

**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 l’évaluation du coût net de la mission de service universel postal**

**AVERTISSEMENT**

Le présent document est un document non confidentiel  
Les données et informations protégées par la loi sont présentées  
de la manière suivante : « [SDA] ».

L’Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ci-après « l’Arcep » ou « l’Autorité »),

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 loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée relative à l’organisation du service public de La Poste et à France Télécom ;

Vu la loi n° 2010-123 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 courrier en date du 8 septembre 2022 du Directeur général des entreprises sollicitant l’Arcep sur l’évaluation du coût net de la mission de service universel postal ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après en avoir délibéré le 3 novembre 2022,

Est d’avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

# 1 Contexte

## 1.1 Cadre juridique

L'article L. 1 du CPCE dispose notamment que « [l]e 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. Ces services sont offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs. Les prix sont orientés sur les coûts et incitent à une prestation efficace, tout en tenant compte des caractéristiques des marchés sur lesquels ils s'appliquent. Le service universel postal comprend des offres de services nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes, de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes, d'envois recommandés et d'envois à valeur déclarée. [...] Les services de levée et de distribution relevant du service universel postal sont assurés tous les jours ouvrables, sauf circonstances exceptionnelles ».

La loi du 2 juillet 1990 susvisée confie à La Poste quatre missions de service public dont celle relative au service universel postal (ci-après « SU »).

L'article L. 2-2 du CPCE modifié par l'article 183 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, dispose notamment, que « [c]haque 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. [...] 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 ».

## 1.2 Le contexte

L'équilibre économique du SU est remis en cause par la baisse continue des volumes de courrier depuis 2008. Malgré les hausses tarifaires annuelles pratiquées par La Poste et les efforts de réduction des coûts, le compte du SU est déficitaire depuis 2018 et ce déficit s'est significativement accentué en 2020.

Dans ce contexte, d'importantes réflexions ont été menées sur le financement du SU en France ainsi que sur son contenu et sur les obligations associées<sup>1</sup>.

Dans le prolongement du rapport Launay<sup>2</sup>, le Gouvernement a organisé en juillet 2021 une réunion du comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise Etat-La Poste (CSHN). Lors de ce comité, le Premier ministre a notamment annoncé le soutien du Gouvernement aux évolutions du SU préconisées par Jean Launay et la préparation par La Poste pour 2023 d'une nouvelle gamme courrier du service universel centrée sur le J+3 et incluant des solutions pour une distribution en J+1.

---

<sup>1</sup> Deux missions ont notamment été menées sur La Poste et l'avenir du SU (« mission Jean Launay » sur le service universel postal et « mission Patrick Chaize » sur l'avenir de La Poste).

<sup>2</sup> Dans son rapport remis le 28 mai 2021, Jean Launay préconise notamment de réfléchir à l'adaptation des obligations du SU en prenant en compte l'évolution des usages et des attentes des utilisateurs (posant notamment la question de l'avenir du J+1 et du recentrage de la gamme autour d'une offre en J+2/J+3).

Le Gouvernement a également annoncé le principe d'une compensation par l'Etat de la mission de SU de La Poste, modulée entre 500 et 520 M€ par an en fonction des résultats de qualité de service.

Comme mentionné en 1.1, l'Arcep s'est vue dans ce contexte confier la mission d'évaluer le coût net de la mission de service universel postal.

Par courrier enregistré le 12 septembre 2022, la Direction générale des entreprises a confirmé souhaiter disposer d'une évaluation du coût net du SU pour l'année 2021.

## 2 Analyse

L'approche retenue par l'Arcep a consisté à s'inscrire dans le cadre juridique des services d'intérêt économique général (« SIEG »).

La communication de la Commission européenne relative à l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations du service public<sup>3</sup> précise que le montant d'une compensation de service public « *ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir le coût net de l'exécution des obligations de service public, compte tenu d'un bénéfice raisonnable* ». Il est par ailleurs précisé que « *le coût net nécessaire, effectif ou escompté, pour exécuter les obligations de service public doit être calculé en utilisant la méthode du coût net évité lorsque la législation nationale ou celle de l'Union l'exige et, dans d'autres cas, lorsque c'est possible* ». Le coût net évité est alors défini comme « *la différence entre le coût net supporté par le prestataire lorsqu'il exécute ces obligations et le coût ou bénéfice net du même prestataire lorsqu'il ne les exécute pas* ».

En l'espèce, le coût net de la mission de SU retenu est égal à la différence entre le profit réalisé dans une situation hypothétique où La Poste ne supporterait que la mission de SU (cette situation correspond à la situation factuelle de référence) et le profit réalisé dans une situation où La Poste ne supporterait pas la contrainte de SU et maximiserait son profit (qui correspond au scénario contrefactuel).

La communication de la Commission européenne relative à l'encadrement SIEG précise également que « *[l]e calcul du coût net devrait évaluer les bénéfices, y compris immatériels* » et elle définit le bénéfice raisonnable comme « *le taux de rendement du capital qu'exigerait une entreprise moyenne s'interrogeant sur l'opportunité de fournir le service d'intérêt économique général pendant toute la durée du mandat, en tenant compte du niveau de risque* ». Enfin, elle indique que les Etats membres peuvent, lorsqu'ils estiment le bénéfice raisonnable, « *se fonder sur des indicateurs de bénéfice autres que le taux de rendement du capital pour déterminer le niveau du bénéfice raisonnable, tels le rendement des capitaux propres moyens au cours de la durée du mandat, le rendement du capital employé, le rendement de l'actif ou le ratio de la marge d'exploitation* ».

Cette section analyse les différentes composantes du modèle de calcul du coût net du SU, à savoir : la situation factuelle (2.1), le scénario contrefactuel (2.2), les avantages immatériels (2.3), et le bénéfice raisonnable (2.4).

### 2.1 La situation factuelle de référence

Pour l'évaluation de la situation factuelle de référence, l'Arcep a tenu compte des modèles et hypothèses de calcul déjà utilisés par l'Autorité pour évaluer le coût net des missions d'aménagement du territoire et de la distribution de la presse.

---

<sup>3</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111(03))

La situation factuelle de référence retenue par l'Arcep diffère ainsi de la situation réelle de La Poste, car elle ne comporte aucun coût ni aucune recette attribuable aux missions de service public de La Poste (aménagement du territoire, transport et distribution de la presse, accessibilité bancaire) autres que le SU. Pour ce faire, les coûts et recettes (chiffres d'affaires, compensations) des autres missions de service public sont déduits des périmètres correspondants de chiffres d'affaires et de charges.

Ces retraitements permettent d'assurer la cohérence de l'évaluation du coût net du SU avec les modèles de calcul de coût net existants déjà utilisés par l'Arcep pour l'évaluation des coûts net de la mission de transport et de distribution de la presse et de la mission d'aménagement du territoire.

### 2.1.1 Détournement de la mission d'aménagement du territoire

S'agissant du chiffre d'affaires de cette mission, son détournement est réalisé en considérant que le chiffre d'affaires des points de contact relevant de l'aménagement du territoire est inchangé dans la situation factuelle de référence. Cette hypothèse est celle retenue par ailleurs par l'Arcep pour le calcul du coût net de la mission d'aménagement du territoire<sup>4</sup>. La compensation de 175 M€ versée au titre de la mission d'aménagement du territoire est déduite du périmètre correspondant. Le chiffre d'affaires factuel de référence après détournement de la mission d'aménagement du territoire est donc égal à :

$$CA_{AdT \text{ détourné}} = CA_{réel} - Compensation_{AdT}$$

Soit [SDA]

Les charges liées à la mission d'aménagement du territoire correspondent, quant à elles, au coût net de cette mission, soit ([SDA] M€) pour l'exercice 2021, tel que calculé par l'Arcep dans sa décision n° 2022-1931. Les charges factuelles de référence sont donc égales à :

$$Charges_{AdT \text{ détourné}} = Charges_{réel} - Cout \text{ net}_{AdT}$$

Soit [SDA]

Le profit factuel de référence est donc égal à :

$$Profit_{AdT \text{ détourné}} = CA_{AdT \text{ détourné}} - Charges_{AdT \text{ détourné}}$$

Soit [SDA]

### 2.1.2 Détournement de la mission de transport et de distribution de la presse

En sus de sa mission de transport et de distribution de la presse<sup>5</sup>, La Poste propose aux éditeurs de presse, dans le cadre de sa mission de SU, une offre spécifique de distribution de la presse. Le détournement de la mission de transport et de distribution de la presse est effectué en faisant l'hypothèse qu'en l'absence de cette mission, les éditeurs auraient recours à l'offre de distribution de la presse proposée dans le cadre du SU. Cette hypothèse est cohérente avec le modèle ayant servi à calculer le coût net de la mission de transport et de distribution de la presse en 2019<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> [https://www.arcep.fr/uploads/tx\\_gspublication/Consultation\\_publicque\\_modele\\_cout\\_net\\_AdT\\_01.pdf](https://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/Consultation_publicque_modele_cout_net_AdT_01.pdf)

<sup>5</sup> Cette mission consiste à distribuer, 6 jours sur 7, sur tout le territoire national, la presse agréée par la Commission paritaire des publications et agences de presse.

<sup>6</sup> Avis n° 2019-1862 de l'Arcep en date du 17 décembre 2019 sur l'évaluation du coût net de la mission de transport et de distribution de la presse par La Poste.

Les tarifs de presse du SU sont plus élevés que les tarifs relevant de la mission « presse ». Il convient donc de modéliser un report de la demande afférente à la mission « presse » sur les offres de presse SU en tenant compte de la sensibilité-prix des éditeurs<sup>7</sup>.

Pour ce faire, le chiffre d'affaires de la mission de transport et de distribution de la presse est d'abord déduit des revenus de La Poste ([SDA] M€). Dans un deuxième temps, les volumes de transport et de distribution de la presse sont reportés sur l'offre de presse SU<sup>8</sup>. La baisse de volume est calculée à l'aide d'une élasticité-prix de la demande<sup>9</sup> agrégée. L'utilisation d'une élasticité-prix agrégée correspond à une demande de l'Autorité formulée dans son avis n° 2019-1862 et permet de modéliser une augmentation tarifaire appliquée de façon uniforme à l'ensemble des éditeurs de presse.

La compensation de 88 M€ versée au titre de la mission de transport et de distribution de la presse est également déduite du périmètre correspondant.

Après détournement des missions de transport et de distribution de la presse et d'aménagement du territoire, le chiffre d'affaires (CA) factuel de référence est donc égal à (le terme « presse SP » désigne la mission de transport et de distribution de la presse) :

$$CA_{factuel} = CA_{AdT \text{ détourné}} - CA_{presse SP} + CA_{presse SU \text{ basculée}} - Compensation_{presse SP}$$

Soit [SDA]

En raison de la sensibilité-prix de la demande, les volumes reportés sur l'offre de presse SU ([SDA] M d'exemplaires) sont inférieurs aux volumes de la situation réelle ([SDA] M d'exemplaires). Les charges associées dans la situation factuelle de référence sont donc également inférieures aux charges réelles. Pour chaque catégorie de presse, les charges réelles sont amputées du coût incrémental moyen. La proposition de l'Arcep formulée en 2019 dans son avis sur l'évaluation du coût net de la mission « presse » est donc reprise. Au total, cette économie de coûts est estimée à [SDA] M€<sup>10</sup>.

Les charges factuelles de référence sont ainsi égales à :

$$Charges_{factuel} = Charges_{AdT \text{ détourné}} - Charges_{presse SP} + Charges_{presse SU \text{ basculée}}$$

Soit [SDA]

Le profit factuel de référence est donc égal à :

$$Profit_{factuel} = CA_{factuel} - Charges_{factuel}$$

Soit [SDA]

Ainsi, après détournement de la mission d'aménagement du territoire et de la mission de transport et de distribution de la presse, les recettes sont de [SDA] M€ et les charges sont de [SDA] M€. Le profit de la situation factuelle de référence est donc de [SDA] M€.

### 2.1.3 Etanchéité comptable avec les activités bancaires du Groupe La Poste

S'agissant du détournement de la mission d'accessibilité bancaire dont La Poste est chargée, les données de chiffre d'affaires transmises à l'Arcep par La Poste comportent une catégorie « La Banque Postale »

---

<sup>7</sup> Comme dans le modèle d'évaluation du coût net de la mission de transport et de distribution de la presse utilisé par l'Arcep en 2019, l'hypothèse est faite que l'élasticité-prix de la demande des lecteurs constitue un bon proxy pour estimer l'élasticité-prix de la demande des éditeurs.

<sup>8</sup> Ce report est fait pour chaque catégorie de presse. Les catégories sont les suivantes : QFRP, PIPG, CPPAP urgente, CPPAP non urgente, CPPAP économique.

<sup>9</sup> Les élasticités-prix de la demande utilisées sont le résultat de travaux ad hoc réalisés pour le compte de La Poste. La fonction de demande utilisée est une fonction de demande à élasticité constante.

<sup>10</sup> Dont [SDA] M€ de coûts fiscaux liés à cette mission.

2021. Ce chiffre d'affaires correspond à une facturation à La Banque Postale par le Groupe La Poste des coûts du guichet utilisés pour les services financiers. La facturation intégrale de ces coûts par La Poste à La Banque Postale résulte du dispositif approuvé par la décision de la Commission européenne liée à la création de La Banque Postale et vise notamment à assurer une étanchéité comptable entre La Poste et La Banque Postale<sup>11</sup>.

La situation factuelle de référence ne comporte donc aucun coût ni aucune recette attribuable aux activités de La Banque Postale, et en particulier, à la mission d'accessibilité bancaire.

#### 2.1.4 Conclusion

A partir des comptes réglementaires audités 2021 de La Poste, l'Arcep évalue le résultat d'exploitation de la situation factuelle de référence à [SDA] M€.

## 2.2 Le scénario contrefactuel

S'agissant de la modélisation de la situation contrefactuelle, sa réalisation nécessite de pouvoir apprécier la sensibilité de la demande aux différentes caractéristiques des produits de La Poste. Elle nécessite également de disposer d'une connaissance métier poussée afin d'apprécier les effets d'une modification des attributs caractérisant l'activité de SU sur le processus de production et sur les charges de La Poste. L'Autorité s'est donc appuyée, pour l'évaluation du profit contrefactuel, sur la modélisation du scénario contrefactuel développée par La Poste.

### 2.2.1 Présentation

L'élaboration du scénario contrefactuel proposé par La Poste repose sur une étude-clients menée par un prestataire pour le compte de La Poste en 2021 visant à mesurer l'attachement des clients aux attributs du SU (fréquence et lieu de distribution, densité des points de collecte, abordabilité des tarifs, etc.).

Les élasticités de la demande aux différents attributs de prix et de service déduites de cette étude-clients permettent ainsi de modéliser différentes pertes de volumes hypothétiques correspondant à différents scénarios. Les baisses de charges correspondant à ces pertes de volumes sont ensuite estimées en utilisant des données de coûts issues de la comptabilité réglementaire. Un scénario contrefactuel maximisant le profit de La Poste est ainsi établi.

Le scénario contrefactuel résultant de cette modélisation correspond aux attributs de prix et service suivants :

- 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 distribution du courrier à domicile dans les zones les plus denses (regroupant 60 % de la population) et une distribution groupée dans des boîtes Cidex<sup>12</sup> dans les zones les moins denses ; ainsi qu'une distribution à domicile pour tous les colis ;
- le maintien d'une gamme de produits et services complète incluant notamment le courrier du J+1<sup>13</sup> au J+5 ;

---

<sup>11</sup> Aide d'État N 531/2005 - France - Mesures liées à la création et au fonctionnement de la Banque Postale.

<sup>12</sup> Regroupements de 24 boîtes aux lettres.

<sup>13</sup> La distribution des courriers rapides et de la presse urgente ferait l'objet de tournées complémentaires en tant que de besoin.

- le maintien des services de proximité trois fois par semaine (avec une baisse de volume résultante de 50 %), au domicile des particuliers ;
- la conservation de tarifs nationaux « péréqués » mais une augmentation des tarifs des offres courrier d'environ 20 % hors taxes (HT) en moyenne et une stabilité des tarifs (HT) des offres « colis » ; en outre, les tarifs des services postaux seraient assujettis à la TVA ;
- une réduction de la taille de son réseau de points de contact à [SDA] points contre 17 021 points dans le réseau réel pour l'année 2021 (dont 6 582 dans le réseau accessible retenu dans la situation factuelle de référence), tout en dimensionnant l'immobilier et le personnel afin d'absorber la demande correspondante.

## 2.2.2 Discussion

L'Arcep s'est attachée à vérifier la cohérence des hypothèses qui fondent le scénario contrefactuel, en se concentrant en particulier sur les hausses tarifaires retenues, l'estimation des charges, et la sensibilité du résultat à la combinaison d'attributs retenue.

### a) Hausses tarifaires

De manière générale, l'étude-clients réalisée pour modéliser la demande du scénario contrefactuel conclut à une faible sensibilité de la demande au prix pour la plupart des produits. Les élasticités-prix de la demande calculées sont cependant différentes selon les catégories de produits. Or, dans le scénario contrefactuel, deux niveaux d'augmentations tarifaires sont retenus pour les différentes catégories de produits<sup>14</sup>, de [SDA] % ou [SDA] % hors taxes (HT)<sup>15</sup>.

Le choix de ces hypothèses de hausses tarifaires a été justifié par l'existence d'une contrainte de cohérence et/ou de stratégie commerciale. L'écart maximum de [SDA] points entre les hausses des offres « grands comptes » et des offres égrenées a par exemple été choisi en cohérence avec les écarts actuels de hausse tarifaire entre ces deux catégories de courrier.

Dans ces conditions, l'Arcep a fait le choix de ne pas remettre en cause ces hypothèses de hausse tarifaire.

En tout état de cause, La Poste n'a pas retenu un contrefactuel qui aurait maximisé le chiffre d'affaires théorique et par conséquent le profit (les volumes et donc les coûts auraient alors été moindres). Ce choix de La Poste tend à minorer le coût net du SU.

### b) Estimation des charges

L'évaluation du coût net du SU suppose d'estimer l'évolution des charges dans le scénario contrefactuel. Le modèle de calcul du coût net identifie douze postes de charges différents. Au global, les charges dans le scénario contrefactuel sont évaluées à [SDA] M€ (soit une baisse de [SDA] % par rapport à la situation factuelle de référence), à mettre en regard de la baisse des volumes, qui est de [SDA] %.

Différentes méthodes ont été utilisées dans le modèle afin de projeter les charges correspondant au scénario contrefactuel à partir des charges de la situation factuelle de référence issues de la comptabilité réglementaire. L'Arcep a eu accès à une documentation partielle sur les différents

---

<sup>14</sup> Sauf le colis particulier, qui ne verrait pas ses tarifs augmenter.

<sup>15</sup> Pour rappel, la consommation de services postaux (lettre ordinaire, lettre recommandée, colis, services) par les ménages représentait 38,06 € en moyenne en 2021 – cf. Avis n° 2021-1346 en date du 8 juillet 2021 sur le dossier tarifaire de La Poste reçu le 8 juillet 2021 relatif aux offres d'envoi de courrier et de colis métropole, outre-mer et internationales relevant du service universel postal.

modèles de projection des charges, en particulier sur les hypothèses et modèles utilisés pour estimer les charges du réseau et les charges de distribution du scénario contrefactuel<sup>16</sup>.

Compte tenu des éléments à disposition, l'Arcep s'est attachée à vérifier l'absence d'incohérences. Il en ressort que les baisses de charges qu'induirait le scénario contrefactuel paraissent de nature à minorer le coût du SU, pour les raisons suivantes :

- un certain nombre de charges baissent peu comparativement à la baisse des volumes dans le scénario contrefactuel : c'est notamment le cas des charges de collecte-concentration, des charges de structure, des autres coûts, des charges commerciales, ou encore des charges de Tête de Groupe ;
- au regard de la baisse de la fréquence de distribution de 6j/7 à 3j/7<sup>17</sup> et de la baisse des volumes dans le scénario contrefactuel, les baisses des charges de distribution, de transport et de traitement ne paraissent pas surestimées ;
- la baisse des charges du réseau, essentiellement composées de coûts fixes, est moins que proportionnelle à la réduction du nombre de points de contact entre la situation factuelle et le scénario contrefactuel ; en outre, au regard d'éléments issus du modèle de calcul du coût net de la mission d'aménagement du territoire de l'Arcep, qui permet d'estimer la répartition des coûts variables et des coûts fixes du réseau de points de contact de La Poste, la baisse de charges de réseau retenue dans le modèle de [SDA] % ne paraît pas surestimée ; la baisse des charges du réseau dans le scénario contrefactuel estimée par le modèle de l'Arcep ([SDA] %) serait en effet supérieure à l'hypothèse retenue dans le modèle notifié ;
- le modèle retient l'hypothèse que les charges du dispositif de fin de carrière<sup>18</sup> (DFC) sont stables dans le scénario contrefactuel, ce qui semble majorer les charges dans le scénario contrefactuel ; cette hypothèse minore donc le profit contrefactuel et le coût net.

L'Autorité prend acte de l'hypothèse d'annulation des coûts fiscaux dans le scénario contrefactuel qui est retenue au regard de l'origine de ces charges, à savoir l'exonération de TVA dont bénéficient les prestations relevant du SU.

Au regard des éléments mis à disposition de l'Autorité, le risque de sous-estimation des charges du scénario contrefactuel, et donc de surestimation du coût net du SU, paraît limité.

#### c) Maximisation du profit

L'Arcep a également demandé à La Poste de transmettre des tests de sensibilité du profit contrefactuel à différentes combinaisons d'attributs de prix et service. Il ressort de la réponse partielle de La Poste que, suivant la valeur des attributs retenus, le coût net de la mission de SU (hors avantages immatériels et bénéfice raisonnable) pourrait varier entre 1 650 M€ et 1 733 M€, avec une variation du profit contrefactuel correspondant entre 1 058 M€ et 1 141 M€. Une modification des attributs retenus pour définir le scénario contrefactuel maximisant le profit ne paraît donc pas de nature à faire varier significativement le coût net de la mission.

---

<sup>16</sup> En particulier les modèles de la Direction industrielle de La Poste et le modèle « réseau » n'ont pas été intégrés au modèle de calcul du coût net fourni par La Poste.

<sup>17</sup> La distribution des courriers rapides et de la presse urgente ferait l'objet de tournées complémentaires en tant que de besoin.

<sup>18</sup> Comme expliqué dans la décision n° 2014-0294 de l'Autorité : « 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 [...] 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. »

### 2.2.3 Conclusion

Les éléments fournis sur les hypothèses relatives aux attributs de prix et service définissant le scénario contrefactuel n'ont pas conduit l'Arcep à mettre en cause le scénario retenu. Par ailleurs, même si certaines hypothèses liées aux charges n'ont pu être vérifiées que partiellement par l'Arcep, les contrôles que l'Autorité a pu réaliser permettent de conclure avec une assurance raisonnable à l'absence de surestimation du profit contrefactuel.

Pour les exercices suivants, il conviendra cependant que La Poste fournisse des hypothèses davantage étayées et que les modèles transmis à l'Autorité soient mieux documentés.

## 2.3 Les avantages immatériels

Comme indiqué en introduction, la communication de la Commission européenne relative à l'encadrement SIEG précise que « [l]e calcul du coût net devrait évaluer les bénéfices, y compris immatériels ».

En tant que prestataire du SU, La Poste bénéficie d'avantages immatériels qu'il convient de déduire du coût net. Pour évaluer les avantages immatériels dont bénéficie La Poste au titre de l'année 2021, l'Arcep s'est appuyée sur une étude menée par un consultant indépendant. Ainsi, les avantages immatériels retenus par l'Arcep pour l'année 2021 sont estimés à un maximum de 66 M€, décomposés de la façon suivante :

- impact de la perte du droit exclusif d'émettre des timbres : 8 M€ (estimés en faisant l'hypothèse que La Poste perdrait 10 % du marché de la philatélie) ;
- image de marque : 50 M€ (estimés sur différents marchés connexes au SU sur lesquels La Poste est présente par le biais de ses filiales, à partir d'une étude représentative visant à estimer un éventuel surprix payé par les clients de ces filiales) ;
- dépenses publicitaires : 8 M€ (estimés en évaluant les dépenses publicitaires qui devraient être engagées dans le scénario contrefactuel pour compenser la baisse de surface publicitaire liée à la baisse du nombre de points de contact et de véhicules siglés, entre autres).

## 2.4 Le bénéfice raisonnable

Il convient également de prendre en compte le droit pour La Poste, en tant que prestataire du SU, de réaliser un bénéfice raisonnable.

Pour rappel, la communication de la Commission européenne relative à l'encadrement SIEG définit le bénéfice raisonnable comme « le taux de rendement du capital qu'exigerait une entreprise moyenne s'interrogeant sur l'opportunité de fournir le service d'intérêt économique général pendant toute la durée du mandat, en tenant compte du niveau de risque ». Elle précise que les Etats membres peuvent, lorsqu'ils estiment le bénéfice raisonnable, « se fonder sur des indicateurs de bénéfice autres que le taux de rendement du capital pour déterminer le niveau du bénéfice raisonnable, tels le rendement des capitaux propres moyens au cours de la durée du mandat, le rendement du capital employé, le rendement de l'actif ou le ratio de la marge d'exploitation ».

### 2.4.1 Méthode retenue par l'Arcep

L'Arcep considère que l'utilisation de la marge d'exploitation plutôt que du coût moyen pondéré des capitaux (ou « WACC ») pour estimer le bénéfice raisonnable est pertinente au regard des caractéristiques de La Poste, notamment au regard de la relativement faible intensité capitalistique de ses activités, et retient donc cet indicateur.

## 2.4.2 Evaluation du bénéfice raisonnable

Sur la période 2015-2021, la moyenne des marges d'exploitation<sup>19</sup> moyennes annuelles des opérateurs pour lesquels les données sont disponibles<sup>20</sup> est égale à 3,35 %. La médiane des marges moyennes par opérateur postal, moins sensible aux valeurs extrêmes, est de 2,85 % sur la même période. Au vu de ces éléments, l'Arcep retient un taux de bénéfice raisonnable compris entre 2,85 % et 3,35 %.

## 3 Conclusion

L'Arcep s'est inscrite dans le cadre juridique des SIEG. La communication de la Commission européenne relative à l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations du service public précise que cette méthode consiste à « *calculer le coût net nécessaire [...] pour exécuter les obligations de service public comme la différence entre le coût net supporté par le prestataire lorsqu'il exécute ces obligations et le coût ou bénéfice net du même prestataire lorsqu'il ne les exécute pas* ».

A partir du modèle fourni par La Poste, l'Arcep a fait le choix de ne pas remettre en cause les hypothèses du scénario contrefactuel et s'est attachée à en vérifier la cohérence.

Au terme de ses travaux, l'Arcep a évalué le coût net pour l'année 2021 de la mission de SU après prise en compte des avantages immatériels et du bénéfice raisonnable 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 M€ et 520 M€ par an) en contrepartie de sa mission de SU, l'Arcep peut conclure avec une assurance raisonnable que La Poste ne serait pas surcompensée pour la mission de service universel postal pour l'année 2021.

Fait à Paris, le 3 novembre 2022,

La présidente

Laure de La Raudière

---

<sup>19</sup> Bénéfices avant intérêts et impôts.

<sup>20</sup> Les données proviennent d'IPC (International Post Corporation).