



autorité de régulation
des communications électroniques,
des postes et de la distribution de la presse

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSULTATION PUBLIQUE

27 avril 2023 – 25 mai 2023

Caractéristiques de l'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal sur la période 2024-2025

27 avril 2023

ISSN n°2258-3106

Avertissement

L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ci-après « Arcep ») met en **consultation publique jusqu'au 25 mai 2023** un projet de décision relatif aux caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal sur la période 2024-2025.

Les réponses doivent être transmises à l'Arcep, de préférence par courrier électronique, à l'adresse upa.cp@arcep.fr. A défaut, ils pourront être transmis par courrier à l'adresse suivante :

Madame Anne Yvrande-Billon
Directrice économie, marchés et numérique
Arcep
14, rue Gerty Archimède
75012 Paris

L'Arcep, dans un souci de transparence, publiera l'intégralité des réponses qui lui auront été transmises, à l'exclusion des parties couvertes par le secret des affaires. Dès lors que leur réponse contiendrait de tels éléments, les contributeurs sont invités à transmettre leur réponse en deux versions :

- une version confidentielle, dans laquelle les passages couverts par le secret des affaires sont identifiés entre crochets et surlignés en gris : « une part de marché de [25] % » ;
- une version publiable, dans laquelle les passages couverts par le secret des affaires auront été remplacés par « ... » : « une part de marché de « [...] » % ».

Les contributeurs sont invités à limiter autant que possible les passages couverts par le secret des affaires. L'Autorité pourra déclasser d'office des éléments d'information qui par leur nature ne relèvent pas du secret des affaires.

Introduction

Aux termes de l'article L. 5-2 du code des postes et des communications électroniques (ci-après, « CPCE »), les tarifs des prestations du service universel postal font l'objet d'un encadrement pluriannuel défini par l'Arcep. En application de ces dispositions, l'Arcep a défini par sa décision n° 2017-1252 du 26 octobre 2017¹ les caractéristiques de l'encadrement des tarifs de La Poste pour la période 2019-2022. Par ailleurs, l'Arcep a rendu un avis sur les tarifs 2023 des prestations relevant du service universel postal le 12 juillet 2022.

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 et aux conséquences de la mise en œuvre de la nouvelle gamme courrier. 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 2024-2025.

L'Autorité envisage d'adopter en juin 2023 une décision fixant les caractéristiques du nouvel encadrement tarifaire pour la période 2024-2025.

¹ https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/17-1252.pdf

Sommaire

1	Introduction.....	6
1.1	Cadre juridique.....	6
1.1.1	L'encadrement tarifaire.....	6
1.1.2	Le contrôle comptable et tarifaire du prestataire du service universel.....	6
1.1.3	Le contrôle de la mission de service universel.....	6
1.2	L'encadrement tarifaire.....	7
1.2.1	La décision d'encadrement tarifaire sur la période 2019-2022.....	7
1.2.2	Le caractère atypique de l'année 2023 : la nouvelle gamme courrier et l'avis n° 2022-1457 sur les tarifs 2023 du service universel postal.....	7
1.2.3	L'encadrement tarifaire pour la période 2024-2025.....	8
2	Le service universel postal et La Poste maison-mère	8
2.1	Le service universel postal.....	8
2.1.1	Définition.....	8
2.1.2	Le catalogue du service universel postal et son mécanisme de modification	9
2.1.3	Evolutions des produits du service universel postal	9
2.1.4	Evolutions tarifaires du service universel postal.....	9
2.1.5	La consommation des ménages	10
2.2	Le service universel postal au sein de la maison mère du groupe La Poste	10
2.3	Les autres missions de service public de La Poste	11
3	L'économie de La Poste et celle du service universel postal	12
3.1	La baisse structurelle du courrier.....	12
3.2	La réduction des charges.....	12
3.2.1	Les économies liées à la mise en place la nouvelle gamme courrier	12
3.2.2	La transformation du réseau	13
3.3	La diversification des activités.....	13
4	Le <i>price cap</i> de 2019-2022	14
5	Le contexte sur la période 2024-2025 et le dispositif de régulation.....	14
5.1	Le contexte macro-économique	14
5.2	Les évolutions de l'économie de La Poste et celles du service universel postal.....	16
5.2.1	Evolution des volumes postaux.....	16
5.2.2	Evolution des charges de La Poste	16

5.3	Dispositif d'encadrement tarifaire envisagé pour la période 2024-2025	16
5.3.1	Contexte de régulation et principes suivis par l'Arcep.....	16
5.3.2	Modalités pour la période 2024-2025.....	17
6	Annexe à la décision n° XXXX-XXXX : Modalités de l'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal.....	19
6.1	Le dispositif.....	19
6.1.1	La période.....	19
6.1.2	L'encadrement tarifaire.....	19
6.1.3	La valeur du facteur X	19
6.1.4	La mesure de l'évolution annuelle du prix du panier du service universel.....	19
6.1.5	La mesure de l'évolution des volumes	20
6.2	Révision du dispositif.....	20
6.3	Le reporting	20
6.4	La composition synthétique du périmètre d'encadrement du service universel postal	22

Consultation publique relative aux caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal sur la période 2024-2025

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 « [d]écide, 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 ».

Le 7° de l'article précité dispose que l'Arcep « [p]rend en considération, dans tous ses avis et décisions motivés, 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, « [a]fin 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 « [v]eille 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 sur la période 2019-2022

En application des dispositions de l'article L. 5-2 du CPCE rappelées ci-dessus, l'Arcep a défini par sa décision n° 2017-1252 du 26 octobre 2017 les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal sur la période 2019-2022.

L'analyse de l'Arcep avait porté, d'une part, sur l'équilibre du service universel postal, auquel contribue l'encadrement tarifaire, et, d'autre part, sur l'appréciation du partage des efforts à opérer entre La Poste et les utilisateurs de ses services du fait de la baisse des volumes. A cet effet l'Autorité avait souligné que, « *dans une industrie marquée par des déséconomies d'échelles et par le poids des missions de service public sur le dimensionnement de l'appareil productif, cette baisse des volumes implique un arbitrage entre, d'une part, les efforts réalisés par l'opérateur, fondés nécessairement sur des réductions substantielles de charges et, d'autre part, les efforts demandés aux utilisateurs en matière tarifaire* ».

L'Arcep avait ainsi retenu une évolution tarifaire annuelle des tarifs des prestations du service universel postal égale à 5 % en termes nominaux pour la période 2019-2022.

1.2.2 Le caractère atypique de l'année 2023 : la nouvelle gamme courrier et l'avis n° 2022-1457 sur les tarifs 2023 du service universel postal

L'année 2023 a été marquée par un changement significatif de la gamme d'offres relevant du service universel postal. La « nouvelle gamme courrier » proposée par La Poste à compter du 1^{er} janvier 2023 correspond en effet à un recentrage de plusieurs offres sur un délai d'acheminement à trois jours, contre deux jours auparavant, et à la suppression de la Lettre prioritaire, acheminée en J+1 (voir partie 2.1.3).

En raison des modifications du catalogue du service universel postal introduites en 2023 et liées à la mise en place de la nouvelle gamme courrier, La Poste a indiqué en 2022 à l'Autorité qu'elle n'était pas en capacité de lui proposer un dispositif d'encadrement pluriannuel des tarifs incluant l'année 2023, et a proposé d'engager des travaux menant à la fixation de l'encadrement des tarifs pour les années 2024 et 2025. L'Autorité a indiqué partager ce constat et a accueilli favorablement la proposition de La Poste d'engager les travaux menant à la fixation de l'encadrement des tarifs pour les années 2024 et 2025.

En l'absence d'encadrement tarifaire pour l'année 2023, l'avis de l'Arcep sur les tarifs pour l'année 2023² du service universel postal a été rendu au regard des principes d'abordabilité et d'orientation sur les coûts prévus à l'article L. 1 du CPCE. Au regard des éléments dont elle disposait, l'Autorité avait notamment conclu que « *les tarifs de la nouvelle gamme de service universel sur laquelle l'Arcep a rendu un avis transmis au ministre chargé des postes et notifié à La Poste, répondent au principe d'abordabilité et ne semblent pas excéder les coûts que La Poste supporterait* ».

La nouvelle gamme courrier a été mise en œuvre au 1^{er} janvier 2023. Pour rappel, en 2023, les tarifs des principaux produits (principaux tarifs de la Lettre verte, dont le délai d'acheminement évolue pour passer de J+2 à J+3, première tranche de poids de la Lettre en ligne et Colissimo) n'ont pas évolué ; seuls les tarifs des autres offres du service universel postal ont augmenté.

² Avis n° 2022-1457 en date du 12 juillet 2022 sur le dossier tarifaire de La Poste reçu le 24 juin 2022 relatif aux offres d'envoi de courrier et de colis métropole, outre-mer et internationales relevant du service universel postal.

1.2.3 L'encadrement tarifaire pour la période 2024-2025

A titre liminaire, La Poste a été désignée comme prestataire du service universel postal pour une durée de 15 ans à compter du 1^{er} janvier 2011 (article L. 2 du CPCE). Il ne paraît pas donc envisageable de proposer un encadrement tarifaire allant au-delà du 31 décembre 2025.

Dans le cadre de la fixation de l'encadrement des tarifs pour les années 2024 et 2025, 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, à l'évolution de l'appareil industriel de La Poste, et aux conséquences de la mise en œuvre de la nouvelle gamme courrier. A l'occasion de cette consultation, l'Autorité présente le résultat de ses analyses et propose un dispositif d'encadrement tarifaire pour la période 2024-2025.

L'Autorité envisage d'adopter en juin 2023 une décision fixant le nouvel encadrement tarifaire.

2 Le service universel postal et La Poste maison-mère

2.1 Le service universel postal

2.1.1 Définition

Le service universel postal 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 postal représente de l'ordre de 4/5^{ème} de l'activité courrier de La Poste et de l'ordre de 1/5^{ème} 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'ils 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 postal. Les offres de service universel postal 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 postal impose également des obligations en termes d'accessibilité, c'est-à-dire d'implantation de bureaux de poste. L'article R. 1-1 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 2021, sur les 17 021 points de contact que comptait le réseau de La Poste, 6 582 étaient mobilisés pour satisfaire cette contrainte d'accessibilité du service universel postal. En complément de ce réseau, s'ajoutent 10 439 points déployés spécifiquement pour répondre à la mission d'aménagement du territoire qui incombe également à La Poste³.

³ 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.

Enfin, l'article L. 1 du CPCE dispose que le prestataire du service universel assure le service de levée et de distribution relevant du service universel postal tous les jours ouvrables, sauf circonstances exceptionnelles.

2.1.2 Le catalogue du service universel postal et son mécanisme de modification

Les produits relevant du service universel postal 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. S'agissant des services d'envois en nombre, La Poste doit informer le ministre chargé des postes ainsi que l'Arcep des modifications du catalogue.

S'agissant des tarifs relevant du service universel postal, leurs modalités d'évolution sont encadrées par l'article R. 1-1-13 du CPCE. La Poste fournit à l'Arcep un mois au moins avant leur entrée en vigueur toute information utile sur ces tarifs.

2.1.3 Evolutions des produits du service universel postal

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 distribué en J+2 indicatif, 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 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 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.

Au 1^{er} janvier 2023, le contenu du service universel postal a connu une évolution significative avec la mise en œuvre de la nouvelle gamme courrier du service universel postal, centrée sur le J+3. Le changement de gamme implique notamment :

- un allongement des délais de distribution de nombreux produits (dont le passage de J+2 à J+3 pour la Lettre verte, la Lettre recommandée et la Lettre suivie) ;
- la suppression de la Lettre prioritaire papier en J+1 et le maintien d'une Lettre en ligne (« e-Lettre rouge ») en J+1 ;
- la suppression de l'offre Ecopli (J+3/J+4) pour les particuliers ;
- la création de deux nouvelles offres égrenées en J+2 : la Lettre Services Plus (à destination des particuliers) et la Lettre Performance (à destination des entreprises).

2.1.4 Evolutions tarifaires du service universel postal

Le dispositif de *price cap* et les hausses autorisées par l'Arcep ont fortement évolué au cours des dernières années. Ainsi, l'enveloppe tarifaire était égale à l'inflation + 0,3 % pour la période 2009-2012,

à l'inflation + 1 % pour la période 2013-2015 et à un niveau égal à l'inflation + 3,5 % pour la période 2015-2018. Pour la dernière période d'encadrement tarifaire 2019-2022, l'enveloppe tarifaire a été fixée à + 5 % par an. Entre 2013 et 2022, 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 2016 et 2022⁴ ainsi que les évolutions des volumes économiques⁵ et l'inflation constatée.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne 2016-2022
Courrier des particuliers et TPE	5,8%	5,0%	10,3%	10,1%	10,3%	10,0%	8,1%	8,5%
Courrier des entreprises	4,8%	5,0%	7,6%	7,0%	5,8%	5,2%	5,2%	5,8%
Courrier relationnel	2,8%	1,9%	1,8%	2,3%	3,5%	3,9%	4,2%	2,9%
Publicité adressée	0,3%	0,4%	1,8%	1,8%	1,1%	1,4%	2,3%	1,3%
Lettre recommandée	3,0%	2,3%	1,8%	2,1%	1,6%	2,1%	3,6%	2,4%
Colis relevant du SU	0,9%	1,0%	1,5%	1,4%	2,0%	3,9%	1,9%	1,8%
Autres (Presse SU, Services, Courrier international)	6,4%	5,2%	5,6%	5,4%	6,1%	5,4%	5,9%	5,7%
Ensemble du service universel	3,8%	3,3%	5,0%	5,0%	5,0%	5,1%**	4,9%	4,6%
Evolution des volumes économiques	-5,6%	-6,4%	-6,4%	-8,0%	-18,8%	-2,1%	-7,7%*	-7,9%
Inflation	0,2%	1,0%	1,8%	1,1%	0,5%	1,6%	5,2%	1,6%

* prévisions

** avec prise en compte de l'augmentation tarifaire des colis outre-mer le 6 avril 2021

2.1.5 La consommation des ménages

La consommation des ménages en produits postaux diminue année après année. En 2020, le montant de la consommation moyenne de services postaux s'élevait à 38,3 euros par ménage et par an et à 38,8 euros en 2021. En 2022, le montant prévisionnel de la consommation moyenne des services postaux s'élèverait à 37,2 euros. Pour la période 2023-2025, l'Arcep anticipe une baisse du montant de la consommation, conséquence de l'utilisation croissante par la population de moyens dématérialisés d'échanges.

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

Le service universel postal est porté par La Poste SA, société mère du groupe La Poste. Celui-ci est organisé autour de quatre branches correspondant pour la plupart aux familles d'activités historiques

⁴ En raison des modifications du catalogue du service universel liées à la mise en place par La Poste de la nouvelle gamme courrier au 1^{er} janvier 2023, les tarifs de l'année 2023 ne sont pas comparables à ceux en vigueur sur la période 2016-2022.

⁵ L'évolution des volumes économiques correspond à l'évolution du chiffre d'affaires à prix constants.

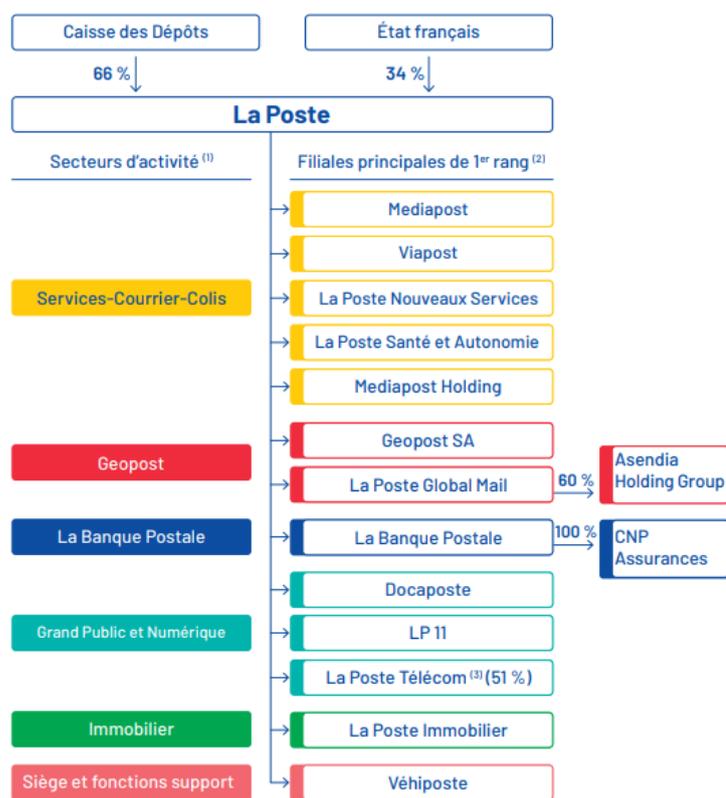
du groupe : la branche « Services-Courrier-Colis », GeoPost/DPDgroup, La Banque Postale, et la branche « Grand Public et Numérique ».

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, rattaché à la branche « Grand Public et Numérique », gère l'ensemble des points de contact (17 021 en France en 2021) dans lesquels 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 postal mobilise essentiellement la branche « Services-Courrier-Colis » et la branche « Grand Public et Numérique », qui gère notamment le réseau de distribution du Groupe via la direction du Réseau.

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 Poste



(1) Cf. détail des filiales de chaque secteur dans le périmètre de consolidation présenté en annexe 43 des comptes consolidés.
 (2) Les principales filiales sont détenues à 100 % sauf précision contraire.
 (3) Co-entreprise détenue conjointement avec SFR.

2.3 Les autres missions de service public de La Poste

Aux termes de l'article 2 de la loi n° 90-568, La Poste est chargée de trois missions de service public et d'intérêt général en sus de sa mission de service universel postal : la contribution à l'aménagement et

au développement du territoire, le transport et la distribution de la presse et l'accessibilité bancaire. 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'aménagement du territoire. En application de l'article 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 (6 582 points de contact, comme indiqué *supra*). L'Arcep est chargée d'évaluer chaque année le coût net de cette mission.

En deuxième 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* ». L'Arcep émet un avis sur ces tarifs et est chargée d'évaluer le coût net de cette mission.

Enfin, en dernier 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. Cette mission ne fait pas partie du champ de compétences de l'Autorité.

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

3.1 La baisse structurelle du courrier

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

L'ensemble des produits de La Poste sont concernés par cette dynamique, même si le niveau de décroissance n'est pas égal d'un produit à l'autre. Le courrier des particuliers diminue notamment plus fortement que le courrier industriel.

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

3.2 La réduction des charges

3.2.1 Les économies liées à la mise en place la nouvelle gamme courrier

Comme indiqué *supra*, 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 depuis le début des années 2010 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.

L'appareil industriel de La Poste adapté à une distribution du courrier du jour pour le lendemain (J+1) ayant atteint ses limites de rationalisation, La Poste a décidé d'une transformation plus profonde qui l'a amenée à revoir sa gamme de courrier pour la centrer sur le délai d'acheminement J+3.

Cette nouvelle gamme doit lui permettre de lever des contraintes industrielles et de réaliser des économies liées au transport et au traitement de courrier, incluant notamment la simplification du traitement sur les Plates-formes Industrielles Courrier (PIC) et la suppression des liaisons aériennes nationales et routières rapides pour le transport urgent du J+1. La suppression de la Lettre prioritaire papier en J+1 et le recentrage sur le délai d'acheminement J+3 devrait aussi, d'après La Poste, avoir pour effet un plus grand nombre d'objets distribués par tournée, ce qui devrait se traduire par une stabilisation des coûts unitaires de distribution.

3.2.2 La transformation du réseau

S'agissant de 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 *supra*, La Poste a l'obligation de maintenir un réseau d'au moins 17 000 points de contact. Pour réduire ses charges, elle a engagé au cours des 15 dernières années une politique de transformation de ses bureaux les plus isolés en « points partenaires ».

Les 9 525 points de contact du groupe qui étaient gérés en partenariat en 2021 développent la proximité et l'accessibilité aux services postaux les plus courants. Après 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 des dernières années est présentée ci-dessous.

Evolution physique du Réseau La Poste	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2017-2021		Evolution 2020-2021	
							Valeur	Relative	Valeur	Relative
Nombre de points relevant de la mission d'aménagement du territoire	17 098	17 083	17 020	17 001	17 021	17 285	-77	-0,5%	20	0,1%
dont bureaux en propre	8 554	8 290	7 948	7 682	7 496	6 965	-1 058	-12,4%	-186	-2,4%
dont points partenaires	8 544	8 793	9 072	9 319	9 525	10 320	981	11,5%	206	2,2%
" La Poste Agence Communale "	5 917	6 054	6 184	6 337	6 441	6 926	524	8,9%	104	1,6%
" La Poste Relais "	2 627	2 739	2 888	2 982	3 084	3 394	457	17,4%	102	3,4%

3.3 La diversification des activités

La Poste cherche également 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. En outre, le Groupe La Poste a fortement développé ses activités sur les segments express-international, colis, logistique et petits paquets import depuis le début des années 2010. La Poste a également développé de nouveaux services de proximité⁶. Si les relais de croissance 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 (hors filiales) représentaient ainsi environ 2 % du chiffre d'affaires total de La Poste maison-mère en 2021.

⁶ Les nouveaux services couvrent par exemple le portage de repas, l'économie circulaire (Recygo), ou encore l'efficacité énergétique (Action Habitat).

4 Le price cap de 2019-2022

Le *price cap* est fixé par décision de l'Arcep après examen de la proposition de La Poste ou, à défaut de proposition, d'office après l'en avoir informée. L'objectif général du *price cap* applicable sur la période 2019-2022 était d'encadrer la trajectoire tarifaire de l'entreprise (sur le périmètre du service universel), de manière à ce que celle-ci puisse maintenir son taux de marge sur toute la période du contrat, à condition de maîtriser l'évolution de ses charges à travers un effort de productivité.

L'Arcep a décidé d'un nouvel encadrement tarifaire pluriannuel fixé pour une période de 4 ans du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2022, prévoyant une augmentation annuelle moyenne des tarifs du service universel postal de 5 % en termes nominaux, compte tenu d'une baisse annuelle des volumes physiques de - 8,9 %.

Comme évoqué ci-dessus, plusieurs principes ont présidé à la construction du *price cap* 2019-2022 :

- « [l]’Arcep a pris en compte les coûts correspondant aux activités de service universel (y compris le coût relatif à l’obligation d’accessibilité de La Poste), ainsi qu’une contribution aux coûts généraux et de structure. Le maintien de l’équilibre financier sur ce périmètre implique, compte tenu d’une baisse des volumes économiques [...] et des efforts de productivité de La Poste, une évolution tarifaire annuelle moyenne égale à 5 % en termes nominaux⁷ » ;
- au-delà du service universel postal, 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 prévoyait une clause de révision à mi-parcours, activable à la demande de La Poste après instruction de la demande par l'Arcep « si les circonstances de droit ou de fait prises en compte pour la fixation du *price cap* applicable pour la période 2019-2022 venaient à être modifiées de manière significative au point de remettre en cause l'équilibre financier du service universel postal ». L'Arcep pouvait également procéder à son initiative à un réexamen du dispositif. Cette clause n'a pas été activée ;
- s'agissant du rythme de la consommation, la contrainte tarifaire s'appréciait en moyenne sur la période soumise à encadrement, ce qui en théorie n'interdisait pas à La Poste de réaliser la hausse totale consentie par le dispositif de la présente décision en une seule année. Cependant dans le dispositif *price cap* 2019-2022, l'Arcep « consid[érait] préférable que l'évolution des tarifs des prestations du service universel suive un rythme constant dont le niveau ne saurait donc dépasser 5 % par an en termes nominaux. »

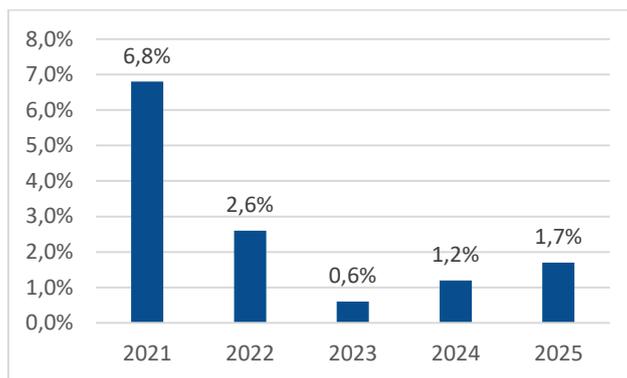
5 Le contexte sur la période 2024-2025 et le dispositif de régulation

5.1 Le contexte macro-économique

Les prévisions de la Banque de France parues en mars 2023⁸ font état d'une croissance du PIB réel de + 0,6 % en 2023, suivie d'une croissance légèrement plus élevée en 2024 et 2025 (+ 1,2 % et + 1,7 %).

⁷ Décision n° 2017-1252 en date du 26 octobre 2017.

⁸ <https://publications.banque-france.fr/projections-macroeconomiques-mars-2023>

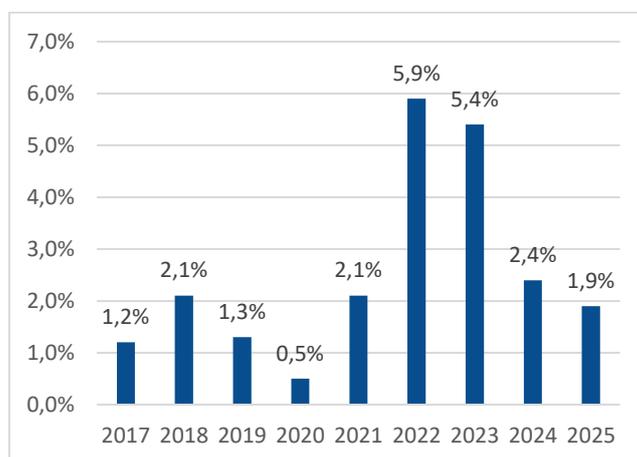


Graphique 1 : Evolution du PIB en France (source : Banque de France)

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

	2023	2024
Commission européenne	0,6%	1,4%
FMI	0,7%	1,3%

En 2022, l'inflation a connu une hausse brutale, en rupture avec les tendances précédentes : elle est passée de 2,1 % en 2021 à 5,9 % en 2022. Cette forte inflation devrait se poursuivre en 2023 avec un taux prévu à 5,4 %, avant de reculer en 2024 et 2025 (+ 2,4 % en 2024 et + 1,9 % en 2025).



Graphique 2 : Evolution de l'inflation en France (source : Banque de France)

Cette forte inflation, en rupture nette avec la période précédente, n'est pas sans incidence sur la fixation du prochain encadrement tarifaire. En particulier, l'inflation, qui devrait rester à un niveau élevé en 2023, est susceptible d'avoir un impact significatif sur les charges supportées par La Poste en 2024.

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

5.2.1 Evolution des volumes postaux

Le courrier égrené timbre-poste, à destination des particuliers, connaît une décroissance tendancielle continue depuis le début des années 2010. Le nombre d'envois égrenés a ainsi chuté de 41 % sur la période 2009-2021, soit une baisse moyenne de - 8,5 % par an avec une forte accélération lors de la crise sanitaire (- 20 % en 2020).

Le courrier industriel, qui constitue une part importante des volumes de courrier relevant du service universel postal, est caractérisé par une demande particulièrement concentrée, émanant principalement de grands émetteurs, dont la baisse des envois est un risque non négligeable pour la pérennité du service universel postal. A ce jour, si les volumes de courrier industriel ont subi des baisses moins fortes que ceux du courrier égrené, leur baisse reste significative. Entre 2009 et 2021, les volumes ont baissé de - 4,5 % en moyenne par an, traduisant une dématérialisation croissante quel que soit le secteur d'activité.

En outre, La Poste prévoit une baisse des volumes physiques sur la période 2023-2025, à savoir après mise en œuvre de la nouvelle gamme courrier, dans la continuité des baisses observées sur la période 2017-2022 (- 8,9 % par an en moyenne sur cette dernière période). L'effet de la nouvelle gamme courrier sur les volumes n'est pas encore connu, faute de données représentatives depuis sa mise en œuvre au 1^{er} janvier 2023.

Question 1 : Si vous avez recours aux produits du service universel postal, sur quels éléments votre consommation est-elle basée ? Dans quelle proportion votre consommation est-elle susceptible d'évoluer à moyen terme ? Quelle est votre perception de la nouvelle gamme courrier et comment la mise en œuvre de la nouvelle gamme courrier affecte-t-elle votre consommation ?

5.2.2 Evolution des charges de La Poste

Malgré les efforts de réduction des coûts réalisés par La Poste depuis plusieurs années, le compte du SU est déficitaire depuis 2018 (- 365 millions d'euros) et ce déficit s'est significativement accentué en 2020 (- 790 millions d'euros). Cette mission de service public a été compensée à hauteur de 520 millions d'euros par l'Etat en 2021 mais le compte du service universel est déficitaire à - 617 millions d'euros en 2021 et à - 97 millions d'euros après compensation. Il devrait rester déficitaire en 2022.

La mise en place de la nouvelle gamme courrier devrait permettre à La Poste de faire des économies liées au transport et au traitement de courrier à partir de l'année 2023 (voir partie 3.2). Au global, ces charges restent toutefois très dépendantes des obligations de service public, et notamment des obligations liées au service universel postal.

5.3 Dispositif d'encadrement tarifaire envisagé pour la période 2024-2025

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 adopté en 2022 une décision permettant notamment de disposer d'une présentation des comptes du service universel postal en coûts complets⁹ ;
- 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.

b) L'encadrement tarifaire des prestations du service universel

L'Arcep dispose de compétences en matière de régulation tarifaire du service universel postal. Elle privilégie une régulation par *price cap*, qui apporte à l'opérateur une visibilité tarifaire pluriannuelle. En particulier, cet exercice, qui porte sur la période 2024-2025, 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 déficit du compte de la mission de service universel, de baisse des volumes et d'inflation des charges, l'objectif du dispositif de *price cap* est d'encadrer la trajectoire tarifaire de l'entreprise sur le périmètre du SU, de manière à maintenir le déficit (après compensation) à un niveau inférieur à celui de l'année 2021 qui a conduit à la mise en place d'une compensation de l'Etat, à condition que La Poste maîtrise l'évolution de ses charges à travers un effort de productivité. Autrement dit, le dispositif de *price cap* acte un partage, une fois la compensation de l'Etat prise en compte, des efforts entre l'entreprise (baisse des charges) le consommateur (hausse des prix).

Le dispositif envisagé par l'Arcep encadre le prix du panier global des produits qui composent le service universel. La Poste est libre d'organiser l'évolution des prix de chacun des produits qui composent ce panier, dès lors que le prix du panier 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 ces principes appellent-ils de votre part ? Existe-t-il selon vous des produits du service universel postal qui nécessiteraient une attention particulière du point de vue tarifaire ?

5.3.2 Modalités pour la période 2024-2025

La période qui s'ouvre en 2024 pourrait se dérouler, du point de vue de l'encadrement tarifaire des prestations du service universel, dans la continuité des précédents encadrements. L'Arcep propose de retenir les modalités suivantes :

⁹ Décision n° 2022-0919 en date du 25 mai 2022 relative aux règles de comptabilisation et aux restitutions comptables réglementaires de La Poste, en application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques.

- les prévisions en termes de volumes et d'efforts de productivité de La Poste permettent d'envisager qu'une évolution des tarifs hors effet inflation proche de l'évolution retenue pour la période d'encadrement précédente permettrait de maintenir le déficit du compte du service universel après compensation à un niveau inférieur à celui de l'année 2021 ;
- la contrainte tarifaire du *price cap* s'apprécie en moyenne sur la période soumise à encadrement, ce qui n'interdit pas à La Poste de réaliser des hausses différenciées selon les années. Toutefois, l'Arcep considère souhaitable d'éviter des hausses annuelles trop différenciées ;
- compte tenu de l'instabilité du contexte économique, il apparaît également nécessaire de prévoir une clause , qui pourrait être activée à l'initiative de l'Arcep ou de La Poste, permettant de revoir le dispositif si les circonstances de droit ou de fait prises en compte pour la fixation de l'encadrement tarifaire applicable pour la période 2024-2025 venaient à être modifiées de manière significative.

Le détail du dispositif envisagé est décrit en annexe.

Question 3 : Quels commentaires de votre part le projet de dispositif envisagé par l'Arcep pour la période 2024-2025 appelle-t-il ?

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

6.1 Le dispositif

6.1.1 La période

Le dispositif porte sur la période 2024-2025, soit deux ans.

6.1.2 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 6.4.

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

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

où X est le plafond fixé à l'évolution nominale sur la période du prix du service universel.

6.1.3 La valeur du facteur X

Le facteur X est égal à XX % sous les hypothèses suivantes :

- inflation = XX % en 2023, XX % en 2024 et XX % en 2025 ;
- évolution des volumes économiques = - XX % par an.

Le plafond fixé à l'évolution pluriannuelle des tarifs du service universel postal est donc égal à XX % sur la période.

6.1.4 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 :

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

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.

6.1.5 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 pondérant les quantités physiques d'objets par les prix :

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

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

$$\dot{q}_n = \frac{1 + \dot{r}_n}{1 + \dot{p}_n} - 1$$

C'est cette dernière formule qui sera utilisée, à partir des revenus du panier du service universel issus de la restitution réglementaire R7¹⁰ et retraités des effets ne relevant pas des prix (Stockage et philatélie, sur- ou sous-affranchissement, différentiel tarifaire, contrats commerciaux).

6.2 Révision du dispositif

Au terme de la première année d'exercice du présent dispositif, La Poste pourra adresser à l'Arcep une demande de modification totale ou partielle de celui-ci, si les circonstances de droit ou de fait prises en compte pour la fixation de l'encadrement tarifaire applicable pour la période 2024-2025 venaient à être modifiées de manière significative au point de remettre en cause les prévisions retenues lors de la fixation de l'encadrement tarifaire.

Une telle demande pourra notamment être adressée à l'Arcep si l'indice des prix à la consommation constaté était significativement différent de l'indice prévu, si La Poste observe une décroissance des volumes de courrier significativement différente de l'hypothèse retenue dans la présente décision, ou si les textes qui encadrent l'usage du courrier à des fins administratives ou commerciales évoluent dans un sens susceptible d'accroître sensiblement la baisse des volumes postaux.

Dans le cadre de l'instruction de cette demande, l'Arcep pourra recueillir auprès de La Poste l'ensemble des informations qu'elle juge pertinentes.

L'Arcep peut également procéder à son initiative à un réexamen de ce dispositif à l'issue de sa première année d'exécution.

6.3 Le reporting

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

¹⁰ Cette restitution réglementaire est définie par la décision n° 2012-0207 de l'Arcep en date du 14 février 2012 relative aux restitutions comptables réglementaires de La Poste, en application de l'article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques.

- un compte du service universel en coûts complets, c'est-à-dire intégrant le coût de l'obligation d'accessibilité de La Poste, ainsi qu'une contribution aux coûts généraux et de structure ;
- une évaluation du panier de consommation des ménages en services postaux ;
- une statistique annuelle du nombre d'objets et de chiffre d'affaires correspondant aux envois des 20 plus grands émetteurs de courrier industriel ;
- un bilan des trajectoires de produits et de charges réalisées au périmètre du groupe et des comptes réglementaires.

Afin de maintenir une bonne capacité d'anticipation sur les tendances d'évolutions des volumes, La Poste communiquera également chaque trimestre la statistique trimestrielle du nombre d'objets ou de produits selon le format rappelé ci-dessous.

Nombre de jour de distribution
LETTRE RAPIDE et ASSIMILES
dont égrené (yc e-lettre rouge, Lettre Service Plus)
dont égrené entreprise (yc lettre performance, post-réponse J+2)
dont industriel (yc lettre performance eN, G2, G2 premium)
LETTRE VERTE et SUIVIE
dont égrené (yc PAP)
dont égrené entreprise
dont industriel (yc LVn, G3, G3 Premium)
ECOPLI et ASSIMILES
dont égrené entreprise (yc post-réponse éco)
dont industriel (yc eN, EGC, G4, G4 Premium)
MD
LR
International (Import et Export, SU et HSU)
PRESSE
Colis (SU et HSU)
AUTRES (yc élections)
dont élections
SOUS TOTAL (Tout sauf International et Colis)
TOTAL

6.4 La composition synthétique du périmètre d'encadrement du service universel postal

1. Lettre rapide et assimilés
 - a. Timbre-poste
 - b. A usage des entreprises
 - c. Semi-industrielle
 - d. Industrielle
2. Lettre Verte
 - a. Timbre-poste
 - b. A usage des entreprises
 - c. Semi-industrielle
 - d. Industrielle
3. Ecopli
 - a. A usage des entreprises
 - b. Semi-industriel
 - c. Industriel
4. Lettre suivie
 - a. Timbre-poste
 - b. A usage des entreprises
5. Publipostage
 - a. Non industriel
 - b. Industriel
6. Lettre recommandée et valeur déclarée
 - a. Courrier international export
 - b. Presse du service universel
 - c. Colis du service universel hors import
 - d. Gamme « mobilité »

Rappel des questions

Question 1 : Si vous avez recours aux produits du service universel postal, sur quels éléments votre consommation est-elle basée ? Dans quelle proportion votre consommation est-elle susceptible d'évoluer à moyen terme ? Quelle est votre perception de la nouvelle gamme courrier et comment la mise en œuvre de la nouvelle gamme courrier affecte-t-elle votre consommation ?

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

Question 3 : Quels commentaires de votre part le projet de dispositif envisagé par l'Arcep pour la période 2024-2025 appelle-t-il ?