



AVIS N°2023-10 DU 28 NOVEMBRE 2023

**SUR LE PROJET DE RAPPORT AU GOUVERNEMENT ET AU PARLEMENT SUR LE COÛT NET EN
2022 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 2023 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 2022 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 2023/2025 signé entre l'Etat, l'Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalité, et La Poste ;

Vu le contrat d'entreprise 2023/2027 conclu entre l'Etat et La Poste.

Vu les réunions techniques préparatoires :

- du 24 octobre 2023 avec les représentants du Groupe La Poste :
 - o M. Vincent MOULLE, directeur de la Régulation, de la Concurrence et des Relations Institutionnelles ;
 - o Mme Rebecca PERES, déléguée aux Affaires Territoriales et Parlementaires.

- du 6 novembre 2023 avec les représentants de l'Arcep :
 - o Mme Anne YVRANDE-BILLON, Directrice Economie, Marchés et Numérique ;
 - o M. Jules BELEY, Adjoint au chef d'Unité DEN/UPA ;
 - o Mme Estelle CHAUVEAU, Chargée de mission unité Coûts et tarifs, Poste, Presse et Audiovisuel

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

Vu les auditions du 15 novembre 2023

- pour l'Arcep :
 - o Mme Anne YVRANDE-BILLON, Directrice Economie, Marchés et Numérique ;
 - o M. Jules BELEY, Adjoint au chef d'Unité DEN/UPA ;
 - o Mme Estelle CHAUVEAU, Chargée de mission unité Coûts et tarifs, Poste, Presse et Audiovisuel

- pour le groupe La Poste :
 - o M. Nicolas ROUTIER, directeur général adjoint, en charge du Service Public et de la Régulation

- o M. Vincent MOULLE, directeur de la Régulation, de la Concurrence et des Relations Institutionnelles
- o Mme Rebecca PERES, déléguée aux Affaires Territoriales et Parlementaires.

Ces auditions ont été menées dans le cadre d'une séance de la CSNP, sous la présidence de M. Stéphane TRAVERT, Député de la Manche

Ont également participé aux auditions :

- o M. Patrick GUILLEMOT, personnalité qualifiée
- o M. Henri D'AGRAIN, personnalité qualifiée
- o Mme Valérie MONTANE, secrétaire générale ;
- o M. Marc SIFFERT-SIRVENT, secrétaire général adjoint

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 notamment 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 2022 de la mission d'aménagement et de développement 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). Il s'agit de la 14ème évaluation du coût net de cette mission.

1. Place du réseau de La Poste dans le Groupe. Le groupe La Poste est structuré en quatre branches : « Services-Courrier-Colis », « GeoPost », « La Banque Postale » et « Grand Public et Numérique ». Pour mener à bien ces différentes activités et en assurer la commercialisation, le groupe dispose d'un réseau de distribution géré par la direction du Réseau qui est rattachée 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.

D'autres canaux de vente, comme les buralistes, la grande distribution, les agences postales communales, ou encore les points relais assurent la commercialisation de prestations de La Poste. L'offre disponible dans ces points demeure toutefois plus restreinte que celle mise à disposition dans les points du réseau traditionnel.

Au total, le réseau est constitué d'au moins 17 000 points de contact répartis sur l'ensemble du territoire français. Ce réseau de point de contact contribue à l'aménagement et au développement du territoire national, conformément aux dispositions légales, conformément aux obligations légales.

2. Rappels méthodologiques.

Pour évaluer le coût net de la mission d'aménagement du territoire, trois réseaux théoriques sont identifiés :

- le réseau commercial défini comme le réseau qui maximise la rentabilité des services sans contrainte d'accessibilité,
- le réseau d'accessibilité du service universel, réseau avec lequel 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 qui compte un bureau par tranche de 20 000 habitants dans les villes de plus de 10 000 habitants,
- le réseau complémentaire qui permet, en complément du réseau d'accessibilité du service universel, que pas plus de 10% de la population d'un département ne se trouve éloignée de plus de 5 kilomètres et de plus de 20 minutes du trajet automobile des plus proches points de contact de la Poste.

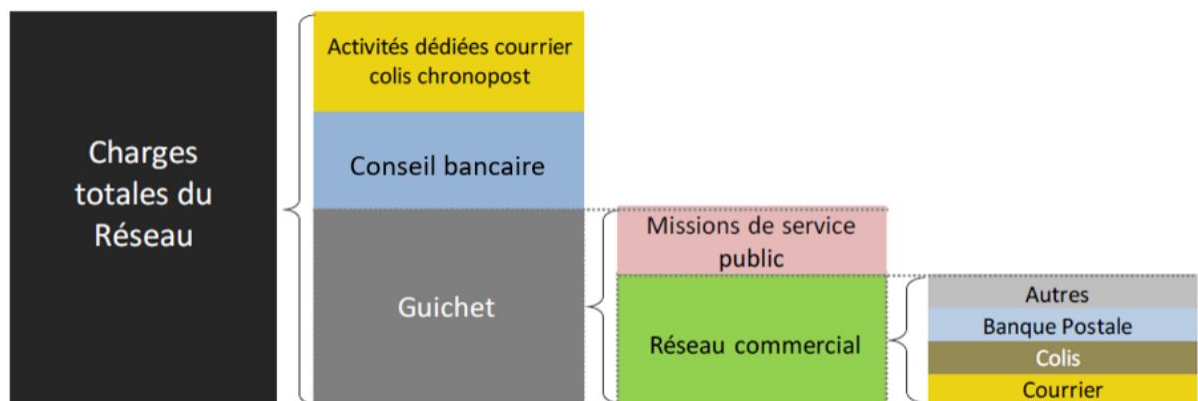
Au total, le réseau de La Poste compte au moins 17 000 points de contacts répartis sur l'ensemble du territoire.

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 de l'avantage immatériel que retire La Poste de la présence de son logo sur les points du maillage complémentaire

Les recettes totales du réseau sont composées principalement des recettes générées par la vente de produits Courrier, Colis et autres, auxquelles s'ajoute la part du produit net bancaire (ci-après « PNB ») réalisé dans le réseau.

Les charges du Réseau se décomposent comme suit :



Par une modélisation, les charges du guichet sont séparées entre celles relatives aux missions de service public de présence territoriale (correspondant au réseau accessible et au réseau complémentaire) et celles relatives au réseau commercial de La Poste, c'est-à-dire le réseau que La Poste développerait en l'absence d'obligations de présence territoriale.

II. RESULTATS DE L'EVALUATION 2022

1. Evolution du Réseau

Le nombre de points de contact de La Poste est en légère augmentation pour l'année 2022 : la progression du nombre de points partenaires (points « La Postes Agences Communales » et points « La Poste Relais Commerçants ») compense la diminution du nombre des bureaux de poste en propre.

2. Activité

En 2022, l'activité totale du réseau affiche une baisse sensible après la hausse atypique notée entre 2020 et 2021 liée à la reprise post COVID. L'activité du Réseau renoue donc avec la tendance de fond observée les années précédentes. Cette baisse d'activité concerne aussi bien les opérations guichets que les opérations sur automates. Le temps moyen d'une opération reste quant à lui relativement stable. L'activité du Réseau de La Poste reste fortement concentrée dans un nombre restreint de points de contact.

3. Charges

La baisse des charges se poursuit. C'est le résultat des efforts continus de La Poste en matière d'adaptation de ses organisations et de la poursuite de la transformation du Réseau. Les effets de l'inflation sont encore peu significatifs sur l'année 2022 mais auront sans doute des conséquences plus importantes sur les charges de l'année 2023.

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

En 2022, l'Arcep évalue ce coût net à **348 millions €** soit le même montant qu'en 2021.

Pour sa part, La Poste estime le coût net de sa mission d'aménagement du territoire à 350 millions €.

L'écart entre l'évaluation de l'ARCEP et l'évaluation de La Poste est donc de 2 millions € en 2022 contre 4 millions d'Euros en 2021.

A noter que, pour la présente évaluation du coût net pour l'année 2022, La Poste a proposé et justifié une actualisation des paramètres relatifs à l'activité au guichet. Il résulte de cette actualisation une augmentation du coût net de la mission pour l'année 2022 de 6 millions d'euros.

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

La Commission supérieure note avec satisfaction la réduction constante de l'écart entre l'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire confiée au Groupe La Poste de l'ARCEP (348 M€) et celle produite par La Poste (350 M€). Pour mémoire, cet écart représentait 33 millions € en 2020.

Cette convergence des données offre un socle clair aux débats sur le service rendu et sa compensation.

La Commission supérieure relève, que tel qu'anticipé lors du dernier exercice d'évaluation, l'année 2022 renoue avec les tendances observées avant la crise COVID, à savoir une baisse sensible et constante de la fréquentation des points de contact et donc de l'activité.

La commission supérieure note les efforts de La Poste pour réduire ses coûts en continuant son adaptation du réseau.

Alors que la compensation de l'Etat de la mission d'aménagement du territoire s'est établie à 170 M€ en 2022, la commission supérieure constate donc que la mission d'aménagement du territoire est très largement sous-compensée au regard de son coût net évalué à 348 M€ par l'Arcep.

La Commission supérieure rappelle sa position concernant le financement des missions de service public confiées au Groupe La Poste : une juste compensation des coûts générés par la mise en œuvre de ces missions est essentielle pour garantir dans le temps le maintien non seulement de la présence postale mais aussi de la qualité de service due à nos concitoyens.

Les membres de la Commission supérieure estiment le sujet de la compensation est particulièrement préoccupant dans le contexte d'inflation que connaît le pays depuis plusieurs mois. Si les effets de cette inflation ont été peu significatifs pour l'année 2022, ils seront sans doute plus sévères pour l'exercice 2023.

Alors que l'effet de l'inflation va *de facto* peser sur les charges fixes du réseau, les membres de la Commission supérieure souhaitent attirer l'attention de l'Etat sur la nécessité de maintenir, voire d'augmenter, sa dotation du Fonds de Péréquation pour maintenir les moyens d'intervention des Commission Départementales de Présence Postale Territoriale qui vont être grevés par l'augmentation des charges et par l'indexation contractuelle et annuelle des rémunérations des partenariats.

Une baisse des moyens fait peser un risque majeur sur la qualité et la disponibilité du service.

La Commission supérieure insiste sur ce point, soulevé par de nombreux élus, et souhaite que soient engagés au plus tôt les travaux nécessaires pour mesurer les conséquences de l'inflation sur la dotation du Fonds de péréquation d'aménagement du territoire et les moyens que l'Etat entend mobiliser pour maintenir la présence postale et la qualité de son service sur l'ensemble du territoire.

La compensation de la mission d'aménagement du territoire n'est qu'une partie de la problématique de la compensation des missions de service public confiées à La Poste. La Commission supérieure souhaite, qu'au-delà des méthodes d'évaluation retenues par type de mission, puisse être présenté un modèle économique permettant de compenser au plus près les coûts du service public postal intégrant des indicateurs de qualité de service reflétant la perception des utilisateurs des services en question.

La commission supérieure est prête à s'investir dans toute démarche qui permettrait l'avancement des réflexions et travaux sur l'ensemble de ces points.

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

La Commission supérieure souhaite également alerter les pouvoirs publics sur les effets de la baisse constante de la fréquentation et de l'activité dans les points de contact de La Poste ainsi que sur les éléments conjoncturels tels que l'inflation qui font peser un risque de dégradation du service sur le territoire.

Dans ce contexte, la Commission supérieure appelle l'Etat à respecter *a minima* les engagements pris lors de la signature du contrat de présence postale 2023-2025 et à abonder le fonds de péréquation postal à hauteur de 174 M€ par an. Elle rappelle que la compensation au plus juste des coûts réels engagés par la Poste devrait représenter une compensation de l'ordre de 348 M€ en 2022.

Sous réserve des observations formulées dans le présent avis, la Commission supérieure émet un avis favorable¹ 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.

¹ Mme Sophia Chikirou, Députée de Paris, s'est prononcée pour un avis défavorable cf. contribution en annexe.

Annexe

Contribution de Mme Sophia Chikirou au Rapport sur le coût net pour la Poste de sa mission d'aménagement du territoire

24/11/2023

–

Sophia Chikirou s'est opposée à l'adoption de ce rapport qui étudie la mission d'aménagement du territoire confiée à La Poste uniquement sous le prisme financier.

D'abord, ce rapport ne remet pas en cause le rythme de transformation des bureaux gérés en propre par La Poste en bureaux partenaires. Or, le nombre de bureaux gérés directement par la Poste a baissé de près de 14% en 5 ans. Cela implique nécessairement une réduction importante du maillage territorial de La Poste, étant donné que les points partenaires proposent une offre de services bien moins large que les bureaux en propre.

Il en résulte une inégalité territoriale dont il n'est pas non plus fait mention dans le rapport. L'analyse du coût net global cache la réalité des disparités géographiques sur le territoire national. Cette dégradation de l'offre de services est également à l'origine de la baisse de la fréquentation, que le rapport présente de manière neutre.

Pour Sophia Chikirou, l'analyse macro-économique froide qui est présentée empêche de penser la stratégie de privatisation et de réduction des coûts imposée par l'Etat au Groupe La Poste depuis trente ans, et qui est directement liée aux mauvais résultats économiques et sociaux du Groupe.

De plus, il est étonnant d'observer que le coût net soit stable entre 2021 et 2022 alors que le nombre de bureaux gérés en propre, le nombre d'opérations réalisées et la qualité des services proposés se dégradent.

D'ailleurs, rien n'indique que la transformation de points gérés en propre en points en partenariat ne permette réellement de réaliser des économies pour La Poste. En effet, selon les chiffres qui ont été transmis à la commission, les coûts de fonctionnement des bureaux en propre serait inférieurs au chiffre d'affaires qu'ils génèrent, alors que la gestion des bureaux en partenariat serait au contraire déficitaire.

Ainsi, Sophia Chikirou s'oppose au principe de la réduction du coût global comme objectif prioritaire, mais également aux résultats de la stratégie de transformation des bureaux qui a montré ses limites à la fois dans la poursuite de cet objectif budgétaire et dans l'optique de permettre à La Poste de remplir sa mission d'aménagement du territoire.