuraient au chapitre 1er du titre I de la partie II (Décrets en Conseil d'Etat) du CPCE,
- préciser la méthode d'évaluation du coût net lié aux obligations de service universel postal afin de permettre à l'Arcep de déterminer le montant du coût net supporté par le prestataire de service universel postal,
- supprimer la disposition de l'article R.1 du CPCE selon laquelle « les envois prioritaires relevant du service universel sont distribués le jour ouvrable suivant le jour de leur dépôt ».

1. Sur les dispositions relatives à la suppression du fonds de compensation du service universel postal

Conformément aux articles 2 et 6 de la loi du 2 juillet 1990, l'Etat a confié à La Poste quatre missions de service public :

- Le service universel postal,
- La contribution de La Poste à l'aménagement et au développement du territoire,
- La mission d'accessibilité bancaire,
- Le transport et la distribution de la presse.

Ces missions sont par ailleurs encadrées par le contrat d'entreprise signé entre l'Etat et La Poste le 16 janvier 2018 pour la période 2018-2022.

S'agissant plus particulièrement de la mission du service universel postal, les membres de la Commission supérieure rappellent que cette mission est devenue déficitaire pour la première fois en 2018 à hauteur de 365 millions d'euros.

Ce déficit s'explique par la baisse tendancielle du volume du courrier (7,5 Mds de lettres envoyées en 2020 contre 18 Mds de lettres envoyées en 2008), induisant pour La Poste une baisse significative de son chiffre d'affaires au titre de l'activité courrier alors que les coûts fixes liés à cette activité demeurent élevés. Cette attrition des volumes de courrier s'est accélérée en 2020 avec la crise sanitaire : entre 2019 et 2020, le nombre de lettres postées, qui s'établissait à 9,1 Mds de lettres en 2019, a chuté à 7,5 Mds de lettres en 2020.

Cette contraction spectaculaire du volume du courrier distribué a creusé très significativement le déficit du service universel postal qui s'est établi à 782 millions d'euros en 2020 (en coûts complets, hors effet des dépréciations des actifs courrier, après actualisation du réseau accessible). Le déficit du service universel postal pour l'année 2021 est en cours d'évaluation dans le cadre des travaux menés, comme chaque année, par l'Arcep.

Suivant une position constante, les membres de la Commission supérieure appellent l'Etat à compenser La Poste du coût net des missions de service public qui lui sont confiées et ont sollicité dès 2020 la tenue du comité de suivi de haut niveau afin de traiter ces sujets (avis n°2020-09 du 30 juin 2020).

Les membres de la Commission supérieure ont salué la décision prise par le gouvernement à l'issue de la réunion du comité de suivi de haut niveau le 22 juillet 2021, auquel la CSNP était représentée, de compenser le déficit de la mission de service universel postal et de verser à La Poste une dotation budgétaire annuelle, qui sera modulée en fonction des résultats de qualité de service entre 500 et 520 millions d'euros.

Les membres de la Commission supérieure constatent que le projet de décret qui lui est soumis pour avis acte la suppression d'un fonds de compensation (ancienne section 3 du chapitre Ier du CPCE) qui n'avait jamais été activé et que le projet de décret précise les mesures d'application du nouvel article L2.2 du CPCE relatives au coût et au financement du service universel postal précisées aux articles R-1-1-27, R.1-1-28 et R.1-1-29 de ce texte.

2. Sur la méthode d'évaluation du coût net lié aux obligations de service universel postal par l'Arcep

Les articles R.1-1-27, R.1-1-28 et R.1-1-29 précisent la définition du coût net du service universel postal, le principe de compensation financière par l'Etat du coût net de la mission du service universel postal et la méthode d'évaluation de ce coût net par l'Arcep, comme suit:

Article R.1-1-27 :

Le coût net du service universel postal correspond à la différence entre le coût net supporté par le prestataire du service universel postal lorsqu'il est soumis aux obligations résultant des dispositions législatives et réglementaires afférentes à l'exercice du service universel et celui qui est supporté par le même prestataire lorsqu'il n'est pas soumis à ces obligations.

Pour le calcul du coût net, il est également tenu compte de tous les autres éléments pertinents, notamment des bénéfices immatériels et des avantages commerciaux dont bénéficie le prestataire du service universel postal en raison de la prestation de ce service, et de son droit de réaliser un bénéfice raisonnable.

Article R.1-1-28 :

Les obligations de service universel auxquelles est soumis le prestataire du service universel postal en vertu des dispositions législatives et réglementaires afférentes à l'exercice du service universel constituent une charge financière inéquitable pour le prestataire du service universel postal ouvrant droit à compensation lorsque le coût net calculé à l'article R. 1-1-27 est positif.

Article R.1-1-29 :

Après avoir recueilli les observations du prestataire du service universel postal, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse procède à l'évaluation du coût net du service universel postal selon la méthode définie à l'article R.1-1-27, à partir des informations et des documents comptables nécessaires à cette évaluation, transmis à l'autorité, à sa demande, par le prestataire du service universel postal. »

Les membres de la Commission supérieure relèvent que les dispositions des articles R.1-1-27, R.1-1-28 et R.1-1-29 reprennent les dispositions de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 modifiée concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

Les membres de la CSNP se félicitent que le présent projet de décret n'entraîne pas de sur-transposition de la directive 97/67/CE et explicite l'article 7, paragraphe 3, de la directive en précisant dans son article R-1-1- 28 la notion de « charge financière inéquitable » pour le prestataire du service universel postal ouvrant droit à compensation lorsque le coût net, calculé conformément à l'article R. 1-1-27, est positif.

Pour autant, les membres de la CSNP estiment qu'un engagement pluriannuel est également indispensable pour permettre à l'ensemble des parties prenantes d'inscrire efficacement leurs actions dans la durée (déploiement des effectifs, dotations) et souhaitent que la négociation du prochain contrat d'entreprise conclu entre l'Etat et le groupe La Poste apporte la visibilité et la prévisibilité nécessaires pour un exercice optimal et efficace de cette mission de service public.

3. Sur la suppression de l'obligation au J+1

Dans son avis n° 2021-02 du 8 mars 2021, les membres de la Commission supérieure constataient sur la base du rapport de la Cour des Comptes publié en février 2020 et des données communiquées par le Groupe La Poste, que depuis 10 ans, la consommation du courrier urgent par les ménages avait été divisée par 9 et que les projections indiquaient qu'en 2025, les ménages français devraient envoyer en moyenne, seulement 2 courriers prioritaires par an.

La CSNP, au vu de ces tendances, avait proposé de retravailler le dispositif de distribution et de détendre l'obligation du J + 1.

Cette fin de l'obligation de distribution du courrier à J+1 a été entérinée par l'Etat et le groupe La Poste qui travaille désormais à centrer sa gamme sur le J+3.

Sollicitée pour avis par la Direction générale des entreprises, la CSNP a eu l'occasion de recommander, dans son avis n°2022-01 du 22 mars 2022, que cette suppression du J+1 soit cependant assortie d'une définition plus détaillée des objectifs et que les indicateurs de qualité de service soient affinés et complétés lors de la préparation du prochain contrat d'entreprise.

La Commission supérieure demande à être informée régulièrement du suivi des résultats de qualité, puisque ce sont eux qui vont conditionner le niveau de la dotation budgétaire annuelle entre 500 et 520 M€ prévue par l'Etat.

La Commission supérieure sera très vigilante sur la définition des indicateurs d'accessibilité, de satisfaction client, ainsi qu'aux principes d'égalité d'accès aux services publics. Ce sont des sujets auxquels elle est particulièrement attachée. Les membres de la Commission supérieure réitèrent leur demande d'évaluation des coûts liés à la non-qualité, demande restée à ce stade sans réponse (cf. avis n°2019-03 du 25 juillet 2019 et avis n° 2020-11 du 1^{er} décembre 2020).

Dans ces conditions, les membres de la Commission supérieure du numérique et des postes émettent un avis favorable sur le projet de décret précisant le mécanisme de compensation par l'Etat du coût net de la mission du service universel postal et son évaluation par l'Arcep.

Les membres de la Commission supérieure réitèrent leur position pour une juste compensation du coût des missions de service public confiées au groupe La Poste.

A cet égard, les membres de la Commission supérieure souhaitent rappeler l'importance qu'ils attachent également au financement de la mission d'aménagement du territoire.