

CONSULTATION PUBLIQUE

26 septembre 2017 – 18 octobre 2017

**Caractéristiques de l'encadrement pluriannuel des
tarifs des prestations du service universel postal sur la
période 2019-2022**

26 septembre 2017

Avertissement

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après « Arcep ») met en **consultation publique jusqu'au 18 octobre** un projet de décision relatif aux caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal sur la période 2019-2022.

Les commentaires doivent être transmis à l'Arcep, de préférence par courrier électronique, à l'adresse price-cap-poste@arcep.fr. A défaut, ils pourront être transmis par courrier à l'adresse suivante :

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes

Direction Courrier Colis Broadcast

7, square Max Hymans

75730 Paris cedex 15

Il sera tenu le plus grand compte des commentaires transmis à l'Autorité. **L'Autorité, dans un souci de transparence, publiera l'intégralité des commentaires qui lui auront été transmis, à l'exclusion des parties couvertes par le secret des affaires.** A cette fin, les contributeurs sont invités à reporter dans une annexe spécialement identifiée les éléments qu'ils considèrent devoir être couverts par le secret des affaires. Toujours dans un souci de transparence, les contributeurs sont invités à limiter autant que possible les passages couverts par le secret des affaires.

Introduction

Aux termes de l'article L. 5 2 du code des postes et des communications électroniques (« CPCE »), les tarifs des prestations du service universel font l'objet d'un encadrement pluriannuel défini par l'Arcep. En application de ces dispositions l'Arcep a défini par décision n°2014-0841 du 22 juillet 2014¹ les caractéristiques de l'encadrement des tarifs de La Poste pour la période 2015-2018.

En application de l'article 9 de la loi n°90-568 du 2 juillet 1990, l'Etat a engagé l'élaboration du contrat d'entreprise de La Poste pour la période 2018-2022, qui détermine notamment les objectifs des quatre missions de service public confiées à La Poste, à savoir le service universel postal, le transport et la distribution de la presse, l'accessibilité bancaire et la contribution à l'aménagement du territoire. Dans ce contexte il apparaît opportun de fixer les conditions de l'équilibre économique du service universel postal et, partant, de définir l'encadrement tarifaire applicable aux prestations correspondantes pour la période 2019-2022.

Dans cette perspective, l'Autorité a examiné, à l'occasion de travaux préliminaires, l'évolution de l'économie postale en portant une attention particulière à la décroissance des volumes de courriers, ainsi qu'à l'évolution de l'appareil industriel de La Poste sur lesquels elle avait fondé son précédent examen. A l'occasion de cette consultation, l'Autorité présente les premiers résultats de ses analyses et propose un nouveau dispositif d'encadrement tarifaire pour la période 2019-2022.

L'Autorité envisage d'adopter avant la fin de cette année une décision fixant les caractéristiques du nouvel encadrement tarifaire pour la période 2019-2022.

¹ https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/14-0841.pdf

Sommaire

1	Introduction.....	5
1.1	Cadre juridique.....	5
1.1.1	L'encadrement tarifaire.....	5
1.1.2	Le contrôle comptable et tarifaire du prestataire du service universel.....	5
1.1.3	Le contrôle de la mission de service universel.....	5
1.2	L'encadrement tarifaire.....	6
1.2.1	La décision d'encadrement tarifaire en vigueur.....	6
1.2.2	L'encadrement tarifaire pour la période 2019-2022.....	6
2	Le service universel et la maison-mère.....	6
2.1	Le service universel.....	6
2.1.1	Définition.....	6
2.1.2	Le catalogue du service universel et son mécanisme de modification.....	7
2.1.3	Evolutions des produits du service universel.....	7
2.1.4	Evolutions tarifaires du service universel.....	8
2.1.5	La consommation des ménages.....	8
2.2	Le service universel au sein de la maison mère du groupe La Poste.....	8
2.3	Les autres missions de services publics de la Poste.....	9
3	L'économie de La Poste et celle du service universel.....	10
3.1	La baisse structurelle du courrier.....	10
3.2	La réduction des charges.....	10
3.3	Diversification.....	11
4	Le <i>price-cap</i> de 2015-2018.....	11
4.1	Le principe d'un <i>price-cap</i>	11
4.2	Son application au secteur postal et son fonctionnement.....	11
4.2.1	Le <i>price-cap</i> : un partage des efforts entre les consommateurs et l'entreprise.....	11
4.2.2	Architecture et construction du <i>price-cap</i> 2014-2018.....	11
4.3	Le bilan à mi-parcours intervenu en 2016.....	12
5	Le contexte sur la période 2019-2022 et le dispositif de régulation.....	12
5.1	Le contexte macro-économique.....	12
5.2	Les évolutions de l'économie de La Poste et celle du service universel.....	13
5.2.1	Evolutions des volumes postaux.....	13
5.2.2	Evolutions des charges de La Poste.....	14
5.3	Dispositif d'encadrement tarifaire envisagé pour la période 2019-2022.....	15
5.3.1	Contexte de régulation et principes suivis par l'Arcep.....	15
5.3.2	Modalités pour la période 2019-2022.....	16

Consultation publique relative aux caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal sur la période 2019-2022

1 Introduction

1.1 Cadre juridique

1.1.1 L'encadrement tarifaire

Aux termes du 3° de l'article L. 5-2 du CPCE L'Arcep « décide, après examen de la proposition de La Poste ou, à défaut de proposition, d'office après l'en avoir informée, des caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel pouvant, le cas échéant, distinguer les envois en nombre des envois égrenés, et veille à leur respect. Elle est informée par La Poste, avant leur entrée en vigueur, des tarifs des prestations du service universel. Dans un délai d'un mois à compter de la transmission de ces tarifs, elle émet un avis public. Elle tient compte, dans ses décisions ou avis, de la situation concurrentielle des marchés, en particulier pour l'examen des tarifs des envois en nombre, et veille dans ce cadre à assurer la pérennité du service universel tout en veillant à l'exercice d'une concurrence loyale. Elle modifie ou suspend les projets de tarifs de toute prestation relevant du service universel si les principes tarifaires s'appliquant au service universel ne sont manifestement pas respectés ».

Selon le 7° de l'article précité les décisions et avis de l'Arcep prennent en considération « l'équilibre financier des obligations de service universel, en explicitant ses analyses, notamment économiques ».

1.1.2 Le contrôle comptable et tarifaire du prestataire du service universel

Selon le 6° de l'article L. 5-2 du CPCE, « 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, [l'Arcep] 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 ».

1.1.3 Le contrôle de la mission de service universel

Aux termes du 4° de l'article L. 5-2 du CPCE l'Arcep « veille au respect des objectifs de qualité du service universel fixés par arrêté du ministre chargé des postes selon des modalités établies par le décret prévu à l'article L. 2, ainsi qu'à la publication et à la fiabilité des mesures de qualité des prestations correspondantes ; elle fait réaliser annuellement par un organisme indépendant une étude de qualité du service qu'elle publie ».

1.2 L'encadrement tarifaire

1.2.1 La décision d'encadrement tarifaire en vigueur

En application des dispositions de l'article L. 5-2 du CPCE rappelées ci-dessus, l'Arcep a défini par décision n°2014-0841 du 22 juillet 2014 les caractéristiques de l'encadrement des tarifs de La Poste pour la période 2015-2018. L'Arcep a fondé sa décision sur une analyse des conditions du maintien, à l'horizon 2018 de l'équilibre économique du service universel observé en 2013. Elle s'est ainsi assurée que la marge dégagée par les prestations du service universel postal serait suffisante pour, d'une part, financer intégralement le coût correspondant aux activités de service universel de La Poste (y compris le coût relatif à l'obligation d'accessibilité au titre du service universel), et, d'autre part, contribuer aux coûts généraux et de structure du groupe. L'Arcep a ainsi retenu une évolution tarifaire annuelle égale à l'IPC (indice des prix à la consommation) + 3,5 % (soit une évolution nominale 5,2 %), qui correspondait à un maintien du taux de marge observé en 2013.

Dans son analyse l'Autorité avait observé que les économies de coûts réalisées par La Poste sur la période considérée avaient un effet du même ordre que celui résultant de l'évolution tarifaire. Au regard des perspectives de baisse sensible des volumes, le niveau de plafond tarifaire retenu par l'Arcep assurait ainsi une répartition équilibrée des efforts entre La Poste et les utilisateurs de services postaux.

1.2.2 L'encadrement tarifaire pour la période 2019-2022

L'article 9 de la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 prévoit que l'Etat conclut avec La Poste un contrat d'entreprise qui détermine notamment les objectifs des quatre missions de service public confiées à La Poste, à savoir le service universel postal, le transport et la distribution de la presse, l'accessibilité bancaire et la contribution à l'aménagement du territoire.

En application de l'article précité, l'Etat a engagé l'élaboration du contrat d'entreprise de La Poste pour la période 2018-2022. Dans ce contexte, il apparaît opportun de fixer les conditions de l'équilibre économique du service universel postal et, partant, de définir l'encadrement tarifaire applicable aux prestations correspondantes pour la période 2019-2022.

Dans cette perspective, l'Autorité a examiné, à l'occasion de travaux préliminaires, l'évolution de l'économie postale en portant une attention particulière à la décroissance des volumes de courriers, ainsi qu'à l'évolution de l'appareil industriel de La Poste sur lesquels elle avait fondé son précédent examen. A l'occasion de cette consultation, l'Autorité présente le résultat de ses analyses et propose un dispositif d'encadrement tarifaire pour la période 2019-2022.

L'Autorité envisage d'adopter avant la fin de l'année 2017 une décision fixant le nouvel encadrement tarifaire.

2 Le service universel et la maison-mère

2.1 Le service universel

2.1.1 Définition

Le service universel correspond aux obligations spécifiques imposées à La Poste s'agissant de la fourniture d'un ensemble défini de services postaux. En termes de chiffre d'affaires, le service universel représente de l'ordre des trois quarts de l'activité courrier de La Poste et près du tiers de son activité colis. S'agissant du courrier il comprend aussi bien du courrier égrené que du courrier en

nombre. S'agissant du colis, il ne recouvre que les services d'envois offerts au public à l'unité lorsqu'il ne sont pas préaffranchis et n'inclut donc par les prestations à destination des entreprises portant sur plusieurs envois. Est ainsi exclu le segment « B2C » du colis correspondant en particulier aux offres de La Poste aux opérateurs de commerce en ligne. Enfin, l'essentiel de l'offre de transport et de distribution de la presse relève d'une mission spécifique de service public mais pas du service universel. Les offres de service universel sont, en vertu de la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, exonérées de la TVA, ce qui se traduit, concrètement, par des charges supplémentaires pour La Poste.

Le service universel impose également des obligations en termes d'accessibilité, c'est-à-dire d'implantation de bureaux de poste. L'article R. 1-12 du CPCE prévoit ainsi que « *les points de contact avec le public donnant accès aux prestations du 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* ». En 2016, sur les 17 159 points de contact que comptait le réseau de La Poste, environ 7 600 étaient mobilisés pour satisfaire cette contrainte d'accessibilité du service universel. En complément de ce réseau, s'ajoutent 9 400 points déployés spécifiquement pour répondre à la mission d'aménagement du territoire qui incombe également à La Poste². Si La Poste n'était pas investie de ces missions, le réseau qu'elle déploierait serait celui lui permettant de maximiser la rentabilité de ses points de contact.

Enfin, le CPCE impose une fréquence de collecte et de distribution par l'opérateur de service universel 6 jours par semaine.

2.1.2 Le catalogue du service universel et son mécanisme de modification

De façon concrète, les produits relevant du service universel figurent dans le « *catalogue de service universel* », tenu par La Poste et disponible sur son site internet. Les modalités d'évolutions de ce catalogue sont encadrées par le CPCE (article R. 1-1-10). Lorsque ces modifications portent sur les envois égrenés du service universel, La Poste doit transmettre simultanément au ministre chargé des postes et à l'Arcep ses propositions de modifications substantielles du catalogue, autres que tarifaires. L'Arcep dispose d'un délai d'un mois pour émettre son avis et le transmettre au ministre chargé des postes. À défaut d'opposition notifiée par le ministre dans les deux mois suivant la réception du document, les modifications sont réputées approuvées. Concernant les services d'envois en nombre, La Poste doit uniquement informer le ministre chargé des postes ainsi que l'Arcep des modifications du catalogue.

2.1.3 Evolutions des produits du service universel

Le contenu du service universel a connu plusieurs évolutions significatives au cours des dernières années. Ainsi à partir du 1^{er} octobre 2011 La Poste a commercialisé la « Lettre verte », service d'acheminement du courrier normalement distribué en J+2, en complément de la « Lettre prioritaire » acheminée en J+1. Pour La Poste, le développement de cette nouvelle offre devait conduire à relâcher les contraintes pesant sur son outil industriel et donc de réduire les charges.

Par ailleurs, à partir du 1^{er} janvier 2015, La Poste a fait évoluer sa gamme Courrier-Colis en instaurant un principe de « neutralité au contenu ». Contrairement à la gamme antérieure dont les produits étaient dédiés soit aux envois de correspondance soit aux envois de marchandise, cette nouvelle

² 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.

gamme est structurée autour d'une épaisseur pivot de 3 cm, permettant l'envoi d'objets plats (CD, DVD, petits livres, etc.). Les petits objets de moins de 3 cm peuvent ainsi être affranchis au tarif des correspondances ou en Colissimo (offre de colis), en fonction des options de livraison souhaitées par les clients. Au-delà de 3 cm, c'est l'offre Colissimo qui est proposée.

2.1.4 Evolutions tarifaires du service universel

Le dispositif de *price-cap* et les hausses autorisées par l'Arcep ont fortement évolué au cours des huit dernières années. Ainsi, l'enveloppe tarifaire était égale à l'inflation + 0,3 % pour la période 2009-2012 puis a été fixé à l'inflation + 1 % pour la période 2013-2015 pour enfin atteindre un niveau égale à l'inflation + 3,5 % pour la période 2015-2018. Depuis 2013, le levier tarifaire est de fait devenu un outil central pour assurer la viabilité du service universel postal non seulement en France mais dans l'ensemble des pays d'Europe.

Le tableau ci-dessous présente les hausses tarifaires réalisées par La Poste sur les différentes prestations composant le panier du service universel postal entre 2013 et 2017 ainsi que les évolutions des volumes économiques et l'inflation constatée.

	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2015 – 2017
Courrier des particuliers et TPE	4,4%	5,2%	13,3%	5,8%	5,0%	7,9%
Courrier des entreprises	3,8%	4,2%	13,5%	4,8%	5,0%	7,7%
Courrier relationnel	2,1%	2,0%	3,1%	2,8%	1,9%	2,6%
Publicité adressée	1,5%	0,9%	1,4%	0,3%	0,4%	0,7%
Lettre recommandée	2,1%	2,3%	3,0%	3,0%	2,3%	2,8%
Colis relevant du SU	2,8%	2,7%	0,2%	0,9%	1,0%	0,7%
Autres (Presse SU, Services, Courrier international)	1,5%	2,3%	7,5%	6,4%	5,2%	6,4%
Ensemble du service universel	2,9%	3,2%	7,8%	3,8%	3,3%	5,0%
Evolution des volumes économiques	-6,3%	-4,8%	-6,2%	-5,6%	-6,5%*	-6,1%
Inflation	0,9%	0,5%	0,0%	0,2%	1,2%*	0,5%

2.1.5 La consommation des ménages

La consommation des ménages en produits postaux diminue année après année. En 2015, L'Arcep évaluait le montant de la consommation moyenne de services postaux à 47,5 euros par ménage et par an. En 2016, le montant est de 47 euros. Pour les années à venir, l'Arcep anticipe une baisse du montant de la consommation, conséquence de l'utilisation croissante par la population des moyens alternatifs.

2.2 Le service universel au sein de la maison mère du groupe La Poste

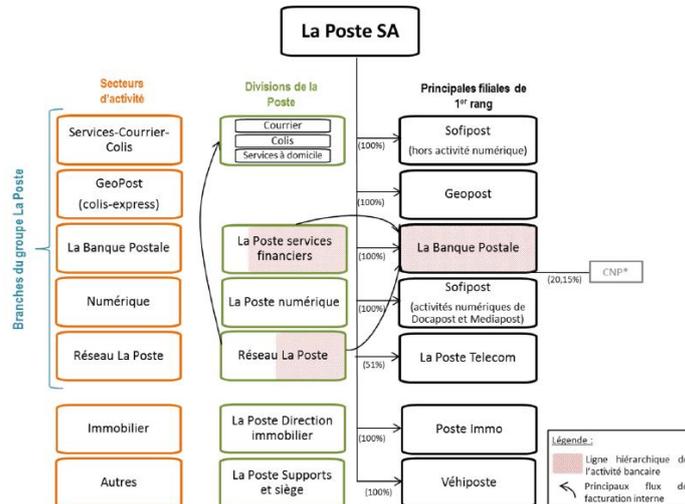
Le service universel est porté par La Poste SA, société mère du groupe La Poste. Celui-ci est organisé autour de cinq branches correspondant pour la plupart aux familles d'activités historiques du groupe : Services-Courrier-Colis, GeoPost (express), La Banque Postale, Réseau La Poste et Numérique.

La Poste maison-mère regroupe directement les trois grands métiers que sont le Courrier-Colis, le Réseau et le Numérique. Elle intègre également des services supports facturés aux métiers. Le Réseau gère l'ensemble des points de contact (17 159 en France) dans lequel sont commercialisés les différents produits et prestations du groupe (courrier, colis, services financiers, autres). Les produits des ventes enregistrées dans ces points sont affectés aux métiers concernés et les coûts des opérations correspondantes leur sont refacturés.

La mission de service universel mobilise essentiellement la branche Services-Courrier-Colis et le Réseau La Poste.

Rattachée à la maison mère, la branche Services-Courrier-Colis assure les services de distribution de courrier, qu'il soit personnel, administratif ou commercial, de colis notamment sous la marque Colissimo et de la presse. La branche est également en charge du développement de nouveaux services de proximité comme l'écomobilité ou le recyclage ainsi que de prestations d'aide à domicile à destination des seniors.

Organigramme du groupe La Poste³



2.3 Les autres missions de services publics de la Poste

Aux termes de l'article L. 2 de la loi n° 90-568, La Poste est chargée d'obligations de service public ne relevant pas du service universel et, partant, hors du champ de compétence de l'Arcep. Ces missions font l'objet d'une compensation financière de la part de l'Etat qui couvre une partie de leur coût.

En premier lieu, La Poste est tenue de contribuer à l'aménagement³ du territoire. En application de l'article L. 6 de la loi n° 90-568 elle a ainsi l'obligation de maintenir un réseau de 17 000 points de contact, qui excède le réseau qui serait strictement nécessaire à l'obligation d'accessibilité du service universel (7 600 points environ comme indiqué ci-dessus).

En second lieu, La Poste est chargée du transport et de la distribution de la presse. Pour ces prestations ses tarifs relèvent d'un régime spécifique et sont, aux termes de l'article L. 4 du CPCE, réputés « favoriser le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale ». Dans la pratique, ces tarifs sont très inférieurs aux coûts.

Enfin, en troisième lieu, le législateur a confié à La Poste une mission générale d'accessibilité bancaire, portée par la Banque Postale, filiale de La Poste. Selon l'article L. 518-25 du code monétaire et financier, La Poste est ainsi tenue de proposer des produits et services au plus grand nombre, notamment le livret A.

³ Source : La Cour des comptes.

3 L'économie de La Poste et celle du service universel

3.1 La baisse structurelle du courrier

Depuis plusieurs années La Poste est confrontée à la baisse structurelle des volumes postaux, principalement imputable à la modernisation croissante des échanges se traduisant notamment par le choix des entreprises de dématérialiser certaines procédures (facturation, publicité adressée).

L'ensemble des produits de La Poste sont victimes de cette dynamique, même si le niveau de décroissance n'est pas égal d'un produit à l'autre. Notamment, le courrier des particuliers et relationnels diminue plus fortement que les envois en nombre.

Pour faire face à cette diminution globale et structurelle du courrier, La Poste a dû adapter ses charges, se diversifier mais aussi transformer son réseau et son appareil industriel.

3.2 La réduction des charges

Pour faire face aussi bien à l'attrition des volumes de courrier domestique qu'au développement des volumes transfrontaliers et des colis, La Poste s'est engagée dans la rationalisation et la transformation de son appareil de production. La modernisation des plateformes industrielles, l'adaptation des organisations, la rationalisation des surfaces immobilières et une optimisation des schémas de transport ont permis de réduire les charges tout en améliorant l'efficacité des processus de traitement.

Concernant son réseau, La Poste a réorganisé depuis 2008 ses bureaux de poste afin de concilier l'exigence d'une présence postale territoriale et la nécessaire diminution des coûts. Comme indiqué ci-dessus, La Poste a en effet l'obligation de disposer de 17 000 points de contact. Pour réduire ses charges, elle a engagé au cours des 10 dernières années une politique de transformation de ses bureaux les plus isolés en « points partenaires ». Les 8 298 points de contact du groupe aujourd'hui gérés en partenariat développent la proximité et l'accessibilité aux services postaux les plus courants. Après l'accord des élus locaux, ces partenariats se concluent soit avec des partenaires publics (communes ou communautés) – il s'agit alors d'agences postales communales et intercommunales appelées « La Poste Agence Communale », soit avec des partenaires privés (commerçants), auquel cas il s'agit d'un « La Poste Relais ».

La chronique des transformations opérées par La Poste au cours dernières années est présentée ci-dessous.

Evolution physique du Réseau La Poste	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2009-2016		Evolution 2015-2016	
									Valeur	Relative	Valeur	Relative
Nombre de points relevant de la mission d'aménagement du territoire	16 982	17 009	17 016	17 033	17 047	17 051	17 048	17 073	91	0,5%	25	0,1%
dont bureaux en propre	10 839	10 346	10 041	9 880	9 767	9 631	9 407	9 051	-1 788	-16,5%	-356	-3,8%
dont points partenaires	6 143	6 663	6 975	7 153	7 280	7 420	7 641	8 022	1 879	30,6%	381	5,0%
Agences Postales Communales	4 405	4 804	5 024	5 167	5 262	5 367	5 540	5 793	1 388	31,5%	253	4,6%
Relais Postes Commerçants	1 738	1 859	1 951	1 986	2 018	2 053	2 101	2 229	491	28,3%	128	6,1%

3.3 Diversification

La Poste cherche à développer de nouvelles activités permettant de dégager des économies de gamme et d'échelle ayant vocation à compenser les déséconomies d'échelle liées à la baisse des volumes de courrier.

Si les relais de croissances ainsi expérimentés par La Poste sont nombreux, ils ne participent pour l'heure que très marginalement à son chiffre d'affaires. Les nouveaux services assurés par La Poste représentaient ainsi environ 750 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2016 sur un total de 23,3 milliards d'euros à l'échelle du groupe.

4 Le *price-cap* de 2015-2018

4.1 Le principe d'un *price-cap*

Le *price-cap* est fixé par décision de l'Arcep et s'impose à la Poste. Son objectif est d'encadrer la trajectoire tarifaire de l'entreprise (sur le périmètre du SU), de manière à ce que celle-ci puisse maintenir son taux actuel de rentabilité sur toute la période du contrat, à la condition de maîtriser l'évolution de ses charges à travers un effort de productivité.

4.2 Son application au secteur postal et son fonctionnement

4.2.1 Un partage des efforts entre les consommateurs et l'entreprise

L'Arcep a décidé d'un nouvel encadrement tarifaire pluriannuel fixé pour une période de 4 ans du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2018 prévoyant une augmentation annuelle moyenne des tarifs du service universel de 3,5 points au-dessus de l'inflation, en prenant en compte une évolution annuelle des volumes économiques de - 6,3 %. L'entreprise doit donc faire un effort de productivité de IPC - 2,8 % pour réussir à compenser la baisse des volumes, les consommateurs doivent pour leur part consentir une hausse des prix de IPC + 3,5% en moyenne.

4.2.2 Architecture et construction du *price-cap* 2014-2018

Comme évoqué ci-dessus, plusieurs lignes directrices ont présidé à la construction du *price-cap* 2015-2018.

En premier lieu, « L'ARCEP a fondé son analyse sur le maintien de l'équilibre économique du service universel observé en 2013 : les coûts pris en compte ont été ceux correspondant aux activités de services universel (y compris le coût relatif à l'obligation d'accessibilité de La Poste), ainsi qu'une contribution aux coûts généraux et de structure du groupe. Le maintien du taux de marge observé en 2013 sur ce périmètre implique, compte tenu des baisses de volume, une évolution tarifaire annuelle égale à l'IPC augmenté de 3,5 % (soit une évolution nominale de 5,2 %) ».

En second lieu, au-delà du service universel, l'encadrement tarifaire a été défini en tenant compte de la contribution des produits « sous *price-cap* » au financement : i) des coûts généraux et de structure de La Poste et ii) des missions de service public.

Le dispositif de *price-cap* 2015-2018 comporte également deux clauses d'ajustement à l'inflation et aux volumes, permettant de corriger *ex post* les écarts entre les valeurs retenues comme hypothèses à l'initialisation du dispositif et les valeurs réellement constatées.

4.3 Le bilan à mi-parcours intervenu en 2016

L'Arcep a procédé, comme le prévoyait sa décision d'encadrement, à une revue des deux premières années de sa mise en œuvre. Pour ce faire elle s'est appuyée sur les comptes audités du service universel pour les années 2014, 2015 et 2016.

Elle a ainsi observé en premier lieu que les orientations tarifaires mentionnées dans sa décision d'encadrement ont bien été mises en œuvre par La Poste. En particulier, l'Arcep s'était attachée à ce que les utilisateurs puissent exercer un libre choix entre la Lettre prioritaire et la Lettre verte et, partant, à ce que La Poste en assure une différenciation tarifaire suffisante. C'est pourquoi la décision d'encadrement de 2014 prévoyait un accroissement de l'écart tarifaire entre ces deux offres, accroissement qui s'est effectivement opéré en 2015 et 2016, tant en valeur absolue qu'en valeur relative. L'Arcep a par ailleurs observé que l'offre Lettre verte semblait avoir atteint un certain degré de maturité et s'être stabilisée. Dans ce contexte, l'Arcep a considéré qu'il appartenait désormais à La Poste de rechercher l'équilibre approprié entre ces deux offres.

En second lieu, s'agissant du service universel, l'Arcep a constaté que La Poste a pu, en 2015, ajuster ses charges à une baisse des volumes plus importante que prévue, dans une proportion cohérente avec les hypothèses formulées sur la période d'encadrement. Pour l'année 2016, cette diminution a toutefois stagné, témoignant d'un essoufflement des gisements de réduction de charges de La Poste. Dans un contexte d'effondrement des volumes postaux, et au regard des coûts particulièrement significatifs induits par les missions de service public qui lui sont confiées, il est essentiel que La Poste maintienne cette faculté d'adaptation pour les années à venir.

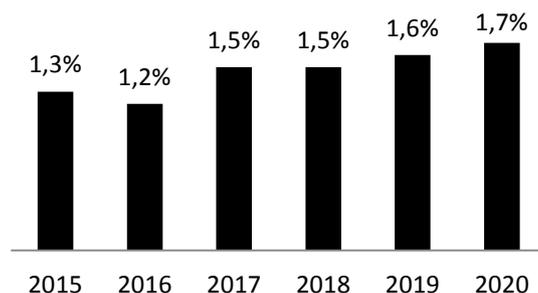
5 Le contexte sur la période 2019-2022 et le dispositif de régulation

5.1 Le contexte macro-économique

Historiquement, l'évolution des volumes postaux était liée à celle des données macro-économiques telles que l'évolution et le niveau du produit intérieur brut (PIB). L'Arcep dans sa décision n°2014-0841⁴ avait relevé toutefois qu'il existe aujourd'hui un « *décrochage entre l'évolution du PIB et l'évolution des volumes de courrier* » provenant des pratiques de dématérialisation. Malgré ce décrochage, il paraît naturel d'étudier la situation macro-économique de la France sur la période du prochain *price-cap*. Les prévisions du Gouvernement dans le Programme de Stabilité parues en avril 2017⁵ évoquent la reprise de la croissance pour l'économie française pour les années 2017 et 2018, à un rythme de 1,5 % chaque année. L'activité accélérerait progressivement en 2019 (+1,6 %) et 2020 (+1,7 %).

⁴ https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/14-0841.pdf

⁵ <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/22398.pdf>

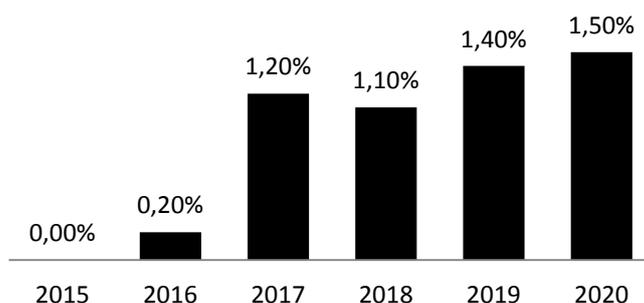


Evolution du PIB en France (source : programme de stabilité 2017)

Ces prévisions de croissance sont en adéquation avec celles émises par les institutions internationales :

	2017	2018
Commission européenne	1,4%	1,7%
FMI	1,3%	1,6%

Quant à l'inflation, elle pourrait suivre la même trajectoire. Sa valeur était nulle en 2015 (0,0 %) proche de zéro en 2016 (+0,2 %), se redresserait en 2017 à +1,2 % puis s'établirait à +1,1 % en 2018.



Evolution de l'inflation en France (source : programme de stabilité 2017)

Ces projections ne sont pas sans incidence sur la fixation du prochain encadrement tarifaire. Toutefois il convient de rester prudent quant aux conséquences à tirer de la reprise de la croissance française sur la fixation du *price-cap* 2019-2022, car cette reprise ne neutralisera pas les principaux facteurs à l'origine de la décroissance des volumes de courrier, au premier rang desquels figure la dématérialisation des échanges.

5.2 Les évolutions de l'économie de La Poste et celle du service universel

5.2.1 Evolutions des volumes postaux

Les évolutions des volumes postaux, par rapport à la période précédente et pour les années à venir, peuvent s'analyser à l'aune des grands agrégats de produits et des politiques mises en œuvre par l'Etat.

Le courrier égrené timbre-poste connaît à ce jour une décroissance tendancielle continue depuis le début des années 2010. Le nombre d'envois égrenés a ainsi chuté de 35 % sur la période 2009-2016 soit une baisse moyenne de 6 % par an avec une légère accélération sur les dernières années.

Les envois égrenés timbre-poste sont par ailleurs dépendants des politiques menées par l'Etat en

termes de dématérialisation. Selon la Cour des comptes⁶, les annonces concernant le « choc de simplification », la levée de certaines obligations de recours à la lettre recommandée, la dématérialisation de la propagande électorale ou la montée en charge de la déclaration et du paiement des impôts en ligne sont de nature à modifier les tendances. L'Etat a, par ailleurs, entrepris de dématérialiser l'ensemble des bulletins de paie des agents publics à partir de 2018.

Le courrier industriel est pour sa part caractérisé par une demande particulièrement concentrée, émanant principalement de grands émetteurs, dont l'arrêt brutal d'envois est un risque non négligeable pour la pérennité du service universel postal. Ainsi, la modification des usages sur les segments des factures ou des relevés de compte pourrait créer des chocs se traduisant par la perte de 1 à 1,5 milliard de plis dans les années à venir. Ces changements structurels sont toutefois difficiles à appréhender et à prévoir tant ils dépendent de la volonté des usagers ou de la politique mise en place par les grands groupes. A ce jour, le courrier industriel est resté relativement stable dans le temps. Entre 2009 et 2016 les volumes ont baissé de 2,5 % en moyenne par an, traduisant une conversion progressive vers les supports électroniques.

Enfin, les évolutions réglementaires peuvent permettre aux citoyens un moindre recours à l'usage du recommandé pour effectuer leurs démarches administratives ou juridiques. Récemment, l'« ordonnance Mandon », qui permet de saisir l'administration par voie électronique, la « loi Macron » avec la simplification des procédures d'huissiers et la « loi Hamon » concernant les résiliations pour le changement d'assureur, vont dans le sens d'un moindre usage à la lettre recommandée. Par ailleurs, la création d'une lettre recommandée totalement électronique, qui pourra être soumise à la concurrence exercée par d'autres opérateurs que La Poste, est également un facteur permettant d'anticiper une décroissance des volumes à moyen terme. La lettre recommandée étant un produit important pour La Poste, une forte décroissance de ses volumes pourrait avoir des effets significatifs.

Question 1 : si vous avez recours aux produits du service universel veuillez préciser les facteurs sur lesquels est fondée votre consommation ? Dans quelle proportion votre consommation est-elle susceptible d'évoluer à moyen terme ? Quels sont selon vous les indicateurs qu'il conviendrait d'utiliser pour mesurer l'évolution de la consommation de produits postaux ?

5.2.2 Evolution des charges de La Poste

La Poste devra, dans les années à venir, continuer à adapter ses charges pour faire face à la décroissance de son activité historique. Ces charges sont toutefois très dépendantes des obligations de service public. En 2016, le coût net, c'est-à-dire après compensation de l'Etat, des missions de service public (hors accessibilité bancaire) était ainsi d'environ 400 millions d'euros.

La Poste poursuit également un programme de transformation de ses bureaux de poste en points partenaires publics (agence postale communale) ou privés (relais postes commerçants) aussi bien s'agissant de son réseau relevant de l'aménagement du territoire que dans le réseau accessible.

Au niveau de l'appareil industriel de La Poste, son dimensionnement est aujourd'hui adapté à une distribution du courrier du jour pour le lendemain (J+1). A périmètre constant et à qualité de service inchangée, il paraît difficile d'envisager une rationalisation accrue de cet appareil.

La Poste engage cependant une réflexion sur l'évolution des modalités de distribution en fonction des délais d'acheminement des produits.

⁶ <http://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/La-Poste-une-transformation-a-accelerer>

5.3 Dispositif d'encadrement tarifaire envisagé pour la période 2019-2022

5.3.1 Contexte de régulation et principes suivis par l'Arcep

L'Arcep dispose de compétences en matière de comptabilité réglementaire et de régulation tarifaire du service universel.

a) La comptabilité réglementaire

En ce qui concerne la comptabilité réglementaire, l'Arcep agit suivant deux objectifs principaux :

- Le premier vise à disposer d'une évaluation des coûts des différents produits et prestations du service universel qui soit la plus pertinente possible du point de vue économique. L'Arcep a ainsi mené, à la suite d'un avis qu'elle a rendu au Gouvernement sur les coûts alloués à l'offre de transport et de distribution de la presse⁷, des travaux qui ont montré l'intérêt d'actualiser les règles d'allocation des coûts fixes de distribution, pour mieux prendre en compte l'évolution de l'économie de La Poste. Ces travaux ont conduit à l'adoption, le 19 septembre 2017, de nouvelles règles de comptabilisation ;

- Le développement d'une fonction de tiers de confiance. La Poste a engagé un mouvement de diversification de ses activités. La mutualisation de son appareil industriel entre ses nouvelles activités commerciales et ses missions de services publics nécessite de la part de l'Arcep une attention particulière quant à la qualité de la séparation comptable. C'est pourquoi, l'Arcep a engagé, en collaboration avec La Poste, des travaux d'amélioration de la documentation de son système de comptabilité réglementaire, qui s'accompagneront d'une réflexion sur les modalités de gouvernance de ce dispositif.

b) L'encadrement tarifaire des prestations du service universel

En ce qui concerne la régulation tarifaire, l'Arcep a privilégié une régulation par *price-cap* qui apporte à l'opérateur une visibilité tarifaire pluriannuelle. En particulier, cet exercice qui porte sur la période 2019-2022 est d'autant plus utile qu'il offre à La Poste une visibilité sur l'évolution de ses tarifs, essentielle pour poursuivre sa stratégie de transformation dans un contexte de chute des volumes postaux. La caractéristique principale de ce dispositif est de fixer un encadrement tarifaire global sur l'ensemble des produits du service universel.

Dans un contexte de baisse des volumes qui ne peut être entièrement compensée par les baisses de charges réalisées par La Poste, le dispositif fixe le niveau de hausse tarifaire que cette dernière doit réaliser pour maintenir l'équilibre financier du service universel au travers d'un effort de productivité. Autrement dit le dispositif de *price-cap* acte un partage des efforts entre l'entreprise (baisse des charges) et le consommateur (hausse des prix).

Ainsi, en 2014, dans une hypothèse de baisse de volumes, de 6,3 % en moyenne par an, le dispositif de *price-cap* prévoit une hausse des prix de 3,5 % par an en moyenne en termes réels et fixe, en creux, une baisse des charges de 2,8 % par an en moyenne, toujours en termes réels.

⁷ Avis n°2015-0831 en date du 7 juillet 2015 relatif à la demande du Gouvernement sur les coûts de l'offre de transport et de distribution de la presse de la Poste.

La Poste dispose en principe de la liberté tarifaire dans ce cadre. Le dispositif envisagé par l'Arcep n'encadre pas les tarifs de chacun des produits qui composent le service universel et laisse La Poste libre d'organiser l'évolution de ses prix, dès lors que le prix du panier global ne dépasse pas la limite fixée. L'Arcep considère en effet que l'opérateur est le mieux placé pour définir une tarification efficace des différentes prestations du service universel à l'intérieur de ces bornes.

Toutefois l'Arcep, au titre du 3° de l'article L. 5-2 du CPCE, émet un avis public sur les évolutions individuelles des tarifs du service universel. Elle peut ainsi apporter une appréciation spécifique sur l'évolution tarifaire de tout produit ou service.

L'Arcep dispose en outre, toujours au titre du 3° de l'article L. 5-2 du CPCE, de la capacité de modifier ou suspendre les projets de tarifs de tout produit du service universel si les principes tarifaires devant s'y appliquer ne sont pas respectés.

Question 2 : Quelles observations appellent de votre part ces principes ? Existe-t-il selon vous des produits du service universel qui nécessiteraient une attention particulière du point de vue tarifaire ?

5.3.2 Modalités pour la période 2019-2022

La période quadriennale qui s'ouvre en 2019 se déroulera, du point de vue de l'encadrement tarifaire des prestations du service universel, dans la continuité de la période 2015-2018. L'Arcep se propose de reconduire le mécanisme précédent, sous réserve de nouvelles évolutions :

- Révision du dispositif à mi-parcours, soit début 2020⁸. L'Autorité considère en effet que la forte incertitude qui pèse sur l'évolution des volumes ne permet pas d'établir des prévisions fiables à un horizon de quatre ans. Elle estime par conséquent qu'il est nécessaire de pouvoir revoir l'ensemble du dispositif au terme de ses deux premières années d'exercice ;
- Les prévisions en termes de volume et d'efforts de productivité de La Poste permettent d'envisager qu'un niveau de hausse tarifaire de l'ordre de celui observé les années précédentes assure le maintien à l'équilibre du service universel ;
- En ce qui concerne le rythme de la consommation, l'Arcep considère souhaitable l'évolution vers un rythme constant et par conséquent la non-reconduction du système de tunnel tarifaire ;
- Compte tenu de la révision à mi-parcours, l'Arcep considère qu'il n'est pas nécessaire de reconduire les clauses d'ajustement.

Le détail du dispositif envisagé est décrit en annexe.

Question 3 : Quels commentaires appellent de votre part le projet de dispositif envisagé par l'Arcep pour la période 2019-2022 ?

Question 4 : Quels seraient selon vous les principaux facteurs ou les indicateurs qui devraient être pris en compte par l'Arcep pour fonder une éventuelle révision à mi-parcours de son encadrement tarifaire ?

⁸ Avant cette date (automne 2019), les évolutions tarifaires 2020 auront été actées. Les conditions portant sur la deuxième période d'encadrement auront été définies avant l'été 2020.

Annexe à la décision n° XXXX-XXXX
Modalités de l'encadrement pluriannuel
des tarifs des prestations du service universel postal

I. – Le dispositif

- La période et l'année de référence

Le dispositif porte sur la période 2019-2022, soit quatre ans, avec une clause de révision après deux années d'exécution (évolutions tarifaires 2019 et 2020). L'année 2018 est l'année de référence.

- L'encadrement tarifaire

L'encadrement tarifaire porte sur un panier global regroupant l'ensemble des produits du service universel, à l'exception des produits transfrontaliers entrants. Sa composition synthétique est rappelée au V.

L'évolution annuelle moyenne du prix du service universel postal sur la période vérifie :

$$\dot{p} = dp/p \leq X$$

où :

- X est le plafond fixé à l'évolution annuelle nominale du prix du service universel.

II. – L'initialisation

Pour la période [2019, 2022], le facteur X est égal à XX % sous les hypothèses suivantes :

- inflation = XX % par an ;
- évolution des trafics = -XX % par an ;

Le plafond fixé à l'évolution pluriannuelle des tarifs du service universel postal est donc égale à XX % en moyenne annuelle.

- La mesure de l'évolution annuelle du prix du panier du service universel

Pour une année déterminée (n), l'évolution annuelle du prix du panier du service universel est calculée comme l'évolution par rapport à l'année (n - 1) du prix moyen en année (n) du panier de l'année (n - 1), la somme s'entendant sur les constituants élémentaires du panier :

$$\dot{p}_n = \sum [(p_n - p_{n-1}) \cdot q_{n-1}] / \sum [p_{n-1} \cdot q_{n-1}]$$

Dans le cas où les informations portant sur le panier de l'année (n - 1) ne sont pas disponibles, La Poste en fournira une estimation. Dès que les informations définitives relatives au panier de l'année (n - 1) seront connues, les évolutions définitives de prix seront calculées.

Le prix moyen correspond à la moyenne des prix appliqués durant l'année, pondérée par le nombre de jours.

- La mesure de l'évolution des volumes

Le volume considéré est le volume acheminé par La Poste sur le périmètre du panier déterminé pour l'encadrement tarifaire. Son évolution est mesurée par un indice de Paasche pondérant les quantités physiques d'objets par les prix,

$$\dot{q}_n = [p_n \cdot (q_n - q_{n-1})] / [p_n \cdot q_{n-1}]$$

ce qui équivaut à l'évolution du chiffre d'affaires \dot{r} à prix constant :

$$\dot{q}_n = (1 + \dot{r}_n) / (1 + \dot{p}_n) - 1$$

C'est cette dernière formule qui sera utilisée pour le calcul, à partir de l'évolution des revenus du panier du service universel établi dans les restitutions réglementaires.

III. – Gestion du dispositif

Le dispositif d'encadrement tarifaire est soumis à une clause de révision au début de l'année 2020 après deux années d'exécution (évolutions tarifaires 2019 et 2020). Les informations disponibles à cette date seront en particulier les résultats audités des comptes réglementaires relatifs aux années 2018 et 2019, ainsi que les évolutions tarifaires relatives aux années 2019 et 2020.

A cette occasion, il sera procédé à un examen de la réalisation des hypothèses d'évolution formulées par La Poste dans le cadre de la préparation de cette décision et de la situation tarifaire.

L'ARCEP pourra recueillir auprès de La Poste les informations pertinentes nécessaires.

IV. – Le reporting

La Poste communiquera au plus tard le XXX de l'année ($n + 1$) pour l'année (n) :

- la statistique annuelle détaillée du nombre d'objets ou de produits et les tarifs par tranche de poids correspondant à chacune des prestations relevant du service universel ou des prestations sorties depuis 2011 du périmètre du service universel ;
- la statistique du nombre d'objets et du chiffre d'affaires correspondant aux agrégats suivants :
 - Lettre Prioritaire, en isolant les modalités à usage des particuliers et à usage des entreprises, les envois en nombre et les envois industriels ;
 - Lettre Verte, en isolant les modalités à usage des particuliers et à usage des entreprises et les envois en nombre ;
 - Ecopli, en isolant les modalités à usage des particuliers et à usage des entreprises, les envois en nombre et les envois industriels ;
 - Lettre suivi, en isolant les modalités à usage des particuliers et à usage des entreprises ;
 - publipostage, en séparant les offres relevant du service universel semi-industrielles, les offres industrielles et les offres sorties du périmètre du service universel depuis le 1^{er} octobre 2011 (Destineo Intégral et Destineo Catalogue Intégral) ;
 - lettre recommandée (en isolant les modalités à usage des particuliers et à usage des entreprises) et valeur déclarée ;
 - courrier international export ;
 - presse du service universel ;
 - colis du service universel ;
 - gamme « mobilité ».

V. – La composition synthétique du périmètre d’encadrement du service universel

1. – Lettre Prioritaire

- Timbre-poste
- A usage des entreprises
- Semi-industrielle
- Industrielle

2. – Lettre Verte

- Timbre-poste
- A usage des entreprises
- Semi-industrielle
- Industrielle

3. – Ecopli

- Timbre-poste
- A usage des entreprises
- Semi-industriel
- Industriel

4. – Lettre suivie

- Timbre-poste
- A usage des entreprises

5. – Publipostage

- Non industriel
- Industriel

6. – Lettre recommandée et valeur déclarée

7. – Courrier international export

8. – Presse du service universel

9. – Colis du service universel hors import

10. – Gamme « mobilité »

Rappel des questions

Question 1 : Si vous avez recours aux produits du service universel veuillez préciser les facteurs sur lesquels est fondée votre consommation ? Dans quelle proportion votre consommation est-elle susceptible d'évoluer à moyen terme ? Quels sont selon vous les indicateurs qu'il conviendrait d'utiliser pour mesurer l'évolution de la consommation de produits postaux ?

Question 2 : Quelles observations appellent de votre part ces principes ? Existe-t-il selon vous des produits du service universel qui nécessiteraient une attention particulière du point de vue tarifaire ?

Question 3 : Quels commentaires appellent de votre part le projet de dispositif envisagé par l'Arcep pour la période 2019-2022 ?

Question 4 : Quels seraient selon vous les principaux facteurs ou les indicateurs qui devraient être pris en compte par l'Arcep pour fonder une éventuelle révision à mi-parcours de son encadrement tarifaire ?