



COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

AVIS N°2024-05 DU 26 JUILLET 2024

SUR LE PROJET DE DECRET RELATIF A LA METHODE D'EVALUATION UTILISEE POUR LE CALCUL DU COUT NET DE LA MISSION DE SERVICE UNIVERSEL POSTAL.

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 décision de la Commission européenne du 7 décembre 2023, notifiée sous le numéro C (2023)8708/3161649 autorisant le versement d'une aide d'Etat à La Poste en contrepartie du service universel postal au titre des années 2021-2025 ; Vu le code des postes et des communications électroniques, notamment ses articles L. 2- 2, L. 5-2, R. 1-1-27 à R. 1-1-29 ;

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 26 juin 2023

Vu l'avis n°2024-02 du 15 avril 2024 de la CSNP sur le projet de décret relatif à la méthode d'évaluation utilisée pour le calcul du coût net de la mission de service universel postal

Après avoir été saisie les 4 mars 2024, la Commission supérieure du numérique et des postes a été une nouvelle fois saisie le 31 mai 2024 puis le 19 juillet 2024 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.

En effet, cette nouvelle saisine fait suite à une demande du Conseil d'Etat demandant que soit précisée dans le projet de décret la notion de « charge financière inéquitable » visée à l'article R. 1-1-29 du code des postes et des communications électroniques (partie réglementaire : Décrets en Conseil d'Etat).

1 Eléments de contexte sur la 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 26 juin 2023 pour la période 2023-2027.

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 (6 milliards d'objets distribués en 2023 contre 9 milliards d'objets distribués en 2019). Le déclin de l'activité courrier a fait perdre au groupe La Poste plus de 6 milliards d'euros de recettes en dix ans.

Cette contraction spectaculaire du volume du courrier distribué a donc creusé très significativement le déficit du service universel postal qui s'est établi à 617 millions d'euros en 2021 et 703 millions d'euros en 2022 (en coûts complets, hors effet des dépréciations des actifs courrier, après actualisation du réseau accessible). Le déficit du service universel postal pour l'année 2023 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.

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 1^{er} 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 en précisant notamment la notion de « charge financière inéquitable » visée à l'article R. 1-1-29 du code des postes et des communications électroniques (partie réglementaire : Décrets en Conseil d'Etat).

2 Sur la suppression des dispositions relatives au fonds de compensation

L'article 1^{er} du projet de décret soumis pour avis dispose que :

- Dans l'intitulé du chapitre 1er, les mots « fonds de compensation » sont remplacés par le mot : « financement » ;
- Dans l'intitulé de la section 3, les mots « Le fonds de compensation » sont remplacés par les mots suivants : « Coût et financement ».

3 Sur les conditions de versement de la compensation du service universel postal

Le projet de décret soumis pour avis à la CSNP dispose que les articles R. 1-1-27 à R. 1-1-29 du code des postes et des communications électroniques sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Article R. 1-1-27 - L'Etat verse une compensation au prestataire du service universel postal lorsque les deux critères suivants sont remplis :

1° Le coût net du service universel postal visé à l'article R. 1-1-28 est positif ;

2° La charge financière inéquitable visée à l'article R. 1-1-29 est caractérisée. »

« Article R. 1-1-28 - 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 supporté par le même prestataire lorsqu'il n'est pas soumis à ces obligations. »

« Il est tenu compte pour le calcul du coût net 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.1-1-29 - - Les obligations de service universel postal constituent une charge financière inéquitable pour son prestataire dès lors qu'au moins deux des critères suivants sont atteints :

1° Le coût net de la mission représente au moins un pour cent du chiffre d'affaires du service universel postal ;

2° Le volume des prestations relevant du service universel postal distribuées par le prestataire au cours des cinq dernières années connaît une diminution annuelle de plus de trois pour cent sur trois d'entre elles ;

3° La différence effectuée entre le coût net du service universel postal et les bénéfices immatériels réalisés par le prestataire est positive.

4 Avis de la Commission supérieure du numérique et des postes

La Commission supérieure constate que le projet de décret qui lui est soumis pour avis acte la suppression d'un fonds de compensation (ancienne section 3 du chapitre 1er 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.

La Commission supérieure du numérique et des postes souligne l'engagement inscrit dans le contrat d'entreprise entre l'Etat et La Poste d'une compensation garantie sur les années 2023, 2024 et 2025. Cet engagement pluriannuel est indispensable pour permettre à l'ensemble des parties prenantes d'inscrire efficacement leurs actions dans la durée (déploiement des effectifs, dotations).

Selon une position constante, la Commission supérieure du numérique et des postes estime qu'une juste compensation du coût des missions de service public confiées à La Poste est essentielle pour garantir dans le temps le niveau de qualité de service et la présence postale due à nos concitoyens.

Les membres de la Commission supérieure du numérique et des postes estiment que les critères introduits dans le projet de décret pour définir la notion de « charge financière inéquitable » instaurent des conditions supplémentaires liées au chiffre d'affaires du service universel postal, du volume des prestations et du différentiel entre le coût net du service universel postal et les bénéfices immatériels sans pour autant définir la notion de charge financière inéquitable.

En effet, les membres de la Commission supérieure du numérique et des postes considèrent que la notion de charge financière inéquitable est constatée dès lors que le prestataire en charge du service universel postal subit une perte qui n'est pas compensée par l'Etat. L'Etat ne doit couvrir que ce qui est nécessaire à l'exécution du service public mais l'Etat doit compenser à l'euro près le coût des missions de service public confiées à des tiers. Cet engagement de l'Etat est naturellement assorti de l'obligation pour le groupe La Poste de produire toutes les données comptables nécessaires pour mesurer les charges financières générées par l'exercice des missions de service public.

La Commission supérieure du numérique et des postes constate que la première condition introduite par le décret, à savoir que le coût net de la mission représente plus de 1% du chiffre d'affaires du service universel postal, représente, appliquée aux données actuelles, un montant de l'ordre de 50 millions d'euros.

Si ce critère a été révisé à la baisse en passant de 3% à 1% du chiffre d'affaires du service universel postal à l'issue des réunions de travail entre la Direction générale des entreprises et le groupe La Poste, il n'en demeure pas moins que cette première condition n'est pas compatible avec la position de la Commission supérieure du numérique et des postes qui préconise une juste compensation des missions de service public confiées au groupe La Poste.

La Commission supérieure du numérique et des postes relève en outre que les avantages immatériels dont bénéficie le prestataire du fait de la mission de service public qui lui est

confiée sont d'ores et déjà déduits de la méthode de calcul du coût net de la mission de service public confiée au groupe La Poste.

Au cours des échanges avec la direction générale des entreprises, il a été précisé que les critères retenus dans le projet de décret étaient analogues à la réglementation en vigueur dans trois pays de l'Union européenne seulement (Belgique, Grèce, Portugal) et non dans l'intégralité des pays de l'Union européenne compensant le service universel postal. Il ne faut donc pas écarter le fait que ces dispositions constituent une surtransposition de la directive postale. De fait, de nombreux pays n'ont pas adopté ou ont adopté une définition très différente de la notion de « charge financière inéquitable ».

En décembre 2020¹, la Cour de justice de l'Union européenne a eu l'occasion de se prononcer sur la notion de charge financière inéquitable pesant sur Poczta Polska, la poste polonaise, et a validé la législation polonaise qui considère qu'un déficit du compte du service universel postal entraîne *de facto* une charge financière inéquitable.

Dans ces conditions, la Commission supérieure du numérique et des postes émet un avis réservé sur le projet de décret relatif à la méthode d'évaluation utilisée pour le calcul du coût net du service universel postal et invite la direction générale des entreprises à proposer une définition de la notion de « charge financière inéquitable » plus conforme à une juste compensation par l'Etat des missions de service public confiées à des tiers.

¹ [CJUE, 17 décembre 2020, Inpost Paczkomaty / Commission](#) - Affaires C431/19 P et C432/19 P