



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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSULTATION PUBLIQUE

15 avril 2025 – 13 mai 2025

**Caractéristiques de l'encadrement pluriannuel des
tarifs des prestations du service universel postal sur la
période 2026-2029**

15 avril 2025



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 13 mai 2025** un projet de décision relatif aux caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal sur la période 2026-2029.

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° 2023-1298 du 15 juin 2023¹ les caractéristiques de l'encadrement des tarifs de La Poste pour la période 2024-2025.

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, ainsi qu'à l'évolution de l'appareil industriel de La Poste. 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 2026-2029.

L'Autorité envisage d'adopter en juin 2025 une décision fixant les caractéristiques du nouvel encadrement tarifaire pour la période 2026-2029.

¹ https://www.arcep.fr/uploads/tx_gsavis/23-1298.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	7
1.2	L'encadrement tarifaire.....	7
1.2.1	La décision d'encadrement tarifaire sur la période 2024-2025	7
1.2.2	L'encadrement tarifaire pour la période 2026-2029.....	7
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	8
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 2024-2025	14
5	Le contexte sur la période 2026-2029 et le dispositif de régulation.....	15
5.1	Le contexte macro-économique	15
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	17
5.3	Dispositif d'encadrement tarifaire envisagé pour la période 2026-2029	17
5.3.1	Contexte de régulation et principes suivis par l'Arcep.....	17
5.3.2	Modalités pour la période 2026-2029.....	18
6	Annexe à la décision n° XXXX-XXXX : Modalités de l'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal.....	20
6.1	Le dispositif.....	20
6.1.1	La période	20
6.1.2	L'encadrement tarifaire.....	20
6.1.3	La valeur du facteur X	20
6.1.4	La mesure de l'évolution annuelle du prix du panier du service universel	20
6.1.5	La mesure de l'évolution des volumes	21
6.2	Révision du dispositif.....	21

6.3	Le reporting	22
6.4	La composition synthétique du périmètre d'encadrement du service universel postal	23

Consultation publique relative aux caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal sur la période 2026-2029

1 Introduction

1.1 Cadre juridique

A titre liminaire, l'article L. 2 du CPCE dispose que « *La Poste est le prestataire du service universel postal pour une durée de 15 ans à compter du 1^{er} janvier 2011* », soit jusqu'au 31 décembre 2025.

La Direction générale des entreprises a lancé le 7 mars 2025 pour une durée de 1 mois, une consultation publique sur la désignation du prestataire du service universel postal à compter du 1^{er} janvier 2026. La consultation indique notamment que « *l'Etat envisage[ait] [...] de renouveler le mandat du Groupe La Poste en tant que prestataire du Service universel postal pour 10 années supplémentaires soit jusqu'au 31 décembre 2035* ».

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 agré, 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 2024-2025

En application des dispositions de l'article L. 5-2 du CPCE rappelées ci-dessus, l'Arcep a défini par sa décision n° 2023-1298 du 15 juin 2023 les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal sur la période 2024-2025.

L'analyse de l'Arcep avait porté, d'une part, « *sur le résultat du compte du service universel postal en coûts complets* ». 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* était « *d'encadrer la trajectoire tarifaire de l'entreprise sur le périmètre du service universel, de manière à ne pas augmenter le déficit (après compensation) par rapport au niveau 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* ». D'autre part, cette analyse avait porté 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* ».

Dans un contexte de rationalisation et d'adaptation de l'outil industriel de La Poste, et en tenant compte de la baisse structurelle des volumes, l'Arcep avait ainsi plafonné à 17 % en termes nominaux la hausse moyenne des tarifs sur le périmètre du service universel postal sur la période 2024-2025 et à 10 % en termes nominaux la hausse tarifaire annuelle sur cette même période.

1.2.2 L'encadrement tarifaire pour la période 2026-2029

Dans le cadre de la fixation de l'encadrement des tarifs pour la période 2026-2029, 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 courrier et aux efforts de rationalisation et de réduction des coûts engagés par La Poste depuis plusieurs années. A l'occasion de cette consultation, l'Autorité présente le résultat de ses analyses et propose un dispositif d'encadrement tarifaire pour la période 2026-2029.

L'Autorité envisage d'adopter en juin 2025 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. Le service universel postal représente de l'ordre de 80 % du chiffre d'affaires de l'activité courrier et moins de 15 % du chiffre d'affaires de l'activité colis de La Poste. 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 pas 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* ». Au 30 juin 2023, sur les 16 985 points de contact² que comptait le réseau de La Poste, 6 689 étaient mobilisés pour satisfaire cette contrainte d'accessibilité du service universel postal. En complément de ce réseau, s'ajoutent 10 296 points déployés spécifiquement pour répondre à la mission d'aménagement du territoire qui incombe également à La Poste³.

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

² Au 31 décembre 2023, ce réseau de référence comprend 17 000 points.

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.

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

Au 1^{er} janvier 2023, le contenu du service universel postal a évolué significativement avec la mise en œuvre de la nouvelle gamme courrier du service universel postal, centrée sur le J+3. Le changement de gamme a impliqué 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 annuelle était égale à + 5 % en termes nominaux pour la période 2019-2022. Pour la période d'encadrement tarifaire 2024-2025, l'enveloppe tarifaire a été fixée à + 17 % en termes nominaux sur l'ensemble de la période, sans que la hausse tarifaire ne puisse dépasser 10 % sur l'une ou l'autre année. Le levier tarifaire est 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 2019 et 2025 ainsi que les évolutions des volumes économiques⁴ et l'inflation constatée.

⁴ L'évolution des volumes économiques correspond à l'évolution du chiffre d'affaires à prix constants.

	2019	2020	2021	2022	2023 ⁵	2024	2025
Courrier des particuliers et TPE	10,1 %	10,3 %	10,0 %	8,1 %		9,8 %	7,7 %
Courrier des entreprises	7,0 %	5,8 %	5,2 %	5,2 %		10,4 %	9,1 %
Courrier relationnel	2,3 %	3,5 %	3,9 %	4,2 %		7,1 %	6,1 %
Publicité adressée	1,8 %	1,1 %	1,4 %	2,3 %		5,2 %	4,2 %
Lettre recommandée et Valeur déclarée	2,1 %	1,6 %	2,1 %	3,6 %		8,4 %	6,1 %
Colis relevant du SU	1,4 %	2,0 %	3,9 %	1,9 %		5,6 %	5,2 %
Autres (Presse SU, services, courrier international)	5,4 %	6,1 %	5,4 %	5,9 %		10,0 %	7,1 %
Ensemble du service universel	5,0 %	5,0 %	5,1 %*	4,9 %		8,3 %	6,8 %
Evolution des volumes économiques ⁶	-8,0 %	-18,8 %	-2,1 %	-7,2 %	-10,7 %	-10,7 %	-9,3 %
Inflation	1,3 %	0,5 %	2,1 %	5,9 %	5,7 %	2,3 % ⁷	1,3 % ⁷

Tableau 2 : Hausses tarifaires pondérées (en termes nominaux), par gamme, 2019-2025.

*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 2023, le montant de la consommation moyenne de services postaux s'élevait à 29,7 euros par ménage et par an. En 2024, le montant prévisionnel de la consommation moyenne des services postaux s'élèverait à 29,3 euros. Pour la période 2025-2029, 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. Ce dernier est organisé autour de quatre branches correspondant pour la plupart aux familles d'activités historiques du groupe : la branche « Services-Courrier-Colis », GeoPost, 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 (16 985 en France au 30 juin 2023⁸) 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.

⁵ En raison des modifications du catalogue du service universel postal 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 2019-2022 : les hausses moyennes par gamme au 1^{er} janvier 2023 ne sont pas indiquées dans ce tableau.

⁶ L'évolution des volumes économiques correspond à l'évolution du chiffre d'affaires à prix constants.

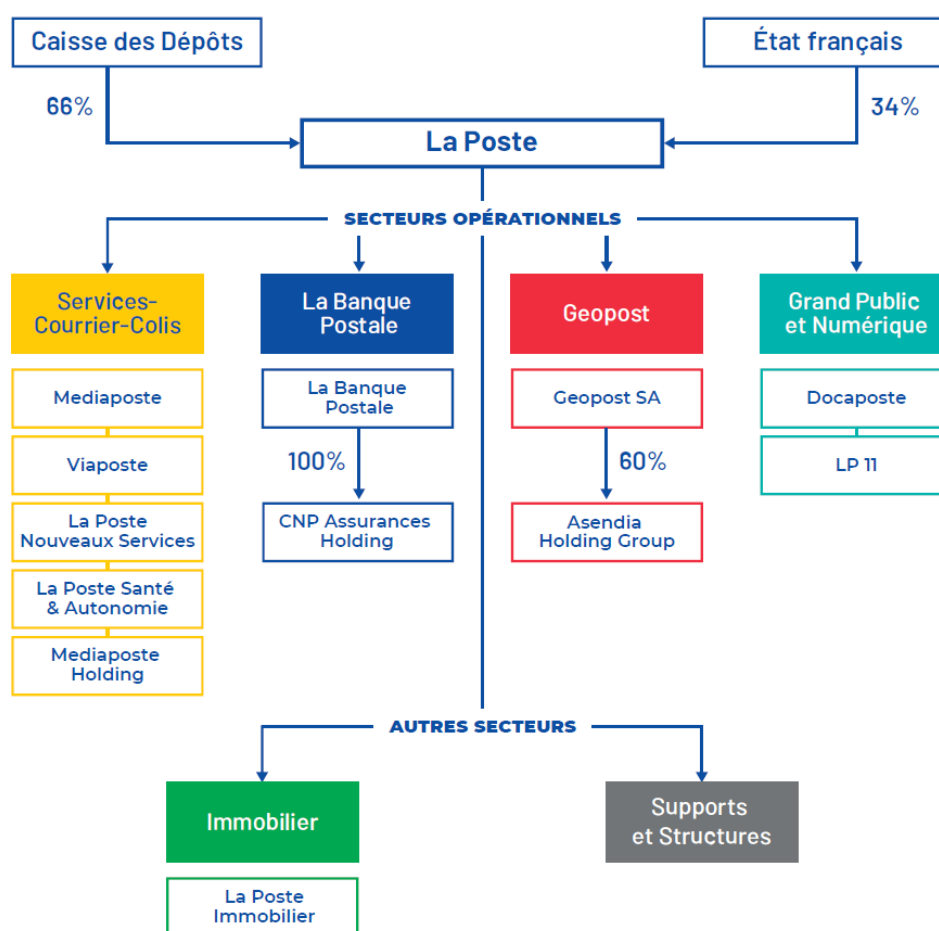
⁷ Source : Banque de France (mars 2025).

⁸ Au 31 décembre 2023, ce réseau de référence comprend 17 000 points.

La mission de service universel postal mobilise essentiellement la branche « Services-Courrier-Colis » et la branche « Grand Public et Numérique ».

Rattachée à la maison mère, la branche « Services-Courrier-Colis » assure les services de distribution de courrier, qu'il corresponde aux envois des particuliers, des entreprises ou des grands émetteurs de courrier (courrier relationnel ou publicité adressée), 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



(a) Le pourcentage mentionné pour chaque entité correspond à la quote-part d'intérêt dans le capital.

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 (6 689 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 (la « nouvelle gamme courrier »). Cette nouvelle gamme lui a permis de réaliser des économies liées :

- au tri et traitement de courrier, incluant la simplification du traitement sur les Plateformes Industrielles Courrier (PIC) ainsi que la rationalisation du nombre de PIC ;
- au transport, avec la suppression de 3 liaisons aériennes métropolitaines sur 4 (hors Corse et DROM) et de liaisons routières rapides pour le transport urgent du J+1 ainsi qu'une amélioration du taux de remplissage des camions ;
- à la distribution : le ralentissement des flux a permis de concentrer les objets à la distribution et d'améliorer l'organisation des tournées.

3.2.2 La transformation du réseau

S'agissant de son réseau, La Poste a réorganisé depuis 2009 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 16 dernières années une politique de transformation de son réseau, caractérisée par le développement de points partenaires, la réorganisation territoriale et l'automatisation de l'activité.

Les 10 122 points de contact du groupe qui étaient gérés en partenariat en 2023 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	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2019-2023		Evolution 2022-2023	
						Valeur	Relative	Valeur	Relative
Nombre de points relevant de la mission d'aménagement du territoire	17 020	17 001	17 021	17 173	16 985	-35	-0,2%	-188	-1,1%
dont bureaux en propre	7 948	7 682	7 496	7 158	6 863	-1 085	-13,7%	-295	-4,1%
Bureaux centres	1 587	1 545	1 523	1 470	1 426	-161	-10,1%	-44	-3,0%
dont points partenaires	9 072	9 319	9 525	10 015	10 122	1 050	11,6%	107	1,1%
" La Poste Agence Communale "	6 184	6 337	6 441	6 832	6 809	625	10,1%	-23	-0,3%
" La Poste Relais "	2 888	2 982	3 084	3 183	3 313	425	14,7%	130	4,1%

3.3 La diversification des activités

La Poste a également développé 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 des services de proximité⁹. Si les relais de croissance ainsi expérimentés par La Poste sont nombreux, ils ne participent pour l'heure que marginalement à son

⁹ Ces services couvrent par exemple le portage de repas, l'économie circulaire, ou encore l'efficacité énergétique.

chiffre d'affaires. Les nouveaux services assurés par La Poste (hors filiales) représentaient ainsi environ 2,4 % du chiffre d'affaires total de La Poste maison-mère en 2023.

4 Le *price cap* de 2024-2025

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 2024-2025 était d'encadrer la trajectoire tarifaire de l'entreprise au périmètre du service universel de manière à ne pas augmenter son déficit (après compensation) par rapport au niveau 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. Pour rappel, le versement d'une compensation de l'Etat à La Poste a été approuvé par la Commission européenne le 7 décembre 2023 pour la période 2021-2025¹⁰.

L'Arcep a décidé d'un nouvel encadrement tarifaire pluriannuel fixé pour une période de 2 ans sur la période 2024-2025, plafonnant à 17 % en termes nominaux la hausse moyenne des tarifs sur le périmètre du service universel postal sur la période 2024-2025 et à 10 % en termes nominaux la hausse tarifaire annuelle sur cette période, compte tenu d'une baisse annuelle des volumes physiques de - 9,2 %.

Comme évoqué ci-dessus, plusieurs principes ont présidé à la construction du *price cap* 2024-2025 :

- « [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. La non augmentation du déficit (après compensation) par rapport à celui de l'année 2021 implique, compte tenu d'une baisse des volumes économiques [...], des efforts de productivité de La Poste, et de l'adaptation des charges aux volumes observée au cours des années précédentes ainsi que leur adaptation prévue à la suite de la mise en place de la nouvelle gamme courrier, une évolution globale tarifaire moyenne de 17 % en termes nominaux »¹¹ ;
- 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 des coûts généraux et de structure de La Poste ;
- le dispositif prévoyait une clause 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 ». Cette clause n'a pas été activée ;
- s'agissant du rythme de la consommation, la contrainte tarifaire s'apprécie en moyenne sur la période soumise à encadrement, ce qui en théorie n'interdit 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* 2024-2025, l'Arcep « consid[érait] souhaitable que les hausses ne

¹⁰ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202414/SA_100746_80787F8E-0200-CBE6-B2B6-9ABEBCB2E177_224_1.pdf.

¹¹ Décision n° 2023-1298 en date du 15 juin 2023.

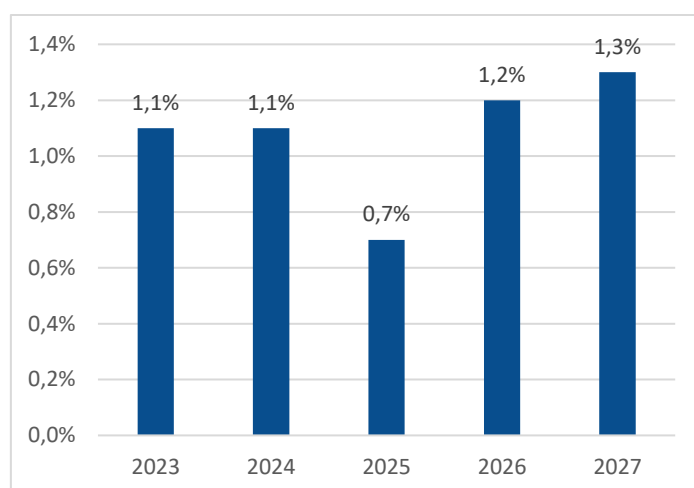
dépassent pas le seuil de 10 % de hausse tarifaire annuelle en moyenne sur le panier des produits du service universel sur l'année 2025. »

5 Le contexte sur la période 2026-2029 et le dispositif de régulation

5.1 Le contexte macro-économique

Si on observe un décrochage entre l'évolution du produit intérieur brut et l'évolution des volumes de courrier provenant des pratiques de dématérialisation des échanges, la prise en compte des projections de croissance participe à la description du contexte macro-économique de la France sur la période du prochain *price cap*.

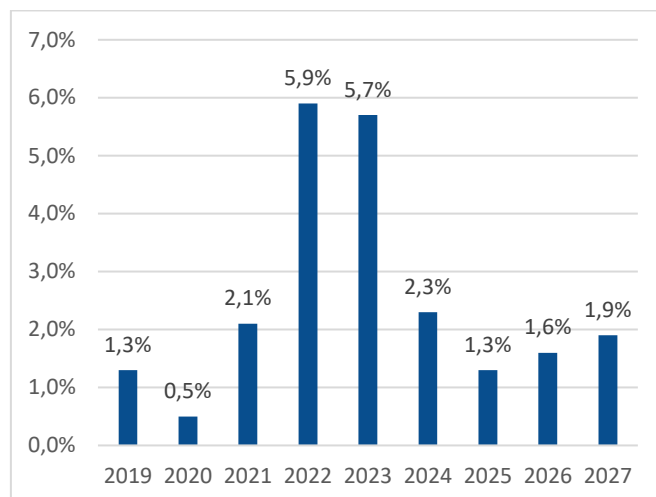
Les prévisions de la Banque de France parues en mars 2025¹² font état d'une croissance du PIB réel de + 1,1 % en 2024, qui baisserait légèrement en 2025 pour atteindre + 0,7 %. La croissance du PIB réel serait légèrement plus élevée en 2026 et 2027 (+ 1,2 % et + 1,3 %).



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

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, selon la Banque de France. Cette forte inflation s'est poursuivie en 2023 avec un taux à 5,7 %, avant de reculer en 2024 (+ 2,3 %). En 2025, l'inflation continuerait de reculer (+ 1,3 %). D'après les prévisions de la Banque de France, en 2026 et 2027, l'inflation resterait modérée à 1,6 % et 1,9 % respectivement.

¹² <https://www.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/publications/projections-macroeconomiques-intermediaires-mars-2025>



Graphique 2 : Evolution de l'inflation¹³ en France (source : Banque de France)

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 75,6 % sur la période 2011-2023, soit une baisse moyenne de - 10,3 % par an avec une baisse de 17,7 % en 2023, année de la mise en œuvre de la nouvelle gamme courrier.

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. 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 2011 et 2023, les volumes ont baissé de - 4,7 % en moyenne par an, traduisant une dématérialisation croissante quel que soit le secteur d'activité.

Au global, La Poste prévoit une baisse annuelle des volumes physiques de - 9,3 % sur la période 2026-2029, dans la continuité des baisses observées sur la période 2018-2023 (- 9,2 % par an en moyenne sur cette dernière période).

Question 1 :

- i. Dans quelle mesure votre consommation en prestations relevant du service universel postal (courrier et colis) est-elle sensible à leur prix ?
- ii. Quels autres éléments que le prix sont déterminants dans votre acte d'achat de produits relevant du service universel postal ?
- iii. Dans quelle proportion votre consommation de ces produits est-elle susceptible d'évoluer à moyen terme ?

¹³ Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH).

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 2021 (- 617 millions d'euros), ce qui a conduit à au versement d'une compensation de l'Etat. Par la suite, malgré les hausses tarifaires pratiquées et des efforts de productivité, le compte du SU est resté déficitaire en 2022 et 2023 et ce déficit devrait rester élevé en 2024 et en 2025.

La mise en place de la nouvelle gamme courrier a permis à La Poste de faire des économies liées au transport, au traitement et à la distribution de courrier (voir partie 3.2). Des économies devraient encore être réalisées sur la période de l'encadrement. Toutefois, les charges étant très dépendantes des obligations de service public et notamment des obligations liées au service universel postal, il convient de souligner qu'à périmètre constant, les marges de manœuvre de La Poste en matière d'adaptation de son outil industriel et de réduction des coûts fixes apparaissent réduites.

5.3 Dispositif d'encadrement tarifaire envisagé pour la période 2026-2029

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 poursuit 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 complets¹⁴. L'Arcep a également adopté en 2024 une décision modifiant les règles de comptabilisation afin notamment de tenir compte des évolutions de l'organisation industrielle de La Poste depuis la mise en œuvre de la nouvelle gamme courrier¹⁵ ;
- 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

¹⁴ 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.

¹⁵ Décision n° 2024-0676 en date du 27 mars 2024 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.

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 des efforts de rationalisation et de réduction des coûts engagés par La Poste depuis plusieurs années, l'objectif du dispositif de *price cap* est d'encadrer la trajectoire tarifaire de l'entreprise sur le périmètre du SU, de manière à contenir le déficit prévisionnel sur la période envisagée au niveau de celui de l'année 2023, 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 compte¹⁶, des efforts entre l'entreprise (baisse des charges) et 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 2026-2029

La période qui s'ouvre en 2026 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 :

- les prévisions en termes de volumes et d'efforts de productivité de La Poste permettent d'envisager qu'une évolution des tarifs en termes réels proche de l'évolution retenue pour la période d'encadrement précédente permettrait de contenir le déficit prévisionnel sur la période envisagée au niveau de celui de l'année 2023 ;
- 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'incertitude du contexte économique, il apparaît également nécessaire de prévoir une clause, qui pourrait être activée à mi-parcours à l'initiative de l'Arcep ou de

¹⁶ Sous réserve de validation par la Commission européenne.

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 2026-2029 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 2026-2029 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 2026-2029, soit quatre 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 annuelle moyenne du prix du service universel postal vérifie :

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

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

6.1.3 La valeur du facteur X

Le facteur X est égal à x_1 % sous les hypothèses suivantes :

- inflation = x_2 % par an ;
- évolution des volumes économiques = - x_3 % par an.

Le plafond fixé à l'évolution pluriannuelle des tarifs du service universel postal est donc égal à x_1 %.

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 R7¹⁷ 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

A mi-parcours de l'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 2026-2029 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.

¹⁷ 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.

6.3 Le reporting

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

- 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 :

- i. Dans quelle mesure votre consommation en prestations relevant du service universel postal (courrier et colis) est-elle sensible à leur prix ?
- ii. Quels autres éléments que le prix sont déterminants dans votre acte d'achat de produits relevant du service universel postal ?
- iii. Dans quelle proportion votre consommation de ces produits est-elle susceptible d'évoluer à moyen terme ?

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 2026-2029 appelle-t-il ?