



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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSULTATION PUBLIQUE

7 décembre 2020 – 7 janvier 2021

Actualisation de la modélisation du réseau accessible de La Poste

7 décembre

AVERTISSEMENT

L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ci-après « l'ARCEP » ou l'« Autorité ») met en consultation publique l'actualisation proposée par La Poste du modèle permettant de définir le réseau accessible, sur lequel s'appuie l'évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire.

L'avis des personnes intéressées est sollicité sur ce document. Les commentaires doivent être transmis à l'ARCEP avant le 7 janvier 2021 :

- de préférence par courriel à l'adresse upa@arcep.fr ;

- ou par courrier à l'attention de :

Madame Anne YVRANDE-BILLON

Directrice Economie, Marchés et Numérique

ARCEP

14 rue Gerty Archimède

75613 PARIS CEDEX 12

Il sera tenu le plus grand compte des commentaires publics transmis à l'ARCEP, les principes décrits dans le présent document pouvant évoluer, en tant que de besoin, au vu des contributions reçues.

Dans un souci de transparence, l'Autorité publiera l'intégralité des commentaires qui lui auront été transmis, à l'exclusion des parties couvertes par le secret des affaires. Les contributeurs sont invités à limiter autant que possible les passages couverts par le secret des affaires et, le cas échéant, à reporter dans une annexe spécifique les éléments qu'ils considèrent en relever.

Ce document est disponible en téléchargement sur le site <http://www.arcep.fr>.

Pour toute information complémentaire, il est possible de contacter l'ARCEP à l'adresse suivante upa@arcep.fr.

Introduction

Les évolutions démographiques et économiques des territoires rendent obsolète la méthode de sélection des points du réseau accessible de La Poste initialement définie en 2007, en ce que les points ainsi sélectionnés ne répondent plus aux critères définis par le cadre légal. Dans ce contexte, La Poste a proposé une actualisation de cette méthode, qui a fait l'objet d'échanges entre La Poste et l'Arcep.

L'Arcep souhaite, dans le cadre de cette consultation publique, recueillir l'avis des acteurs du secteur sur le modèle proposé, sur lequel s'appuie son évaluation du coût net de la mission d'aménagement du territoire de La Poste.

Après un bref rappel du cadre légal et du contexte réglementaire **(1)**, ce document présente la nouvelle méthode proposée par La Poste permettant d'actualiser les réseaux de service universel (ci-après « réseau accessible ») et de présence postale territoriale (ci-après « réseau complémentaire) **(2)**.

1 Contexte

1.1 Rappel du cadre légal

Le dimensionnement du réseau de points de contact de La Poste est soumis à deux obligations, l'une découlant de la contrainte d'accessibilité du service universel postal¹ (i) et l'autre relevant de la mission de présence postale territoriale (ii) :

- i. L'article R. 1-1 du code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE ») prévoit 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 que :
 - a. 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,
 - b. toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants.
- ii. L'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée dispose en outre que « *La Poste contribue, au moyen de son réseau de points de contact, à l'aménagement et au développement du territoire national, en complément de ses obligations de service universel* » et prévoit que le réseau de La Poste compte au moins 17 000 points de contact

¹ Le service universel postal est défini comme « *une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs* », par la Directive 97/67/CE concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service. En France, le service universel postal concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire. Il est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. L'article L. 1 du code des postes et des communications électroniques définit les contours du service universel qui comprend notamment :

- une levée et une distribution 6 jours sur 7 sur l'ensemble du territoire national ;
- des envois de correspondances jusqu'à 2kg ;
- des envois de colis postaux jusqu'à 20kg ;
- la mise en œuvre d'une péréquation tarifaire pour les envois égrenés ;
- des critères d'accessibilité des points de contact.

répartis sur le territoire français. Il précise également que, « *sauf circonstances exceptionnelles, 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 vingt minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste* ».

Schématiquement, le réseau de La Poste se compose donc, sur le plan conceptuel, des deux réseaux suivants :

- Le réseau dit « accessible » ou « de service universel », déterminé par les contraintes du service universel postal ;
- Le réseau dit « complémentaire », déterminé par les dispositions de l'article 6 de la loi du 2 juillet 1990 susmentionnée.

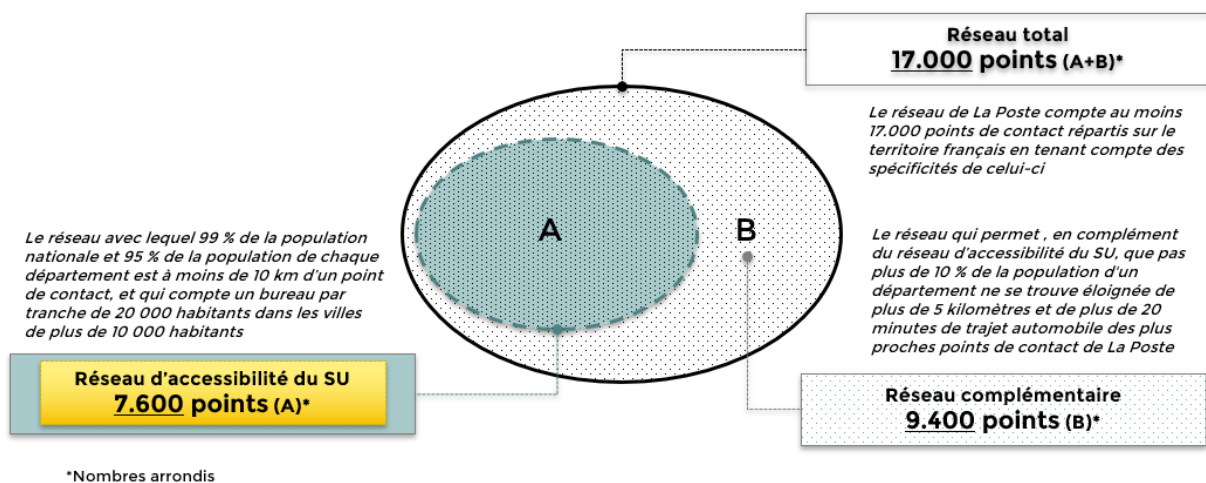


Figure 1 : Réseaux accessible et complémentaire de La Poste en 2019²

Le réseau « complémentaire » est ainsi défini, au plan conceptuel, comme le complémentaire du réseau accessible au sens mathématique du terme : les points de contact du réseau complémentaire correspondent à la différence entre les 17 000 points de présence territoriale prévus par la mission d'aménagement du territoire et les points de contact relevant du réseau de service universel, qui sont quant à eux sélectionnés au sein des points de présence de La Poste au travers d'une modélisation, objet de la présente consultation.

Cette modélisation du réseau de points de contact de La Poste est utilisée par l'Autorité pour procéder chaque année à l'évaluation du coût net du maillage complémentaire permettant d'assurer la mission d'aménagement du territoire confiée à La Poste, conformément à l'article 6 de la loi du 2 juillet modifiée.

² La taille des différents réseaux est donnée ici à titre indicatif. Les ordres de grandeur tiennent néanmoins compte des derniers chiffres disponibles en 2019.

1.2 Les éléments justifiant l'actualisation de la modélisation du réseau

La répartition des points de présence entre réseau accessible et réseau complémentaire résulte d'une modélisation mise au point en 2007, qui n'a pas été actualisée depuis. Cette modélisation conduit à retenir un réseau accessible qui ne répond plus aux obligations définies par les textes. En particulier, le modèle actuel conduit à un réseau accessible pour lequel :

- 96 % de la population nationale se trouve à moins de dix kilomètres du réseau accessible (contre 99 % dans la loi) ;
- dans la moitié des départements, le critère de couverture de 95 % de la population n'est pas rempli³.

Par ailleurs, les évolutions démographiques et économiques qu'ont connues les territoires ces dix dernières années appellent aujourd'hui une actualisation de la modélisation du réseau accessible :

- les dix dernières années ont vu la poursuite de l'étalement des métropoles et *a contrario* de la désertification des territoires périphériques ou ruraux isolés ;
- la typologie des points de contact de La Poste a été modifiée, avec le développement des points gérés en partenariat (ci-après « points partenaires ») sur l'ensemble du territoire. ;

En outre, les techniques cartographiques se sont améliorées : celles-ci permettent de disposer aujourd'hui de données plus nombreuses et plus fines sur l'ensemble du territoire et de tenir compte, dans la modélisation des réseaux, de critères supplémentaires, plus à même de rendre compte des caractéristiques démographiques et économiques des territoires.

Au vu de ces différents éléments, il est proposé, au travers de la présente consultation publique, de **réviser la méthode de sélection des points de contact du réseau accessible** de manière à atteindre l'ensemble des objectifs d'accessibilité définis par les textes en s'appuyant sur **des critères démographiques et géographiques objectifs reflétant plus précisément la réalité des territoires**.

Cette actualisation du réseau accessible ne modifie pas l'étendue du réseau global de La Poste, constitué d'au moins 17 000 points de présence territoriale. Elle vise uniquement, en pratique, à opérer, à maillage identique, une nouvelle répartition, par nature théorique, des points de contact entre le réseau d'accessibilité et le réseau complémentaire, qui permette de répondre aux critères posés par le cadre légal auquel doit répondre le réseau accessible. Par construction, la configuration du réseau qui en résulte aura un impact sur le coût net lié à la mission d'aménagement du territoire de La Poste, qui relève d'une évaluation effectuée par l'Autorité à partir du réseau complémentaire.

³ Ces valeurs chiffrées correspondent au réseau accessible tel qu'il est modélisé aujourd'hui. Or, il ne s'agit que d'un réseau théorique, sous-ensemble du réseau total de La Poste. Si l'on prend en compte la totalité du réseau de La Poste, 99 % de la population nationale et 95 % de la population de chaque département se trouvent bien à moins de dix kilomètres d'un point de présence de La Poste.

2 L'actualisation du réseau accessible

La démarche d'actualisation du modèle proposée par La Poste et soumise à consultation publique par l'Arcep poursuit trois objectifs principaux :

- garantir le respect des seuils d'accessibilité, au plan national et pour chaque département, fixés par le cadre légal ;
- appliquer une méthodologie robuste, en utilisant les données et les outils cartographiques les plus fiables ;
- refléter la réalité des territoires, en particulier l'hétérogénéité de la répartition de la population.

Il est proposé d'actualiser la modélisation du réseau accessible en prenant en compte non seulement les critères d'accessibilité définis par le cadre légal, mais également la répartition de la population et des équipements et services des territoires et en procédant par un maillage progressif, des zones les plus denses vers les zones les moins denses (**2.1**). Il est également proposé, pour assurer la robustesse du modèle dans le temps, de tenir compte des évolutions démographiques anticipées à l'horizon 2030 (**2.2**). A chaque étape successive, des critères démographiques et des outils cartographiques actualisés sont utilisés pour identifier les points de contact. Cette nouvelle modélisation aura à la fois un impact sur le nombre de points sélectionnés dans le réseau accessible, mais aussi sur leur typologie et leur répartition sur tout le territoire afin de respecter les objectifs liés au réseau de service universel.

2.1 La prise en compte de la dispersion de la population et de l'activité économique des territoires

2.1.1 Présentation générale de la méthode

La méthode proposée pour définir le maillage du réseau d'accessibilité consiste à sélectionner des points de contact en procédant à un découpage fin du territoire qui tienne compte de la réalité démographique, administrative et économique. Elle repose sur des données démographiques officielles et publiques issues des bases de l'INSEE et sur des référentiels pérennes ayant une légitimité administrative, économique et sociodémographique (unités urbaines, territoires des bassins de vie, cantons...).

Schématiquement, la sélection des points de présence faisant partie du réseau accessible s'opère, des zones les plus denses vers les zones les moins denses, de la façon suivante :

1. sélection des points de contact dans les communes de plus de 10 000 habitants, par quartier ;
2. sélection des points de contact dans les unités urbaines de plus de 10 000 habitants ;
3. sélection dans les unités urbaines de moins de 10 000 habitants et les territoires de vie ;
4. dans les zones rurales, sélection des points de contact dans les pôles de proximité.

2.1.2 Sélection des points de contact dans les communes et les unités urbaines de plus de 10 000 habitants

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le nombre de points de contact du réseau accessible est d'abord déterminé par les obligations fixées par l'article R. 1-1 du CPCE selon lequel toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants.

Le modèle actualisé propose de sélectionner des points de contact des communes de plus de 10 000 habitants en tenant compte de la densité de population des quartiers formant les communes et de l'activité des bureaux de poste. Il s'agirait ainsi de sélectionner les points de contact dans les communes de plus de 10 000 habitants de la manière suivante :

- dans les communes suffisamment grandes pour être divisées en grands quartiers⁴, si des points de contact existent dans différents quartiers, alors les points sélectionnés seraient ceux situés dans les grands quartiers les plus peuplés ;
- dans le cas où la commune n'est pas divisée en grands quartiers ou si plusieurs points sont présents dans le même grand quartier, alors le(s) point(s) sélectionné(s) serait(en)t ceux ayant le temps d'activité du guichet le plus important.

L'application de ces critères, qui permet de répondre au critère d'accessibilité fixé le cadre légal pour les communes de plus de 10 000 habitants, conduit à sélectionner environ 2 000 points de contact

Le nouveau modèle de dimensionnement du réseau accessible propose également d'étendre l'application du critère s'imposant aux communes de plus de 10 000 habitants aux unités urbaines de plus de 10 000 habitants⁵. Cela amène à traiter chaque unité urbaine comme un ensemble à part entière, plutôt que de se concentrer uniquement sur la commune principale, sans prendre en compte les communes alentour faisant partie de son environnement économique.

Ainsi, la sélection des points de contact dans les unités urbaines de plus de 10 000 habitants s'opèrerait de la manière suivante : un point serait sélectionné par tranche de 20 000 habitants si la sélection effectuée précédemment dans les communes de plus de 10 000 habitants n'a pas déjà permis de remplir ce critère.

Afin de positionner les points de contact des unités urbaines, le modèle propose de tenir compte de l'hétérogénéité de la densité de population des communes composant les grandes unités urbaines en retenant l'indice suivant :

$$\text{Indice de la commune} = \frac{\text{Population de la commune}}{\sqrt{\text{Superficie de la commune}}}$$

L'extension du critère d'accessibilité des communes de plus de 10 000 habitants aux unités urbaines de plus de 10 000 habitants conduit à compléter le réseau accessible par plus de 400 points de contact.

⁴ La notion de grand quartier est définie par l'INSEE comme un groupement de plusieurs îlots contigus à l'intérieur d'une même commune. La taille des quartiers est très variable. Elle doit respecter certaines normes de population. Ainsi, une commune de 20 000 habitants n'est généralement pas découpée en plus de deux ou trois quartiers. De même, seules quelques communes de moins de 10 000 habitants sont découpées en quartiers.

⁵ La notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. Selon l'INSEE, une unité urbaine est « une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants ».

2.1.3 Sélection des points de contact dans les unités urbaines de moins de 10 000 habitants et les territoires de vie

Dans les zones du territoire hors des unités urbaines de plus de 10 000 habitants, le modèle de dimensionnement propose d'opérer la sélection des points de contact par territoire de vie, en première étape.

Les territoires de vie sont définis par l'INSEE comme un « zonage découpant les bassins de vie de plus de 50 000 habitants pour mieux rendre compte de la diversité de la qualité de vie au sein des territoires les plus urbanisés. S'affranchissant des limites des unités urbaines, les territoires de vie découpent ainsi les grands bassins de vie autour des pôles de services. La France métropolitaine est ainsi constituée de 2 677 territoires de vie ».

Pour chacun des 2 677 territoires de vie, une commune est définie comme pôle du territoire par l'INSEE. Avec la méthode proposée, un point de contact serait sélectionné dans chaque commune identifiée comme pôle d'un territoire de vie qui ne disposerait pas déjà d'un point de contact.

Cette première étape conduit à compléter le maillage du réseau accessible par plus de 1 400 points de contact.

Dans une deuxième étape, la sélection des points de contact du réseau accessible est complétée afin de s'assurer que chaque commune de plus de 2 000 habitants et chaque communauté de communes de moins de 10 000 habitants dans lesquelles aucun point de contact n'aurait encore été sélectionné dans les étapes précédentes soient représentées dans le réseau de service universel. Pour les communautés de communes de moins de 10 000 habitants où aucun point n'aurait encore été sélectionné, la méthodologie proposée consisterait à retenir comme point de contact du réseau accessible le point de contact situé dans la commune la plus peuplée.

Cette étape conduit à compléter le maillage du réseau accessible par près de 780 points de contact.

Enfin, la sélection est complétée pour chaque pseudo-canton⁶ n'ayant pas déjà un point de contact relevant du réseau accessible, en retenant le point de contact de la commune la plus peuplée du pseudo-canton.

Cette étape de dimensionnement conduit à compléter le maillage du réseau accessible par plus de 200 points de contact.

⁶ Le « Canton-ou-ville » (ou pseudo-canton) est un regroupement d'une ou plusieurs communes entières. Dans les agglomérations urbaines, chaque canton comprend en général une partie de la commune principale et éventuellement une (ou plusieurs) commune(s) périphérique(s). Dans ce cas, l'Insee considère la commune principale, entière, comme un pseudo-canton unique et distinct. Pour la (ou les) commune(s) périphérique(s), le pseudo-canton considéré est alors identique au vrai canton amputé de la fraction de la commune principale que comprend le vrai canton.

2.1.4 Sélection des points de contact dans les zones rurales

Afin de respecter les objectifs de couverture départementale et nationale de la population (95 % de couverture départementale et 99 % de couverture nationale), tout en tenant compte des écarts de densité de population et d'attractivité des territoires ruraux, il est proposé de recourir, dans les zones non encore couvertes, à un algorithme de sélection des communes les plus attractives en termes de population desservie et de services proposés, fonctionnant de la manière suivante :

- pour chaque point de contact identifié dans les zones non encore couvertes, la « population marginale de couverture » est estimée. Celle-ci correspond à la population couverte dans un rayon de dix kilomètres autour du point de contact étudié ;
- à chaque commune où se situe un point de contact est associé un « score d'attractivité », calculé à partir d'un indice composite qui tient compte de la population résidant à moins de deux kilomètres du point de contact (POP2KM) et du nombre d'équipements de la commune du point de contact⁷ (BPE) comme suit :

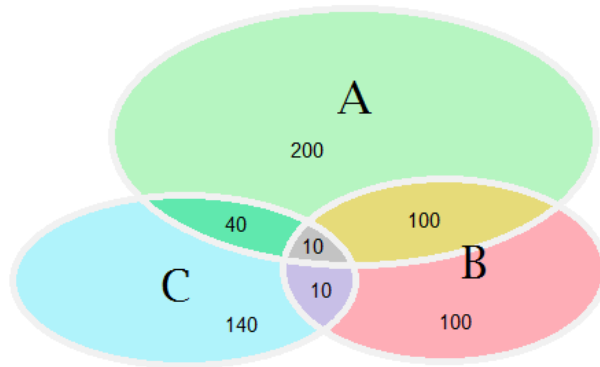
$$Score_attractivité = (1 + POP2KM) \times (1 + BPE)^8 ;$$

- le produit de cet indice et de la population marginale permet de calculer la « population marginale pondérée » ;
- l'algorithme procède ensuite par itérations : les premiers points inclus dans le réseau accessible sont ceux ayant la plus grande population marginale pondérée. Cette opération est répétée jusqu'à ce que le taux d'accessibilité de 95 % dans chaque département puis de 99 % à l'échelle nationale soit atteint. A chaque sélection, la population marginale pondérée est recalculée afin de déduire la population déjà couverte par les points sélectionnés aux itérations précédentes.

L'exemple suivant illustre le mode de sélection des points de contact du réseau accessible dans les zones rurales opérée par l'algorithme. Dans cette configuration simplifiée, trois points de contact A, B et C sont identifiés. Dans cet exemple, la population totale desservie par les trois points de contact s'élève à 600 personnes. Le point A dessert 350, le point B, 220 et le point C, 200.

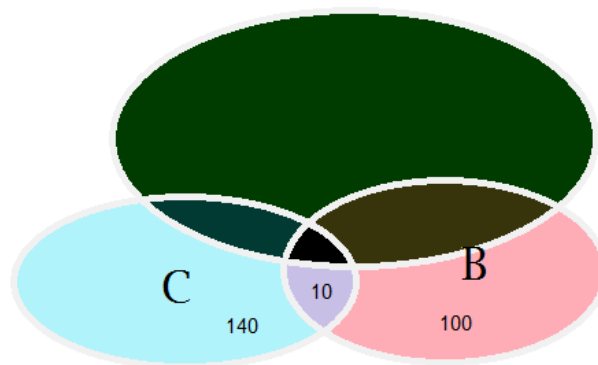
⁷ Référencés dans la base permanente des équipements de l'INSEE. La BPE couvre les domaines des services (marchands ou non), des commerces, de la santé et de l'action sociale, de l'enseignement, des transports, du tourisme et du sport - loisirs - culture.

⁸ Pour le calcul du score, les valeurs des paramètres POP2KM et BPE sont normalisées et sont comprises entre 0,01 et 1 en fonction de leur répartition par centile. Le score d'attractivité obtenu prend des valeurs comprises entre 1 et 4.



L'algorithme sélectionne tout d'abord le point de contact dont la population marginale est la plus importante (par souci de simplification, le score d'attractivité est ici égal à 1 pour tous les points, ainsi la population marginale est égale à la population couverte).

Le premier point sélectionné par l'algorithme est donc le point A. Une fois ce point sélectionné, l'algorithme ne tient plus compte de la population couverte par ce point de contact. La population totale restant à desservir s'élève désormais à 250 habitants avec 110 personnes desservies par le point B et 150 par le point C.



De manière à maximiser le nombre de personnes desservies par les deux points de contact restant, l'algorithme sélectionne ensuite le point C. Bien que plus petite au départ, cette zone dessert en effet davantage de personnes que la zone B.

Cette étape de dimensionnement conduit à compléter le maillage du réseau accessible par plus de 1 500 points de contact.

2.2 La population prise en compte dans le modèle

Pour tenir compte des évolutions démographiques à venir et renforcer la robustesse du modèle dans le temps, il est proposé de construire le modèle à partir d'une estimation de la population à l'horizon 2030.

Les éléments de modélisation seraient ainsi calculés à partir de la base de données de l'INSEE. Les données démographiques relatives à la population se fonderaient sur le recensement de la population le plus récent et, pour anticiper les besoins à venir, le modèle prendrait, pour chaque commune, la population maximale entre la population de référence actuelle et la population projetée en 2030.

Cette méthode par anticipation permettrait une meilleure stabilité du modèle dans le temps.

Cette hypothèse conduit à sélectionner plus de 100 points de contact supplémentaires.

Synthèse de l'actualisation du modèle de dimensionnement proposé

	<i>Communes de plus de 10 000 habitants</i>	<i>Unités urbaines de plus de 10 000 habitants</i>	<i>Unités urbaines de moins de 10 000 habitants et territoires de vie</i>	<i>Zones rurales</i>	<i>Total</i>
<i>Prise en compte des écarts de densité et de l'attractivité des territoires</i>	2 044	421	2 482	1 595	6 542
<i>Calibrage de la population à horizon 2030</i>	2 217	418	2 418	1 593	6 646

L'actualisation de la modélisation du réseau d'accessibilité du service universel de La Poste exposée ci-dessus appelle-t-elle des remarques de votre part ?