



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

**AVIS N°2022-09 DU 22 DECEMBRE 2022  
SUR L'EVALUATION DU COUT NET DE LA MISSION DE SERVICE  
UNIVERSEL POSTAL EN 2021**

La Commission Supérieure du Numérique et des Postes (CSNP) a été saisie le 7 novembre 2022 pour avis par l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) sur l’avis n° 2022-2014 en date du 3 novembre 2022.

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

Vu la communication 2012/C 8/03 du 11 janvier 2012 de la Commission européenne relative à l’encadrement de l’Union européenne applicable aux aides d’Etat sous forme de compensations de service public ;

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 la loi du 9 février 2010 relative à l’entreprise publique La Poste et aux activités postales ;

Vu le code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE »), et notamment ses articles L. 2-2 et L. 5-2 (5<sup>e</sup>) ;

Vu le contrat d’entreprise 2018 – 2022 entre l’Etat et La Poste relatif aux missions de service public confiées au groupe La Poste, signé le 16 janvier 2018, et son avenant en date du 18 mai 2022 ;

Vu l’avis n° 2022-2014 de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en date du 3 novembre 2022.

Vu les réunions techniques préparatoires du :

- 8 décembre 2022 pour le groupe La Poste :
  - M. Vincent MOULLE, directeur de la Régulation, de la Concurrence et des Relations Institutionnelles
  - Mme Rebecca PERES, déléguée aux Affaires Territoriales et Parlementaires.
  - M. Denis JORAM, directeur de la régulation et des études
  - M. Sébastien BREVILLE, responsable du Département Comptabilité Réglementaire
  
- 12 décembre 2022 pour l’Arcep :
  - Mme Anne YVRANDE-BILLON, directrice Economie, Marchés et Numérique ;
  - M. Thomas COCHER, chef d’unité Coûts et tarifs, Poste, Presse et Audiovisuel
  - M. Jules BELEY, chargé de mission
  - M. Paul FAVIER, chargé de mission

Ces deux réunions techniques ont été menées pour la CSNP par Mme Valérie MONTANE, secrétaire générale, Mr Marc SIFFERT-SIRVENT, secrétaire général adjoint et Mr Patrick GUILLEMOT, personnalité qualifiée sur les questions postales.

Vu les auditions

- du 14 décembre 2022 pour l'Arcep :
  - Mme Anne YVRANDE-BILLON, directrice Economie, Marchés et Numérique ;
  - M. Thomas COCHER, chef d'unité Coûts et tarifs, Poste, Presse et Audiovisuel
  - M. Jules BELEY, chargé de mission
  - M. Paul FAVIER, chargé de mission
  
- Du 16 décembre 2022 pour le groupe La Poste :
  - M. Nicolas ROUTIER, directeur général adjoint, en charge du Service Public et de la Régulation ;
  - M. Vincent MOULLE, directeur de la Régulation, de la Concurrence et des Relations Institutionnelles
  - Mme Rebecca PERES, déléguée aux Affaires Territoriales et Parlementaires
  - Mme Charlotte MARELLI, Responsable des relations institutionnelles

Ces auditions ont été menées dans le cadre d'une séance de la CSNP, sous la présidence de Mme Mireille CLAPOT, députée de la Drôme, présidente de la Commission Supérieure du Numérique et des Postes, et de M. Patrick CHAIZE, sénateur de l'Ain, rapporteur du groupe de travail sur les questions postales.

Ont également participé aux auditions :

- Mme Anne LE HENANFF, députée du Morbihan,
- M. Christian REDON SARRAZY, sénateur de la Haute-Vienne
- Mme Denise SAINT-PE, sénatrice des Pyrénées-Atlantiques
- M. Stéphane TRAVERT, Député de la Manche
- M. Henri d'AGRAIN, personnalité qualifiée
- Mme Jeanne BRETECHER, personnalité qualifiée
- M. Patrick GUILLEMOT, personnalité qualifiée
- Mme Valérie MONTANE, secrétaire générale ;
- M. Marc SIFFERT-SIRVENT, secrétaire général adjoint
- M. Joshua MERER, stagiaire

## **I. Eléments de contexte**

### **I.1 Cadre juridique**

L'article L.1 du CPCE dispose que le service universel postal concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire. Il est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. Il garantit à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées. Ces services sont offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs. Les prix sont orientés sur les coûts et incitent à une prestation efficace, tout en tenant compte des caractéristiques des marchés sur lesquels ils s'appliquent. Le service universel postal comprend des offres de services nationaux et transfrontières d'envoi postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes, de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes, d'envois recommandés et d'envoi à valeur déclarée. Les services de levée et de distribution relevant du service universel postal sont assurés tous les jours ouvrables, sauf circonstances exceptionnelles.

La loi du 2 juillet 1990 confie à La Poste quatre missions de service public dont celle relative au service universel postal.

L'article L. 2-2 du CPCE modifié par l'article 183 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, dispose notamment, que 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. Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de l'Arcep 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'Arcep, 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 présent avis porte donc sur le projet d'avis déterminant le coût net en 2021 de la mission de service universel postal. Il est établi par l'Arcep. Il s'agit de la 1ère évaluation du coût net de cette mission.

### **I.2 Contexte**

L'équilibre économique du service universel est remis en cause par la baisse continue des volumes de courrier depuis 2008. Les hausses tarifaires annuelles et les efforts de réduction des coûts ne permettent une compensation de cette baisse et le service universel est déficitaire depuis 2018.

Dans ce contexte, des réflexions ont été menées sur le financement du service universel ainsi que sur son contenu et sur les obligations associées.

Dans le prolongement du rapport Launay, le Premier ministre a annoncé en juillet 2021 le soutien du Gouvernement à la préparation par La Poste pour 2023 d'une nouvelle gamme courrier du service universel centrée sur le J+3 incluant des solutions pour une distribution à J+1, ainsi que le principe d'une compensation annuelle par l'Etat de la mission de service universel de La Poste modulée entre 500 et 520 millions d'euros en fonction des résultats de qualité de service

## II Détermination du coût net de la mission de service universel postal.

### II.1 La méthode

L'approche retenue par l'Arcep s'inscrit dans le cadre juridique des services d'intérêt économique général (SIEG).

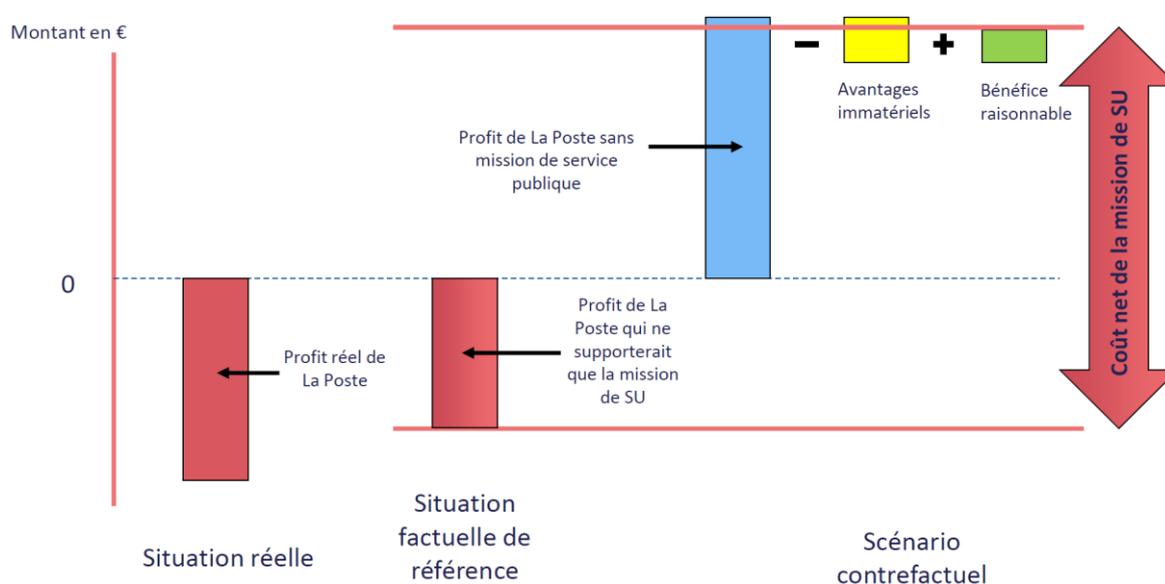
Les règles européennes prévoient que le coût net nécessaire, effectif ou escompté, pour exécuter la mission de service public doit être calculé en utilisant la méthode du coût net évité.

Le coût net évité est défini 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.

Enfin, le coût net évalue également les bénéfices, y compris immatériels.

L'évaluation du coût net suppose plusieurs étapes :

- Etablir la situation factuelle : situation réelle de La Poste sans aucun coût ni aucune recette attribuables à ses autres missions de service public. Les coûts nets de ces autres missions sont détournés et neutralisés pour évaluer une situation où La Poste n'exercerait que la mission de service universel postal
- Etablir une situation contrefactuelle dans laquelle La Poste n'est pas en charge du service universel postal et maximise son profit
- Calculer la différence entre le profit de la situation factuelle et le profit de la situation contrefactuelle
- Prendre en compte les avantages immatériels et le droit à réaliser un bénéfice raisonnable



$$\text{Coût net} = \text{Profit factuel} - \text{Profit contrefactuel} + \text{Avantages immatériels} - \text{Bénéfice raisonnable}$$

Pour l'établissement de la situation contrefactuelle, l'Arcep s'est appuyée sur la modélisation du scénario contrefactuel développé par La Poste.

Cette modélisation repose sur une étude clients menée par un prestataire pour le compte de La Poste en 2021 visant à mesurer l'attachement des clients aux attributs du service universel (fréquence et lieu de distribution, densité des points de collecte, abordabilité des tarifs, etc.)

Le scénario contrefactuel correspond aux attributs de prix et de service suivants :

- maintien d'une gamme de produits et services complète incluant notamment le courrier du J+1 au J+7
- conservation de tarifs nationaux « péréqués », augmentation des tarifs des offres courrier, stabilité des tarifs des offres « colis »
- assujettissement des tarifs des services postaux à la TVA
- fréquence de collecte et de distribution du courrier à 3 jours par semaine, fréquence de distribution des colis de 6 jours par semaine ;
- distribution du courrier à domicile dans les zones les plus denses, distribution en boîtes Cidex dans les zones les moins denses, distribution à domicile pour tous les colis
- réduction de 25 % de la taille du réseau de points de contact offrant des services courrier-colis
- maintien des services de proximité trois fois par semaine au domicile des particuliers

L'Arcep s'est attachée à vérifier la cohérence des hypothèses qui fondent le scénario contrefactuel. Les contrôles que l'Autorité a pu réaliser permettent de conclure avec une assurance raisonnable à l'absence de surestimation du profit contrefactuel.

Toutefois, l'Arcep souligne que certaines hypothèses liées aux charges n'ayant pu être vérifiées que partiellement, il conviendra pour les exercices suivants que La Poste communique des hypothèses davantage étayées et que les modèles transmis à l'Autorité soient mieux documentés.

## **II.2 Evaluation du coût net de la mission de service universel postal.**

Au terme de ses travaux, inscrit dans le cadre juridique des Service d'intérêt économique général, et de l'application des éléments de méthode et de scénario définis plus haut, l'Arcep évalue le coût net pour l'année 2021 de la mission de service universel dans une fourchette comprise entre 1 629 M€ et 1 723 M€.

Au regard de l'écart entre ces montants et le montant de la compensation que l'Etat souhaite verser à La Poste (entre 500 et 520 M€) en contrepartie de sa mission de service universel postal, l'Arcep conclut avec une assurance raisonnable que La Poste ne serait pas surcompensée pour la mission de service universel postal pour l'année 2021.

## II. POSITION DE LA COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

1. La Commission supérieure remercie l'Arcep pour les travaux conduits dans le cadre de cette première évaluation du coût net de la mission de service universel postal assurée par La Poste.
2. La Commission supérieure remercie La Poste pour sa contribution à cette évaluation du coût net de sa mission de service universel postal par la fourniture des données utiles à l'Arcep et l'élaboration du scénario contrefactuel.
3. La Commission supérieure relève que l'évaluation du coût net de la mission de service universel postal pour 2021 comprise entre 1 629 M€ et 1 723 M€, fait apparaître un écart significatif entre ce coût et la compensation prévue par l'Etat (500 M€ à 520 M€ selon la qualité de service du service universel postal).

Cet écart important pose une nouvelle fois la question du financement des missions de service public confiées à La Poste, missions largement sous-compensées pouvant potentiellement handicaper La Poste dans l'univers concurrentiel dans lequel elle développe ses activités.

La Commission supérieure rappelle sa position concernant le financement des missions de service public confiées au groupe La Poste, en réaffirmant qu'il est essentiel que l'Etat assume la juste compensation des coûts générés par la mise en œuvre de ces missions.

Cette préoccupation sur le niveau de la compensation est accentuée par le contexte économique et les effets de l'inflation qui vont affecter de manière très significative le coût des missions de service public assurées par La Poste.

4. La Commission supérieure souhaite, qu'au-delà des méthodes d'évaluation retenues par type de mission, puisse être posé un modèle économique des coûts du service public, dans son intégralité, au plus près des coûts réels.

En effet, le scénario contrefactuel étayant l'évaluation du coût net du service universel postal répond aux obligations légales et réglementaires mises en place par la Commission européenne dans le cadre des SIEG. Pour autant, les membres de la Commission supérieure s'interrogent sur l'écart très significatif entre ce coût net et le déficit comptable calculé pour l'exercice 2021. Une explicitation de cet écart semble indispensable pour permettre de déterminer avec toute l'objectivité requise la plus juste compensation par l'Etat du coût du service public..

5. La Commission supérieure note l'accélération des tendances observées ces dernières années sur la baisse du niveau de l'activité du courrier qui n'est que très partiellement compensée par la hausse de l'activité colis. La nouvelle gamme courrier entrera en vigueur en 2023.

La Commission supérieure demande à être informée de l'effet de cette nouvelle gamme sur l'activité courrier, ses coûts et les gains obtenus dans le cadre de la mission du service universel postal.

6. La Commission supérieure prend note des éléments de qualité de service associés à la compensation de l'Etat. Elle souhaite qu'au-delà des éléments quantitatifs prévus sur les taux

de distribution du courrier, une approche plus qualitative de la perception des clients sur le service rendu soit envisagée.

7. Sur l'ensemble de ces points, la Commission supérieure se dit prête à s'investir dans toute démarche qui permettrait d'optimiser les travaux sollicités, en prenant en considération le coût de chacune des quatre missions de service public de La Poste.

### **III. CONCLUSION**

La Commission supérieure rappelle son attachement au principe de compensation des missions de service public assurées par La Poste au plus près des coûts réels, condition *sine qua non* pour que l'entreprise puisse continuer à rendre à chaque citoyen le meilleur service, dans les meilleures conditions.

Les services de La Poste sont indispensables pour contribuer à la cohésion sociale et pour garantir un développement équilibré dans tous les territoires.

Sous réserve des observations formulées dans le présent avis, la Commission supérieure émet un avis favorable sur le projet de rapport de l'Arcep destiné au Gouvernement et au Parlement sur le coût net de la mission de service universel assurée par La Poste.