

Modèle d'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire de la Poste

Synthèse de la consultation publique
Menée du 17 juillet au 10 septembre 2013

Du 17 juillet au 10 septembre 2013, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après l'ARCEP) a mis en consultation publique la description du modèle de coût du réseau des points de contact qu'elle envisageait d'utiliser pour procéder à l'évaluation du coût net 2012 de la mission d'aménagement du territoire de La Poste.

L'Autorité sollicitait l'avis des personnes intéressées sur ce document. Elle a reçu des contributions de La Poste et d'UPS.

Outre la synthèse de cette consultation, l'ARCEP publie les réponses qui lui ont été transmises.

I. – La consultation publique

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

Le document mis en consultation du 17 juillet au 10 septembre 2013 présente la méthode de calcul mise en œuvre par l'ARCEP. Il incorpore des éléments de méthodologie déjà présentés dans les précédentes décisions de l'ARCEP évaluant le coût net de la mission d'aménagement du territoire de La Poste et précise les caractéristiques du modèle envisagé :

- le cadre conceptuel du coût net tel que prévu par le décret n° 2011-849 du 18 juillet 2011 ;
- les données disponibles pour l'évaluation ;
- les périmètres de points de contact pris en compte pour l'évaluation correspondant (i) au réseau de référence répondant aux obligations de présence territoriale de La Poste, (ii) au maillage complémentaire répondant aux obligations liées à la mission d'aménagement du territoire en sus de l'obligation d'accessibilité issue de la mission de service universel, ainsi que le périmètre comptable pertinent ;
- les fonctions de coûts du modèle (de rémunération des partenaires, d'opérations de guichet, d'opérations automatisées, d'activité de soutien, d'encadrement, d'immobilier, d'activités de maintenance et d'autres coûts communs) ;
- l'absence de recettes perdues ;
- l'évaluation de l'avantage immatériel résultant de la valeur du logo affiché sur les points de contact du maillage complémentaire.

II. – Commentaires relatifs au modèle d'évaluation

II.1. – Sur la modélisation des coûts évités

La Poste ne formule pas d'objections à la modélisation des coûts évités développée par l'ARCEP, qu'elle considère fiable. Elle met néanmoins en avant deux points :

- les simplifications retenues dans le modèle ne doivent pas conduire à biaiser le calcul ; cela suppose de vérifier périodiquement la pertinence des simplifications mises en œuvre, comme par exemple la linéarisation de la loi d'Erlang C conduisant au dimensionnement du nombre de guichetiers ;
- l'effort pour récupérer des informations demandées doit être proportionné aux gains de précision attendus. L'opérateur indique ainsi que le modèle relatif aux activités de maintenance nécessite des travaux significatifs de recherche et de traitement d'information.

II.2. – Sur l'absence de recettes perdues

UPS s'interroge sur la prise en compte, par le modèle de l'ARCEP, des recettes générées dans les points du réseau, en particulier celles relatives à l'activité télécoms ou à l'activité colis. UPS demande de quelle manière ces recettes, résultant de facturations ou de conventions entre métiers, sont comptabilisées dans les systèmes d'information de La Poste et, le cas échéant, transmises à l'ARCEP.

II.3. – Sur les avantages immatériels

UPS indique qu'un effet d'image de marque doit être pris en compte ; cet effet s'ajouterait à l'effet de publicité envisagé par l'ARCEP. L'existence d'un avantage immatériel lié à l'image de marque se justifierait en raison de la taille du réseau ainsi que de la « légitimité » que La Poste retirerait de son passé de « monopole public ».

La Poste estime au contraire ne bénéficier d'aucun avantage immatériel résultant de sa mission d'aménagement du territoire ; elle renvoie pour cela à sa réponse à la consultation publique de l'ARCEP du 12 juin 2012 relative aux avantages immatériels dont La Poste est susceptible de bénéficier du fait de son obligation de présence territoriale.

III. – Autres commentaires

III.1. – Sur le rôle de l'évaluation du coût net

La Poste indique en préambule que l'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire est un élément central de sa comptabilité réglementaire en permettant (i) de procéder à une allocation des coûts entre les métiers utilisateurs du réseau et (ii) de justifier de l'absence de surcompensation de ses obligations en matière de service universel et de concurrence auprès des autorités de concurrence nationales et européennes.

III.2. – Sur la mission d'aménagement du territoire

UPS fait état d'un surdimensionnement du réseau déployé par La Poste. UPS s'appuie pour cela sur un rapport de la Cour des comptes de 2010 qui évoquerait trois tailles de réseau selon les contraintes considérées : 14 000 points pour les contraintes de temps et d'accès de la mission

d'aménagement du territoire, 7 300 points pour les contraintes géographiques de la mission de service universel et 3 000 points pour une optimisation commerciale du réseau de La Poste.

Le réseau de 17 000 points fixé par la loi étant supérieur à celui des 14 000 points mentionné par la Cour des comptes, UPS considère que la loi entérine une situation préexistante qui ne découle pas d'une application stricte des critères géographiques ; il en résulterait des surcapacités dans le réseau actuellement déployé par La Poste.

UPS identifie également deux problèmes que pose le développement par La Poste d'un réseau alternatif de points relais pour le retrait de colis :

- la redondance avec le réseau historique peut inciter La Poste à sous-optimiser certains points de son réseau, et donc peser sur le coût du maillage complémentaire ;
- sur le plan concurrentiel, le poids de La Poste sur le marché du colis conduit l'opérateur à disposer, selon UPS, d'un avantage significatif sur ses concurrents pour le développement d'un réseau de points relais. Ce faisant, La Poste consoliderait sa part de marché sur le colis, à la fois sur la livraison en point relais mais également sur la livraison de colis à domicile qui requiert également des points de contact, du fait de l'existence de colis devant être mis en instance.

UPS considère par ailleurs qu'une évaluation par l'ARCEP de l'impact de la taille du réseau sur les coûts du service universel est nécessaire.

UPS s'interroge enfin sur l'impact, sur le coût net, de la transformation de bureaux en propre en points partenaires.

IV. – Précisions apportées par l'ARCEP

IV.1. – Sur la modélisation des coûts évités

L'ARCEP note les inquiétudes de La Poste relatives aux simplifications opérées dans la modélisation. L'ARCEP rappelle que les fonctions de coûts utilisées ainsi que les paramètres sous-jacents font l'objet d'une revue chaque année, au regard des éléments fournis par l'opérateur, des échanges spécifiques sur des sujets d'intérêt et des visites de terrain.

Ces travaux ont conduit l'ARCEP à ajuster, pour l'évaluation 2012, les paramètres de la loi d'Erlang utilisée dans le dimensionnement du temps de présence guichetier ; cet ajustement permet un meilleur rapprochement des temps de travail en bureau de poste modélisés avec les temps de travail comptabilisés par La Poste.

Le développement de certaines composantes du modèle (par exemple la modélisation des activités de maintenance) vise à une meilleure prise en compte du fonctionnement du réseau ; si ces développements supposent, de la part de La Poste, la fourniture d'informations détaillées, ils n'en demeurent pas moins nécessaires pour assurer la fiabilité du modèle. En tout état de cause, l'ARCEP veille à inscrire ces travaux dans la durée de manière à lisser les efforts demandés à La Poste.

L'ARCEP confirme enfin que la rémunération versée par La Poste aux agences postales communales et aux relais-poste commerçants est identifiée dans les restitutions comptables demandées à La Poste et que cette rémunération est bien prise en compte dans le modèle d'évaluation du coût net.

IV.2. – Sur l’absence de recettes perdues

L’ARCEP relève les interrogations d’UPS relatives à la prise en compte de l’ensemble des recettes dans le modèle d’évaluation du coût net. Le chiffre d’affaires annuel par point communiqué à l’ARCEP (cf. II.2.a de la consultation) se compose bien de l’ensemble des recettes générées par les opérations des différents métiers utilisateurs du réseau : Chronopost, Coliposte, le Courrier, l’Enseigne, la Banque Postale et La Poste Mobile. La Poste transmet à l’ARCEP une décomposition par métier du chiffre d’affaires généré dans les points du réseau.

En tout état de cause, le périmètre de recettes pertinent retenu est sans impact sur l’évaluation du coût net, l’ARCEP retenant, à ce jour, l’hypothèse d’une absence de recettes perdues.

IV.3. – Sur les avantages immatériels

En ce qui concerne les éventuels avantages immatériels autres que ceux liés à l’affichage publicitaire, les éléments avancés par UPS ne sont pas suffisants pour étayer l’existence d’avantages liés à l’image de marque. L’ARCEP rappelle que seuls les effets résultant du déploiement du maillage complémentaire, et non des autres missions de service public de La Poste, en particulier son statut de prestataire du service universel, doivent être pris en compte pour le calcul du coût net de la mission d’aménagement du territoire.

IV.4. – Sur les autres commentaires

Sur l’étendue du réseau de La Poste, la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l’organisation du service public de la poste et à France Télécom modifiée impose à La Poste de déployer 17 000 points de contact au titre de l’aménagement du territoire. L’évaluation de l’ARCEP se fonde sur cette obligation légale.

Sur le développement par La Poste d’un réseau de points relais, les prestations de remise de colis qui y sont assurées ne constituent qu’une fraction très restreinte des prestations disponibles dans les points du réseau postal. En tout état de cause, l’effet du développement d’un réseau alternatif de points relais sur le coût net de la mission d’aménagement du territoire ne peut être que de second ordre. Le coût net correspond en effet, pour l’essentiel, à l’économie de coûts fixes résultant de la suppression de points ; cette économie ne serait que marginalement affectée par une éventuelle baisse de l’activité d’instance du réseau au bénéfice de points relais, qui n’a d’effet que sur les coûts variables.

Sur le calcul du coût net du service universel, l’activation du dispositif permettant à l’ARCEP d’effectuer ce calcul est conditionnée à l’adoption d’un décret sur une demande du prestataire du service universel et soumis pour avis à l’ARCEP (III de l’article L. 2-2 du CPCE). Une telle demande n’a pas été formulée à ce jour.

Enfin, l’ARCEP observe que les transformations de bureau de poste en point partenaire, par la mutualisation des ressources qu’elles permettent, contribuent à diminuer le coût net de la présence postale territoriale. Il ressort ainsi de la modélisation de l’ARCEP que la majeure partie de la diminution du coût de la mission entre 2006 et 2011 (cf. tableau ci-dessous) résulte de ce processus de transformation, qui a vu le réseau de La Poste passer de 4 517 points partenaires à 7 222 points

partenaires¹, tout un maintenant 17 000 points de contact au total. L'écart résiduel s'explique par les autres évolutions, notamment d'activité, qu'a connues par ailleurs le réseau sur la période.

En million d'euros		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Coût net	Evaluation La Poste	399	382	351	314		
	Evaluation ARCEP				288*	269	247

* Estimation

¹ Documents de référence de La Poste.