



COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

**AVIS N°2025-03 DU 16 MAI 2025
SUR L'EVALUATION DU COUT NET
DE LA MISSION DE SERVICE UNIVERSEL POSTAL EN 2022 ET 2023**

La Commission Supérieure du Numérique et des Postes (CSNP) a été saisie le 14 avril 2025 pour avis par l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) sur l’avis n°2025-0522 en date du 25 mars 2025 sur l’évaluation du coût net de la mission de service universel postal pour les années 2022 et 2023.

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 décision d’aide d’Etat SA.100746 (2023/NN) à La Poste en contrepartie du service universel postal au titre des années 2021-2025 en date du 7 décembre 2023 ;

Vu le code des postes et télécommunications électroniques (CPCE) et notamment ses articles L.1 , L. 2-2, L. 5-2 (5°bis) et R. 1-1-28 ;

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°) ;

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 le contrat d’entreprise 2023-2027 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 26 juin 2023 ;

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 sur le coût net de la mission de service universel postal ;

Vu l’avis n°2024-1697 de l’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse en date du 25 juillet 2024 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 ;

Vu l’avis n°2022-09 du 22 décembre 2022 de la CSNP sur l’évaluation du coût net de la mission de service universel postal en 2021 ;

Vu l'avis n°2023-04 du 23 juin 2023 de la CSNP sur le projet d'arrêté relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste pour 2023, 2024 et 2025 au titre de l'offre de service universel que La Poste est tenue d'assurer en application de l'article L.2 du CPCE

Vu l'avis n°2024-05 du 26 juillet 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 du service universel postal ;

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 du service universel postal ;

Vu les auditions

- du 12 mai 2025 de représentants de l'Arcep :
 - o Mme Anne YVRANDE-BILLON, directrice Economie, Marchés et Numérique
 - o M. Jules BELEY, Chef d'unité DEN / UPA
 - o M. Rémi LACROIX, Chargé de mission

- du 12 mai 2025 de représentants du Groupe La Poste :
 - o M. Nicolas ROUTIER, directeur général adjoint, en charge du Service Public et de la Régulation ;
 - o M. Yannick IMBERT, Directeur des affaires territoriales et publiques
 - o Mme Lorraine AEBERHARDT, Directeur et Magistrat à la Cour des comptes
 - o M. Denis JORAM, Directeur de la Régulation et des Etudes
 - o Mme Rebecca PERES, déléguée aux Affaires Territoriales et Parlementaires

Ces auditions ont été menées dans le cadre d'une séance de la CSNP présidée par M. Jacques OBERTI, Député de Haute-Garonne et Premier vice-Président de la CSNP en présence de Mme Denise SAINT-PE, Sénatrice des Pyrénées Atlantiques et M. Stéphane TRAVERT, Député de La Manche, rapporteurs du groupe de travail sur les questions postales.

Ont également participé aux auditions Mme Valérie MONTANE, Secrétaire générale, M. Marc SIFFERT-SIRVENT, Secrétaire général adjoint, et Mme Ambre DEGOT, stagiaire Affaires publiques et communication.

I. Éléments de contexte

Le service universel postal, dont les principes sont définis à l'article L. 1 du CPCE, consiste à fournir un ensemble déterminé de services postaux au profit des utilisateurs, particuliers comme entreprises. Au titre du service universel postal, la collecte et la distribution des envois postaux doivent être assurées par La Poste sur tout le territoire six jours sur sept, sauf circonstances exceptionnelles.

Depuis la crise COVID, l'activité du courrier et, plus globalement, la baisse de l'activité postale s'est accélérée : l'activité courrier pèse aujourd'hui moins de 15 % du chiffre d'affaires global de La Poste, contre plus de 50 % en 2010.

En dépit des efforts initiés par le Groupe La Poste pour enrayer les coûts liés au Service universel postal, l'effondrement de l'activité courrier se traduit par des pertes dont le montant a conduit, en 2021, le gouvernement à proposer une compensation annuelle comprise entre 500 M€ et 520 M€ versée au Groupe La Poste.

En 2021, en l'absence de décret relatif à la méthode d'évaluation du service universel postal, l'Arcep a évalué le coût net du service universel postal 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.

La Commission européenne a adopté le 7 décembre 2023 une décision considérant que la compensation versée à La Poste en contrepartie du Service universel postal au titre des années 2021-2025 était compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 106(2) du traité sur le fonctionnement de l'union européenne (décision SA.100746 2023/NN).

Depuis cette date, le gouvernement a publié le décret n°2024-1170 du 6 décembre 2024 modifiant l'article R.1-1-28 du CPCE pour préciser la méthode d'évaluation utilisée pour le calcul du coût net du service universel postal.

Dans son avis n°2024-05 en date du 26 juillet 2024, la Commission supérieure du numérique et des postes avait émis un avis réservé sur le projet de décret et invitait 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.

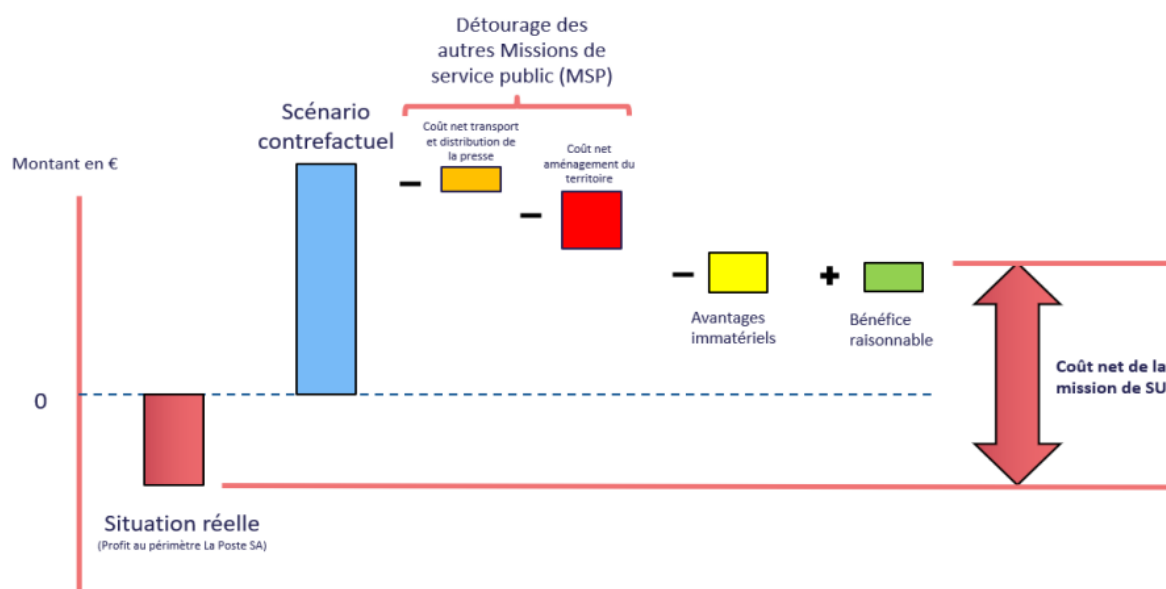
C'est sur la base du décret n°2024-1170 du 6 décembre 2024, que l'Arcep a évalué le cout net du service universel postal pour les exercices 2022 et 2023 dans un avis en date du 25 mars 2025 soumis à l'avis de la CSNP.

II. Evaluation du coût net de la mission de service universel postal par l'Arcep

A. Méthode retenue

Conformément à l'article R. 1-1-28 du CPCE, le coût net de la mission de SU est égal à la différence entre le profit réalisé par La Poste dans une situation dans laquelle La Poste est chargée des missions de SU, de transport et distribution de la presse et d'aménagement du territoire (cette situation correspond à la situation factuelle) et le profit que La Poste réaliserait dans un scénario dans laquelle elle maximiserait son profit sans aucune contrainte de service public (qui correspond au scénario contrefactuel).

Sont déduits de ce montant les coûts nets des missions de transport et distribution de la presse et d'aménagement du territoire ainsi que les avantages immatériels qui résultent de la prestation du service universel postal.



$$\text{Coût net} = \text{Profit contrefactuel} - \text{Profit réel} - \text{Coûts nets des autres missions de service public} - \text{Avantages immatériels} + \text{Bénéfice raisonnable}$$

L'Arcep a défini le scénario contrefactuel sur la base du scénario établi par les autorités françaises et communiqué à la Commission européenne :

- une réduction de la fréquence de collecte et de distribution du courrier à 3 jours par semaine tout en conservant une fréquence de distribution des colis de 6 jours par semaine ;
- une réduction de la taille du réseau de points de contact de La Poste tout en dimensionnant l'immobilier et le personnel afin d'absorber la demande correspondante ;
- une distribution du courrier à domicile dans les zones plus denses et une distribution groupée dans des boîtes Cidex9 dans les zones moins denses (cette modalité de distribution concernerait au total 15 % des adresses) ainsi qu'une distribution à domicile

- pour tous les colis ;
- le maintien d'une gamme de produits et services complète allant du courrier J+1 (hors service universel) au courrier J+7, en passant par la distribution des imprimés publicitaires, des courriers import, des petits paquets imports, etc. ;
 - la conservation de tarifs nationaux « péréqués » mais une augmentation des tarifs des offres courrier d'environ 20 % hors taxes en moyenne et une stabilité des tarifs hors taxes des offres « colis » ;
 - les tarifs des services postaux seraient assujettis à la TVA ;
 - le maintien trois fois par semaine des services de proximité rendus par les facteurs au domicile des particuliers dans le cadre de leur tournée de distribution du courrier ;
 - une offre de presse urgente et non urgente « commerciale » ;
 - le maintien du nombre de points de dépôts (boîtes-aux-lettres de rue).

Sur la base d'études qui ont été communiquées à la CSNP, l'Arcep a procédé à la modélisation de la demande, des charges de réseau et de distribution, au détournement de la mission d'aménagement du territoire et de la mission de transport et de distribution de la presse, à l'évaluation des avantages immatériels et à leur déduction, ainsi qu'à l'évaluation d'un bénéfice raisonnable.

B. Evaluation des coûts nets du service universel postal en 2022 et 2023

Au terme de ses travaux, l'Arcep a évalué le coût net de la mission de SU après prise en compte des avantages immatériels et du bénéfice raisonnable entre **1 219 M€ et 1 234 M€ en 2022** et entre **1 039 M€ et 1 096 M€ en 2023**.

Au regard de l'écart entre ces montants et le montant de la compensation que l'Etat a versé à La Poste (**520 M€ pour l'année 2022 et 500 M€ pour l'année 2023**) en contrepartie de sa mission de SU, l'Arcep peut conclure avec une assurance raisonnable que **La Poste n'a pas été surcompensée pour la mission de service universel postal pour les années 2022 et 2023**.

Le détail des différents coûts et charges liés à l'exercice de la mission du service universel postal est couvert par le secret des affaires.

III. Position de la Commission supérieure du numérique et des postes

➤ Sur la méthode d'évaluation du coût net du service universel postal

Selon une position constante, les membres de la CSNP sont favorables à une juste compensation des missions de service public confiées au Groupe La Poste par l'Etat.

C'est au nom de ce principe de juste compensation que la CSNP avait rendu un avis réservé 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.

Le décret n° 2024-1170 du 6 décembre 2024 relatif à la méthode d'évaluation utilisée pour le calcul du coût net de la mission de service universel postal introduit dans le calcul du coût net la notion de « bénéfice raisonnable » et établit des critères liés au chiffre d'affaires et au volume des prestations liés au service universel postal :

Art. R. 1-1-28. : *Le coût net du service universel postal correspond à la différence entre le coût supporté par le prestataire de ce service au titre des obligations légales qui lui incombent et celui qui serait supporté par ce même prestataire s'il n'était pas soumis à ces obligations, de laquelle sont soustraits les avantages immatériels qu'il retire de ce service et à laquelle s'ajoute son droit de réaliser un bénéfice raisonnable.*

Art. R. 1-1-29. *Les obligations de service universel postal constituent une charge financière inéquitable pour son prestataire dès lors qu'au moins l'un des critères suivants est satisfait :*
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 sur trois d'entre elles une diminution annuelle de plus de trois pour cent.*

Dans cet avis en date de juillet 2024, les membres de la Commission supérieure du numérique et des postes considéraient 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 cout 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.* » et que dès lors, l'introduction de critères liés au chiffre d'affaires et au volume des prestations liés au service universel postal était une forme de surtransposition qui avait pour effet de sous-compenser *de jure* la mission de service universel postal.

Les membres de la CSNP relèvent que l'Arcep confirme que la méthode retenue par les autorités française est conservatrice et que ce choix « tend à minorer le coût net du service universel ».

➤ **Sur la qualité des informations utilisées par l'Arcep dans le calcul du coût net du SUP**

L'Arcep a indiqué que la transmission des informations par le Groupe La Poste a été très satisfaisante, transparente et pédagogique.

Les membres de la CSNP considèrent que l'Arcep doit pouvoir bénéficier de données fiables et récentes qu'elles soient transmises par Le Groupe La Poste ou fondées sur des études réalisées par des consultants externes.

A cet égard, les membres de la CSNP souhaitent, comme le suggère l'Arcep, qu'une nouvelle étude sur l'élasticité de la demande de services postaux aux prix soit réalisée à terme pour tenir compte de l'introduction de la nouvelle gamme tarifaire en 2023.

➤ **Sur la qualité du service universel postal.**

Les membres de la CSNP sont particulièrement attachés à la qualité du service universel postal. Si le volume du courrier est en baisse constante, il n'en demeure pas moins que nos concitoyens sont très attachés à la qualité du service notamment dans un contexte de hausse très sensible de la politique tarifaire décidée en concertation et en accord avec le régulateur et l'Etat.

➤ **Sur l'exercice des missions de service universel postal**

Le contrat d'entreprise conclu entre l'Etat et le groupe La Poste signé le 26 juin 2023 par l'Etat et La Poste pour la période 2023-2027 prévoit la réunion annuelle du comité de suivi de haut niveau du contrat.

Les membres de la CSNP regrettent qu'en dépit des demandes réitérées au Ministre de l'économie, ce comité n'ait pas été réuni depuis la signature du contrat d'entreprise en juin 2023 pour aborder notamment l'évolution de la mission du service universel postal, alors que le contrat d'entreprise prévoit : « *Un comité de suivi de haut-niveau sera réuni chaque année pour examiner ce bilan. Présidé par le ministre chargé des postes, il réunira les représentants des différentes parties prenantes : élus nationaux et locaux, organisations syndicales et associations de consommateurs. Il pourra être précédé d'un comité technique destiné à préparer l'instance plénière et à examiner une ou plusieurs thématiques spécifiques.* »

IV. 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 missions de service public confiées au Groupe La Poste sont indispensables et contribuent à la cohésion économique et sociale de notre société. Elles favorisent un développement équilibré sur l'ensemble du territoire national.

Sous réserve des observations formulées dans le présent avis, la Commission supérieure du numérique et des postes 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 en 2022 et 2023.