

Décision n° 2014-0294
de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
en date du 11 mars 2014
relative aux règles de comptabilisation de La Poste,
en application de l’article L. 5-2, 6°
du code des postes et des communications électroniques

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

Vu la directive postale 97/67/CE modifiée du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, et notamment ses articles 14 et 15 ;

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

Vu le code des postes et des communications électroniques, et notamment ses articles L. 2, L. 5-2 (6°), R. 1-1-14 et R. 1-1-15 ;

Vu la loi n° 2010-123 du 10 février 2010 relative à La Poste et aux activités postales ;

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° 2007-0443 de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 15 mai 2007 relative aux spécifications des systèmes de comptabilisation, en application du 6° de l’article L. 5-2 du code des postes et des communications électroniques ;

Vu la décision n° 2008-0165 de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 12 février 2008 relative aux règles de comptabilisation, en application du 6° de l’article L. 5-2 du code des postes et des communications électroniques ;

Vu la décision n° 2010-0363 de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 8 avril 2010 relative aux règles de comptabilisation, en application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques ;

Vu la décision n° 2012-0207 de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 14 février 2012 relative aux restitutions comptables réglementaires de La Poste, en application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques ;

Vu la décision n° 2013-0128 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 29 janvier 2013 relative aux règles de comptabilisation et aux restitutions comptables réglementaires de La Poste, en application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques ;

Vu le document « Le système de comptabilité réglementaire de La Poste » daté de mars 2013 et transmis à l'Autorité le 28 mars 2013 ;

Vu le dossier relatif à la modification de l'allocation des coûts du processus de collecte-concentration transmis par La Poste à l'Autorité en date du 17 janvier 2014,

Vu la consultation publique sur le projet de la présente décision, menée du 31 janvier au 28 février 2014 ;

Vu les réponses à cette consultation publique ;

I. – Contexte

Aux termes des dispositions de l'article 14, 1° de la directive postale 97/67/CE modifiée, « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que la comptabilité des prestataires du service universel réponde aux dispositions du présent article.* »

En vertu du 2 de ce même article, « *Le ou les prestataires du service universel tiennent dans leur comptabilité interne des comptes séparés pour établir une nette distinction entre, d'une part, les services et produits qui font partie du service universel et, d'autre part, les services et produits qui n'en font pas partie. Cette distinction est prise en compte lorsque les États membres calculent le coût net du service universel. Cette comptabilité interne se fonde sur l'application cohérente des principes de la comptabilité analytique, qui peuvent être objectivement justifiés.* »

Transposant les dispositions de cet article, le 6° de l'article L. 5-2 du code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE ») précise que l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après « ARCEP »), « (...) afin de mettre en œuvre les principes de séparation et de transparence des comptes, en particulier pour garantir les conditions de financement du service universel, précise les règles de comptabilisation des coûts permettant la séparation des coûts communs qui relèvent du service universel de ceux qui n'en relèvent pas, établit les spécifications des systèmes de comptabilisation et veille au respect, par le prestataire du service universel, des obligations relatives à la comptabilité analytique fixées dans le décret prévu à l'article L. 2. A ce titre, dans le champ du service universel, l'autorité reçoit communication des résultats des vérifications des commissaires aux comptes, sans que puisse lui être opposé le secret professionnel. Elle fait vérifier annuellement, aux frais du prestataire du service universel, par un organisme qu'elle agréé, compétent et indépendant du prestataire du service universel, la conformité des comptes du prestataire du service universel aux règles qu'elle a établies. Elle publie une déclaration de conformité relative au service universel (...) ».

Aux termes de ces dispositions et du 6° de l'article L. 5-2 du CPCE susvisé, l'ARCEP est compétente pour (i) établir les spécifications des systèmes de comptabilisation des coûts et (ii) fixer les règles de comptabilisation des coûts utilisées pour la confection de ces comptes

réglementaires. L'ARCEP s'appuie sur une comptabilité réglementaire mise en œuvre par La Poste, dont les principes ont été définis par les décisions n° 2008-0165 en date du 12 février 2008¹, n° 2010-0363² en date du 8 avril 2010 et n° 2013-0128 en date du 29 janvier 2013³. Ces principes sont par ailleurs formalisés dans un document intitulé « Le système de comptabilité réglementaire de La Poste » dont la dernière version transmise à l'ARCEP est datée de mars 2013.

La présente décision porte sur les règles d'allocation dans la comptabilité réglementaire de La Poste (i) des coûts de collecte-concentration et (ii) des montants liés aux dispositifs de pré-retraite.

II. – Modifications des règles d'allocations des charges de La Poste

II.1. – Sur les coûts de collecte-concentration

II.1.a. – Règles en vigueur

Le processus de collecte-concentration correspond, pour les flux entrants dans le réseau postal, aux opérations de préparation des flux postaux avant qu'ils ne soient traités dans les établissements de tri : il comprend notamment les activités de collecte, d'oblitération et de redressement-timbrage (mise en ordre des objets avec la zone d'affranchissement en haut à droite), de tri de concentration, de manutention départ, de traitement en cabine (pour les objets recommandés, suivis, ou à valeur déclarée) et de vérification du courrier provenant des machines à affranchir. Il ne couvre pas les opérations réalisées au guichet des points de contact de La Poste (bureau de poste ou point partenaire).

Ce processus se déroule principalement dans des établissements de production gérés par la direction du courrier, identifiés par La Poste sous les noms de Plates-Formes de Préparation et de Distribution Courrier (« PPDC » servant de point intermédiaire pour la concentration des flux) et de Plates-Formes Distribution Courrier (« PDC », établissements servant de point de départ et d'arrivée des tournées facteurs), qu'elles soient autonomes ou localisées dans les Plates-Formes Industrielles Courrier (« PIC », correspondant à des centres de tri). Ce processus représente un peu plus de 5 % des charges attribuables aux processus postaux.

Les opérations de collecte-concentration réalisées dans les différents établissements de production sont regroupées en « chantier » correspondant aux activités élémentaires de traitement des flux.

La comptabilité réglementaire distingue deux types de charges dans les établissements de production : (i) des charges « directes », allouées par chantiers et composées pour l'essentiel des rémunérations des effectifs qui y sont affectés ; (ii) des charges « indirectes » qui ne sont pas allouées par chantier, se rapportant à des coûts opérationnels mutualisés tels que les charges d'amortissement et de maintenance des machines, l'immobilier ou encore le personnel d'encadrement⁴.

¹ http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/08-0165.pdf

² http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/10-0363.pdf

³ http://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/13-0128.pdf

⁴ A ces montants s'ajoutent, pour la constitution des coûts des produits commerciaux, des charges indirectes de structure (directions territoriales, métiers) et de supports (informatique, achat, ressources humaines).

A ce jour, les charges directes sont enregistrées dans le système comptable de La Poste à un niveau qui reflète imparfaitement le détail des chantiers de collecte-concentration, selon les grandes catégories suivantes : concentration en PDC, en PPDC, dépôts de flux industriels en PIC et autres charges directes (collecte, *back-office*). Elles sont allouées au prorata du trafic concerné, selon des grandes familles de produits reflétant les différents modes d'entrée dans le réseau et appelées « produits techniques » (produits égrenés « timbre-poste », produits égrenés « hors timbre-poste », produits en nombre, etc.).

Ces règles d'allocation présentent au moins deux limites, relevées notamment à l'occasion des audits réglementaires des exercices 2011 et 2012. Elles ne reflètent pas suffisamment le détail des chantiers mis en œuvre dans le processus de collecte et de concentration, ni leur poids dans l'allocation des coûts. Par ailleurs, elles datent de la mise en place de la comptabilité réglementaire, au début des années 2000 et n'intègrent pas la réorganisation des activités de collecte-concentration intervenue depuis (programme de modernisation « Cap Qualité Courrier » ayant mis en place l'organisation en PDC et PPDC, introduction de la mécanisation pour le redressage et de timbrage).

II.1.b. – Nouvelles règles

La Poste a effectué une étude interne entre les mois de septembre 2011 et avril 2012 sur les opérations réalisées dans les établissements de collecte-concentration. Cette étude visait à (i) identifier plus précisément les chantiers et les charges associées, à l'aide de données issues d'observations « terrain » et (ii) obtenir une cartographie des flux par chantier.

Une série de quatre vagues d'enquêtes (deux mois chacune) sur 1 474 sites (655 en PPDC, 566 en PDC et 212 en PIC/PPDC)⁵ et environ 2 500 chantiers, a été menée. La plage d'observation, s'étalant de 10 h à 22 h, correspondait aux horaires d'ouverture des chantiers de collecte-concentration. Les données recueillies lors de cette étude comprennent (i) des informations de cadrage (identification de l'établissement et du chantier observés, date), (ii) des informations relatives aux conditions de l'enquête (nombre d'enquêteurs présents, tranches horaires d'observation) et (iii) des caractéristiques propres au chantier observé (nombre de machines, nombre d'agents déployés, trafics traités, type d'opérations, etc.).

Allocation des charges de concentration en PPDC

De cette enquête résulte une description plus fine des chantiers par type d'établissement et des ressources associées en PPDC, où neuf chantiers relatifs aux activités de collecte-concentration ont été identifiés : guichet pour dépôt entreprises, oblitération courrier égrené grand format, traitement des objets suivis, affranchissement pour compte de tiers, traitement des flux égrenés petit format, traitement manuel des objets volumineux, traitement des flux de machines à affranchir, traitement des flux en transit, traitement des flux sécurisés.

L'enquête a permis d'observer le temps-agent consacré à chacun de ces chantiers ainsi que le volume et la nature des flux traités. Il en découle le poids relatif, en temps de personnel et donc en charges directes de personnel, de chacun des chantiers, ainsi que, pour chacun de ces

⁵ Les PPDC ont été sur-échantillonnées, par rapport à l'ensemble des établissements PDC et PPDC, afin d'optimiser la représentation des chantiers de concentration. Le nombre de chantiers observés est plus important en PPDC, étant donné que les PDC assument essentiellement des tâches de massification. Ces observations correspondent à un échantillonnage de chantiers effectués dans les sites.

derniers, un coût moyen de traitement par objet. Ces coûts moyens permettent de fabriquer des index de coût unitaire des chantiers, correspondant au temps de personnel consacré au traitement d'un envoi sur un chantier rapporté au temps de personnel consacré au traitement d'un envoi sur un chantier de référence (ici, le traitement des flux égrenés petit format).

Les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous : le traitement d'un envoi dans le chantier « traitement manuel des objets volumineux » consomme par exemple 2,20 fois plus de temps de personnel que le traitement d'un envoi égrené petit format, qui passe dans des machines réalisant l'oblitération, le redressage et le timbrage. Son coût unitaire est donc 2,20 fois plus élevé. Ces index de temps (et donc de coût) unitaires peuvent être utilisés pour la répartition des charges directes de collecte en PPDC entre les chantiers, tant que les processus ne sont pas substantiellement modifiés.

| Chantier en PPDC | Index de coût unitaire |
|---|------------------------|
| guichet pour dépôt entreprises | 0,43 |
| oblitération courrier égrené grand format | 1,75 |
| traitement des objets suivis | 3,38 |
| affranchissement pour compte de tiers | 3,54 |
| traitement des flux égrenés petit format | 1,00 |
| traitement manuel des objets volumineux | 2,20 |
| traitement des flux de machines à affranchir | 0,70 |
| traitement des flux en transit | 0,30 |
| traitement des flux sécurisés | 49,91 |

Allocation des charges de concentration en PDC

Les opérations de concentration réalisées en PDC correspondent à la réception, la manutention et le transit de flux, essentiellement les courriers collectés chez les clients, déposés dans les boîtes jaunes ou au guichet des PDC. Les flux de presse, les colis et les envois volumineux font l'objet d'un traitement particulier.

En ce qui concerne les envois petit format (PF) et grand format (GF), ainsi que les envois encombrants non isolés précédemment, ils arrivent conditionnés dans deux types de contenant, appelés BAK et Ké7. La massification consiste à placer ces contenants dans des structures roulantes, appelés chariots empileurs, et à les manutentionner jusqu'à la liaison de transport. D'après le référentiel des temps d'opérations élémentaires de La Poste, le temps – et donc le coût unitaire – de chargement des différents types de contenant est le même ; en revanche, la proportion des envois petit format et grand format diffère selon le contenant.

L'étude a permis d'observer la part relative des BAK et des Ké7 dans les chariots empileurs et la part relative des envois PF et GF dans les BAK et les Ké7, ce qui permet de répartir les charges entre les envois PF et les envois GF. À partir des trafics, il est donc possible de déterminer le coût unitaire de traitement d'un envoi PF et d'un envoi GF. Cette information est restituée sous la forme d'un index de coût utilisant comme référence le coût de traitement d'un envoi petit format, présenté dans le tableau ci-dessous : un objet grand format coûte 1,32 fois plus cher qu'un objet petit format.

| Format d'envoi | Index de coût unitaire de massification des envois en PDC |
|---------------------------|--|
| Petit format | 1,00 |
| Grand format – Encombrant | 1,32 |

Ces index permettent de reconstituer le coût d'un produit déterminé en fonction de sa consommation des différents chantiers (lorsqu'il fait l'objet de traitement en PPDC) et en fonction de son format (lorsqu'il est traité en PDC).

II.1.c. – Analyse

Le dossier transmis par La Poste à l'ARCEP en date du 17 janvier 2014 ainsi que des échanges complémentaires menés entre l'opérateur et l'Autorité conduisent aux observations suivantes :

- le délai entre la date de production de l'étude et celle de son exploitation ne remet pas en cause la pertinence des résultats avancés par l'opérateur, aucune évolution substantielle du processus de collecte-concentration n'ayant été enregistrée dans cet intervalle ;
- les éléments fournis par l'opérateur relatifs à la méthodologie et à l'exploitation des données de l'enquête ne suggèrent pas l'existence de biais pouvant altérer significativement la pertinence des résultats ;
- la nouvelle allocation des charges de concentration en PPDC ainsi que l'introduction de nouveaux index pour la répartition des charges de PPDC et de PDC sur les produits conduisent à une allocation plus fiable des coûts du processus collecte-concentration.

L'effet de ces nouvelles règles sur les coûts des différents produits a été examiné : la prise en compte de ces index diminue les coûts alloués aux produits égrenés et industriels et augmentent ceux alloués aux produits suivis (lettre recommandée et valeur déclarée) et à ceux du marketing direct relevant du service universel (du fait de la prise en compte des dépôts en bureau de poste). Le faible poids de la collecte-concentration dans les coûts attribuables des produits conduit toutefois à un impact global limité sur les coûts totaux de chaque catégorie de produits, qu'ils relèvent ou non du service universel.

Il ressort de ces analyses que les index obtenus par les études de La Poste reflètent de manière satisfaisante la réalité opérationnelle de l'opérateur et que leur utilisation pour l'allocation des coûts s'avère dès lors préférable à la situation actuelle. Une mise à jour de ces index sera néanmoins nécessaire en cas d'évolution du processus (changement significatif d'organisation, déploiement de nouveaux types de machine de tri préparatoire).

II.2. – Sur les montants relatifs aux dispositifs de pré-retraite

II.2.a. – Traitement actuel

La Poste a mis en place des dispositifs de pré-retraite dont peuvent bénéficier les fonctionnaires et, dans certains cas, le personnel contractuel. Ces dispositifs visent à réduire progressivement le temps d'activité des agents approchant l'âge légal de la retraite, moyennant une diminution de leur rémunération ainsi que le versement d'une indemnité au moment de leur départ en retraite. Ces dispositifs, proposés aux fonctionnaires et/ou salariés âgés de 56 à 58 ans, sont au nombre de 6 au 31 décembre 2012⁶.

Les charges de personnel enregistrées dans le système comptable correspondent aux rémunérations perçues quelle que soit la situation du salarié, qu'il soit en situation d'activité ou non. Comptablement, les dispositifs de pré-retraite se traduisent par des dotations et des reprises de provisions :

- lorsqu'un agent entre dans le dispositif, les provisions font l'objet de dotations correspondant à la rémunération du temps non travaillé sur toute la période du dispositif ainsi qu'à l'indemnité versée au moment du départ en retraite ;
- pendant toute la durée de présence de l'agent dans le dispositif, des reprises sont effectuées sur les provisions ; elles financent la rémunération de la partie non travaillée. La somme des reprises est normalement égale à la dotation initiale effectuée au titre de chaque agent.

A ce jour, il n'existe pas de traitement harmonisé des dotations et reprises liées aux dispositifs de pré-retraite dans les comptes réglementaires : dans le cas de l'enseigne, direction gérant les activités réalisées dans les points de contact du réseau ouvert au public de La Poste (bureaux de poste et points partenaires), ces montants sont isolés et considérés comme des charges « non-attribuables »⁷ aux produits et prestations ; dans le cas du courrier, du colis et des services financiers, ces charges ne sont pas isolées. Ce traitement ne paraît pas satisfaisant à deux égards : (i) il ne procède pas d'une analyse directe de l'origine de ces coûts au sens de l'article 14 de la directive 97/67/CE modifiée du 15 décembre 1997, (ii) il mélange, d'un point de vue comptable, les moyens mis en œuvre pour les activités de production avec les ressources dédiées à des dispositifs autres que productifs.

II.2.b. – Nouvelles règles

Les nouvelles règles visent à identifier et à allouer les montants relatifs aux dispositifs de pré-retraite de La Poste sur la base d'inducteurs pertinents, et à restreindre l'allocation des charges de personnel aux coûts attribuables aux seuls montants correspondant à un temps d'activité :

- les dotations correspondent au financement de la future rémunération de temps non travaillé. Elles ne sont pas assimilables aux moyens de production mis en œuvre une année donnée et doivent être, à ce titre, isolées des charges des différents processus de production attribuables

⁶ Document de référence 2012 : Temps Partiel Aménagé Senior (TPAS), Temps Partiel Conseil (TPC), Temps Partiel d'Accompagnement et Conseil (TPAC), Nouveau Temps Partiel d'Accompagnement et Conseil (NTPAC), Dispositif Aménagé de Fin d'Activité (DAFA), Dispense d'Activité (EGFA).

⁷ Sont considérés comme non-attribuables les coûts pour lesquels il n'existe pas d'inducteur pertinent direct ou indirect permettant de les allouer par produit.

aux produits. Dès lors, il est nécessaire de les identifier et de les isoler par métier, puis de les allouer aux charges non-attribuables ;

- les reprises financent, pour un exercice donné, la rémunération de temps non travaillé. Elles doivent être identifiées et retranchées des coûts salariaux afin de disposer d'une charge totale de rémunération reflétant l'appareil productif de La Poste pour l'exercice considéré. Il est donc nécessaire que ces reprises soient identifiées par métier, puis allouées aux charges attribuables en proportion des charges (respectivement directes et indirectes) de rémunération de personnel déjà allouées.

- certains ajustements sur les montants provisionnés au titre des dispositifs de pré-retraite⁸ peuvent porter sur les reprises. Le cas échéant, les montants concernés doivent être alloués sur les charges non-attribuables afin de ne pas modifier la part des coûts salariaux procédant des moyens de production mis en œuvre et allouée aux coûts attribuables.

L'effet de ces nouvelles règles (évolution de l'allocation des coûts de collecte-concentration et des montants relatifs aux dispositifs de fin de carrière) sur les coûts des différents produits a été examiné. L'ARCEP a pu observer que ces évolutions ne modifient pas significativement les coûts attribuables aux différentes prestations.

Décide :

Article 1^{er} : à compter de l'exercice 2013, les index de coût unitaire utilisés pour l'allocation des charges de collecte-concentration en PPDC et pour la massification des envois en PDC sont ceux mentionnés dans l'annexe 1 de la présente décision.

Article 2 : à compter de l'exercice 2013, l'allocation des charges de personnel aux coûts attribuables est restreinte aux seuls montants correspondant à un temps d'activité. Les autres charges de personnel sont prises en compte dans les coûts non-attribuables de la comptabilité réglementaire.

Article 3 : le directeur général de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes est chargé de l'exécution de la présente décision qui sera notifiée à La Poste et publiée au *Journal officiel* de la République française et sur le site internet de l'Autorité.

Fait à Paris, le 11 mars 2014

Le Président

Jean-Ludovic SILICANI

⁸ Dans le cas de sorties anticipées du dispositif, ou encore de crédit d'impôt sur les rémunérations, les dotations initiales peuvent en effet s'avérer trop – ou pas assez – élevées.

Annexe 1 : index de coût unitaire du processus collecte-concentration

| Chantier en PPDC | Index de coût unitaire |
|---|------------------------|
| guichet pour dépôt entreprises | 0,43 |
| oblitération courrier égrené grand format | 1,75 |
| traitement des objets suivis | 3,38 |
| affranchissement pour compte de tiers | 3,54 |
| traitement des flux égrenés petit format | 1,00 |
| traitement manuel des objets volumineux | 2,20 |
| traitement des flux de machines à affranchir | 0,70 |
| traitement des flux en transit | 0,30 |
| traitement des flux sécurisés | 49,91 |

| Format d'envoi | Index de coût unitaire de massification des envois en PDC |
|---------------------------|---|
| Petit format | 1,00 |
| Grand format – Encombrant | 1,32 |