



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

AVIS N°2022-07 DU 5 DECEMBRE 2022

**SUR LE PROJET DE RAPPORT
AU GOUVERNEMENT ET AU PARLEMENT
SUR LE COÛT NET EN 2021 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 5 octobre 2022 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 2020 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, et La Poste ;

Vu les réunions techniques préparatoires du :

- 24 octobre 2022 pour l'Arcep :
 - Mme Anne YVRANDE-BILLON, Directrice Economie, Marchés et Numérique ;
 - Mr Thomas COCHER, Chef d'unité Coûts et tarifs, Poste, Presse et Audiovisuel
 - Mme Estelle CHAUVEAU, Chargée de mission unité Coûts et tarifs, Poste, Presse et Audiovisuel

- 26 octobre 2022 pour le groupe La Poste :
 - M. Vincent MOULLE, directeur de la Régulation, de la Concurrence et des Relations Institutionnelles ;
 - M. Julien BECHU, chargé du pôle Economie des Réseaux et de la Distribution ;
 - Mme Rebecca PERES, déléguée aux Affaires Territoriales et Parlementaires.

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 28 novembre 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 ;

- M. Yannick IMBERT, directeur des affaires territoriales et publiques
 - M. Julien BECHU, chargé du pôle Economie des Réseaux et de la Distribution ;
 - Mme Rebecca PERES, déléguée aux Affaires Territoriales et Parlementaires
- du 25 novembre 2022 pour l'Arcep :
- Mme Anne YVRANDE-BILLON, directrice Economie, Marchés et Numérique ;
 - Mr Thomas COCHER, chef d'unité Coûts et tarifs, Poste, Presse et Audiovisuel
 - Mme Estelle CHAUVEAU, chargée de mission unité Coûts et tarifs, Poste, Presse et Audiovisuel

Ces auditions ont été menées dans le cadre d'une séance de la CSNP, sous la présidence de M. Patrick CHAIZE, sénateur de l'Ain, pilote du groupe de travail sur La Poste au sein de la CSNP.

Ont également participé aux auditions :

- Mme Sophia CHIKIROU, députée de Paris,
- 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. 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. ELEMENTS DE CONTEXTE

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 à l'aménagement du territoire par son réseau de points de contact. 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* ».

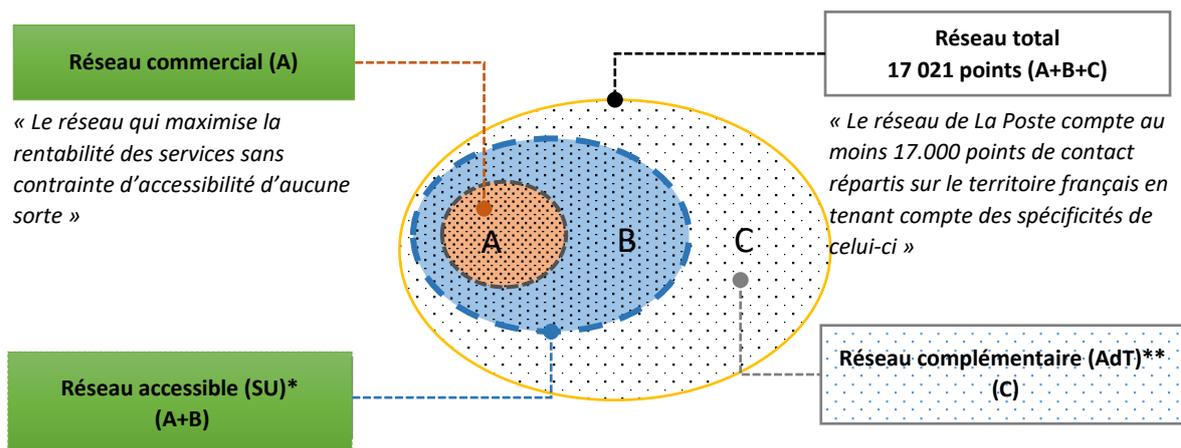
Le présent avis porte donc sur le projet de rapport au Gouvernement et au Parlement déterminant le coût net en 2021 de la mission d'aménagement et de développement du territoire assurée par La Poste. Il est établi par l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques, des postes et de la distribution de la Presse (ARCEP). Il s'agit de la 13^{ème} évaluation du coût net de cette mission.

1. La place du réseau de La Poste dans le Groupe. Le Groupe La Poste est structuré en quatre branches : « Services Courrier Colis », « Géopost », « La Banque Postale » et « Grand Public et Numérique ». Pour mener à bien ces différentes activités, le Groupe dispose d'un réseau de distribution rattaché à la branche « Grand Public et Numérique ». Celle-ci met à disposition des différents métiers une structure commerciale permettant d'accueillir et de servir les clients particuliers et professionnels du Groupe en assurant des prestations au nom et pour le compte de chaque métier.

2. Le réseau postal de points de contact remplit deux missions de service public de présence postale territoriale : le service universel postal (SU), dit réseau accessible, et l'aménagement et développement du territoire (AdT), dit réseau complémentaire.

Les périmètres de chacun de ces deux réseaux sont **interdépendants**. La somme des deux est égale au réseau total des points de contact de La Poste (au moins 17 000 points de contact répartis sur l'ensemble du territoire français).

Le calcul du coût net des obligations de service public nécessite d'identifier trois réseaux théoriques au sein du réseau total réel de La Poste.



Source : La Poste

*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

3. Le coût net de la mission du service universel postal et celui de la mission d'aménagement du territoire sont déterminés en mesurant la perte de contribution liée aux contraintes des missions de service public par rapport au « réseau commercial optimal » (A), qui est le réseau « optimal » non contraint en nombre de points et qui maximise la rentabilité des services sans contrainte d'accessibilité.

4. Depuis 2020, une nouvelle méthodologie actualise les périmètres du réseau postal : cette nouvelle méthodologie de sélection des points de contact reflète plus fidèlement la répartition des bassins de population et des centres économiques sur l'ensemble du territoire. La précédente méthode datait de 2007 et n'avait pas été mise à jour depuis.

L'évolution démographique, économique et technologique imposait cette évolution afin de continuer d'assurer le respect des contraintes légales des deux missions de service public, notamment celle du service universel. Cette nouvelle approche s'appuie sur des données « *démographiques officielles et publiques issues des bases de l'INSEE et sur des référentiels pérennes ayant une légitimité administrative, économique et sociodémographique (unités urbaines, territoires des bassins de vie, cantons...* » (extrait du projet de rapport de l'ARCEP).

Annoncée en 2020, cette adaptation avait été encouragée par la CSNP dans son avis n°2020-11 du 1^{er} décembre 2020.

II. RESULTATS DE L'EVALUATION 2021

1. Une année 2021 atypique en termes d'activité.

Après une année 2020 marquée par la crise du COVID et la baisse exceptionnelle de plus de 31% de l'activité, la hausse de l'activité constatée en 2021, est le résultat de la reprise post crise sanitaire, mais ne permet pas de retrouver le niveau d'activité avant-crise : le niveau de 2021 s'établit en baisse de près de 20% par rapport à 2019, confirmant les tendances observées depuis plusieurs années.

2. Une baisse des coûts du guichet

La baisse des charges, malgré cette évolution positive de l'activité, se poursuit avec une diminution de 4%. Cette baisse est le résultat de la poursuite de la transformation du réseau de La Poste et des efforts d'adaptation des organisations.

En matière de coûts, l'Arcep souligne quelques caractéristiques particulières des deux modèles économiques de points de contact qui constituent le réseau de La Poste :

- Une forte concentration de l'activité dans un nombre restreint de points de contacts :
 - o 81% de l'activité et 82% du chiffre d'affaires sont concentrés dans les 3500 plus grands points de contact, soit 20% des points du réseau
 - o Les 10 000 plus petits points, constitués à plus de 86% de points relevant de la mission d'aménagement du territoire, génèrent 6% de l'activité et 4% du chiffre d'affaires total du réseau

- Un réseau accessible qui représente en 2021 39% du réseau, 86% des recettes et 76% des coûts

3. Une poursuite de l'adaptation du réseau

en nombre de points au 30/06	2018	2019	2020	2021	2021/2020	2020/2019	2019/2018
Total	17 083	17 020	17 001	17 021	20	-19	-63
dont points en propre	8 290	7 948	7 682	7 496	-186	-266	-342
dont partenaires	8 793	9 072	9 319	9 525	206	247	279
Réseau d'accessibilité du SU	7 589	7 569	6 622	6 582	-40	-947	-20
dont points en propre	6 743	6 543	5 438	5 349	-89	-1105	-200
dont partenaires	846	1 026	1 184	1 233	49	158	180
Réseau Complémentaire	9 494	9 451	10 379	10 439	60	928	-43
dont points en propre	1 547	1 405	2 244	2 147	-97	839	-142
dont partenaires	7 947	8 046	8 135	8 292	157	89	99

Au 30 juin 2021, le Réseau de La Poste compte 17 021 points de contact, soit une légère hausse par rapport à 2020 (+20), dont 7496 points gérés en propre. Les points partenaires représentent désormais 56% des points de contact, en légère progression (55% en 2020, 53% en 2019) avec 190 nouveaux partenariats conclus en 2021.

4. Coût net de la mission d'aménagement du territoire

L'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire pour La Poste repose sur les éléments suivants :

- Estimation des coûts dans un scénario hypothétique sans réseau complémentaire
- Report intégral de la demande vers le réseau accessible (pas de pertes de recettes et surcroît d'activité aux coûts du réseau accessible)
- Prise en compte d'un avantage immatériel que retire La Poste de la présence de son logo sur les points du maillage complémentaire.

Les éléments pris en compte et les données issues de la comptabilité règlementaire déterminent un coût net de la mission de contribution à l'aménagement du territoire de **348 millions d'Euros pour l'année 2021**

L'augmentation du coût net de la mission d'aménagement du territoire entre 2020 et 2021 s'explique par la stabilité des charges du réseau complémentaire et la baisse du coût de report de l'activité du réseau complémentaire vers le réseau accessible.

Pour sa part, La Poste estime le coût net de la mission d'aménagement du territoire à **344 M€**, pour l'année 2021 soit un écart de 4 M€. Cet écart s'explique principalement par les raisons suivantes :

- l'Arcep s'appuie sur une photographie à un instant T de l'activité des points de contact postaux ;
- La Poste utilise des méthodes de calcul des coûts à des fins plus larges (gestion du réseau et allocation des coûts et des moyens pour l'ensemble de ses activités).

CRAT (millions d'euros)	2017	2018	2019	2020	2021
Evaluation La Poste	227	251	243	358	344
Evaluation ARCEP	203	231	231	325	348
Ecart	24	20	12	33	-4

III. POSITION DE LA COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

1. La Commission supérieure se félicite de la réduction très sensible de l'écart constaté entre l'évaluation de l'Arcep (348 M €) et celle de La Poste (344 M €) sur le coût net de la mission d'aménagement du territoire confiée au groupe La Poste.
2. La Commission supérieure prend acte de la particularité de l'année 2021 qui voit les données d'activité difficilement comparable par rapport à l'exercice 2020 compte tenu des effets de la crise sanitaire en 2020 et de la reprise post crise de 2021. Elle note que la comparaison des données et des coûts par rapport à l'exercice 2019 démontre la poursuite des tendances enregistrées les années précédentes, tant en ce qui concerne l'activité du réseau La Poste qu'en ce qui concerne les actions de celle-ci en matière de maîtrise des coûts et de transformation des points de contact.
3. La Commission supérieure relève que le niveau du coût net de la mission d'aménagement du territoire enregistré en 2021 pose, comme cela était le cas pour les exercices précédents, la question du financement de la mission d'aménagement du territoire confiée au Groupe La Poste, largement sous-compensée, puisque la compensation de l'Etat s'élève à 174 M € pour un coût estimé par l'ARCEP à 348 M€.

A cet égard, 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 en général et celles d'aménagement du territoire en particulier.

Le futur contrat tripartite (Etat, AMF et La Poste) de présence postale territoriale devra permettre de préserver le financement de la mission d'aménagement du territoire dans un contexte d'activité qui mécaniquement fera croître le coût de cette mission.

4. Au terme des auditions, les membres de la Commission supérieure notent l'accélération des tendances observées ces dernières années sur la baisse du niveau de l'activité de distribution du courrier qui n'est que partiellement compensée par la hausse de l'activité colis. Ils

souhaitent que soient étudiées les possibilités offertes par le numérique et la position de « tiers de confiance » de La Poste pour conforter et renforcer les capacités de celle-ci à développer son activité sur tout le périmètre de son réseau, dans des conditions de financement claires, transparentes et stables.

5. La Commission supérieure souhaite que soient engagés rapidement des travaux pour renforcer les indicateurs et les niveaux de qualité de service pour les usagers des territoires urbains et ruraux.
6. En complément des méthodes de comptabilité financière, la Commission supérieure souhaite également que soit étudiée la possibilité d'intégrer dans le calcul du coût net des éléments non comptables, notamment ceux liés aux impacts sociaux et environnementaux de la réalisation des missions de service public.

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.

7. Enfin, la CSNP recommande d'introduire, dans le calcul du coût net de la mission d'aménagement du territoire, des éléments de prospective afin de dépasser une logique exclusivement comptable. En effet, ce calcul du coût net de la mission d'aménagement du territoire ne permet pas d'orienter les efforts nécessaires du groupe La Poste en matière de modernisation de ses services et de réorganisation de sa présence dans les territoires, au service de nos concitoyens. La numérisation du fonctionnement de la société, et par voie de conséquence des services de La Poste, doit trouver une traduction dans sa mission d'aménagement du territoire, notamment en direction des usagers les plus fragiles, dont ne rend pas compte l'approche comptable du calcul du coût net. La CSNP est en effet particulièrement attachée à cette articulation entre la mission d'aménagement du territoire du groupe La Poste et la numérisation de ses services, intimement liées, qu'il convient donc de valoriser et de soutenir.

IV. CONCLUSION

La Commission supérieure réitère son souhait que La Poste puisse continuer à assumer dans les meilleures conditions pour les Françaises et les Français les missions de service public qui lui ont été confiées et appelle à une juste compensation financière de ces missions.

Dans un contexte économique et concurrentiel difficile, la Commission supérieure considère que la présence de La Poste dans les territoires urbains et ruraux est un facteur de cohésion et d'attractivité incontournable.

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 d'aménagement du territoire assurée par La Poste.