



# Modèle d'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire de La Poste Réponse d'UPS

Septembre 2013



## I. Introduction

Le travail de régulation est une tâche très complexe et cela quel que soit le domaine ou le type d'activités en question. En effet, il faut, à partir d'un cadre réglementaire plus ou moins défini, déterminer le bon niveau de régulation, disposer de la méthodologie et des outils appropriés et pour finir bénéficier de l'information idoine.

Cependant, il ne faut pas ignorer que la régulation s'intègre également dans une vision, ou tout du moins, une volonté politique qui détermine, en partie, ses objectifs. Or, il semble opportun de s'interroger sur la politique choisie par les institutions françaises notamment en matière de couverture du territoire. Puisque le travail de l'ARCEP s'appuie sur un cadre européen mais également sur un ensemble de dispositions votées par le législateur national.

Notre questionnement repose sur le rapport de la Cour des comptes de 2010 qui met en évidence un certain nombre d'inefficiences dans le secteur postal et notamment en matière d'infrastructure. En effet, les choix français quant à l'aménagement du territoire et plus particulièrement dans les zones « moins denses » font l'objet d'une évaluation assez négative. De plus, il apparaît que l'Etat « subventionne » un réseau qui existerait sans l'obligation légale de couverture du territoire.

La prise en compte des évolutions récentes de la stratégie du groupe La Poste, rend cette « mission d'aménagement du territoire » d'autant plus contestable. En effet, ce dernier développe, en parallèle, et de sa propre initiative, un réseau de relais qui serait déjà composé de 6000 points<sup>1</sup>. Ces 6000 points relais s'ajoutent aux 17 000 points de contact existants (et d'une certaine manière les concurrencent), ce qui fait au total pour le groupe La Poste 23 000 points de contact quand la concurrence ne parvient pas à en réunir 5000.

Ces différents éléments sont développés dans ce qui suit, nous reviendrons également, ensuite, sur la méthodologie proposée par l'ARCEP et les hypothèses choisies pour construire le modèle.

## II. Efficacité et opportunité de la mission d'aménagement du territoire

### II.1. Un réseau volontairement surdimensionné

La Poste dispose de 17 000 points de contact sur l'ensemble du territoire. Ils se décomposent en, environ, 10 000 bureaux de poste et 7000 points d'accès, eux-mêmes, décomposés en 5000 agences postales communales et 2000 relais postes commerçants<sup>2</sup>. Concernant les agences postales communales, si l'ARCEP, dans la présente consultation, évoque les conventions signées entre les mairies et La Poste, elle omet de dire que les municipalités peuvent mettre à disposition de cette dernière des locaux et des agents territoriaux.

---

<sup>1</sup> Information fournie par J. P. Bailly, le 3/07/2013 lors de son audition par la Commission des affaires économiques à l'Assemblée Nationale (voir [http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-eco/12-13/c1213099.asp#P5\\_180](http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-eco/12-13/c1213099.asp#P5_180))

<sup>2</sup> Selon la Cour des comptes en 2009, les 17 000 points de contact se répartissent ainsi : 10 574 bureaux de poste, 4 600 agences postales communales et 1 826 relais poste commerçants.



Il se dégage des divers écrits sur le sujet que ces 17 000 points de présence sont la conséquence d'une obligation réglementaire relative à l'aménagement du territoire. Et que, dès lors, il est légitime qu'en échange La Poste bénéficie d'abattements fiscaux (impôts locaux), pour un montant d'environ 170 millions d'euros<sup>3</sup>.

La Cour des comptes voit les choses différemment puisque, selon elle, **les obligations réglementaires françaises<sup>4</sup> n'impliqueraient « que » 14 000 bureaux de poste**. Elle précise également que « sans critère de temps de trajet imposé, et avec une obligation de distance maximale de 10 kms au lieu de 5 kms, **le réseau prescrit par le service universel communautaire n'exige qu'un peu plus de 7 300 points de contact** » (p. 9).

La Poste indique de son côté que, selon ses simulations, si son réseau était basé sur une optimisation commerciale de son activité, **3000 points de contact seraient suffisants** (Cour des comptes, 2010, p. 41).

On peut donc se poser la question, pourquoi 17 000 points de présence ? En réalité, la loi du 9 février 2010 a validé les 17 000 points de contact de La Poste, **non pas pour marquer un objectif, qualitatif, de service public, mais bien pour entériner une situation préexistante. La Poste a déployé tous ces points de présence avant l'obligation légale.**

Il en résulte des surcapacités qui se traduisent par une importante sous utilisation des infrastructures de La Poste. Et comme la Cour des comptes le souligne : « la quasi-totalité des points de contact en partenariat a une activité moyenne inférieure à une heure par jour. Ce constat n'est ni surprenant, ni critiquable car cette faible activité est la justification même de ces partenariats. **En revanche, il est moins acceptable que 10,6 % des bureaux de poste gérés directement par La Poste soient également dans ce cas** ».

Cette analyse date de 2010 à partir de données de 2009. On peut supposer qu'avec la dématérialisation de certains usages les choses ne se sont guère arrangées, voir ont empiré. Or, aucune remise en question, du groupe comme des pouvoirs publics, sur le nombre de points d'accès ne s'est faite jour.

*Figure 1. Points de contact ayant une activité inférieure à 30 minutes et 1 heure/jour (données 2009)*

2009	30mn	30mn à 1h	Total inférieur à 1 h	Total points ou bureaux	% inférieur à 1 h/jour
Partenariats	5 406	892	6 298	6530	96,4 %
Bureaux de poste	399	723	1 122	10 574	10,6 %

Source : La Poste dans rapport de la Cour des comptes, cité précédemment, juillet 2012.

<sup>3</sup> En réalité ces sommes sont injectées dans un fonds de péréquation. Mais il bénéficie uniquement à La poste puisque qu'il finance uniquement les infrastructures que le groupe utilise.

<sup>4</sup> « Les obligations de service public au titre de l'aménagement du territoire ne lui laissent pas une complète marge de manœuvre. Cette mission est ainsi définie dans la loi du 2 juillet 1990 : « Ces règles ne peuvent autoriser que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de cinq kilomètres, et de plus de 20 minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste ». Selon les simulations de La Poste, il aurait suffi de 14 000 points de contact environ pour satisfaire à ces critères de distance et de temps d'accès » rapport de la Cour des comptes, p. 9.

## II.2. Concurrence : une redondance qui pose question

**Malgré ces « surcapacités » structurelles**, La Poste étend aujourd'hui son réseau en créant des points relais. Elle disposerait d'environ **6000 commerces<sup>5</sup> affiliés (en plus des 17 000 points de contact dit « réglementaires »)** et **affirme en vouloir à terme 7500**. On peut s'interroger sur l'intérêt stratégique d'affilier des commerces, lorsque l'on a 17 000 points de contact ? Comment justifier la création d'un réseau clairement redondant (voir exemple des cartes de Paris et de Troyes en annexes) ?

Le groupe La Poste pourrait être tenté de répondre qu'il s'agit de s'adapter à la concurrence des points relais, qui seraient plus souples que les bureaux de poste, notamment du point de vu des horaires. Cependant, La poste a commencé à moderniser ses bureaux, ceux ayant bénéficié de cet investissement<sup>6</sup> sont désormais adaptés à ce type de demandes que ce soit sur le plan matériel comme sur le plan horaires. Et il n'y a aucune raison de penser que ce type d'évolutions ne soit pas possible dans l'ensemble des bureaux de postes. Par conséquent, il semblerait qu'une sous-optimisation de ses bureaux de poste soit intégrée à la stratégie du groupe, on peut même se demander si cela ne créer pas de nouveaux coûts pour ce dernier comme pour la collectivité.

De plus, du point de vu du recrutement des points relais, la démarche de La Poste ne soulève-t-elle pas un problème concurrentiel ? La Poste, qui détient 80% du marché du colis<sup>7</sup>, est en mesure d'offrir à ces commerces des volumes et des rémunérations bien plus importants que ses concurrents. Son efficacité du point de vus du recrutement des points relais en est la démonstration. Alors que les enseignes spécialisées ne parviennent pas à dépasser les 4500 points relais, La Poste a, en très peu de temps, réussi à en recruter 6000.

*Figure 2. Nombre de points relais disponibles dans les réseaux des principaux acteurs du marché*

Enseigne	La Poste	Kiala	Mondial Relais	Relais Colis
<b>Nombre de relais en France</b>	6000	4500	4300	4000

Source : sites internet des enseignes et déclarations de J.P. Bailly, Août 2013.

**Cet avantage concurrentiel ne pèse pas uniquement sur les activités de « relais », il impacte également les activités de livraison à domicile.** En effet, ces points d'accès sont autant de points disponibles pour les colis en instance (les colis non livrés, pour cause d'absence du destinataire, déposés dans le bureau de poste le plus proche), pour le transit mais aussi pour la collecte auprès de professionnels. Par exemple, pour ses offres aux professionnels, Chronopost revendique 15 000 points de contact (voir annexes), ce qui lui donne un avantage concurrentiel considérable sur tous les autres d'acteurs du monde du colis, puisque aucune

<sup>5</sup> Information fournit par J. P. Bailly, le 3/07/2013 lors de son audition par la Commission des affaires économiques à l'Assemblée Nationale (voir [http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-eco/12-13/c1213099.asp#P5\\_180](http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-eco/12-13/c1213099.asp#P5_180))

<sup>6</sup> J. P. Bailly lors de son audition parle de la rénovation des bureaux de poste, mais n'indique pas sur tous les bureaux en question, combien ont également adapté leurs horaires d'ouverture : « Nous nous étions également fixé pour objectif d'améliorer la qualité de service dans les bureaux de poste, en particulier en réduisant le temps d'attente. Sur ce plan, nous avons accompli une véritable révolution, puisque nous avons procédé à la rénovation de plus de 1 500 bureaux et fait quasiment disparaître les files d'attente. Le taux de satisfaction globale du public à la sortie des bureaux se situe entre 90 et 95 % ».

<sup>7</sup> Selon l'autorité de concurrence (décision du 12 mai 2011), La poste détenait, en 2009, 80% du marché du colis. Alors même que le groupe affirmait détenir autour de 60% du marché.



entreprise n'a réussi à atteindre et dépasser les 5000 points de contact et aucune ne bénéficie de « bureaux de poste », i. e. d'une infrastructure et d'un personnel spécialisé et dédié aux uniques activités postales.

Au delà de ces problèmes concurrentiels, qui doivent être expertisés, dans la mesure où se réseau implique de nouveaux coûts mais aussi qu'il entre en concurrence avec un réseau postal, soutenu par des fonds publics, il nous semble nécessaire que l'ARCEP expertise son impact sur les coûts du service universel.

**L'ensemble des éléments développés ci-dessus nous conduit à l'interrogation suivante : dans la mesure où le réseau de 17 000 points d'accès préexistait au texte l'imposant, que le réseau souffre d'importantes surcapacités et que malgré cela La Poste développe, de son propre chef, un nouveau réseau, redondant, de points relais, comment justifier les dispositions relatives à la mission de service public ? Et comment justifier les aides financières qui l'accompagnent<sup>8</sup> ? D'autant plus que la Cour des comptes affirmait en 2010 que les 9900<sup>9</sup> points de contact ruraux représentaient en 2009 une faible charge pour La Poste<sup>10</sup>. Et avec la transformation de certains bureaux en agences postales communales ou en relais postes commerçants, cela n'a pu que s'améliorer<sup>11</sup>.**

**Ces questions sont d'autant plus importantes que ces surcapacités ont un impact sur la concurrence dans le marché du colis.**

### III. Consultation

Comme nous l'avons démontré dans la partie précédente, il semble difficile de justifier la politique française d'aménagement du territoire et ses implications comme les aides publiques dont bénéficie, en échange, le Groupe La Poste. D'ailleurs, ces mêmes éléments impliquent de s'interroger sur le coût réel du service universel.

Néanmoins, nous souhaiterions, malgré tout, ajouter quelques commentaires sur la méthode proposée par l'ARCEP pour évaluer les coûts de cette mission de couverture du territoire dans la mesure où elle semble nier une réalité économique qui porte aujourd'hui préjudice au marché du colis : l'infrastructure de la Poste donne à l'ensemble du groupe et à ses filiales un important avantage concurrentiel qui n'est capturé nulle part.

---

<sup>8</sup> Pour information l'aide est d'environ 170 ME sous forme de réduction d'impôts locaux et s'additionne à de nombreuses autres aides comme les 240 ME pour l'acheminement de la presse, 235 ME pour l'accessibilité bancaire et 270 ME de CICE.

<sup>9</sup> Il serait aujourd'hui 10 957 voir

[http://www.amf.asso.fr/document/fichier.asp?FTP=AMF\\_10214\\_CONTRAT\\_DE\\_PRESENCE\\_TERRITORIALE.pdf&ID\\_DOC=10214&DO T\\_N\\_ID=7](http://www.amf.asso.fr/document/fichier.asp?FTP=AMF_10214_CONTRAT_DE_PRESENCE_TERRITORIALE.pdf&ID_DOC=10214&DO T_N_ID=7) p. 20.

<sup>10</sup> « car, si les points de contact ruraux sont d'un poids faible dans l'activité (les 30 % des bureaux les plus petits ne pèsent que pour 1,7 % dans le chiffre d'affaires des guichets), leur contribution aux charges du réseau est en proportion relativement faible. Les 9 900 points de contact ruraux représentent 15 % des charges et 10 % des effectifs » p. 44, rapport précédemment cité.

<sup>11</sup> A partir des déclarations de JP. Bailley on peut estimer qu'au moins 1000 bureaux de poste sont devenus des points de contact entre 2009 et 2013. « Le contrat 2008-2012 a été caractérisé par le ralentissement du rythme de transformation des bureaux de poste en relais de poste et en agences postales communales, dont le nombre annuel est passé de 500 au début de la période à moins de 200 au cours des dernières années » audition précédemment citée.



### III.1. *Quels revenus ?*

Le coût de l'aménagement du territoire est un coût net, ce qui signifie que l'on ôte aux coûts constatés les revenus générés par les infrastructures évaluées. Si les activités bancaires, elles-mêmes aidées (voir précédemment), sont, semble-t-il, plus ou moins intégrées dans ce travail d'évaluation, certaines paraissent absentes. On peut citer l'activité télécom (téléphonie mobile et offre ADSL) mais aussi l'utilisation des bureaux de postes par d'autres activités commerciales (et en concurrence) du groupe La Poste ou de ses filiales. **Par exemple**, Chronopost utilise les bureaux de poste pour diverses opérations, la collecte de colis<sup>12</sup>, la vente de service, le dépôt de colis non livrés (en instance), etc.

Certains revenus donnent lieu à des encaissements (exemple : achat d'un téléphone portable avec un forfait de téléphonie mobile), sont-ils capturés dans l'enregistrement des recettes « postales »<sup>13</sup>, ou dans d'autres lignes ? Dans ce dernier cas, sont-elles communiquées au régulateur ?

Les différents services qui ne donnent pas lieu à un encaissement, comme l'usage des infrastructures de La Poste pour les colis en instance, donnent probablement lieu (ce qui est en réalité nécessaire) à une convention entre La Poste et les autres filiales du groupe. Convention qui implique un paiement<sup>14</sup>. **Si ce type d'activités est exercé dans les points de contact intégré à la mission d'aménagement du territoire (qui comprend des milliers de bureaux de postes), de quelle manière les revenus qu'ils génèrent sont pris en compte, s'ils le sont, dans le calcul de ce coût net ?**

### III.2. *Avantages immatériels*

Il semble difficile de ne pas tenir compte des avantages immatériels. Et il ne s'agit pas seulement de prendre en compte l'effet publicité, comme le propose l'ARCEP, mais également l'effet image de marque. Il ne faut pas négliger que si La Poste bénéficie d'une certaine popularité de part son importante présence sur le territoire, elle bénéficie également d'un autre effet que l'on pourrait appeler de « légitimité ». En effet, compte tenu de son passé de monopole public, couplé à cette importante présence physique, La Poste reste naturellement, comme par un réflexe conditionné, l'enseigne qui vient à l'esprit du grand public quand il s'agit d'acheter une prestation « postale » ou de messagerie.

---

<sup>12</sup> Voir annexe 1.

<sup>13</sup> Evoquez page 9 de la présente consultation.

<sup>14</sup> Si on reste sur l'exemple de Chronopost, ce dernier doit probablement payer à La Poste l'usage de ses infrastructures et de ses salariés.



## Annexe 1. Exemples de redondances

Légende :



**Bureaux de poste**

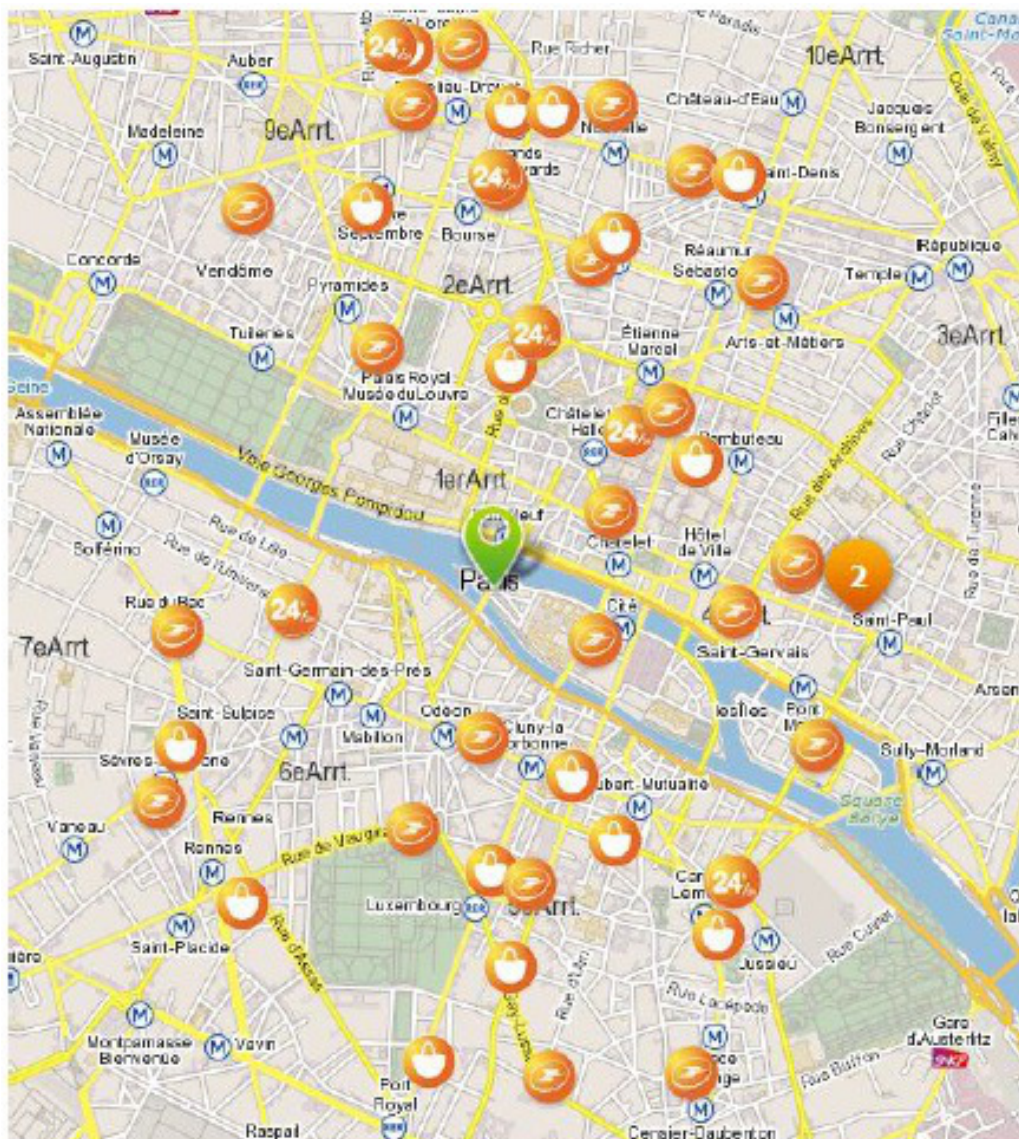


**Points relais**



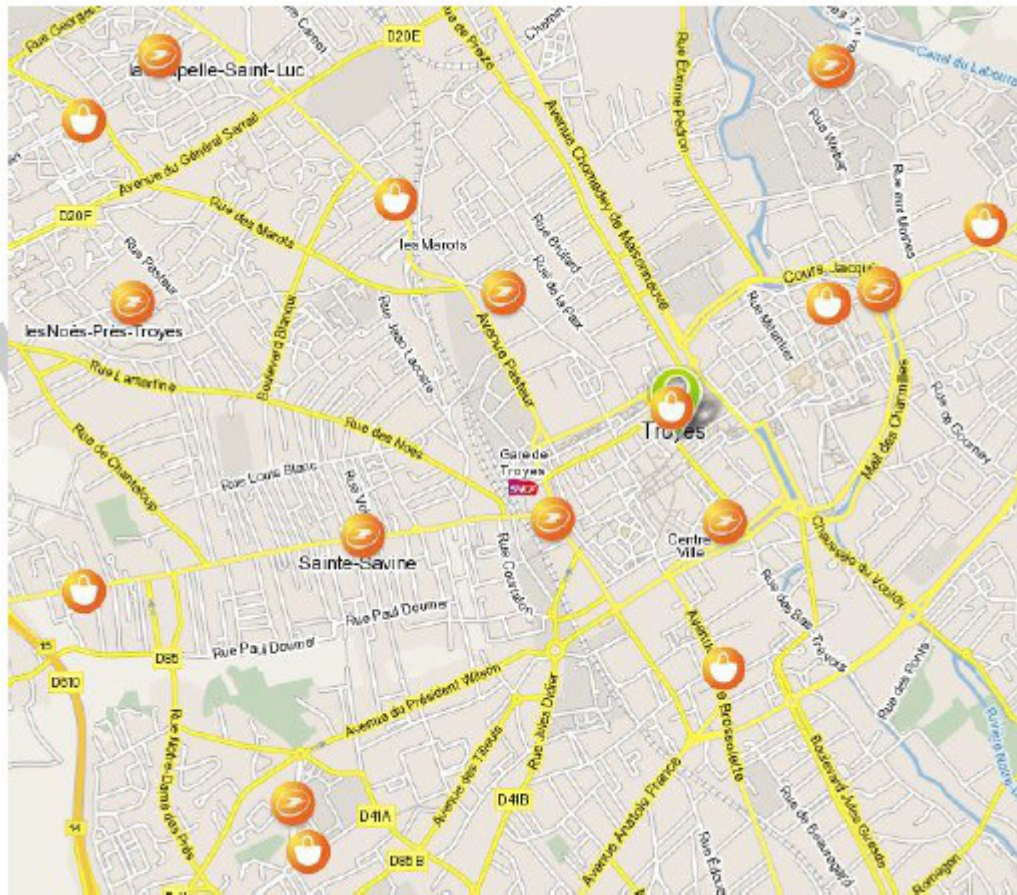
**Espace cityssimo**

Paris





## Troyes







## Annexe 2.

### Publicité Chronopost



# PROGRAMME AVANTAGES PME



## CHRONOPOST INTERNATIONAL®

### Une solution pour vos envois express adaptée à votre entreprise

**Une large gamme de solutions pour vos envois :**  
vos colis livrés partout en France métropolitaine le lendemain matin\* et partout dans le monde dans les meilleurs délais

**Livraison des professionnels et des particuliers**

**Des collectes adaptées à vos besoins :**  
enlèvement, collecte, dépôt dans l'un des 15000 points de dépôt.



Une offre dédiée aux PME / TPE

#### Des tarifs préférentiels



**Remises évolutives**  
jusqu'à 45% de remise suivant votre activité, appliquée sur le montant total de vos envois nationaux et internationaux.

**Sans engagement**  
frais de gestion de 15€, gratuit à partir de 150€ en absence d'activité aucun frais ne vous sera facturé.

Une facture unique en fin de mois