

Décision n° 2013-1169
de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 1^{er} octobre 2013
relative à l'évaluation pour l'année 2012
du coût net du maillage complémentaire permettant à La Poste
d'assurer sa mission d'aménagement du territoire

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ;

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 le code des postes et des communications électroniques, et notamment ses articles L. 1, L. 2, L. 2-2 et R. 1-1 ;

Vu le code général des impôts, et notamment le 3° du II de l'article 1635 *sexies* ;

Vu la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée relative au service public de la poste et à France Télécom, notamment son article 6 ;

Vu la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;

Vu le décret n° 2006-1239 du 11 octobre 2006 relatif à la contribution de La Poste à l'aménagement du territoire ;

Vu le décret n° 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 la décision n° 2011-1081 en date du 22 septembre 2011 relative à l'évaluation pour l'année 2010 du coût net du maillage complémentaire permettant à La Poste d'assurer sa mission d'aménagement du territoire ;

Vu la décision n° 2012-1311 en date du 23 octobre 2012 relative à l'évaluation pour l'année 2011 du coût net du maillage complémentaire permettant à La Poste d'assurer sa mission d'aménagement du territoire ;

Vu la réponse de La Poste en date du 11 septembre 2013 au questionnaire envoyé par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes le 30 août 2013 ;

Vu la consultation publique de l'ARCEP relative aux avantages immatériels dont La Poste est susceptible de bénéficier du fait de son obligation de présence territoriale, menée entre le 12 juin et le 13 juillet 2012, et les réponses reçues à cette occasion ;

Vu la consultation publique de l'ARCEP relative au modèle d'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire de La Poste, menée entre le 17 juillet et le 10 septembre 2013, et les réponses reçues à cette occasion ;

En application du IV de l'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après l'ARCEP) est chargée « *d'évaluer chaque année le coût net du maillage complémentaire permettant d'assurer la mission d'aménagement du territoire confiée à La Poste.* » L'article 2 du décret n° 2011-849 du 18 juillet 2011 dispose que « *Le coût net de ce maillage complémentaire est égal au coût évité en son absence, diminué des recettes perdues en son absence.* »

La présente décision évalue le coût net du maillage complémentaire pour l'année 2012 selon la méthode du décret susvisé. La mise en œuvre de la méthode utilise la modélisation présentée lors de la consultation publique, menée du 17 juillet au 10 septembre 2013, relative au modèle d'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire. Pour mettre en œuvre cette méthode, la décision (i) identifie le maillage complémentaire, (ii) évalue le coût évité en son absence et (iii) les recettes perdues. Cette évaluation constitue la troisième évaluation par l'ARCEP du coût net du maillage complémentaire¹.

I. – Cadre réglementaire

La Poste est soumise à des obligations relatives à la taille et à l'organisation de son réseau de points de contact. Ces obligations découlent notamment d'une contrainte d'accessibilité liée au statut de prestataire du service universel postal de La Poste.

L'article L. 2 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) dispose que « *La Poste est le prestataire du service universel postal pour une durée de quinze ans à compter du 1^{er} janvier 2011.* » L'article L. 1 du CPCE précise notamment 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.* »

L'article R. 1-1 du CPCE, pris en application de l'article L. 2 du même code, précise que « *les points de contact avec le public donnant accès aux prestations de service universel autres que les envois en nombre et à l'information sur ces prestations doivent permettre qu'au moins 99 % de la population nationale et au moins 95 % de la population de chaque département soit à moins de 10 kilomètres d'un point de contact et que toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants.* »

¹ Décision n° 2011-1081 en date du 22 septembre 2011 relative à l'évaluation pour l'année 2010 du coût net du maillage complémentaire permettant à La Poste d'assurer sa mission d'aménagement du territoire.
Décision n° 2012-1311 en date du 23 octobre 2012 relative à l'évaluation pour l'année 2011 du coût net du maillage complémentaire permettant à La Poste d'assurer sa mission d'aménagement du territoire.

En complément de cette obligation d'accessibilité, La Poste déploie un maillage dit « complémentaire » dont les points de contact, supplémentaires à ceux relevant de la contrainte d'accessibilité, satisfont les conditions détaillées à l'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990.

Cet article investit en effet La Poste d'une mission d'aménagement du territoire au moyen de son réseau de points de contact. La loi n° 2010-123 du 9 février 2010 a modifié l'article 6 de la loi susvisée qui dispose que « *pour remplir cette mission, La Poste adapte son réseau de points de contact, notamment par la conclusion de partenariats locaux, publics ou privés, en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. Ce réseau compte au moins 17 000 points de contact répartis sur le territoire français en tenant compte des spécificités de celui-ci, notamment dans les départements et collectivités d'outre-mer. [...] Sauf circonstances exceptionnelles, ces règles² ne peuvent autoriser que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste.* »

Ce déploiement induit pour La Poste un coût supplémentaire, au financement duquel contribuent des abattements de fiscalité locale fixés par décret, après l'évaluation de l'ARCEP.

Le IV de l'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 charge ainsi l'ARCEP « *d'évaluer chaque année le coût net du maillage complémentaire permettant d'assurer la mission d'aménagement du territoire confiée à La Poste.* » Il ajoute qu'un « *décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques et publié au plus tard le 31 mars 2010, précise la méthode d'évaluation mise en œuvre.* »

Le décret n° 2011-849, précisant la méthode de calcul du coût net du maillage complémentaire permettant « *à La Poste d'assurer sa mission d'aménagement du territoire* », a été publié au *Journal officiel* le 20 juillet 2011.

Le 3° du II de l'article 1635 *sexies* du code général des impôts relatif aux « *impositions directes locales perçues au profit des collectivités territoriales et des établissements et organismes divers* » dispose que « *les bases d'imposition de La Poste font l'objet d'un abattement égal à 85 % de leur montant, en raison des contraintes de desserte de l'ensemble du territoire national et de participation à l'aménagement du territoire qui s'imposent à cet exploitant. L'abattement ne donne pas lieu à compensation par l'Etat. En ce qui concerne la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la valeur ajoutée retenue pour l'application de l'article 1586 ter fait l'objet d'un abattement de 70 % de son montant ; Chaque année, à partir de l'exercice 2011, le taux des abattements mentionnés au premier alinéa du présent 3° est fixé par décret, dans la limite de 95 %, de manière à ce que le produit de ces abattements contribue au financement du coût du maillage territorial complémentaire de La Poste tel qu'il est évalué par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, conformément au IV de l'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.* »

² Les règles complémentaires d'accessibilité au réseau de La Poste au titre de la mission d'aménagement du territoire.

En application de l'article précité, l'évaluation de l'ARCEP du coût net du maillage complémentaire intervient dans le calcul des abattements pour l'exercice 2013.

Ces abattements alimentent le fonds postal national de péréquation territoriale qui est constitué « *dans les conditions fixées par un contrat pluriannuel de la présence postale territoriale passée entre l'Etat, La Poste et l'association nationale la plus représentative des maires [...].* »³

II. – Modèle d'évaluation utilisé par l'ARCEP

Conformément à la méthode précisée par le décret n° 2011-849, le coût net est égal aux coûts évités (coûts associés au réseau complémentaire moins coûts liés au report de l'activité) diminués des recettes perdues (recettes associées au réseau complémentaire moins recettes liées au report de l'activité).

Pour réaliser cette évaluation, l'ARCEP s'est dotée d'une modélisation technico-économique du réseau de points de contact de La Poste, qu'elle a mise en consultation publique du 17 juillet au 10 septembre 2013. Cette consultation présente les modalités d'identification des périmètres retenus dans la modélisation, les fonctions de coûts utilisées ainsi que la méthode d'évaluation des avantages immatériels que retire La Poste de sa mission d'aménagement du territoire.

Les deux contributions reçues lors de cette consultation, de La Poste et d'UPS, dont l'ARCEP publie par ailleurs la synthèse, ne conduisent pas à modifier le modèle d'évaluation du coût net pour l'exercice 2012.

Dans le cadre des échanges réguliers qu'elle mène avec La Poste sur la modélisation des points du réseau, l'ARCEP a également obtenu de l'opérateur des informations plus précises relatives aux temps de présence des guichetiers en bureau de poste ainsi qu'à l'activité de maintenance. Leur exploitation a permis d'ajuster les paramètres correspondants de la modélisation. Ces ajustements vont dans le sens d'un meilleur rapprochement des temps de présence modélisés avec ceux comptabilisés par La Poste.

III. – Evaluation

III.1. – Identification des périmètres

Pour son évaluation, l'ARCEP s'est attachée à prendre en compte le réseau pertinent au sens de l'obligation d'aménagement du territoire. Ce réseau de référence comprend 17 033 points en 2012.

Le nombre de points relevant de l'obligation d'accessibilité dans le réseau de référence ressort à 7 592 points. Le réseau complémentaire s'obtient par différence entre le réseau de référence et le réseau accessible. Il comporte 9 441 points de contact.

³ Article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990.

III.2. – Evaluation du coût évité

En l'absence d'enregistrement des charges au niveau de chaque point de contact, le coût des différents réseaux est établi à partir de la modélisation technico-économique du réseau présentée dans la consultation publique et s'appuyant sur des fonctions de coûts. Ces fonctions sont étalonnées sur le périmètre comptable correspondant à l'ensemble du réseau déployé, à l'exception de deux corrections apportées par l'ARCEP⁴.

III.3. – Evaluation des recettes perdues

L'article 3 du décret susvisé dispose que « *les recettes perdues [...] sont égales aux recettes imputables au maillage complémentaire, y compris, le cas échéant, les recettes résultant des avantages immatériels dûment constatés, que La Poste en retire, diminuées des recettes qui, en l'absence de ce maillage, se reporteraient dans les points de contact maintenus.* »

Les travaux effectués par l'ARCEP sur la fonction de demande ne conduisent pas à remettre en cause les hypothèses de demande (notamment l'absence de perte d'activité) présentées dans la consultation publique relative au modèle d'évaluation, sur lesquelles se sont fondées les évaluations du coût net 2010 et 2011.

III.4. – Evaluation des avantages immatériels

L'ARCEP a mené en 2013 des travaux sur la valeur publicitaire du logo de La Poste, présentés dans la consultation publique relative au modèle d'évaluation⁵. Compte tenu des réponses à la consultation, l'évaluation des recettes perdues pour le coût net 2012 prend en compte l'avantage procuré par la valeur publicitaire de l'affichage du logo sur les points de contact relevant du maillage complémentaire.

III.5. – Bilan de l'évaluation

Pour l'exercice 2012, les coûts pertinents du réseau de référence s'établissent à [...] millions d'euros. Le passage au réseau hypothétique dans la modélisation s'accompagne d'un report intégral de l'activité⁶. Ce report représente 9,1 % de l'activité totale.

⁴ Les coûts issus de la comptabilité analytique de La Poste relatifs au réseau de points de contact correspondent à ceux du périmètre « Guichet » de la restitution réglementaire R5, transmise chaque année par La Poste à l'ARCEP. Ce périmètre est constitué sur la base du périmètre comptable de l'Enseigne, entité de La Poste maison mère chargée du réseau. Il correspond aux activités de l'Enseigne directement ou indirectement liées au réseau déployé, auxquelles s'ajoutent, d'une part, une quote-part des structures territoriales et, d'autre part, une quote-part des services supports de l'entreprise. Aux termes des décisions n° 2012-0207 et n° 2013-0128 de l'ARCEP, ces données font l'objet d'un audit réglementaire annuel et sont communiquées à l'ARCEP. Cette dernière en a reçu communication en date du 31 mai 2013. L'Autorité a également reçu communication du résultat des vérifications des commissaires aux comptes portant sur les charges relatives aux activités de guichet des points de contact de La Poste pour l'année 2012.

⁵ Ces travaux faisaient suite aux analyses présentées par l'ARCEP dans sa consultation publique de juin 2012 sur les avantages immatériels dont La Poste est susceptible de bénéficier du fait de son obligation de présence territoriale. Le document est disponible sur le site de l'ARCEP à l'adresse suivante : http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/consult-avantages-immateriels-La_Poste-juin2012.pdf

⁶ Ce report n'a lieu que sur les points présents dans le scénario hypothétique ayant une zone de marché définie ; certains points du réseau de La Poste ne disposent pas de zones de marché spécifique, comme les points en

Le coût du réseau de points de contact dans le scénario hypothétique s'obtient en ajoutant aux coûts actuels du réseau accessible, évalués à [...] millions d'euros, les coûts résultant du report sur ce réseau de l'activité du maillage complémentaire, évalués à [...] millions d'euros, ce qui conduit à un coût de [...] millions d'euros au total. La différence entre le coût du réseau hypothétique et celui de référence constitue le coût évité, soit 253 millions d'euros pour 2012.

L'avantage immatériel procuré par l'affichage du logo de La Poste sur les points du maillage complémentaire est par ailleurs évalué à 1 million d'euros en 2012.

Ainsi, le coût net pour l'année 2012 est évalué à 252 millions d'euros.

III.6. – Non double-compte

L'article 4 du décret susvisé dispose que « *Pour le calcul du coût net [...], l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes veille à exclure tout double compte avec le calcul des autres missions de service public.* »

Outre sa mission d'aménagement du territoire, La Poste est investie de trois autres missions de service public : (i) service universel, (ii) transport et distribution de la presse et (iii) accessibilité bancaire.

La Poste n'est actuellement pas compensée pour sa mission de service universel, le fonds de compensation prévu à l'article L. 2-2 du CPCE n'ayant pas été activé. Dès lors, le coût net de cette mission ne fait pas l'objet d'une évaluation par l'ARCEP. En tout état de cause, le périmètre sur lequel le coût net des obligations de service universel serait évalué diffère par construction de celui utilisé pour l'aménagement du territoire :

- en ce qui concerne l'obligation d'accessibilité des points de contact, la modélisation du réseau dit « commercial » (qui, en l'absence de toute contrainte de dimensionnement, maximiserait la marge de chaque métier de La Poste au sein du réseau), du réseau accessible (répondant à l'obligation d'accessibilité du service universel) et du réseau actuel (répondant à la mission d'aménagement du territoire) permet par différence d'évaluer de façon séparée le coût net des deux missions ;
- en ce qui concerne les obligations afférentes à la distribution, les périmètres comptables concernés sont disjoints.

De même, le périmètre sur lequel est évalué le coût de la mission de transport et de la distribution de la presse est distinct de celui du réseau de points de contact.

Enfin, les coûts liés à l'accessibilité bancaire font partie des coûts de La Banque Postale dont certains entrent dans le périmètre de coûts du réseau de points de contact. Toutefois, la modélisation mise en œuvre par La Poste veille à évaluer ces coûts sur la partie « commerciale » du réseau de référence. Elle se situe donc en dehors du périmètre de l'aménagement du territoire.

aéroport ou ceux situés dans les centres commerciaux. Pour ces derniers, lorsqu'ils sont conservés dans le scénario hypothétique, la demande ne varie pas.

Au regard de ces éléments, l'ARCEP considère qu'il n'y a pas de double compte entre le calcul du coût net de la mission d'aménagement du territoire et celui des autres missions de service public.

Décide :

Article 1^{er} : Le coût net du maillage complémentaire de La Poste répondant à sa mission d'aménagement du territoire est de 252 millions d'euros pour l'année 2013.

Article 2 : La présente décision sera rendue publique, sous réserve des secrets protégés par la loi, et publiée au *Journal officiel* de la République française et sur le site internet de l'ARCEP.

Fait à Paris, le 1^{er} octobre 2013

Le Président

Jean-Ludovic SILICANI

[...] Passages relevant des secrets protégés par la loi