

N° 499

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 mars 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur l'avenir des missions de service public de La Poste,

Par MM. Patrick CHAIZE, Pierre LOUAULT et Rémi CARDON,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *président* ; M. Alain Chatillon, Mme Dominique Estrosi Sassone, M. Patrick Chaize, Mme Viviane Artigalas, M. Franck Montaugé, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Jean-Pierre Moga, Bernard Buis, Fabien Gay, Henri Cabanel, Franck Menonville, Joël Labbé, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, MM. Rémi Cardon, Pierre Louault, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mme Martine Berthet, M. Jean-Baptiste Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Michel Bonnus, Denis Bouad, Yves Bouloux, Jean-Marc Boyer, Alain Cadee, Mme Anne Chain-Larché, M. Patrick Chauvet, Mme Marie-Christine Chauvin, M. Pierre Cuypers, Mmes Marie Evrard, Françoise Férat, Catherine Fournier, M. Daniel Gremillet, Mme Micheline Jacques, M. Jean-Marie Janssens, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Claude Malhuret, Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Mme Guylène Pantel, MM. Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazay, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Mme Patricia Schillinger, MM. Laurent Somon, Jean-Claude Tissot.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
L'ESSENTIEL	9
LISTE DES RECOMMANDATIONS	17
L'AVENIR DES SERVICES PUBLICS DE LA POSTE	23
I. COMPENSER : POUR PRÉSERVER DANS LA DURÉE LES QUATRE MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE	23
A. LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL : UN DÉFICIT QUI FRAGILISE LE SERVICE PUBLIC DE DISTRIBUTION DU COURRIER ET DES COLIS SIX JOURS SUR SEPT SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE	23
1. <i>Les obligations de La Poste au titre du service universel postal doivent être préservées afin de défendre une vision française du service public</i>	23
2. <i>Tendance de long terme, la baisse du courrier a été accélérée par la crise sanitaire, provoquant un déficit estimé à 1,3 milliard d'euros en 2020</i>	26
3. <i>La situation financière du service universel postal menace le service public si aucune mesure n'est prise, malgré les bons résultats du groupe en 2020</i>	27
4. <i>Pour la première fois, la compensation par l'État du déficit du service universel postal est inévitable pour maintenir le service public et rattraper la perte essuyée en 2020</i>	29
5. <i>La compensation de l'État pourrait être conditionnée à une actualisation de l'offre de services afin de limiter l'évolution du déficit et mieux correspondre aux attentes des usagers</i>	31
B. LA CONTRIBUTION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UNE COMPENSATION INDISPENSABLE POUR PRÉSERVER LE MAILLAGE TERRITORIAL DE LA POSTE	32
1. <i>Les obligations de La Poste au titre de sa mission de contribution à l'aménagement du territoire sont exigeantes et doivent être maintenues dans la durée</i>	32
2. <i>Une mission de service public indispensable mais qui demeure structurellement sous-compensée par l'État</i>	36
3. <i>La compensation par l'État de cette mission de service public doit être préservée des effets des mesures gouvernementales décidées pour relancer l'activité économique</i>	38
C. LE TRANSPORT ET DE DISTRIBUTION DE LA PRESSE : UNE COMPENSATION QUI DEMEURE JUSTIFIÉE MAIS QUI DEVRAIT ÊTRE PROCHAINEMENT RÉFORMÉE	39
1. <i>Les obligations de La Poste au titre de sa mission de transport et de distribution de la presse demeurent justifiées</i>	39
2. <i>Le mécanisme de compensation de cette mission est en voie d'être réformé</i>	40
D. L'ACCESSIBILITÉ BANCAIRE : UNE COMPENSATION AMENÉE À AUGMENTER POUR MAINTENIR LES SERVICES DE LA BANQUE POSTALE AUPRÈS DES PLUS PRÉCAIRES	43
1. <i>Les obligations de service public fixées au titre de la mission d'accessibilité bancaire répondent à un fort besoin social auquel seule la Banque Postale semble en mesure de répondre</i>	43

2. La compensation de cette mission de service public est amenée à augmenter dans la perspective d'une hausse de la précarité et d'un enrichissement du contenu de cette mission.....	45
3. Sans constituer une nouvelle obligation de service public, des efforts supplémentaires doivent être effectués pour améliorer l'accès aux espèces pour tous, sur l'ensemble du territoire et à tout moment.....	48
II. CONTRÔLER : POUR S'ASSURER DU RESPECT PAR LA POSTE DE SES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC.....	51
A. LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL : UNE COMPENSATION À ACCORDER SOUS RÉSERVE D'UNE CONTRE-EXPERTISE DE L'ARCEP ET D'UNE NOTIFICATION À LA COMMISSION EUROPÉENNE	51
1. La contre-expertise de l'Arcep est un prérequis indispensable à l'octroi par l'État d'une compensation, ce qui nécessite de sécuriser le cadre juridique applicable au régulateur	51
2. La procédure de notification à la Commission européenne doit être respectée, indépendamment de la nature du mécanisme de compensation et des montants décidés.....	53
B. LA MISSION DE TRANSPORT ET DE DISTRIBUTION DE LA PRESSE : UN CADRE JURIDIQUE À SÉCURISER POUR CONFORTER LE RÔLE DE L'ARCEP.....	56
1. L'Arcep calcule ponctuellement le coût net de la mission de transport et de distribution de la presse, à la demande du Gouvernement mais sans cadre juridique adéquat	56
2. Le cadre juridique au sein duquel l'Arcep exerce son rôle de régulateur doit être sécurisé afin de donner davantage de transparence et de lisibilité aux éditeurs de presse	56
C. LA SUPERVISION DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC CONFIIÉES AU GROUPE LA POSTE DOIT ÊTRE RENFORCÉE	57
1. La supervision politique des questions postales aux niveaux national et territorial doit être clarifiée et renforcée	57
2. La supervision des questions postales doit être complétée par un meilleur suivi du contrat d'entreprise et de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations	59
III. AMÉLIORER : POUR RENFORCER LES OBLIGATIONS ET LA PERCEPTION DE LA POSTE EN MATIÈRE DE QUALITÉ DE SERVICE.....	61
A. RENFORCER LES EXIGENCES DE QUALITÉ DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL ..	61
1. La compensation par l'État du déficit du service universel postal devrait également être conditionnée à un renforcement des objectifs de qualité de service et du pouvoir de sanction de l'Arcep	61
2. Le coût lié au manque de qualité de service doit être apprécié par le régulateur	66
B. FIXER DES OBJECTIFS DE QUALITÉ POUR LE TRANSPORT ET LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE	67
1. La dégradation de la qualité de service ressentie par les éditeurs de presse est aujourd'hui difficilement mesurable.....	67
2. Pour la première fois, des objectifs réglementaires de qualité de service pourraient être fixés à La Poste pour le service public de la presse	67
C. LUTTER CONTRE LE SENTIMENT DE DÉGRADATION DE LA QUALITÉ DE SERVICE DE LA POSTE.....	69
1. Garantir la densité du réseau postal malgré la baisse de la fréquentation des bureaux de poste par une présence postale territoriale renouvelée.....	69
2. Afin d'améliorer la perception de la qualité de service de La Poste, les facteurs pourraient privilégier la distribution du courrier le samedi plutôt que le vendredi	74

IV. DÉTECTER : POUR FAIRE DES FACTEURS LES « DÉTECTEURS » DE LA PRÉCARITÉ NUMÉRIQUE, DE LA « GALÈRE » ADMINISTRATIVE ET DE LA PERTE D'AUTONOMIE	77
A. LA DÉTECTION À DOMICILE DE LA PRÉCARITÉ NUMÉRIQUE : UNE NOUVELLE MISSION DE SERVICE PUBLIC POUR LA POSTE EN SOUTIEN DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION NUMÉRIQUE	77
1. <i>Faire des facteurs les détecteurs à domicile de la précarité numérique : une première phase expérimentale auprès des « publics invisibles »</i>	<i>77</i>
2. <i>Faire des facteurs les détecteurs à domicile de la précarité numérique : une cinquième mission de service public pour le groupe La Poste</i>	<i>80</i>
B. LA DÉTECTION DE LA « GALÈRE ADMINISTRATIVE » : LE FACTEUR COMME NOUVEAU REPRÉSENTANT À DOMICILE DES MAISONS FRANCE SERVICES ...	81
1. <i>Faire des facteurs les représentants à domicile des maisons France Services</i>	<i>81</i>
2. <i>Faire des facteurs un levier d'appui de la dématérialisation des démarches administratives</i>	<i>82</i>
C. LA DÉTECTION DE LA PERTE D'AUTONOMIE FONCTIONNELLE : DES EXPÉRIMENTATIONS À DÉVELOPPER SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE EN PARTENARIAT AVEC LES PROFESSIONNELS DE SANTÉ	83
1. <i>Faire des facteurs les détecteurs de la perte d'autonomie fonctionnelle : une première expérimentation convaincante</i>	<i>83</i>
2. <i>Faire des facteurs les détecteurs de la perte d'autonomie fonctionnelle : des expérimentations à développer sur l'ensemble du territoire</i>	<i>85</i>
EXAMEN EN COMMISSION	87
PERSONNES ENTENDUES - CONTRIBUTIONS ÉCRITES	89
• <i>Liste des personnes entendues</i>	<i>89</i>
• <i>Liste des contributions écrites</i>	<i>91</i>

INTRODUCTION

Constitué au début du mois de février 2021, le groupe de travail sur l'avenir des services publics de La Poste s'inscrit dans un contexte particulier de réflexion sur les évolutions à apporter au périmètre et aux modalités de financement des quatre missions de service public confiées à La Poste, à savoir le service universel postal, la contribution à l'aménagement du territoire, le transport et la distribution de la presse et l'accessibilité bancaire.

En effet, le Gouvernement a désigné une personnalité qualifiée pour rendre un rapport évaluant les possibilités de financement et de réduction du déficit du service universel postal, tandis qu'un rapport lui a été remis en 2020 par M. Giannesini concernant la réforme des aides au transport postal de la presse.

Dans ce contexte, les sénateurs Patrick Chaize (Ain - Les Républicains), Pierre Louault (Indre-et-Loire - UC) et Rémi Cardon (Somme - Socialiste, Écologiste et Républicain) ont souhaité, à leur mesure, contribuer aux réflexions en cours, apporter des solutions et identifier des pistes de réforme. Ainsi, les sénateurs ont mené une démarche transpartisane, collaborative, prospective et opérationnelle.

Transpartisane et collaborative, car les sénateurs partagent une vision commune de La Poste et des constats communs. Deuxième employeur public de France après l'État avec plus de 250 000 salariés dont près de 70 000 facteurs, La Poste est présente dans les territoires, auprès des citoyens et dans leur quotidien, représentant indirectement la présence de l'État et des services publics, en particulier dans les territoires ruraux. Ainsi, La Poste demeure une entreprise de proximité à laquelle les citoyens sont attachés.

Depuis plusieurs années déjà, La Poste s'adapte à la baisse structurelle du volume du courrier. En effet, le nombre de lettres envoyées était de 18 milliards (Mds) en 2008, puis de 13,7 Mds en 2013 et de 7,5 Mds en 2020, cette tendance de long terme ayant été fortement accélérée en 2020 avec une baisse de 1,6 Md du nombre de plis envoyés.

De plus, le marché de la distribution du courrier est entièrement libéralisé depuis le 1^{er} janvier 2011, dans la continuité de la directive européenne du 15 décembre 1997 qui amorce la libéralisation progressive du secteur. Afin de faire face à la concurrence européenne, le statut de La Poste et son organisation ont été significativement modifiés. Alors que La Poste avait le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC), la loi du 9 février 2010 autorise la transformation de La Poste en société anonyme (SA) à capitaux 100 % publics, avec un apport de 2,7 Mds € de capitaux publics de la part de l'État et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Or, la baisse du volume du courrier distribué par La Poste, qui évolue désormais sur un marché concurrentiel, n'est pas neutre financièrement pour La Poste, nécessitant des adaptations industrielles et logistiques importantes afin de diminuer les coûts fixes face à la baisse du chiffre d'affaires lié aux services de distribution du courrier. De plus, les effectifs de La Poste continuent de diminuer, du fait du non remplacement des postes lors des départs à la retraite.

Afin de faire face à ce défi majeur, La Poste poursuit également sa stratégie de diversification vers de nouvelles activités, multipliant ainsi sa présence auprès des citoyens en développant des activités de téléphonie mobile, de banque - assurance, de livraison internationale de colis ou encore de services de proximité et à domicile.

Cette stratégie de diversification a notamment conduit au rapprochement entre La Banque Postale et CNP Assurances en 2020, la CDC étant devenue l'actionnaire majoritaire et de contrôle du groupe La Poste car détenant désormais 66 % des participations. Cette « opération Mandarine » ayant permis à La Poste de présenter des bons résultats financiers en 2020, avec un chiffre d'affaires de 31,2 Mds €, une hausse des fonds propres de l'entreprise de 7,3Mds € et un résultat net de 2,1Mds €.

Toutefois, malgré les efforts d'adaptation de La Poste, les nouvelles orientations stratégiques du groupe et l'apport de fonds propres permis par l'opération Mandarine, la baisse du volume du courrier a un impact significatif sur le compte du service universel postal, première mission de service public de La Poste qui concerne la distribution du courrier et des colis six jours sur sept sur l'ensemble du territoire.

Fin février 2021, le président-directeur général de La Poste annonçait un déficit du service universel postal estimé à 1,3 Md € pour l'année 2020, malgré la hausse des activités de livraison de colis, en hausse de 29% entre 2019 et 2020, ce qui représente 471 millions de colis supplémentaires distribués en France.

Par conséquent, les sénateurs partagent une volonté commune de contribuer aux réflexions en cours sur le financement du déficit du service universel postal et des autres missions de service public, s'attachant à préserver un modèle français exigeant de service public et à maintenir le lien de proximité que permet d'assurer La Poste dans les territoires.

La démarche est également prospective car les sénateurs ont souhaité ouvrir des perspectives quant aux nouvelles missions de service public qui pourraient être confiées à La Poste et aux activités commerciales d'intérêt général qui mériteraient d'être poursuivies et développées.

Sensibles au rôle essentiel joué par les facteurs, qui représentent encore aujourd'hui une oreille attentive auprès de laquelle il est possible de se confier, les sénateurs souhaitent approfondir le rôle de vigie des équipes de La Poste.

Conscients de la capacité de déploiement de La Poste, qui peut encore aujourd'hui être utilement mobilisée par la puissance publique, les sénateurs envisagent de renforcer les actions de La Poste en matière de lutte contre la précarité numérique, d'aide à la réalisation des démarches administratives et de soutien au maintien à domicile des personnes âgées.

Enfin, la démarche du groupe de travail se veut opérationnelle dans la mesure où les rapporteurs souhaitent déposer une proposition de loi commune afin de mettre en œuvre leurs recommandations à valeur législative.

Fort de l'audition de plus de 50 personnes, les rapporteurs ont acquis la conviction que l'avenir des services publics de La Poste repose sur quatre leviers d'action : **(1) compenser ; (2) contrôler ; (3) améliorer ; (4) détecter.**

L'ESSENTIEL

Le groupe de travail sur l'avenir des services publics de La Poste s'est intéressé au financement des quatre missions de service public confiées à La Poste, à leurs évolutions, ainsi qu'aux nouvelles missions de service public et activités d'intérêt général qui pourraient être assurées par l'entreprise.

L'avenir des missions de service public de La Poste repose sur quatre leviers d'action : compenser, contrôler, améliorer et détecter.

I. COMPENSER, POUR PRÉSERVER DANS LA DURÉE LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS DE LA POSTE

A. POUR LA PREMIÈRE FOIS, COMPENSER LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL

Première et principale mission de service public confiée à La Poste, le **service universel postal** est l'obligation de fournir des services de qualité de collecte et de distribution du courrier et des colis, sur l'ensemble du territoire, de manière permanente et à des prix abordables pour tous.

Jusqu'en 2017, l'équilibre financier du compte du service universel postal était assuré. Or, depuis 2018, ce compte est déficitaire. Si la baisse du volume du courrier est une tendance de long terme, elle a été accélérée par la crise économique et sanitaire, provoquant **un déficit estimé à 1,3 milliard d'euros (Md€) pour l'année 2020**, malgré la hausse des activités de livraison de colis.

Face à cette situation financière inédite et aux incertitudes liées à l'évolution de ce déficit dans les prochaines années, dont **le montant pourrait varier de 700 millions d'euros (M€) à 2,4 Mds€ d'ici 2025** en fonction des mesures prises pour le réduire.

Aujourd'hui, sans compensation de l'État à compter de l'année 2021, une « réduction » du service public s'imposera dans les faits avec une diminution des services rendus aux usagers. Afin d'éviter cette situation dommageable et de maintenir un modèle français exigeant de service public, les rapporteurs envisagent **un mécanisme de compensation mixte, associant un levier fiscal, jusqu'à 270 M€, et un levier budgétaire complémentaire, jusqu'à 730 M€.**

B. MAINTENIR LA COMPENSATION DES TROIS AUTRES SERVICES PUBLICS

Deuxième mission de service public, **la contribution à l'aménagement du territoire** se traduit par l'obligation de maintenir un réseau de 17 000 points de contact, ce qui garantit une densité du réseau postal spécifiquement française et qui constitue le principal atout de l'entreprise. En 2020, cette mission de service public était compensée à hauteur de 177 M€, pour un coût net évalué à 227 M€ par l'Arcep.

Déjà sous-compensé, le financement de cette mission doit être préservé des effets de la baisse des impôts de production évalués à 66 M€ pour l'année 2022, ces derniers contribuant à son financement.

Troisième mission de service public, **le transport et la distribution de la presse** s'effectuent dans les conditions du service universel postal et à des tarifs préférentiels afin de favoriser le pluralisme des idées et des expressions. En 2020, cette mission de service public était compensée à hauteur de 96 M€, pour un coût net évalué à 296 M€.

Malgré le développement de la presse en ligne, **l'existence de ce service public demeure justifiée, mais le mécanisme de compensation doit être réformé** dans la mesure où la hausse des tarifs n'a pas permis d'en assurer l'équilibre financier.

Quatrième et dernière mission de service public confiée à La Poste, **la mission d'accessibilité bancaire**, qui permet notamment aux personnes précaires d'ouvrir un livret A auprès de La Banque Postale et de l'utiliser comme un quasi compte courant, **a démontré son utilité sociale** avec environ 1,2 million de bénéficiaires. En 2020, cette mission était compensée à hauteur de 230 M€, pour un coût net estimé à 260 M€ et qui devrait augmenter dans les prochaines années.

De manière complémentaire à cette mission, des **mesures supplémentaires devraient être prises pour favoriser l'accès aux espèces, en particulier dans les zones peu denses, rurales et touristiques.**

(en M€)		R2015	R2018	R2019	E2020 (c)
SU (a)	CA	7 644	7 107	6 842	5 920
	Compensation	<i>Aucune compensation</i>			
	Déficit (NB : bénéfice en 2015)	288	-365	-554	-1 320
Presse (a)	Déficit avant compensation	-465	-287	-290	-296
	Compensation	133	111	104	96
	Déficit net	-332	-176	-186	-200
Aménagement du territoire (b)	Coût net avant compensation	-238	-231	-231	-227
	Compensation	169	171	171	177
	Déficit net	-69	-60	-60	-50
Accessibilité bancaire (b)	Coût net avant compensation	-405	-338	-406	-360
	Compensation	235	320	350	330
	Déficit net	-170	-18	-56	-30
Déficits nets cumulés		-283	-619	-856	-1 600

(a) Évaluation selon la méthode du compte (différence entre chiffre d'affaires et charges).

(b) Évaluation selon la méthode du coût net (différentiel de profit entre la situation avec les contraintes de MSP et l'absence de telles contraintes).

(c) Les comptes réglementaires 2020 n'étant disponibles qu'en juin 2021, il s'agit d'estimation préliminaire.

II. CONTRÔLER, POUR S'ASSURER DU RESPECT PAR LA POSTE DE SES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC

A. PERMETTRE À L'ARCEP DE PLEINEMENT EXERCER SON RÔLE DE RÉGULATEUR

Les auditions du groupe de travail ont mis en évidence la **nécessité de sécuriser et de compléter, le cadre juridique permettant à l'Arcep d'exercer son rôle de régulateur et de contrôle** vis-à-vis de La Poste, moindre que celui exercé vis-à-vis des opérateurs de télécommunications. Dans cette perspective, les modifications législatives suivantes sont envisagées :

- confier à l'Arcep une **mission de calcul du coût net du service universel postal** afin de disposer d'estimations chiffrées indépendantes et contre-expertisées à partir desquelles la compensation de l'État sera déterminée, puis notifiée à la Commission européenne ;

- confier à l'Arcep une **mission de calcul du coût net de la mission de distribution de la presse** afin de garantir davantage de transparence et de lisibilité aux éditeurs de presse qui dépendent du réseau postal de distribution.

B. RENFORCER LE CONTRÔLE POLITIQUE DES QUESTIONS POSTALES

Les auditions successives du groupe de travail sur l'avenir de La Poste ont également mis en évidence la nécessité de **renforcer le contrôle et le suivi politiques des questions postales**.

D'une part, au niveau national, il est souhaitable de **clarifier la supervision politique des questions postales au sein du Gouvernement** afin de s'assurer de la bonne adoption des dispositions réglementaires relatives à La Poste et du **pilotage du Comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise**, négocié entre La Poste et les services compétents de l'État.

D'autre part, aux niveaux national et territorial, **les compétences de l'Observatoire national de la présence postale (ONPP) et des commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT) devraient être élargies** pour permettre un suivi plus complet de l'organisation postale, du respect des obligations de service public et de la qualité de service

Enfin, la **Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**, désormais actionnaire de contrôle à hauteur de 66 %, devrait voir son rôle renforcé en matière de **suivi de l'évolution et du financement des missions de service public** confiées à La Poste.

III. AMÉLIORER, POUR RENFORCER LES EXIGENCES DE QUALITÉ DE SERVICE DE LA POSTE

A. FIXER DE NOUVEAUX OBJECTIFS CONTRAIGNANTS DE QUALITÉ DE SERVICE

Si le développement de la mesure de la qualité de service constitue l'une des lignes directrices du nouveau plan stratégique de La Poste à horizon 2030, force est de constater que **le sentiment des citoyens est celui d'une satisfaction globale mais d'une dégradation récente de la qualité des services postaux** et d'une moindre présence postale sur le territoire.

Dans la perspective de l'octroi par l'État d'une compensation du service universel postal, une **trajectoire à la hausse des objectifs réglementaire de qualité de service** devrait être prévue et fixée dans un nouvel arrêté ministériel pour la période 2021-2023, puis pour la période 2024-2026. Le contrôle du respect de ces objectifs de qualité relève des

compétences de l'Arcep, les auditions ayant mis en évidence **un contrôle timide et un faible usage du pouvoir de sanction du régulateur**, c'est pourquoi une plus grande publicité des décisions prises par l'Arcep est nécessaire.

Le sentiment d'une dégradation récente de la qualité de service étant particulièrement prégnant parmi les éditeurs de presse, **des objectifs réglementaires et contraignants pourraient être fixés pour la première fois pour le service public de transport et la distribution de la presse**. Si le contrôle du respect de ces objectifs relèverait de la compétence de l'Arcep, les indicateurs de mesure de qualité pourraient être progressivement définis par un **Observatoire de la qualité de la distribution de la presse**.

Enfin, afin de mieux appréhender cette problématique, **une mission prospective de calcul du coût lié au manque de qualité de service pourrait être confiée à l'Arcep**.

B. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE SERVICE DE LA POSTE

Premièrement, face au sentiment d'une moindre présence postale sur le territoire et à la transformation du réseau postal liée à la baisse de la fréquentation des bureaux de poste, il est indispensable d'**améliorer les modalités d'information des élus locaux** qui dénoncent régulièrement les fermetures des bureaux de poste.

Le cas échéant, la **constitution d'agences postales communales (APC) ou intercommunales (API)** est préférable aux **fermetures sèches** des bureaux de poste.

Deuxièmement, afin de **renforcer le partenariat entre les maisons France Services et La Poste**, le processus de labellisation devrait être accéléré afin d'avoir **au moins un point de contact partenarial entre La Poste et France Services par département d'ici la fin de l'année 2021**. En effet, si 84 départements respectaient cette condition au 1^{er} janvier 2021, 17 départements ne disposaient pas d'un point de contact partenarial entre La Poste et France Services à cette date.

Enfin, pour mieux répondre aux attentes des citoyens, il est nécessaire d'augmenter le nombre de tournées de distribution du courrier et des colis le samedi. En effet, **la présence postale est aussi celle du facteur, son passage étant attendu par les citoyens le samedi**.

Contact humain essentiel pour de nombreuses personnes, le passage du facteur représente à la fois le **maintien de la présence de La Poste**, mais également le **maintien de la présence de l'État et des services publics** sur l'ensemble du territoire.

IV. DÉTECTER, POUR LUTTER CONTRE LA PRÉCARITÉ ET LES DIFFICULTÉS DES FRANÇAIS

A. DÉTECTER LA PRÉCARITÉ NUMÉRIQUE À DOMICILE : UNE 5ÈME MISSION DE SERVICE PUBLIC À ENVISAGER

Aujourd'hui, **13 millions de personnes ne maîtrisent pas les outils numériques en France**. Si plusieurs politiques publiques de lutte contre l'exclusion numérique sont mises en œuvre, avec un budget de 250 M€ dans le cadre du plan de relance, et que des initiatives sont prises par La Poste en la matière, **toutes ces actions ont la même limite : adopter une « approche par tiers lieux »**.

Si toutes les actions en faveur de l'inclusion numérique sont souhaitables, une « approche à domicile » complémentaire pourrait être développée, avec l'appui de La Poste, pour inclure les « publics invisibles », c'est-à-dire les personnes qui ne sont pas en mesure de se déplacer dans un bureau de poste ou une maison France Services, qui n'osent pas demander de l'aide pour sortir de la précarité numérique ou qui ne connaissent pas les offres existantes de formation.

Dans cette perspective, **les facteurs pourraient aussi devenir les « détecteurs » à domicile de la précarité numérique**. Il ne s'agit pas de faire des facteurs des médiateurs numériques, mais de leur permettre d'intervenir en amont : **avant de pouvoir former, il faut pouvoir identifier**.

Une expérimentation convaincante a été réalisée en ce sens par la communauté d'agglomération du Sicoval, en partenariat avec La Poste, et des expérimentations similaires devraient être développées sur l'ensemble du territoire afin de pouvoir déterminer si la détection à domicile de la précarité numérique par les facteurs peut constituer **une cinquième mission de service public confiée à La Poste**.

B. DÉTECTER LA « GALÈRE ADMINISTRATIVE » : UN NOUVEAU RÔLE POUR LES FACTEURS

Aujourd'hui, **près de trois Français sur cinq se disent incapables de réaliser des démarches administratives en ligne**, alors que l'objectif du Gouvernement est de dématérialiser à 100 % les 250 démarches administratives les plus utilisées d'ici le mois de mai 2022.

Face à cette situation, la puissance publique peut utilement mobiliser le réseau de La Poste et sa capacité de déploiement sur l'ensemble du territoire afin de **confier un nouveau rôle aux facteurs, en soutien des politiques publiques existantes : celui de « détecteur » de la « galère administrative »**.

Autrement dit, les facteurs pourraient devenir de **véritables « représentants à domicile des maisons France Services »**, en identifiant les besoins des usagers et en établissant le lien avec les équipes compétentes des maisons France Services.

Dans une logique similaire à celle évoquée précédemment, **les 250 équipes de facteurs mobiles que La Poste s'est engagée à déployer sur le territoire doivent être rapidement mises en place**. Ces équipes mobiles, formées à la médiation numérique, pourront notamment se rendre au domicile des usagers en difficulté et dans l'incapacité de se déplacer afin de les aider gratuitement à la réalisation de certaines démarches administratives.

C. DÉTECTER LA PERTE D'AUTONOMIE DES PERSONNES ÂGÉES : DES EXPÉRIMENTATIONS À DÉVELOPPER

Dans le cadre de sa stratégie de diversification dans la *Silver Economy* et la santé, **La Poste a été sollicitée par le GÉrontopôle du CHU de Toulouse pour mener une expérimentation visant à détecter, par un questionnaire, la perte d'autonomie fonctionnelle des personnes âgées**. Cette expérimentation s'inscrit dans le cadre du programme ICOPE de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui vise à prévenir la dépendance de 15 millions de personnes âgées d'ici 2025, dont 150 000 en France.

Selon les premiers enseignements de cette expérimentation, **l'appui des facteurs dans la réalisation de la première étape du programme peut être sollicité dans trois configurations :**

- lorsqu'il y a une carence de professionnels de santé sur un territoire ;
- lorsque les professionnels de santé sont mobilisés de façon exceptionnelle ;
- lorsque la personne concernée est en situation de vulnérabilité numérique et n'est pas en mesure de réaliser elle-même une évaluation de sa perte d'autonomie fonctionnelle.

Cette première expérimentation s'est avérée satisfaisante, à la fois pour les professionnels de santé, les facteurs et les personnes ayant bénéficié du programme ICOPE. Dans la continuité de cette initiative, des expérimentations similaires devraient être développées par d'autres CHU sur l'ensemble du territoire, **le ministère des solidarités et de la santé ayant récemment publié un appel à manifestation d'intérêt** pour la mise en œuvre du programme ICOPE.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Compenser

Recommandation n° 1 : compenser le déficit du service universel postal dès 2021 en mobilisant conjointement un levier fiscal stabilisé et un levier budgétaire modulable :

- abattement fiscal jusqu'à 270 millions d'euros au titre de la taxe sur les salaires dont s'acquitte chaque année le groupe La Poste ;
- dotation budgétaire annuelle permettant de compléter le montant de la compensation, jusqu'à 730 millions d'euros.

Recommandation n° 2 : modifier la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste pour actualiser l'offre de services postaux inclus dans le service universel postal. Parmi les modifications envisageables :

- retirer l'offre de distribution à J+1 du périmètre du service universel postal, sauf dans le cadre de la mission de transport et de distribution de la presse ;
- remplacer l'offre de distribution à J+4 par une offre de distribution à J+3 dans le périmètre du service universel postal.

Recommandation n° 3 : modifier le décret du 18 juillet 2011 pour instaurer une révision périodique de la méthodologie de modélisation du réseau utilisée pour le calcul du coût net du maillage territorial afin de prendre en compte les évolutions démographiques et économiques des territoires.

Recommandation n° 4 : abonder le fonds postal national de péréquation territoriale (FPNPT) dans la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2022 afin de compenser les effets de la réforme des impôts de production sur le financement de la mission d'aménagement du territoire, évalués à 66 millions d'euros pour 2022.

Recommandation n° 5 : compenser le déficit de la mission de service public de transport et de distribution de la presse confiée au groupe La Poste, conformément à la proposition formulée par la mission confiée à M. Giannesini :

- asseoir la compensation versée à La Poste au titre de la mission de service public sur une base réelle correspondant au coût net évité de la distribution postale en J+1 vers les zones sous-denses ;

- notifier à la Commission européenne le montant et la nature du mécanisme de compensation retenu, associant compensation réelle de l'État et aide directe aux éditeurs de presse, afin de s'assurer de sa compatibilité avec la réglementation européenne et éviter le risque d'une surcompensation.

Recommandation n° 6 : modifier l'arrêté du 4 décembre 2008 pour compléter la gamme des prélèvements sur le livret A qui permet aux bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque Postale de régler des dépenses courantes, par exemple en autorisant le règlement des factures de téléphonie, d'assurance ou de santé.

Recommandation n° 7 : développer les services d'accès aux espèces pour pallier les difficultés d'approvisionnement du réseau des distributeurs automatiques de billet (DAB), en particulier dans les zones rurales, peu denses et touristiques et y compris pour ceux qui ne sont pas clients de La Banque Postale. Renforcer la communication autour des services existants et gratuits d'accès aux espèces.

Contrôler

Recommandation n° 8 : modifier la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste pour que :

- l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) soit chargée d'évaluer chaque année le coût net du service universel postal à partir duquel la compensation de l'État est déterminée ;
- la méthode d'évaluation mise en œuvre soit précisée par un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP) ;
- l'Arcep transmette chaque année au Gouvernement et au Parlement un rapport sur le coût net du service universel postal.

Recommandation n° 9 : notifier à la Commission européenne, comme pour les trois autres missions de service public, le montant et la nature du dispositif de compensation envisagé pour le service universel postal afin de s'assurer de sa compatibilité avec la réglementation européenne et d'éviter un risque de surcompensation.

Recommandation n° 10 : modifier la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste pour que :

- l'Arcep soit chargée d'évaluer chaque année le coût net de la mission de transport et de distribution de la presse confiée à La Poste ;
- la méthode d'évaluation mise en œuvre soit précisée par un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CSNP ;
- l'Arcep transmette chaque année au Gouvernement et au Parlement un rapport sur le coût net de la mission de transport et de distribution de la presse.

Recommandation n° 11 : inclure explicitement les questions postales au sein du portefeuille d'un membre du Gouvernement.

Recommandation n° 12 : modifier la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste pour :

- renforcer la gouvernance politique des questions postales au niveau national en pérennisant la présence de trois députés et de trois sénateurs au sein de l'Observatoire national de la présence postale (ONPP) ;
- renforcer la gouvernance politique des questions postales au niveau territorial en pérennisant la présence d'un député et d'un sénateur au sein de chacune des commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT) ;
- élargir les compétences de l'ONPP et des CDPPT en matière de suivi de la qualité de service, de l'évolution de la présence postale et de l'organisation postale.

Recommandation n° 13 : réunir chaque année le Comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise avec l'ensemble des parties prenantes.

Recommandation n° 14 : conforter le rôle de contrôle de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dans l'évolution des quatre missions de service public confiées au groupe La Poste et de leurs modalités de compensation.

Améliorer

Recommandation n° 15 : fixer rapidement, dans un nouvel arrêté du ministre chargé des postes, des objectifs de qualité du service universel postal pour la période 2021-2023, puis pour la période 2024-2026, en prévoyant une trajectoire à la hausse de ces objectifs.

Recommandation n° 16 : rendre obligatoire la publication des décisions des formations compétentes de l'Arcep en matière d'utilisation de son pouvoir de sanction postal, à compter du stade la mise en demeure.

Recommandation n° 17 : modifier la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste pour que l'Arcep soit chargée d'évaluer chaque année le coût lié au manque de qualité de service de La Poste, par exemple en prenant en compte le montant des indemnités versées après réclamations pour les services de distribution de courrier et de livraison de colis qui relèvent du service universel postal.

Recommandation n° 18 : constituer auprès de l'Arcep un observatoire de la qualité de la distribution de la presse, compétent sur l'ensemble des modes de distribution de la presse et réunissant les représentants de la presse, des transporteurs et de La Poste.

Recommandation n° 19 : fixer, par arrêté du ministre chargé des postes, des objectifs de qualité de transport et de distribution de la presse pour la période 2022-2023, puis pour la période 2024-2026. La définition des objectifs de qualité de service pourrait s'effectuer après avis de l'observatoire de la qualité de la distribution de la presse constitué auprès de l'Arcep.

Recommandation n° 20 : accélérer la labellisation des bureaux de poste en maisons France Services, afin que chaque département soit doté d'au moins un point de contact partenarial entre La Poste et France Services d'ici la fin de l'année 2021.

Recommandation n° 21 : réformer, dans le cadre du prochain contrat de présence postale territoriale, les modalités d'information des maires, qui ne sont pas toujours obligatoires, afin qu'ils soient prévenus, dans un délai raisonnable, de la fermeture d'un bureau de poste sur leur commune. En cas de remplacement par un point de contact d'une autre nature, privilégier l'installation d'une agence postale communale ou intercommunale lorsque cela est possible.

Recommandation n° 22 : augmenter le nombre de tournées, ainsi que le nombre d'arrêts par tournée, des facteurs le samedi afin d'améliorer la qualité de service de La Poste et de poursuivre un objectif de cohésion sociale.

Recommandation n° 23 : renforcer les synergies logistiques et industrielles entre la branche Services-Courrier-Colis et l'entité Chronopost afin d'accélérer le déploiement des « Chronofacteurs ».

Détecter

Recommandation n° 24 : développer les expérimentations locales de détection de la précarité numérique à domicile par les facteurs sur le modèle de l'expérimentation mise en place par la communauté d'agglomération du Sicoval.

Recommandation n° 25 : modifier la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste pour confier au groupe La Poste une nouvelle mission de service public de détection de la précarité numérique.

Recommandation n° 26 : développer le rôle du facteur comme « représentant à domicile des maisons France Services » afin qu'ils puissent mettre en relation les usagers avec les maisons France Services pour réaliser leurs démarches administratives.

Recommandation n° 27 : assurer le déploiement des 250 équipes de facteurs mobiles qui se déplaceront au domicile des usagers pour les accompagner gratuitement dans leurs démarches administratives, conformément à l'engagement pris par La Poste et mentionné au sein de la circulaire du Premier ministre du 1^{er} juillet 2019 relative à la création de France Services.

Recommandation n° 28 : développer, sur l'ensemble du territoire, les expérimentations en partenariat avec les centres hospitalo-universitaires (CHU) pour détecter la perte d'autonomie fonctionnelle des personnes âgées et isolées, sur le modèle de l'expérimentation du le CHU de Toulouse dans le cadre de la mise en œuvre du programme ICOPE de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

L'AVENIR DES SERVICES PUBLICS DE LA POSTE

I. COMPENSER : POUR PRÉSERVER DANS LA DURÉE LES QUATRE MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE

A. LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL : UN DÉFICIT QUI FRAGILISE LE SERVICE PUBLIC DE DISTRIBUTION DU COURRIER ET DES COLIS SIX JOURS SUR SEPT SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

1. Les obligations de La Poste au titre du service universel postal doivent être préservées afin de défendre une vision française du service public

Le service universel postal est la **première mission de service public** confiée au groupe La Poste. La **loi du 9 février 2010** relative aux activités postales, qui permet la transformation du groupe en société anonyme à capitaux publics depuis le 1^{er} mars 2010 ainsi que la libéralisation complète du marché du courrier depuis le 1^{er} janvier 2011, confirme le rôle de La Poste en tant que **prestataire du service universel postal pour une durée de quinze ans**, soit jusqu'au 31 décembre 2025.

Au titre du service universel postal, La Poste doit fournir « une offre de services postaux de qualité déterminée, de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs »¹. Plus précisément, les obligations qui incombent à La Poste sont précisées par le Code des postes et des communications électroniques (CPCE) ainsi que par le décret du 5 février 2007 relatif au service universel postal :

- l'obligation de proposer un **catalogue de prestations spécifiques au service universel postal** qui inclut notamment :
 - o **les envois de correspondances jusqu'à 2 kg**, dont les envois de lettres ordinaires, de lettres recommandées avec ou sans avis de réception, de lettres prioritaires, de catalogues, de journaux et d'imprimés périodiques ;
 - o **les envois de colis postaux jusqu'à 20 kg** ;
 - o les services de valeur déclarée et de réexpédition.

- l'obligation de **proposer des envois postaux égrenés**, c'est-à-dire vendus à l'unité, émis et distribués en France métropolitaine à des tarifs péréqués ;

¹ Article 3 de la directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service.

- l'obligation d'assurer **la levée et la distribution** des correspondances et des colis postaux concernés **tous les jours ouvrables, c'est-à-dire six jours sur sept**, sauf circonstances exceptionnelles. En cas de circonstances exceptionnelles, La Poste a l'obligation de prendre toutes les dispositions utiles pour rétablir le fonctionnement du service dans les meilleurs délais ;
- l'obligation de poursuivre des **objectifs de cohésion sociale et de développement équilibré du territoire** ;
- l'obligation d'instituer un **médiateur** qui peut être saisi gratuitement par les usagers dont les réclamations ont fait l'objet d'un rejet définitif par La Poste.

Aujourd'hui, **la France se caractérise par des obligations de service public à valeur légale ou réglementaire qui n'ont pas été modifiées depuis dix ans** et qui permettent d'assurer la distribution du courrier et la livraison des colis six jours sur sept sur l'ensemble du territoire pour un périmètre élargi de services postaux.

Or, plusieurs pays où le service public postal est particulièrement développé, dont l'Allemagne, le Canada, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suisse, ont aménagé les obligations applicables à la distribution du courrier, des colis et des publications couverts par leur prestataire national de service universel postal afin de prendre en compte la baisse de la fréquentation des bureaux de poste, l'accélération de l'urbanisation des territoires et la baisse du nombre d'habitants dans les zones rurales et montagneuses.

Tableau 1 : comparaison de l'obligation légale de fréquence de distribution des lettres, des colis et des publications couverts par le service universel postal tel que défini dans chaque pays.

Pays	Prestataire du service universel postal	Fréquence de distribution exigée par la loi
Allemagne	Deutsche Post AG	La distribution des lettres et des colis couverts par le service universel postal doit avoir lieu au moins une fois par jour ouvrable, y compris le samedi, soit 6 jours par semaine.
Canada	Société canadienne des postes (Postes Canada)	La distribution des lettres, colis et publications couverts par le service universel postal doit être « fréquente et fiable », soit 5 jours par semaine, sauf dans les régions éloignées où un service moins fréquent peut être nécessaire à cause d'un accès restreint à la collectivité.
Italie	Poste Italiane	La distribution des lettres et colis couverts par le service universel doit être assurée : <ul style="list-style-type: none"> • 5 jours ouvrables par semaine pour 75 % de la population ; • de façon alternée, 1 jour ouvrable sur 2 pour les 25 % restants de la population située dans des zones peu accessibles ou d'une densité inférieure à 200 habitants / km² : distribution lundi, mercredi et vendredi la première semaine puis mardi et jeudi la semaine suivante.
Royaume-Uni	Royal Mail Group	La distribution des lettres couvertes par le service universel postal doit être assurée 6 jours par semaine du lundi au samedi. La livraison des colis couverts par le service universel postal doit être assurée 5 jours par semaine, du lundi au vendredi.
Suisse	Poste Suisse	La distribution des lettres jusqu'à 1 kg, des colis jusqu'à 20 kg, des journaux et périodiques couverts par le service universel postal doit être assurée au moins 5 jours par semaine. La distribution des quotidiens par abonnement doit être assurée 6 jours par semaine.

Source : division de la législation comparée du Sénat

Au niveau de l'Union européenne (UE), la définition du service universel postal impose une collecte et une distribution au moins cinq jours par semaine, **l'obligation d'organiser des tournées de facteurs six jours sur sept sur l'ensemble du territoire pour le courrier et les colis n'étant pas**

partagée par l'ensemble des pays de l'UE. Par exemple, en Italie, la distribution s'effectue cinq jours par semaine, avec seulement une distribution tous les deux jours dans les zones les moins peuplées.

Les rapporteurs sont attachés à un modèle exigeant de service universel postal qui permet la distribution du courrier et des colis six jours sur sept sur l'ensemble du territoire, sans différenciation territoriale, car La Poste doit être au service de tous les citoyens, et pas seulement d'une partie d'entre eux.

2. Tendances de long terme, la baisse du courrier a été accélérée par la crise sanitaire, provoquant un déficit estimé à 1,3 milliard d'euros en 2020

La baisse du volume du courrier est une tendance de long terme qui contraint La Poste à redéfinir son modèle économique, à diversifier les activités de la branche Services-Courrier-Colis et à transformer le métier de facteur. En effet, le nombre de lettres envoyées était de 18 Mds en 2008, puis de 13,7 Mds en 2013 et de 7,5 Mds en 2020.

Cette tendance de long terme a été anticipée par La Poste et continue de justifier la stratégie de diversification du groupe vers de nouvelles activités, notamment la livraison internationale de colis, la bancassurance et les services de proximité et à domicile. Par exemple, le précédent plan stratégique, qui est arrivé à échéance en 2020, fixait un objectif selon lequel la part du courrier traditionnel et des services associés devait être inférieure à 20 % du chiffre d'affaires du groupe. En 2020, le chiffre d'affaires des activités de courrier traditionnel a représenté 18,7 % du chiffre d'affaires du groupe La Poste.

La baisse du volume du courrier a un impact financier significatif pour le groupe La Poste, faisant diminuer le chiffre d'affaires alors que les coûts fixes demeurent élevés. Entre 2015 et 2019, le chiffre d'affaires du service universel postal a diminué d'environ 800 millions d'euros, soit une baisse moyenne annuelle de 3 %.

Tableau 2 : évolution de la situation financière du service universel postal entre 2015 et 2019.

En millions €	2015	2016	2017	2018	2019	Δ
Volumes (millions d'objets)	9 604	9 158	8 509	7 908	7 333	-2 271
Chiffre d'affaires (millions €)	7 644	7 510	7 269	7 107	6 842	-802
Coûts complets (y compris coût net d'accessibilité) (millions €)	7 356	7 333	7 123	7 472	7 368	12
Marge sur coûts complets (millions €)	288	177	146	-365	-526	-814
Variation (millions €)		-110	-31	-510	-162	

Source : La Poste

Bien qu'anticipée par le groupe La Poste, la baisse du volume du courrier a été fortement accélérée en 2020 par la crise sanitaire. En effet, entre 2019 et 2020, le nombre de lettres postées a diminué de 1,6 Md, passant de 9,1 Mds de lettres en 2019 à 7,5 Mds de lettres en 2020. Selon les estimations de La Poste, la baisse supplémentaire du volume du courrier liée à la crise sanitaire en 2020 est de 9 %, alors que la baisse structurelle du volume du courrier en 2020 était déjà de l'ordre de 9 % par an.

Par conséquent, le service universel postal est devenu, pour la première fois, déficitaire en 2018 à hauteur de 365 millions d'euros, avec un déficit estimé à 1,3 milliard d'euros par La Poste pour l'année 2020.

3. La situation financière du service universel postal menace le service public si aucune mesure n'est prise, malgré les bons résultats du groupe en 2020

La situation financière du service universel postal est aujourd'hui inédite car le déficit estimé pour l'année 2020 est près de quatre fois plus élevé que le déficit constaté en 2018. En effet, jusqu'en 2018, les coûts du service universel postal étaient couverts par les recettes, ce qui permettait de garantir l'équilibre financier de cette mission de service public, qui ne fait pas l'objet d'une compensation par l'État.

La hausse des activités de livraison de colis, avec une hausse du volume de colis distribués de 29 % entre 2020 et 2021, soit une hausse de 471 millions de colis distribués, n'a pas permis de limiter la hausse du déficit du service universel postal liée à la baisse accélérée du volume du courrier.

La situation financière du groupe La Poste en 2020 est paradoxale. En effet, le groupe a réalisé un chiffre d'affaires de 31,2 Mds€, en hausse de 20 % par rapport à l'année dernière, dont 12,1 Mds€ pour la branche Services-Courrier-Colis (SCC). Toutefois, après retraitement des effets de « l'opération Mandarine », c'est-à-dire du rapprochement de La Banque Postale et de CNP Assurances, la perte opérationnelle du groupe aurait été de 1,8M d€ en 2020.

En effet, si cette opération a permis d'apporter 7 Mds€ de capitaux propres au groupe et de limiter l'impact financier pour La Poste, l'accélération de la baisse du volume du courrier et le déficit du service universel postal risquent d'entraver le développement économique du groupe et sa croissance si aucune mesure n'est prise.

Dans ce contexte, La Poste a co-établi avec les services compétents de l'État différents scénarios permettant d'estimer l'évolution du déficit du service universel postal dans le temps.

Selon un scénario envisagé, le déficit du compte du service universel postal serait de 0,9 Md€ en 2021 et de 2,4 Mds€ en 2025, sous réserve que La Poste ne s'adapte pas aux tendances actuelles de marché et sans modification des paramètres du service universel postal, c'est-à-dire si aucune mesure n'est prise.

Selon un autre scénario envisagé, le déficit du compte du service universel postal serait de 1 Md€ en 2021 et de 1,6 Md€ en 2025, sous réserve que La Poste continue ses efforts d'adaptation aux tendances actuelles de marché et sans modification des paramètres du service universel postal. Concrètement, les efforts d'adaptation aux tendances actuelles de marché impliquent la mobilisation de trois leviers :

- les réductions d'emplois, notamment par application d'une règle de non-remplacement des postes ;
- la réduction des coûts du réseau des points de contact, notamment par la fermeture des bureaux de poste les moins fréquentés ;
- la recherche de synergies logistiques et industrielles au sein du groupe La Poste.

Selon six autres scénarios envisagés et transmis aux services compétents de l'État mais qui ne sont pas rendus publics à la demande de La Poste, le déficit du compte du service universel postal pourrait varier de 0,7 à 1,2 milliard d'euros en 2025.

Ainsi, face à l'ampleur du déficit et aux incertitudes liées à son évolution dans les prochaines années, la direction de La Poste, tout comme celle de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), demandent une compensation de l'État, au risque de devoir « réduire » le service public.

Concrètement, cela signifierait :

- une accélération des réductions d'emplois ;
- une accélération de la fermeture des bureaux de poste ;
- une accélération de l'optimisation des tournées des facteurs avec un moindre passage à chaque boîte aux lettres.

Or, **les rapporteurs considèrent qu'une « réduction » du service universel postal n'est pas envisageable**, notamment parce que les fermetures de bureaux de poste sont déjà dénoncées par les élus locaux et que les citoyens ont le sentiment d'une baisse de la qualité de service de La Poste, ce qui implique d'aider La Poste à financer le service universel postal.

4. Pour la première fois, la compensation par l'État du déficit du service universel postal est inévitable pour maintenir le service public et rattraper la perte essuyée en 2020

Dans ce contexte, **deux solutions différentes de financement pourraient être envisagées** et déployées à relativement court terme, conformément aux dispositions prévues par la directive postale du 20 février 2008.

« Lorsqu'un État membre détermine que les obligations de service universel prévues par la présente directive font supporter un coût net, calculé en tenant compte des dispositions de l'annexe I, et constituent une charge financière inéquitable pour le ou les prestataires du service universel, il peut introduire : a) un mécanisme de dédommagement des entreprises concernées par des fonds publics ; ou b) un mécanisme de répartition du coût net des obligations de service universel entre les prestataires de services et/ ou les utilisateurs ».

Concernant la possibilité d'instaurer un mécanisme de répartition du coût, l'article L2-2 du CPCE prévoit la possibilité d'instaurer un **fonds de compensation**. Cette modalité de financement a par exemple été choisie par l'Autriche, l'Irlande, le Portugal, le Luxembourg, la Lettonie, la Slovénie et l'Estonie.

Toutefois, en France, la constitution d'un tel fonds n'est pas envisageable, ni envisagé, car La Poste serait de loin son principal contributeur.

Par conséquent, les rapporteurs considèrent qu'un mécanisme de dédommagement par des fonds publics, c'est-à-dire une compensation par l'État du déficit du compte du service universel postal, est inévitable et souhaitable à compter de l'année 2021.

Face aux **évolutions incertaines de l'équilibre financier** du service universel postal et face aux **craintes d'une réduction des obligations de service public en l'absence d'une juste compensation de l'État**, il apparaît inévitable de commencer à compenser La Poste, pour la première fois et dès l'année 2021, au titre de sa mission de service universel postal.

Dans la perspective d'une compensation par l'État du déficit du compte du service universel postal, **le mécanisme de compensation retenu pourrait être « mixte »**, c'est-à-dire intégrant une composante fiscale et une composante budgétaire.

D'une part, **la compensation de l'État pourrait prendre la forme d'un abattement sur la taxe sur les salaires dont s'acquitte chaque année le groupe La Poste**. Conformément à l'article 132 de la directive européenne du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le groupe La Poste est exonéré de TVA au titre des prestations de service universel postal. Toutefois, conformément à la législation

nationale, le groupe La Poste s'acquitte de la taxe sur les salaires au titre des rémunérations versées dans le cadre du service universel postal.

Selon les estimations réalisées par La Poste sur la base des données fiscales de l'année 2019, **le montant de cet abattement fiscal pourrait atteindre jusqu'à 270 millions d'euros par an**, le groupe restant redevable de la taxe sur les salaires à hauteur de 190 millions d'euros par an au titre des activités financières de La Banque Postale.

D'autre part, **la compensation de l'État pourrait être complétée, et modulée, par une dotation budgétaire annuelle indispensable** au regard de l'ampleur du déficit du compte du service universel postal.

Recommandation n° 1 : compenser le déficit du service universel postal dès 2021 en mobilisant conjointement un levier fiscal stabilisé et un levier budgétaire modulable :

- abattement fiscal jusqu'à 270 millions d'euros au titre de la taxe sur les salaires dont s'acquitte chaque année le groupe La Poste ;
- dotation budgétaire annuelle permettant de compléter le montant de la compensation, jusqu'à 730 millions d'euros.

Enfin, les rapporteurs souhaitent préciser qu'une compensation par l'État du service universel postal ne constituerait pas une exception française. À titre de comparaison, plusieurs États de l'UE ont accordé des compensations à leur prestataire national de service universel postal qui ont été approuvées par la Commission européenne :

- au Danemark, une compensation de 160 millions d'euros pour la période 2017-2019 a été accordée à *Post Danmark* et approuvée¹ ;
- en République tchèque, une compensation de 282,1 millions d'euros pour la période 2013-2015 a été accordée à *Czech Post* et approuvée² ;
- en Espagne, une compensation de 1,28 milliard d'euros pour la période 2011-2020 a été accordée à *Correos* et approuvée³ ;
- en Italie, une compensation de 1,3 milliard d'euros pour la période 2020-2024 a été accordée à *Poste Italiane* et approuvée⁴.

¹ Décision de la Commission européenne SA.47 707.

² Décision de la Commission européenne SA.55 208.

³ Décision de la Commission européenne SA.50 872.

⁴ Décision de la Commission européenne SA.55 270.

5. La compensation de l'État pourrait être conditionnée à une actualisation de l'offre de services afin de limiter l'évolution du déficit et mieux correspondre aux attentes des usagers

Dans la perspective d'une compensation par l'État d'une partie du déficit du service universel postal dès 2021, une actualisation du catalogue du service universel postal (J+1, J+2, J+4, etc.) pourrait être envisagée afin de limiter l'évolution du déficit dans le temps.

L'actualisation du catalogue du service universel postal ne signifie, en aucun cas, une modification des obligations légales de service public qui doivent être respectées par La Poste, c'est-à-dire que pour les usagers la distribution du courrier et la livraison des colis devront toujours être assurées sur l'ensemble du territoire et six jours sur sept.

D'une part, l'actualisation de l'offre de services pourrait conduire à supprimer du catalogue du service universel l'offre de distribution du courrier à J+1 (timbre rouge), pour une économie estimée à 120 millions d'euros par La Poste. En effet, cette offre ne correspond plus aux usages des citoyens qui privilégient l'envoi d'emails pour une transmission rapide de l'information. Ainsi, il y a une dizaine d'années, une famille française envoyait environ une cinquantaine de lettres prioritaires par an, contre seulement cinq par an en 2019.

Concrètement, pour les clients de La Poste, il sera toujours possible de payer pour un timbre rouge, mais ce timbre rouge sera plus cher qu'actuellement car son tarif ne sera plus encadré par les tarifs du service public.

Les rapporteurs considèrent toutefois que le maintien, dans le périmètre du service universel postal, d'une offre de distribution à J+1 pour les titres de presse est indispensable.

D'autre part, l'actualisation de l'offre de services pourrait conduire à remplacer l'offre de distribution à J+4, aujourd'hui largement satisfaite par La Poste, par la création d'une offre de distribution à J+3.

Concrètement, pour les clients de La Poste, cela signifie la possibilité de payer, à un tarif préférentiel de service public, un service de distribution du courrier à J+3, alors que le tarif préférentiel de service public s'applique jusqu'à présent à une offre de distribution à J+4. Une telle évolution est souhaitable car une distribution plus rapide correspond aux attentes des usagers de La Poste et constitue une amélioration de la qualité de service.

Recommandation n° 2 : modifier la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste pour actualiser l'offre de services postaux inclus dans le service universel postal. Parmi les modifications envisageables :

- retirer l'offre de distribution à J+1 du périmètre du service universel postal, sauf dans le cadre de la mission de transport et de distribution de la presse ;
- remplacer l'offre de distribution à J+4 par une offre de distribution à J+3 dans le périmètre du service universel postal.

B. LA CONTRIBUTION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UNE COMPENSATION INDISPENSABLE POUR PRÉSERVER LE MAILLAGE TERRITORIAL DE LA POSTE

1. Les obligations de La Poste au titre de sa mission de contribution à l'aménagement du territoire sont exigeantes et doivent être maintenues dans la durée

Les obligations de service public du groupe La Poste au titre de sa mission de contribution à l'aménagement du territoire sont déterminées par un **cadre législatif procédant de la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste**, modifiée par les lois du 20 mai 2005 et du 9 février 2010. Plus précisément, l'article 6 de la loi du 2 juillet 1990 fixe les obligations qui incombent au groupe La Poste :

- **l'obligation de maintenir un réseau de 17 000 points de contact sur l'ensemble du territoire** français, en tenant notamment compte des spécificités des départements et des collectivités d'outre-mer. Les points de contact peuvent être des bureaux de poste, mais également des points de partenariat conclus avec des acteurs locaux publics ou privés ;

- **l'obligation de permettre à au moins 90 % de la population de chaque département d'accéder aux services de La Poste à moins de cinq kilomètres de son domicile et à moins de 20 minutes de trajet automobile**. Les règles complémentaires d'accessibilité au réseau de La Poste sont déterminées au niveau départemental après consultation de la commission départementale de présence postale territoriale (CDPPT).

Les obligations de service public de La Poste sont presque **intégralement respectées**. D'une part, pour la première fois, **l'obligation de maintenir un réseau d'au moins 17 000 points de contact sur l'ensemble du territoire n'est temporairement pas respectée**, en raison de l'impact économique de la crise sanitaire. En effet, au 1^{er} janvier 2021, ce réseau était constitué de **16 943 points de contact, dont 7 566 bureaux de poste et 9 377 points de contact partenariaux**. Cette situation s'explique par la

fermeture de petits commerces partenaires de La Poste en zones rurales, qui sont souvent des points « La Poste Relais ». En janvier 2021, La Poste s'est engagée devant l'Observatoire national de la présence postale (ONPP) à garantir l'accès à 17 000 points de contact d'ici le mois de juin 2021.

Par ailleurs, il convient de préciser que le **maillage global de La Poste est composé de plus de 32 000 points d'accès, dont environ 17 000 points de contact et environ 15 000 points de présence postale** que constituent essentiellement les points relais *pickup*, les consignes automatiques et les points de services courrier pour les professionnels.

D'autre part, au niveau national, le taux d'accessibilité de la population aux services de La Poste était de 97,14 % au 1^{er} janvier 2021. La règle d'accessibilité est respectée dans tous les départements sauf dans quatre départements, contre trois départements en 2019, que sont le Gers (81,8 %), la Lozère (87,5 %), le Lot (89,3 %) et l'Aube (89,8 %).

Aujourd'hui, la France se caractérise par des obligations de service public particulièrement exigeantes en matière d'aménagement du territoire que les rapporteurs estiment nécessaires de préserver. En effet, ces obligations permettent à l'entreprise de disposer d'un maillage territorial dense qui constitue l'un de ses principaux avantages concurrentiels et leviers de développement, y compris pour ses activités commerciales.

Tableau 3 : comparaison de l'obligation de présence territoriale postale telle que définie dans chaque pays.

Pays	Prestataire du service universel postal	Obligation de présence territoriale postale
Allemagne	Deutsche Post AG	<p>Obligation légale d'avoir au moins 12 000 succursales à l'échelle fédérale avec des obligations particulières :</p> <ul style="list-style-type: none">• dans les communes de plus de 2 000 habitants, il doit y avoir au moins une succursale ;• à partir de 4 000 habitants, une agence située dans des agglomérations contiguës doit être accessible dans un rayon de 2 km maximum. <p>Au premier semestre 2020, il y avait 12 764 points d'accès.</p>
Canada	Société canadienne des postes (Postes Canada)	<p>Obligation, définie dans le protocole du service postal canadien, de proposer des comptoirs postaux au détail, bureaux de poste en propre ou en partenariat, de telle sorte que :</p> <ul style="list-style-type: none">• 98 % des consommateurs ont un comptoir postal dans un rayon de 15 km ;• 88 % des consommateurs ont un comptoir postal dans un rayon de 5 km ;• 78 % des consommateurs ont un comptoir postal dans un rayon de 2,5 km. <p>Existence d'un moratoire sur la fermeture des bureaux de poste ruraux.</p> <p>En 2019, le réseau comptait près de 6 100 bureaux de poste dont la moitié en milieu rural.</p>

Pays	Prestataire du service universel postal	Obligation de présence territoriale postale
Italie	Poste Italiane	<p>Obligation, définie au niveau réglementaire, de respecter les règles d'accessibilité suivantes, ce qui induit un nombre minimal de points d'accès d'environ 11 800 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un point d'accès à 3 km maximum du lieu de résidence pour 75 % de la population ; • un point d'accès à 5 km maximum du lieu de résidence pour 92,5 % de la population ; • un point d'accès à 6 km maximum du lieu de résidence pour 97,5 % de la population ; • au moins un bureau de poste pour 96 % des communes. <p>La fermeture de bureaux de poste est interdite dans les communes rurales, c'est-à-dire dont la densité de population est inférieure à 150 habitants/km², entrant dans la catégorie des communes de montagne et dans les petites îles comptant un seul bureau de poste.</p> <p>À la fin de l'année 2019, le réseau était composé de 12 809 points d'accès.</p>
Royaume-Uni	Royal Mail Group	<p>Obligation légale de garantir que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • dans l'ensemble du Royaume-Uni, les locaux d'au moins 95 % des utilisateurs de services postaux se trouvent à moins de 5 km d'un point d'accès ; • dans toutes les zones de code postal, les locaux d'au moins 95 % des utilisateurs des services postaux se trouvent à moins de 10 km d'un point d'accès. <p>À la fin de l'année 2020, Royal Mail avait un réseau de 1 200 points de services clients, de 115 000 boîtes aux lettres et utilisait 11 500 bureaux du réseau The Post Office pour vendre ses produits selon un accord commercial renouvelé jusqu'en 2032 entre les deux opérateurs.</p>
Suisse	Poste Suisse	<p>Obligation légale d'exploiter un réseau de points d'accès couvrant l'ensemble du territoire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un office de poste ou une agence doit être accessible, à pied ou avec les transports publics, en 20 minutes au plus par au moins 90 % de la population résidante permanente (30 minutes si un service à domicile a été mis en place) ; • dans les régions urbaines, au moins un point d'accès desservi (office de poste ou agence) doit être exploité pour 15 000 habitants ou emplois. Chaque fois que le seuil de 15 000 habitants ou emplois est dépassé, la Poste doit aménager un point d'accès additionnel. <p>À la fin de l'année 2020, la Poste Suisse comptait environ 4 700 points d'accès.</p>

Source : division de la législation comparée du Sénat

En comparaison d'autres pays où il existe des obligations de présence postale, la France présente des spécificités que les rapporteurs souhaitent préserver. Premièrement, des obligations fixées par la loi. Deuxièmement, un seuil ambitieux de 17 000 points de contact, alors que ce seuil est par exemple fixé à 12 000 en Allemagne. Troisièmement, des critères d'accès qui s'appliquent à l'ensemble du territoire, sans différenciation territoriale.

2. Une mission de service public indispensable mais qui demeure structurellement sous-compensée par l'État

La mission de service public de contribution à l'aménagement du territoire confiée au groupe La Poste fait l'objet d'une compensation par l'État, conformément aux dispositions prévues à l'article 6 de la loi du 2 juillet 1990.

Premièrement, **la compensation octroyée par l'État se base sur l'évaluation par l'Arcep du coût net du maillage complémentaire.** La méthode de calcul de ce coût est précisée par le décret du 18 juillet 2011 pris en Conseil d'État, après avis de la Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP). Ce décret précise notamment que *« le coût net de ce maillage complémentaire est égal au coût évité en son absence diminué des recettes perdues en son absence »*. Par exemple, **l'Arcep a évalué le coût net du maillage complémentaire à 231 millions d'euros pour 2019.**

Toutefois, **la méthodologie de calcul utilisée par l'Arcep repose sur une modélisation théorique du réseau de points de contact dit accessible qui date de 2013** et qui s'appuie sur des données transmises par La Poste qui n'ont pas été actualisées depuis plusieurs années. Or, depuis, le réseau des points de contact de La Poste a évolué, il y a eu des évolutions et des redéploiements démographiques sur les territoires et les techniques de modélisation ont été améliorées.

Si l'Arcep a lancé, en décembre 2020, une consultation visant à réviser la modélisation utilisée afin de mieux prendre en compte les évolutions démographiques et économiques des territoires, **il serait souhaitable d'instaurer une révision périodique de cette modélisation, par modification du décret du 18 juillet 2011.**

<p><u>Recommandation n° 3</u> : modifier le décret du 18 juillet 2011 pour instaurer une révision périodique de la méthodologie de modélisation du réseau utilisée pour le calcul du coût net du maillage territorial afin de prendre en compte les évolutions démographiques et économiques des territoires.</p>

Deuxièmement, **la compensation octroyée par l'État n'est pas une compensation à l'euro près de ce coût net, ce qui induit un reste à charge pour La Poste, c'est-pourquoi le financement de cette mission de service public est sous-compensé.** En effet, le montant prévisionnel des ressources du FPNPT est fixé dans le cadre du contrat de présence postale, ce montant ayant été fixé **au maximum à 177 millions d'euros par an pour la période 2020-2022.** Ainsi, la compensation accordée par l'État ne suit pas scrupuleusement l'évaluation réalisée par l'Arcep.

Tableau 4 : évolution de la compensation versée par l'État au groupe La Poste au titre de sa mission de contribution à l'aménagement du territoire entre 2015 et 2019.

en millions d'euros	2015	2016	2017	2018	2019
Coût net de la présence postale territoriale audité par l'Arcep (1)	238	223	203	231	231
Ressource prévisionnelle du fonds de péréquation inscrite dans le contrat de présence postale	170	170	174	174	174
Produit des abattements fiscaux versé au fonds (2)	169	170	173	171	171
Coût restant à la charge de La Poste (1) - (2)	69	53	30	60	60

Source : direction générale des entreprises

Conformément aux articles 6 et 21 de la loi du 2 juillet 1990, **les ressources du FPNPT proviennent notamment de l'abattement de la fiscalité locale dont le groupe La Poste bénéficie.** Cet abattement fiscal porte sur les bases des taxes foncières, de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dues par le groupe La Poste. En 2019, la CVAE représentait environ 80 % de la base d'abattement alimentant le FPNPT, la CFE environ 19 % et les taxes foncières environ 1 %. Le taux d'abattement est déterminé annuellement par décret et est fixé, depuis 2020, à 99 %.

Les autorités françaises notifient à la Commission européenne les compensations qu'elles souhaitent accorder au groupe La Poste au titre de l'exercice de cette mission de service public. Dans une décision rendue le 6 avril 2018¹, et dans la continuité des décisions précédentes², **la Commission européenne a conclu que l'abattement fiscal accordé à La Poste pour assurer le financement d'une partie de sa mission de service**

¹ Décision de la Commission européenne du 6 avril 2018 SA48 883 (2018/N) – France.

² Décisions de la Commission du 25 janvier 2012 SA.34 027 (2011/N) et du 26 mai 2014 SA.36 512 (2014/N).

public de contribution à l'aménagement du territoire, qui pourrait s'élever au total jusqu'à environ 900 millions d'euros pour la période du contrat d'entreprise 2018-2022, **est conforme aux règles européennes en matière d'aides d'État.**

La sous-compensation de la mission de contribution à l'aménagement du territoire peut s'expliquer par l'appréciation faite par la Commission européenne de la compatibilité du mécanisme de compensation avec les règles d'encadrement des services d'intérêt économique général (SIEG), en particulier avec les critères d'incitation à l'efficacité. En effet, cette décision précise que *« bien qu'il n'y ait pas d'incitation explicitement formulée par avance dans le mandat, le fait que La Poste soit sous-compensée, que les montants de la compensation soient plafonnés et contrôlés par l'Arcep, et qu'une trajectoire de réduction du coût net soit prévue est suffisant pour conclure que la France a bien introduit des mesures incitatives pour favoriser la prestation efficiente d'un SIEG de qualité élevée ».*

3. La compensation par l'État de cette mission de service public doit être préservée des effets des mesures gouvernementales décidées pour relancer l'activité économique

Le financement de la mission de contribution à l'aménagement du territoire par abattement fiscal présente des fragilités qui mettent en danger la pérennité de ce mécanisme de compensation. En effet, dans le cadre des mesures gouvernementales décidées pour relancer l'activité économique, la loi de finances pour 2021 prévoit une diminution de 10 milliards d'euros des impôts de production en 2021. Cette baisse des impôts de production est notamment permise par la réduction de moitié de la CFE et de la CVAE. Or, les bases d'imposition de ces deux taxes représentent 99 % de la base d'abattement permettant de financer le FPNPT dont les ressources compensent une partie de la mission de contribution à l'aménagement du territoire.

L'impact de la baisse des impôts de production en 2021 a été estimé à une diminution de 66 millions d'euros des ressources du FPNPT. Grâce à un amendement du Sénat, la loi de finances pour 2021 a prévu une subvention de 66 millions d'euros pour financer le FPNPT, par abondement du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie » du budget général de l'État, permettant de compenser la totalité des effets de la baisse des impôts de production sur le financement de la mission de contribution à l'aménagement du territoire.

Toutefois, la baisse des impôts de production devrait également être de 10 milliards d'euros en 2020. **Les rapporteurs considèrent qu'il est nécessaire de sécuriser le financement de la mission de contribution à l'aménagement du territoire, ce qui suppose de subventionner de nouveau le FPNPT à hauteur de 66 millions d'euros en loi de finances pour 2022.**

Recommandation n° 4 : abonder le fonds postal national de péréquation territoriale (FPNPT) dans la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2022 afin de compenser les effets de la réforme des impôts de production sur le financement de la mission d'aménagement du territoire, évalués à 66 millions d'euros pour 2022.

C. LE TRANSPORT ET DE DISTRIBUTION DE LA PRESSE : UNE COMPENSATION QUI DEMEURE JUSTIFIÉE MAIS QUI DEVRAIT ÊTRE PROCHAINEMENT RÉFORMÉE

1. Les obligations de La Poste au titre de sa mission de transport et de distribution de la presse demeurent justifiées

La loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste, telle que modifiée par la loi du 9 février 2010, confie à La Poste **une mission de service public de transport et de distribution de la presse**. Plus précisément, le CPCE fixe les obligations de service public de La Poste en matière de transport et de distribution de la presse :

- **l'obligation d'acheminer dans les conditions du service universel postal les publications périodiques qui bénéficient de l'agrément de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)**. Concrètement, cela signifie que la distribution de la presse et celle du courrier s'effectuent **au sein d'une même tournée** par les facteurs, six jours sur sept et sur l'ensemble du territoire. Il n'y a pas de tournée de distribution spécifique à la presse, contrairement à la livraison des colis ;

- **l'obligation de proposer des tarifs préférentiels qui doivent permettre de favoriser le pluralisme des idées et des expressions**, notamment celui de la presse d'information politique et générale (IPG).

Les obligations de service public de La Poste au titre de sa mission de transport et de distribution de la presse concernent essentiellement les tarifs réglementés, appliqués aux éditeurs de presse à un prix inférieur au coût. Les tarifs réglementés sont homologués par l'État et fixés chaque année par un arrêté du ministre chargé des postes¹.

Aujourd'hui, au regard du développement de la presse en ligne, des changements d'usages et de pratiques dans la façon de s'informer, la question s'est posée de savoir s'il était toujours pertinent de maintenir une mission de service public spécifique à la distribution et au transport des titres de presse. En effet, le volume de la presse papier distribuée par La Poste a structurellement baissé de 7,1 % en 2019 et de plus de 40 %

¹ Voir l'arrêté du 22 décembre 2020 homologuant les tarifs des prestations offertes à la presse au titre du service public du transport et de la distribution de la presse pour 2021

depuis 2010, tandis que la diffusion de l'information sous version numérique représentait 15 % de la diffusion totale de l'information à la fin de l'année 2019 selon une estimation réalisée par l'Alliance pour les chiffres de la presse et des médias (ACPM).

Toutefois, **cette mission de service public demeure justifiée aujourd'hui**, notamment pour les raisons suivantes :

- **La Poste demeure le deuxième canal de diffusion de la presse papier en France en raison de l'importance des volumes de titres de presse distribués.** En 2019, La Poste a distribué 882 millions de journaux et de magazines dans le cadre de sa mission de service public, avec plus de 6 000 périodiques différents qui ont fait appel à ses services de distribution et de transport, soit la quasi-totalité des titres de presse inscrits sur le registre de la CPPAP ;

- **la gestion du réseau de transport et de distribution de la presse repose sur le réseau du service universel postal**, ce qui permet à La Poste de réaliser des synergies et des économies d'échelle qui ne pourraient pas être réalisées par d'autres opérateurs gérant un réseau de transport et de distribution spécifique à la presse, ce qui rendrait le coût de la mission de service public beaucoup plus élevé ;

- **la distribution des titres de presse par voie postale dans les zones rurales et peu denses demeure la seule option compétitive pour les éditeurs de presse** au regard des coûts liés au développement d'autres canaux de distribution, notamment le portage ;

- **la transformation numérique des modèles économiques des éditeurs de presse est inégalement avancée**, certains éditeurs de presse dépendant économiquement de la publicité dont la valorisation sur papier demeure cinq à dix fois supérieure à la publicité en ligne.

Par ailleurs, les rapporteurs souhaitent rappeler leur attachement au pluralisme des expressions et des idées, au besoin de disposer de sources d'information variées, de qualité et à prix abordable afin de pouvoir approfondir ses connaissances, exercer un regard critique sur l'actualité et lutter contre la désinformation et les fausses nouvelles.

2. Le mécanisme de compensation de cette mission est en voie d'être réformé

La mission de service public de transport et de distribution de la presse confiée au groupe La Poste fait l'objet d'une compensation par l'État mais qui ne couvre pas l'intégralité des coûts affectés, c'est pourquoi cette mission est également sous-compensée.

La compensation octroyée par l'État est aujourd'hui forfaitaire, avec des montants indiqués dans le contrat d'entreprise et confirmés chaque année en loi de finances. La compensation versée par l'État diminue car le

déficit constaté par La Poste au titre de l'exercice de cette mission de service public diminue, mais l'équilibre financier n'est toujours pas atteint et la mission demeure déficitaire pour La Poste.

Tableau 5 : évolution de la contribution versée à La Poste au titre de sa mission de transport et de distribution de la presse entre 2011 et 2020.

En millions d'euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contribution versée à La Poste au titre de sa mission de SP	241,5	231,6	217,0	150,0	130,0	119,0	121,0	111,5	103,8	95,9
Compensation du moratoire sur les tarifs postaux de presse	27,4	29,2	30,6	1,5	2,5	0	0	0	0	0
Déficit constaté par La Poste	-289	-282	-308	-358	-332	-366	-251	-176	-186	ND

Source : La Poste

Les rapporteurs souhaitent attirer l'attention sur le fait que le déficit de la mission de transport et de distribution de La Presse ne pourrait pas seulement être comblé par une hausse des tarifs postaux applicables aux éditeurs de presse. En effet, la caractéristique principale de cette mission de service public est de proposer des tarifs homologués et préférentiels afin de favoriser la distribution de la presse papier.

Toutefois, si les tarifs préférentiels de presse s'appliquent à toutes les publications inscrites au registre de la CPPAP, **toutes les catégories de presse ne s'acquittent pas du même tarif.** En effet, les tarifs préférentiels sont fortement différenciés selon la catégorie de presse concernée et favorisent la presse d'information politique et générale.

Tableau 6 : écarts entre les tarifs de presse de service public et les tarifs du service universel en 2019.

Catégorie de presse	Tarif SP moyen	Tarif SU moyen	Taux de couverture par les tarifs
Presse CPPAP	0,49 €	0,67 €	73 %
PIPG	0,31 €	0,91 €	34 %
QFRP	0,08 €	0,69 €	12 %

Source : direction générale des entreprises

Le levier tarifaire n'est pas un moyen économique viable pour pallier la sous-compensation budgétaire de cette mission de service public, la hausse des tarifs postaux depuis une dizaine d'années n'ayant pas permis d'atteindre l'équilibre financier. De plus, la seule mobilisation du levier tarifaire impliquerait des augmentations importantes des coûts pour les éditeurs de presse et des hausses du prix des abonnements, ce qui

défavoriserait la diffusion de l'information et serait contraire à l'esprit de la mission de service public telle qu'elle a été définie. Enfin, **le montant de la compensation est amené à évoluer, le cadre tarifaire fixé pour les années 2016-2020 étant arrivé à son terme. Dans ces conditions, La Poste estime qu'une refondation du modèle de transport et de distribution de la presse de service public est indispensable.**

Dans cette perspective, **une mission de réflexion** a été confiée à M. Giannesini, conseiller-maître à la Cour des comptes, dont les premières conclusions ont été remises au Gouvernement en avril 2020. Un projet de protocole tripartite négocié entre les services compétents de l'État, La Poste et les représentants des éditeurs de presse a été conclu et remis au Gouvernement en décembre 2020 et demeure en attente d'arbitrage.

Parmi les recommandations de cette mission, les rapporteurs souhaitent apporter leur soutien à la réforme du financement de la compensation de la mission de service public de transport et de distribution de la presse, proposée selon les principales modalités suivantes :

- **le maintien de l'ensemble des obligations de service public** qui incombent au groupe La Poste au titre de sa mission de service public de transport et de distribution de la presse ;

- **le passage d'une compensation forfaitaire à une compensation réelle assise sur le coût net évité de la distribution postale des titres de presse en J+1 dans les zones peu denses.** Les zones peu denses font référence à la grille communale de densité élaborée par l'Insee et représentent 88,5 % des communes françaises et 32,8 % de la population française. Cette réforme du mécanisme de compensation permet de resserrer le financement de l'État sur ce qui constitue le « cœur » de cette mission de service public, à savoir la distribution des titres de presse dans les zones peu denses qui ne serait sans doute plus assurée si le marché était entièrement libéralisé sans prestataire désigné pour assurer des obligations de service public ;

- **l'institution d'une aide directe à la distribution des titres de presse d'information politique et générale (IPG)** avec un barème spécifique au portage et un barème spécifique à la distribution par voie postale :

- **le barème posté : instauration d'un tarif de service public unique aligné sur le tarif de presse CPPAP,** impliquant la suppression des tarifs PIPG et QFRP, et qui évoluerait jusqu'en 2026 à hauteur de l'inflation avec une évolution plancher de 1 % par an et une évolution plafond de 2 % par an ;
- **le barème porté : remplacement des aides existantes au portage par une aide directe à l'exemplaire aux éditeurs de presse** avec pour objectif de les inciter davantage à recourir au portage, en particulier dans les zones denses.

Recommandation n° 5 : compenser le déficit de la mission de service public de transport et de distribution de la presse confiée au groupe La Poste, conformément à la proposition formulée par la mission confiée à M. Giannesini :

- asseoir la compensation versée à La Poste au titre de la mission de service public sur une base réelle correspondant au coût net évité de la distribution postale en J+1 vers les zones sous-denses ;

- aide directe aux éditeurs de presse pour favoriser le portage.

D. L'ACCESSIBILITÉ BANCAIRE : UNE COMPENSATION AMENÉE À AUGMENTER POUR MAINTENIR LES SERVICES DE LA BANQUE POSTALE AUPRÈS DES PLUS PRÉCAIRES

1. Les obligations de service public fixées au titre de la mission d'accessibilité bancaire répondent à un fort besoin social auquel seule la Banque Postale semble en mesure de répondre

La mission de service public d'accessibilité bancaire a été confiée à la Banque Postale, en tant qu'établissement bancaire du groupe La Poste, par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008. La loi du 9 février 2010 confirme l'existence de cette mission parmi les quatre missions de service public confiées au groupe La Poste.

Cette mission de service public a pour principal objectif de **favoriser la pré-bancarisation** des populations qui, pour des raisons variées, ne sont pas en capacité d'utiliser des moyens de paiement standard et n'ont pas accès aux offres de bancarisation traditionnelle.

Plus précisément, les obligations de service public de la Banque Postale sont fixées par les articles L. 221-2 et L. 518-25-1 du Code monétaire et financier (CMF) :

- **l'obligation d'universalité pour l'ouverture d'un livret A.** Concrètement, la Banque Postale est obligée de satisfaire, à titre gratuit, la demande d'ouverture d'un livret A de toute personne qui en fait la demande, au contraire des autres établissements bancaires qui ont la liberté commerciale de refuser ;

- **l'obligation de proposer gratuitement un ensemble de services permettant aux bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire d'utiliser le livret A comme un quasi compte-courant**, alors qu'il s'agit seulement d'un produit d'épargne pour les autres établissements bancaires :

- l'obligation d'effectuer gratuitement des opérations de dépôt et de retrait à partir de 1,5 euro contre 10 euros pour les autres établissements bancaires ;
- l'obligation de permettre au titulaire du livret A d'effectuer gratuitement des opérations de versement et de retrait dans tous les bureaux de poste ;
- l'obligation d'autoriser, sur le livret A, l'ensemble des opérations fixées par arrêté du 4 décembre 2008, dont le virement des prestations sociales, le prélèvement de l'impôt sur le revenu (IR), de la taxe d'habitation (TH), des taxes foncières, des quittances d'eau, d'électricité et de gaz ou encore des loyers s'il s'agit d'un logement social ou d'un hébergement à loyer modéré (HLM).

En complément des obligations légales de service public imposées à la Banque Postale, la **convention relative à la distribution et au fonctionnement du livret A conclue avec l'État fixe des obligations complémentaires**, dont :

- **la fourniture gratuite de services complémentaires à l'utilisation du livret A comme un quasi compte-courant**, comme la fourniture de chèques de banque ou la mise à disposition d'une carte de retrait utilisable dans les distributeurs automatiques à billets (DAB) et aux guichets de la Banque Postale ;

- **la mise en œuvre de politiques d'accueil et d'accompagnement au guichet** adaptées aux besoins des bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire, ce qui peut par exemple conduire au développement de services de traduction, de conseil budgétaire ou de partenariats avec des associations venant en aide aux personnes les plus précaires.

En 2018, il y avait environ 1,2 million de clients de la Banque Postale bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire. La population bénéficiaire de cette mission de service public n'est pas définie *a priori* par les textes mais estimée *a posteriori* en fonction des usages qui sont faits du livret A et se rapprochant de l'utilisation de ce produit d'épargne comme un quasi compte-courant. Parmi ces clients, il est estimé qu'environ 70 % utilisent de manière intensive leur livret A et représentent la grande majorité des opérations de guichet sur le livret A.

À l'initiative conjointe de la Banque Postale et de la direction générale du Trésor (DGT), plusieurs études, dont les références ne peuvent pas être publiées dans le cadre de ce rapport, ont été menées entre 2018 et 2019 afin de préciser les caractéristiques des bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire et leurs usages du livret A. Toutefois, **ces études ont**

permis de réaffirmer la nécessité de maintenir en l'état le périmètre de la mission d'accessibilité bancaire confiée à la Banque Postale dans la mesure où :

- le besoin social auquel cette mission de service public répond est réel, c'est-pourquoi il est indispensable d'en préserver le caractère universel afin de permettre la pré-bancarisation d'une population qui serait, sinon, exclue des dispositifs traditionnels de bancarisation ;

- la Banque Postale bénéficie du maillage territorial et de la forte présence territoriale du groupe La Poste, ce qui constitue un avantage indéniable au regard de l'importance du recours au guichet et aux espèces par les bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire.

À l'issue d'une consultation publique réalisée en 2019 auprès du Comité consultatif du secteur financier (CCSF), un avis du 10 décembre 2019 confirme que la mission d'accessibilité bancaire constitue « une réponse équilibrée à des exigences d'usage spécifiques et concrètes exprimées par des populations très spécifiques, en situation parfois d'extrême précarité qui ne sont pas couvertes aujourd'hui par les autres dispositifs de bancarisation ».

Pour les rapporteurs, les résultats de ces études présentées lors des auditions ont permis de prendre la mesure de la nécessité de préserver cette mission de service public dans son périmètre actuel afin de favoriser l'inclusion bancaire, de lutter contre l'exclusion économique et sociale et de pallier les carences de marché.

2. La compensation de cette mission de service public est amenée à augmenter dans la perspective d'une hausse de la précarité et d'un enrichissement du contenu de cette mission

La mission d'accessibilité bancaire fait l'objet d'une compensation, sur le fondement de l'article L.221-6 du CMF selon lequel la Banque Postale « perçoit une rémunération complémentaire au titre des obligations spécifiques qui lui incombent en matière de distribution et de fonctionnement du livret A ».

Dans la mesure où la mission d'accessibilité bancaire repose sur le support du livret A, la compensation est supportée par le fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), au sein duquel est également centralisé une partie des fonds recueillis sur les livrets A et les livrets de développement durable et solidaire distribués par l'ensemble des établissements bancaires.

La compensation versée par l'État est accordée sur la base du calcul du coût de cette mission effectué par les services de la DGT, conformément à la méthodologie du coût net évité approuvée par la Commission européenne. En effet, à partir d'un modèle contrefactuel, est calculé un résultat brut d'exploitation (RBE) hypothétique qui correspond à

ce qu'aurait pu être le RBE de la Banque Postale si elle n'était pas contrainte par des sujétions particulières de service public. Le coût de la mission correspond à l'écart entre ce RBE hypothétique et le RBE réel de la Banque Postale.

La compensation versée par l'État est notifiée à la Commission européenne qui vérifie les risques de surcompensation ainsi que la compatibilité du dispositif de compensation retenu avec les exigences applicables aux SIEG. Dans sa décision du 24 octobre 2017¹, la Commission européenne a considéré que la compensation liée à la mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale était une aide d'État mais compatible avec le marché intérieur : « *la Commission considère que cette aide est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 106(2) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ».

Tableau 7 : évolution de la compensation versée par l'État à la Banque Postale au titre de sa mission d'accessibilité bancaire entre 2015 et 2020

M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Coûts nets réalisés	-405	-425	-363	-338	-360	-360
Montant de la compensation (décision de la Commission de 2017)					300	280
Montant de la compensation révisée (arrêté du 13 mars 2020)	235	355	340	320	350	330
Montant restant à la charge de LBP	-170	-70	-23	-18	-10	-30

Source : direction générale du Trésor.

En 2019 et en 2020, la trajectoire de compensation de la mission d'accessibilité bancaire a été révisée, donnant lieu à une compensation complémentaire de 50 millions d'euros annuels. Cette compensation complémentaire a été accordée en raison de la hausse des coûts supportés par la Banque Postale au titre de sa mission de service public, alors que le déficit de la mission avait tendance à se réduire, ce qui peut notamment s'expliquer par :

- le surcoût spécifique lié au dispositif d'accueil des bénéficiaires de la mission dans les 1929 bureaux de poste dits « à proximité sociétale » qui sont installés dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) ;

¹ *Décision de la Commission européenne du 24 octobre 2017 SA.41 147 (2017/N) – France.*

- l'augmentation des coûts fixes unitaires liés au maintien d'une offre de services bancaires au guichet qui sont davantage utilisés par les bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire que par les autres clients de la Banque Postale ;

- la hausse du nombre de bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire et des coûts liés à la mise en place des dispositifs spécifiques d'accompagnement au guichet.

La trajectoire de compensation de la mission d'accessibilité bancaire pour la période 2021-2026 est en cours de notification et d'examen auprès de la Commission européenne, c'est pourquoi la communication d'éléments chiffrés relatifs à cette période ne peut pas encore être rendue publique.

Toutefois, il a été indiqué que la trajectoire de compensation demandée par les autorités françaises pour la période 2021-2026 est une trajectoire à la hausse de la compensation versée par l'État car le nombre de bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire est susceptible d'augmenter dans les prochaines années.

De manière complémentaire, **une hausse de la compensation versée par l'État au titre de la mission d'accessibilité bancaire pourrait également être justifiée par l'élargissement de la gamme des opérations autorisées sur livret A** afin de pouvoir régler davantage de dépenses courantes à partir de ce support, telles que les factures de téléphonie mobile, d'assurance ou de santé.

Pour les rapporteurs, il semble cohérent d'élargir la gamme des opérations autorisées sur livret A dans la mesure où il est utilisé comme un quasi-compte courant par des populations en situation de précarité qui n'auraient pas accès, sans cette mission de service public, à un produit bancaire.

<p>Recommandation n° 6 : modifier l'arrêté du 4 décembre 2008 pour compléter la gamme des prélèvements sur le livret A qui permet aux bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire confiée à La Banque Postale de régler des dépenses courantes, par exemple en autorisant le règlement des factures de téléphonie, d'assurance ou de santé.</p>

3. Sans constituer une nouvelle obligation de service public, des efforts supplémentaires doivent être effectués pour améliorer l'accès aux espèces pour tous, sur l'ensemble du territoire et à tout moment

Dans le cadre des réflexions menées sur les perspectives d'évolution de la mission d'accessibilité bancaire, **la question s'est posée d'introduire une nouvelle obligation légale de service public visant à garantir à l'accès de la population aux distributeurs automatiques de billets (DAB) sur l'ensemble du territoire.** En effet, si environ 95 % de la population a accès à un DAB à moins de quinze minutes, les élus locaux sont nombreux à dénoncer les difficultés d'approvisionnement des DAB dans les zones peu denses et rurales, ou encore à certaines périodes de l'année dans les communes touristiques lorsque les retraits d'espèces sont plus fréquents.

Toutefois, face aux risques d'effet d'aubaine liés à l'introduction d'un critère de présence territoriale d'accès aux DAB et prenant en considération les coûts élevés de maintenance pour la Banque Postale qui dispose d'un parc d'environ 7 700 DAB, **il semble préférable de développer les services gratuits déjà mis en place par le groupe La Poste pour favoriser l'accès de la population aux espèces.**

En effet, si les clients de la Banque Postale **peuvent retirer des espèces dans les agences bancaires et aux guichets des bureaux de poste, ils peuvent également réaliser des opérations de dépannage dans les agences postales communales (APC) et intercommunales (API),** avec la possibilité de déposer ou de retirer jusqu'à 500 euros par période de sept jours glissants. Ce plafond, qui était de 350 euros auparavant, a été relevé en 2020 dans le cadre du contrat de présence postale 2020-2022 au sein duquel un objectif de facilitation de l'accès aux espèces a été fixé.

De façon complémentaire, le groupe La Poste a développé des services gratuits d'accès aux espèces pour les clients de la Banque Postale tels que le dispositif « Allô facteur » qui permet de se faire livrer à domicile jusqu'à 150 euros en espèces. Un tel service pourrait également être proposé aux clients des autres établissements bancaires, en particulier dans les zones rurales, peu denses et touristiques, sous réserve de la possibilité pour La Poste de facturer une commission modique.

Enfin, **le retrait d'argent liquide par carte bleue pourrait être développée en France,** comme cela se fait dans d'autres pays, avec ou sans frais. Cette possibilité pourrait notamment être étudiée dans la perspective d'un déploiement au sein des relais commerçants partenaires de La Poste.

Les rapporteurs souhaitent insister sur les difficultés d'accès aux espèces dans certains territoires et appellent La Poste à renforcer la communication autour des dispositifs gratuits et existants permettant de faciliter cet accès. Il est également souhaité que de nouveaux dispositifs permettent le retrait d'espèces réellement à tous et donc y compris aux

personnes n'ayant pas un compte bancaire à La Poste, quitte à ce que des frais soient appliqués.

Recommandation n° 7 : développer les services d'accès aux espèces pour pallier les difficultés d'approvisionnement du réseau des distributeurs automatiques de billet (DAB), en particulier dans les zones rurales, peu denses et touristiques et y compris pour ceux qui ne sont pas clients de La Banque Postale. Renforcer la communication autour des services existants et gratuits d'accès aux espèces.

II. CONTRÔLER : POUR S'ASSURER DU RESPECT PAR LA POSTE DE SES OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC

A. LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL : UNE COMPENSATION À ACCORDER SOUS RÉSERVE D'UNE CONTRE-EXPERTISE DE L'ARCEP ET D'UNE NOTIFICATION À LA COMMISSION EUROPÉENNE

1. La contre-expertise de l'Arcep est un prérequis indispensable à l'octroi par l'État d'une compensation, ce qui nécessite de sécuriser le cadre juridique applicable au régulateur

Dans la perspective d'une compensation octroyée par l'État au groupe La Poste au titre du service universel postal, il est indispensable que cette compensation soit accordée sur la base d'une évaluation du coût net du service universel postal réalisée par l'Arcep. En effet, il est nécessaire de garantir l'objectivité de l'évaluation, surtout au regard des enjeux financiers. Par ailleurs, une évaluation et une méthodologie de calcul indépendantes sont nécessaires au regard des critères d'appréciation de la Commission européenne.

Or, aujourd'hui, la loi ne confie pas une telle mission à l'Arcep car la situation financière du compte du service universel postal est inédite, ce qui conduit La Poste à demander pour la première fois une compensation pour l'exercice de cette mission de service public.

En effet, jusqu'en 2017, l'équilibre financier du service universel postal était assuré par la hausse progressive des tarifs postaux. Ainsi, le calcul du coût net du service universel postal n'était pas justifié. Toutefois, la baisse tendancielle du volume du courrier, accélérée en 2020, conduit à un déficit du compte du service universel postal estimé par La Poste à 1,3 milliard d'euros.

L'évaluation du coût net du service universel postal par l'Arcep est désormais indispensable, sur le modèle de l'évaluation du coût net de la mission de contribution à l'aménagement du territoire qui est d'ores et déjà réalisée par l'Arcep, conformément aux dispositions prévues à l'article 6 de la loi du 2 juillet 1990.

Les rapporteurs souhaitent attirer l'attention sur la nécessité pour l'Arcep d'anticiper les évolutions législatives à venir et de commencer à élaborer une méthodologie de calcul appropriée, car il n'est pas souhaitable qu'une compensation de l'État soit accordée sans contre-expertise.

Recommandation n° 8 : modifier la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste pour que :

- l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) soit chargée d'évaluer chaque année le coût net du service universel postal à partir duquel la compensation de l'État est déterminée ;

- la méthode d'évaluation mise en œuvre soit précisée par un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP) ;

- l'Arcep transmette chaque année au Gouvernement et au Parlement un rapport sur le coût net du service universel postal.

Concrètement, une telle évaluation implique l'élaboration par les équipes compétentes de l'Arcep d'un **scénario contrefactuel, selon la méthodologie du coût net évité** approuvée par la Commission européenne. Le scénario contrefactuel, qui est un scénario hypothétique permettant d'estimer le coût pour La Poste de la distribution du courrier et de la livraison de colis sans prise en compte des obligations légales de service public et des obligations réglementaires de qualité de service, permet d'évaluer, par déduction du coût actuel pour La Poste, les charges attribuables à l'exercice du service universel postal.

L'évaluation du coût net des missions de service public confiées au groupe La Poste est également indispensable afin de contre-expertiser les estimations réalisées par La Poste et de limiter les risques de surcompensation avant notification auprès de la Commission européenne. En effet, si l'évaluation de l'Arcep se base sur les informations comptables et le modèle de modélisation transmis par La Poste, ce qui pourrait donner le sentiment d'un manque d'indépendance du régulateur, il convient toutefois de préciser que les règles de comptabilité réglementaire sont déterminées par l'Arcep et que le modèle de modélisation est modifié par l'Arcep. **Par exemple, dans le cadre de la mission de contribution à l'aménagement du territoire, le coût net est estimé à 243 millions d'euros par La Poste en 2019 alors qu'il est estimé à 231 millions d'euros par l'Arcep pour la même année, la compensation de l'État étant fixée à partir de l'évaluation de l'Arcep¹.**

Selon l'Arcep, l'élaboration d'un tel scénario contrefactuel propre au service universel postal nécessite plusieurs mois de travail et un éventuel renforcement des moyens humains de l'autorité de régulation. Par ailleurs, il serait plus confortable pour l'Arcep de travailler avec un cadre juridique

¹ Données communiquées par l'Arcep dans le cadre des questionnaires transmis aux rapporteurs.

sécurisé, c'est-à-dire une fois la loi du 2 juillet 1990 modifiée afin de lui confier explicitement cette mission d'évaluation.

Cependant, au regard du caractère immédiat de la situation dans l'hypothèse d'une première compensation accordée dès l'année 2021 et afin de prendre en compte les difficultés évoquées par l'Arcep, l'élaboration du scénario contrefactuel pourrait s'effectuer en deux temps, ce qui suppose que l'Arcep anticipe les évolutions législatives à venir :

- à court terme et avant la fin de l'année 2021, un premier scénario contrefactuel simplifié pourrait être élaboré par l'Arcep, à effectifs constants, afin d'appuyer la décision du Gouvernement dans l'octroi d'une compensation ;

- à moyen terme et dès la modification de la loi du 2 juillet 1990, un second scénario contrefactuel plus détaillé pourrait être élaboré par l'Arcep, avec d'éventuels effectifs supplémentaires, afin d'appuyer chaque année la décision du Gouvernement dans l'octroi de la part budgétaire de la compensation.

2. La procédure de notification à la Commission européenne doit être respectée, indépendamment de la nature du mécanisme de compensation et des montants décidés

Dans le cadre des trois missions de service public confiées au groupe La Poste faisant l'objet d'une compensation, c'est-à-dire les missions de contribution à l'aménagement du territoire, de transport et de distribution de la presse ainsi que d'accessibilité bancaire, les compensations accordées ont été notifiées à la Commission européenne par les autorités françaises :

- **la compensation de la mission de contribution à l'aménagement du territoire en faveur de La Poste pour la période 2018-2022 a été approuvée** par la Commission européenne selon les termes suivants : *« Il apparaît donc en conclusion des arguments ci-dessus que l'abattement fiscal pour la mission d'aménagement du territoire est une aide d'État au sens de l'article 107(1) du TFUE »* ; *« Sur la base de l'appréciation qui précède, la Commission a décidé de considérer la mesure d'aide comme compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 106(2) du TFUE »*¹ ;

- **la compensation de la mission de service public de transport et de distribution de la presse en faveur de La Poste pour la période 2018-2022 a été approuvée** par la Commission européenne selon les termes suivants : *« Il apparaît donc en conclusion des arguments ci-dessus que la subvention pour la mission presse notifiée à la Commission est une aide d'État au sens de l'article 107(1) du TFUE »* ; *« Sur la base de l'appréciation qui précède, la*

¹ *Décision de la Commission européenne du 6 avril 2018 SA.49 469 (2018/N) - France*

Commission a décidé de considérer la mesure d'aide comme compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 106(2) du TFUE »¹ ;

- la compensation de la mission d'accessibilité bancaire en faveur de la Banque Postale pour la période 2015-2020 a été approuvée par la Commission selon les termes suivants : « La Commission conclut que les conditions nécessaires à l'existence d'une aide sont remplies par la compensation versée dans le cadre de la mission d'accessibilité bancaire octroyée à La Banque Postale pour la période 2015-2020 » ; « La Commission constate que la France a illégalement mis à exécution l'aide en faveur de La Banque Postale dans le cadre de la mission d'accessibilité bancaire pour les années 2015 à 2020 en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Cependant, notamment sur la base du projet de convention qui devra être mis en œuvre, la Commission considère que cette aide est compatible avec le marché intérieur au sens de l'article 106(2) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne »².

Dans la perspective d'une compensation du déficit du service universel postal par l'État, y compris si une composante fiscale est retenue avec un abattement sur la taxe sur les salaires, les rapporteurs attirent l'attention sur la nécessité de notifier, dans tous les cas, les montants et le mécanisme de compensation choisi à la Commission européenne.

Recommandation n° 9 : notifier à la Commission européenne, comme pour les trois autres missions de service public, le montant et la nature du dispositif de compensation envisagé pour le service universel postal.

Encadré 1 : éléments pris en compte par la Commission européenne lors de l'analyse des éléments notifiés par les autorités françaises en matière de compensation des services publics de La Poste

Au regard du raisonnement appliqué par la Commission européenne dans les décisions précédentes relatives aux trois autres missions de service public, l'analyse effectuée devrait notamment comporter les éléments détaillés ci-dessous :

(1) l'appréciation de la compensation à la lumière de la jurisprudence *Altmark*³ selon laquelle les compensations des obligations de service public ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 107 du TFUE dès lors que les quatre conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies ;
- es paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont

1 Décision de la Commission européenne du 24 janvier 2019 SA.48 883 (2018/N) - France

2 Décision de la Commission européenne du 24 octobre 2017 SA.41 147 (2017/N) - France

3 Cour de justice de l'Union européenne, *Altmark*, 24 juillet 2003

été préalablement établis de façon objective et transparente - ce qui justifie davantage de confier à l'Arcep une mission d'évaluation du coût net du service universel postal ;

- la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations - ce qui justifie davantage de confier à l'Arcep une mission d'évaluation du coût net du service universel postal ;
- lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

(2) l'appréciation de la compatibilité avec le marché intérieur de la compensation choisie pour le service universel postal, à la lumière des critères définis par l'Encadrement SIEG de 2012¹ qui fait partie du paquet dit *Almunia* :

- le service doit pouvoir être réellement qualifié de SIEG ;
- les besoins du service public sont pris en compte *via* l'organisation d'une consultation publique (point 14 de l'Encadrement SIEG de 2012) ;
- la nécessité d'un mandat précisant les obligations de service public et les méthodes de calcul de la compensation (point 16 de l'Encadrement SIEG de 2012) ;
- la durée du mandat doit être justifiée (point 17 de l'Encadrement SIEG de 2012) ;
- le respect de la directive 2006/11/CE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises (point 18 de l'Encadrement SIEG de 2012) ;
- le respect des règles de l'Union européenne applicables aux marchés publics (point 19 de l'Encadrement SIEG de 2012) ;
- l'absence de discrimination si la prestation d'un même SIEG est confiée à plusieurs entreprises (point 20 de l'Encadrement SIEG de 2012) ;
- le montant de la compensation ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, ce qui peut être déterminé par l'utilisation de la méthode du coût net évité (points 21, 24 et 25 de l'Encadrement SIEG de 2012) ;

¹ Communication de la Commission intitulée « Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2011) ».

- la vérification de l'absence de surcompensation (point 49 de l'Encadrement SIEG de 2012) ;
- la prise en compte d'incitations à l'efficacité (point 40 de l'Encadrement SIEG de 2012) ;
- la fixation d'éventuelles exigences supplémentaires pouvant se révéler nécessaires pour garantir que le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union (point 58 de l'Encadrement SIEG de 2012) ;
- la transparence de la communication sur la compensation (point 60 de l'Encadrement SIEG de 2012).

B. LA MISSION DE TRANSPORT ET DE DISTRIBUTION DE LA PRESSE : UN CADRE JURIDIQUE À SÉCURISER POUR CONFORTER LE RÔLE DE L'ARCEP

1. L'Arcep calcule ponctuellement le coût net de la mission de transport et de distribution de la presse, à la demande du Gouvernement mais sans cadre juridique adéquat

À la différence des missions de contribution à l'aménagement du territoire et d'accessibilité bancaire, le coût net de la mission de transport et de distribution de la presse **ne fait pas l'objet d'une évaluation régulière et annuelle.**

En pratique, l'Arcep a déjà effectué ce calcul à deux reprises, à la demande du Gouvernement, sans toutefois que cette mission confiée à l'Arcep s'inscrive dans un cadre juridique sécurisé et pérenne. En effet, dans le cadre du contrat d'entreprise 2018-2022, il est précisé que l'évaluation du coût net de cette mission de service public doit être réalisée par l'Arcep avant la fin de l'année 2019, cet exercice devant être reconduit avant la fin de l'année 2022.

2. Le cadre juridique au sein duquel l'Arcep exerce son rôle de régulateur doit être sécurisé afin de donner davantage de transparence et de lisibilité aux éditeurs de presse

Toutefois, la mobilisation ponctuelle de l'Arcep n'est pas satisfaisante, au moins pour l'ensemble des raisons suivantes :

- **il est préférable pour l'Arcep d'exercer régulièrement ses missions dans un cadre juridique sécurisé et pérenne** plutôt que ponctuellement et à la demande du Gouvernement ;

- **il est souhaitable de conforter le rôle de régulateur de l'Arcep vis-à-vis de la mission de transport et de distribution de la presse,**

l'autorité rendant déjà un avis sur l'homologation des tarifs du service public de presse ;

- **il est préférable pour le Gouvernement de disposer d'une évaluation annuelle indépendante du coût net de la mission de transport et de distribution de la presse** afin de pouvoir décider d'une juste compensation et dans le cadre des procédures de notification des compensations accordées à La Poste auprès de la Commission européenne ;

- **il est préférable pour les éditeurs de presse de disposer de davantage de transparence et de visibilité sur le calcul du coût net et l'octroi de la compensation par l'État** dans la mesure où le levier tarifaire est mobilisé par La Poste pour réduire le déficit de cette mission ;

- **il est opportun de confier par la loi cette nouvelle mission à l'Arcep dans la perspective d'une entrée en vigueur de la réforme du mécanisme de compensation de la mission de transport et de distribution de la presse.**

Recommandation n° 10 : modifier la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste pour que :

- l'Arcep soit chargée d'évaluer chaque année le coût net de la mission de transport et de distribution de la presse confiée à La Poste ;

- la méthode d'évaluation mise en œuvre soit précisée par un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CSNP ;

- l'Arcep transmette chaque année au Gouvernement et au Parlement un rapport sur le coût net de la mission de transport et de distribution de la presse.

C. LA SUPERVISION DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC CONFIEES AU GROUPE LA POSTE DOIT ÊTRE RENFORCÉE

1. La supervision politique des questions postales aux niveaux national et territorial doit être clarifiée et renforcée

Premièrement, la supervision politique des questions postales pourrait être clarifiée en incluant explicitement ces questions au sein du portefeuille d'un membre du Gouvernement. En effet, la clarification de la compétence postale au niveau de l'exécutif est primordiale dans la mesure où les services compétents de l'État interviennent dans la négociation du contrat d'entreprise et du contrat de présence territoriale. De plus, des arrêtés ministériels doivent être pris à échéance régulière pour homologuer les tarifs postaux et pour fixer des objectifs de qualité de service.

Recommandation n° 11 : inclure explicitement les questions postales au sein du portefeuille d'un membre du Gouvernement.

Deuxièmement, le contrôle politique exercé par le Parlement pourrait être renforcé aux niveaux national et territorial. D'une part, au niveau national, il y a actuellement six parlementaires, dont trois députés et trois sénateurs, qui siègent au sein de l'Observatoire national de la présence postale (ONPP). Ils sont membres au titre de leur désignation par la Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP).

Aujourd'hui, l'existence de l'ONPP n'est pas consacrée par la loi, seulement dans le contrat de présence postale territoriale, alors qu'il s'agit d'un organisme de suivi particulièrement important de la mission de service public de contribution à l'aménagement du territoire. En effet, la négociation du contrat de présence postale territoriale 2020-2022 a été précédée d'une large consultation publique auprès des élus locaux de tous les territoires, à l'initiative de l'ONPP. De plus, en janvier 2021, c'est auprès de l'ONPP que le groupe La Poste a fourni des éléments d'explication quant au manque de respect, pour la première fois, de l'obligation légale de disposer de 17 000 points de contact sur l'ensemble du territoire, s'engageant à fournir de nouveaux éléments à l'ONPP d'ici le mois de juin 2021. Enfin, la consécration par la loi de l'ONPP et de la présence de six parlementaires en son sein serait cohérente dans la mesure où la définition du contenu de la mission de service public et des modalités de son financement relève de la compétence du législateur.

D'autre part, au niveau territorial, les élus locaux souhaitent renforcer le rôle des commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT). À la différence de l'ONPP, l'existence des CDPPT est consacrée à l'article 38 de la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et leur composition est fixée par le décret du 25 mars 2007.

Les CDPPT donnent un avis chaque année sur le projet de maillage des points de contact de La Poste dans le département. Elles sont chargées de répartir la dotation départementale du fonds postal national de péréquation territoriale (FPNPT) et elles sont informées par La Poste des projets d'évolution du réseau postal dans le département. Les CDPPT se réunissent trois à quatre fois par an, en présence d'un représentant de l'État et d'un représentant de La Poste, qui en assure le secrétariat. Ses membres sont exclusivement des élus locaux, dont quatre conseillers municipaux, deux conseillers départementaux et deux conseillers régionaux.

Aujourd'hui, des parlementaires sont membres de CDPPT au titre d'un mandat non exécutif local qu'ils exercent, mais cette situation est peu

fréquente. Or, les rapporteurs considèrent que la présence des parlementaires au sein des CDPPT est souhaitable afin de renforcer le contrôle politique exercé par le Parlement sur les questions postales et d'assurer des remontées d'informations pertinentes au niveau national dans une perspective d'amélioration des services publics postaux.

Enfin, les compétences de l'ONPP et des CDPPT concernent aujourd'hui seulement la mission de service public de contribution à l'aménagement du territoire. Or, l'appréciation de cette mission de service public implique également de s'intéresser à l'organisation des tournées postales de distribution du courrier, des colis et de la presse. En effet, la présence postale n'est pas seulement celle des points de contact, mais également celle des facteurs et des employés de La Poste. Par conséquent, **de nouvelles compétences pourraient être attribuées à l'ONPP et aux CDPPT.**

Recommandation n° 12 : modifier la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste pour :

- renforcer la gouvernance politique des questions postales au niveau national en pérennisant la présence de trois députés et de trois sénateurs au sein de l'Observatoire national de la présence postale (ONPP) ;

- renforcer la gouvernance politique des questions postales au niveau territorial en pérennisant la présence d'un député et d'un sénateur au sein de chacune des commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT) ;

- élargir les compétences de l'ONPP et des CDPPT en matière de suivi de la qualité de service, de l'évolution de la présence postale et de l'organisation postale.

2. La supervision des questions postales doit être complétée par un meilleur suivi du contrat d'entreprise et de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations

La supervision des questions postales peut également s'appréhender à deux autres échelles, de manière complémentaire au renforcement du contrôle politique exercé par le Gouvernement et le Parlement.

Premièrement, **le contrat d'entreprise négocié entre les services compétents de l'État et le groupe La Poste prévoit la réunion annuelle d'un comité de suivi de haut niveau** du contrat d'entreprise qui réunit plusieurs parties prenantes. Ce comité de suivi, présidé par le ministre chargé des postes et dont l'organisation est coordonnée par la direction générale des entreprises (DGE), s'est réuni pour la dernière fois en 2018. Or, le format du

comité de suivi est particulièrement apprécié, notamment par les organisations syndicales, les élus locaux et nationaux, car il fournit **un cadre de dialogue propice au suivi des quatre missions de service public** confiées à La Poste.

Recommandation n° 13 : réunir chaque année le Comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise avec l'ensemble des parties prenantes.

Deuxièmement, **le contrôle de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), et en particulier de sa Commission de surveillance, pourrait être renforcé.** Si la CDC est actionnaire du groupe La Poste depuis 2011, elle est devenue son actionnaire de contrôle en 2020 à l'issue de « l'opération Mandarine », avec une participation portée de 26 % à 66 %.

La CDC est favorable à une compensation par l'État des quatre missions de service public confiées au groupe La Poste, dont celle du service universel postal, car cela permettrait de préserver les prérogatives de service public qui lui sont confiées, la capacité de développement économique du groupe La Poste et sa stratégie de diversification ainsi que la situation patrimoniale de la CDC.

Dans cette perspective, la Commission de surveillance de la CDC, au sein de laquelle siège cinq parlementaires, dont trois députés et deux sénateurs, a un rôle de contrôle et de suivi à jouer concernant l'évolution des quatre missions de service public et de leurs modalités de compensation par l'État, ce qui suppose que les informations pertinentes soient transmises par le groupe La Poste à la Commission de surveillance de la CDC.

Recommandation n° 14 : conforter le rôle de contrôle de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dans l'évolution des quatre missions de service public confiées au groupe La Poste et de leurs modalités de compensation.

III. AMÉLIORER : POUR RENFORCER LES OBLIGATIONS ET LA PERCEPTION DE LA POSTE EN MATIÈRE DE QUALITÉ DE SERVICE

A. RENFORCER LES EXIGENCES DE QUALITÉ DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL

1. La compensation par l'État du déficit du service universel postal devrait également être conditionnée à un renforcement des objectifs de qualité de service et du pouvoir de sanction de l'Arcep

Premièrement, les rapporteurs souhaitent rappeler qu'une compensation par l'État du déficit du service universel postal doit être assortie de résultats, en particulier d'une amélioration de la qualité de service pour les usagers.

La Poste doit respecter des objectifs de qualité de service au titre du service universel postal, ces objectifs étant fixés au niveau réglementaire par un arrêté du ministre chargé des postes, conformément à l'article R.1-1-8 du CPCE. L'arrêté du 12 septembre 2018 relatif à la qualité du service universel pour la période 2018-2020 fixe les objectifs de qualité tels que présentés dans le tableau ci-après. Pour les usagers, ces objectifs visent à garantir une distribution rapide du courrier et des colis et à limiter au maximum les retards de livraison.

Tableau 8 : objectifs de qualité de service au titre de l'offre du service universel postal pour les années 2018, 2019 et 2020.

OBJECTIFS DE QUALITÉ DE SERVICE AU TITRE DE L'OFFRE DE SERVICE UNIVERSEL POSTAL
POUR 2018, 2019 ET 2020

	2018	2019	2020
	Objectifs	Objectifs	Objectifs
Lettre prioritaire			
Taux de distribution en J + 1	> 85 %	> 85 %	> 85 %
Lettre verte			
Taux de distribution en J + 2	94 %	94 %	94 %
Lettre recommandée			
Taux de distribution en J + 2	95 %	95 %	95 %
Délais excessifs pour les produits courrier égrené (Lettre prioritaire, Lettre verte, Lettre recommandée) au-delà de J + 4	< 1 %	< 1 %	< 1 %
Colissimo			
Taux de distribution en J + 2	91 %	91 %	91,5 %
Délais excessifs (distribution au-delà de J + 4)	< 1,5 %	< 1,5 %	< 1,5 %
Contrats de réexpédition			
Taux de mise en œuvre des contrats de réexpédition dans les délais demandés par les clients	95 %	95 %	95 %

Source : arrêté du 12 septembre 2018

Le contrôle du respect de ces objectifs réglementaires de qualité relève de la compétence de l'Arcep. Ce contrôle s'effectue à l'aide de plusieurs dispositifs permettant à l'Arcep d'obtenir des informations :

- **le tableau de bord du service universel postal** mis en place depuis 2006 et publié chaque année, en principe à la mi-avril, par La Poste. Les indicateurs de qualité de service utilisés dans le tableau de bord sont mentionnés dans l'arrêté du 12 septembre 2018 ;

- **des restitutions annuelles plus informelles** dans le cadre desquelles La Poste fournit chaque année des informations sur la qualité du service universel.

Selon les dernières données disponibles, la grande majorité des objectifs de qualité sont respectés par La Poste, avec toutefois une dégradation en 2019, qui peut aussi s'expliquer par les manifestations sociales qui ont marqué l'année. Les données relatives à l'année 2020 n'ont pas encore été publiées par La Poste, sachant que des interruptions ont eu lieu dans la collecte des données en raison de la crise sanitaire.

Tableau 9 : respect des objectifs réglementaires de qualité du service universel postal pour 2019.

Lettre prioritaire	Résultats
Taux de distribution en J + 1	83,9 %
Délais excessifs (au-delà de J + 4)	1,2 %
Lettre verte	
Taux de distribution en J + 2	94,5 %
Délais excessifs (au-delà de J + 4)	1,6 %
Lettre recommandée	
Taux de distribution en J + 2	94,5 %
Délais excessifs (au-delà de J + 4)	1,1 %
Colissimo	
Taux de distribution en J + 2	90,9 %
Délais excessifs (distribution au-delà de J + 4)	0,9 %
Contrats de réexpédition	
Taux de mise en œuvre des contrats de réexpédition dans les délais demandés par les clients	98,7 %

Source : Arcep

Depuis le début de l'année 2021, aucun nouvel arrêté du ministre chargé des postes n'a été édicté afin de fixer de nouveaux objectifs de qualité du service universel postal. Or, le sentiment d'une dégradation de la qualité de service de La Poste s'est récemment accentué, notamment en

raison d'une diminution de l'offre de service public en 2020, en particulier pendant le premier confinement.

Afin de répondre aux exigences renforcées des usagers en matière de qualité de service, et en contrepartie d'une compensation du déficit du service universel postal, une trajectoire à la hausse des objectifs de qualité du service universel postal devrait être prévue pour la période 2021-2026.

Recommandation n° 15 : fixer rapidement, dans un nouvel arrêté du ministre chargé des postes, des objectifs de qualité du service universel postal pour la période 2021-2023, puis pour la période 2024-2026, en prévoyant une trajectoire à la hausse de ces objectifs.

Dans la perspective d'une actualisation du catalogue du service universel postal, le nouvel arrêté fixant des objectifs de qualité du service universel postal devra prendre en compte les éventuelles modifications législatives effectuées :

- en retirant la mention d'une offre de distribution du courrier à J+1 ;

- en remplaçant la mention d'une offre de distribution du courrier à J+4 par une offre de distribution à J+3, La Poste étant prête à s'engager, dans un premier temps, à respecter un taux de distribution de 95 % pour une distribution en trois jours.

Tableau 10 : évolution des objectifs réglementaires de qualité de service universel postal et de leur respect par La Poste entre 2016 et 2019.

Produits	Indicateurs	Arrêté du 14 octobre 2015				Arrêté du 12 septembre 2018					
		2016		2017		2018		2019		2020	
		Objectif	Résultat	Objectif	Résultat	Objectif	Résultat	Objectif	Résultat	Objectif	Résultat
Lettre prioritaire	Taux de distribution en J+1	-	84,9 %	-	86,4 %	-	85,1 %	-	83,9 %	-	-
	Délais excessifs au-delà de J+4	<1 %	0,5 %	<1 %	0,4 %	-	0,5 %	-	1,2 %	-	-
Lettre verte	Taux de distribution en J+2	93,75 %	94,9 %	94 %	95,9 %	94 %	95,1 %	94 %	94,5 %	94 %	-
	Délais excessifs au-delà de J+4	<1 %	0,5 %	<1 %	0,4 %	<1 %	0,6 %	<1 %	1,6 %	<1 %	-
Lettre recommandée	Taux de distribution en J+2	95 %	94 %	95 %	95,9 %	95 %	94,6 %	95 %	94,5 %	95 %	-
	Délais excessifs au-delà de J+4	<1 %	0,9 %	<1 %	0,6 %	<1 %	0,8 %	<1 %	1,1 %	<1 %	-
Colissimo	Taux de distribution en J+2	90 %	92,2 %	91 %	92 %	91 %	91,2 %	91 %	90,9 %	91 %	-
	Délais excessifs au-delà de J+4	<1,5 %	0,7 %	<1,5 %	0,7 %	<1,5 %	0,8 %	<1,5 %	0,9 %	<1,5 %	-
Contrats de réexpédition	Taux de mise en œuvre des contrats de réexpédition dans les délais demandés par les clients	-	-	-	98,9 %	95 %	98,8 %	95 %	98,7 %	95 %	-

Source : commission des affaires économiques du Sénat à partir des données de La Poste et de l'Arcep

Dans l'éventualité où La Poste ne respecterait pas les objectifs de qualité de service universel postal, la question s'est posée de savoir quel était le contrôle de l'Arcep dans cette situation. Toutefois, les auditions des rapporteurs ont mis en évidence un contrôle insuffisant du respect de ces objectifs par le régulateur, ainsi qu'un usage timide de la procédure de sanction par l'Arcep qui dispose d'un pouvoir de sanction en matière postale, conformément à l'article L.5-3 du CPCE.

Dans un premier temps, la formation de règlement des différends, de poursuite et d'instruction dite « **formation RDPI** », composée de quatre membres de l'Arcep dont le président, adopte les décisions se rattachant à **l'exercice des fonctions de poursuite et d'instruction**, à savoir :

- l'ouverture d'une procédure si cela est jugée nécessaire ;
- la désignation des rapporteurs chargés de l'instruction ;
- la mise en demeure du prestataire en cause de se conformer à ses obligations dans un certain délai, qui ne peut être inférieur à un mois en matière postale ;
- la notification des griefs en cas de méconnaissance de la mise en demeure, ce qui implique la saisie de la formation restreinte.

Dans un second temps, la **formation restreinte**, composée de trois membres de l'Arcep, à l'exception du président, est saisie à partir de la notification des griefs, ce qui marque **le début de la phase contradictoire de la procédure de sanction et de l'exercice des droits à la défense** du prestataire du service universel postal lors de son audition. À l'issue de l'audition, la formation restreinte adopte une **décision de sanction ou de non-sanction**, les sanctions à l'égard du prestataire du service universel postal pouvant être :

- **une sanction pécuniaire** dont le montant est proportionné à la gravité du manquement, à la situation de l'intéressé, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont tirés, sans pouvoir excéder 5 % du chiffre d'affaires hors taxes, et 10 % en cas de nouvelle infraction ;
- **une sanction pécuniaire** de 15 000 € au maximum en cas de communication d'informations inexactes ou de refus de fourniture d'informations.

Dans le cadre des travaux du groupe de travail sur l'avenir de La Poste, les rapporteurs souhaitent mentionner que l'Arcep n'a pas souhaité communiquer sur l'utilisation faite jusqu'à présent de son pouvoir de sanction vis-à-vis de La Poste.

Il a toutefois été indiqué que la décision de mise en demeure prise par la formation RDPI, ainsi que la décision de sanction ou de non-lieu à sanctionner, peuvent être rendues publiques en application de l'article D. 599 du CPCE.

Afin de renforcer la transparence des décisions prises par les formations compétentes de l'Arcep et dans un objectif d'améliorer le suivi du respect par La Poste de ses exigences réglementaires en matière de qualité de service, **il est souhaitable que toutes les décisions soient rendues publiques à compter du stade de la mise en demeure du prestataire en cause de se conformer à ses obligations dans un certain délai.**

Recommandation n° 16 : rendre obligatoire la publication des décisions des formations compétentes de l'Arcep en matière d'utilisation de son pouvoir de sanction postal, à compter du stade la mise en demeure.

2. Le coût lié au manque de qualité de service doit être apprécié par le régulateur

Dans une perspective de renforcement des obligations de qualité de service de La Poste, **une nouvelle mission pourrait également être confiée à l'Arcep afin de pouvoir disposer de données chiffrées sur le coût lié au manque de qualité de service de La Poste. En effet, la prise en compte des coûts liés à la non-qualité est une demande récurrente de la Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP)¹, mais cette demande est restée jusqu'à présent sans suite.**

Dans son rapport publié en février 2020, **la Cour des comptes avait effectué une première estimation concernant le service universel postal, en se basant sur les indemnisations accordées à la suite de réclamations dont le montant s'élevait à 2,5 M€ pour le courrier et à 21,5 M€ pour les colis en 2018.**

Néanmoins, face aux difficultés techniques liées au calcul du coût du manque de qualité de service et à l'absence de méthodologie préexistante, les rapporteurs considère qu'un délai raisonnable de mise en œuvre de cette nouvelle mission par l'Arcep devrait être prévu.

Recommandation n° 17 : modifier la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste pour que l'Arcep soit chargé d'évaluer chaque année le coût lié au manque de qualité de service de La Poste, par exemple en prenant en compte le montant des indemnisations versées après réclamations pour les services de distribution de courrier et de livraison de colis qui relèvent du service universel postal.

¹ Avis de la CSNP n° 2019-03 du 25 juillet 2019, n° 2020-11 du 1^{er} décembre 2020 et 2021-02 du 8 mars 2021.

B. FIXER DES OBJECTIFS DE QUALITÉ POUR LE TRANSPORT ET LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE

1. La dégradation de la qualité de service ressentie par les éditeurs de presse est aujourd'hui difficilement mesurable

Aujourd'hui, le sentiment d'une dégradation de la qualité de service de La Poste concerne particulièrement la mission de transport et de distribution de la presse. En effet, des éditeurs de presse déplorent des retards de livraison jugés récurrents, anciens et de plus en plus fréquents. Depuis l'année 2019, des événements exogènes ont toutefois affecté la distribution du courrier et de la presse, en particulier la distribution J+1 de la presse quotidienne et assimilée et la distribution à J+1 de la presse magazine.

Le sentiment d'une dégradation récente de la qualité du service public de presse est accentué par les mesures qui ont été prises en 2020 pour s'adapter à l'état d'urgence sanitaire. En effet, La Poste a rapidement adopté des mesures exceptionnelles d'adaptation de son activité à ces nouvelles restrictions, notamment, à compter du 30 mars 2020, une distribution qui a été ramenée à trois jours consécutifs, du mercredi au vendredi. Toutefois, face à la contestation des éditeurs de presse, des mesures progressives visant à augmenter la fréquence de distribution de la presse ont été prises, avec une distribution quotidienne des titres de presse de nouveau assurée par les facteurs du lundi au samedi, à compter du 11 mai 2020.

Le sentiment d'une baisse de la qualité de service du service public de presse est toutefois difficilement objectivable, faute d'indicateurs clairement définis autres que celui du taux de distribution.

2. Pour la première fois, des objectifs règlementaires de qualité de service pourraient être fixés à La Poste pour le service public de la presse

En matière de qualité de service pour le transport et la distribution de la presse, des objectifs sont définis selon la catégorie de presse concernée. À la différence du service universel postal, ces objectifs sont restreints et ne sont pas fixés au niveau réglementaire mais dans le cadre du contrat d'entreprise. Or, ces dispositions contenues dans le contrat d'entreprise ne sont pas contraignantes pour La Poste, ne sont pas soumises au contrôle de l'Arcep et correspondent davantage à des engagements de principe.

Tableau 11 : objectifs de qualité de transport et de distribution de la presse fixés dans le contrat d'entreprise 2018-2022.

Catégorie de presse	Objectif
Presse quotidienne et assimilée (distribution en J/J+1)	97,0 %
Autre presse urgente (distribution en J+1)	92,0 %
Presse non urgente (distribution en J+4)	95,0 %
Presse économique (distribution en J+7)	95,0 %

Source : La Poste

Dans une perspective de renforcement des exigences de qualité de service en matière de transport et de distribution de la presse, les rapporteurs souhaitent apporter leur soutien à la mission de réflexion confiée à M. Giannesini qui propose la création d'un Observatoire de la qualité de la distribution de la presse. Cet observatoire, qui serait placé auprès de l'Arcep, serait compétent sur l'ensemble des modes de distribution de la presse, dont la distribution par voie postale et par portage. **Le rôle de l'Observatoire serait notamment d'agréger des données relatives à la qualité de service et de compléter la gamme des indicateurs utilisés pour l'évaluer.** Toutefois, cet observatoire ne pourrait, en aucun cas, se substituer à l'Arcep pour l'exercice du contrôle des objectifs réglementaires de qualité de service.

Recommandation n° 18 : constituer auprès de l'ARCEP un observatoire de la qualité de la distribution de la presse, compétent sur l'ensemble des modes de distribution de la presse et réunissant les représentants de la presse, des transporteurs et de La Poste.

De manière complémentaire, et sur le modèle de l'arrêté du ministre chargé des postes du 12 septembre 2018, des objectifs réglementaires de qualité de service pourraient être fixés, pour la première fois, pour la mission de transport et de distribution de la presse. Le contrôle du respect de ces objectifs serait effectué par l'Arcep, sur la base des informations fournies à la fois par La Poste et par l'Observatoire de la qualité de la distribution de la presse.

Recommandation n° 19 : fixer, par arrêté du ministre chargé des postes, des objectifs de qualité de transport et de distribution de la presse pour la période 2022-2023, puis pour la période 2024-2026. La définition des objectifs de qualité de service pourrait s'effectuer après avis de l'observatoire de la qualité de la distribution de la presse.

C. LUTTER CONTRE LE SENTIMENT DE DÉGRADATION DE LA QUALITÉ DE SERVICE DE LA POSTE

1. Garantir la densité du réseau postal malgré la baisse de la fréquentation des bureaux de poste par une présence postale territoriale renouvelée

La garantie de la densité du réseau postal est assurée dans la durée car La Poste adapte son réseau de points de contact, notamment par la conclusion de partenariats locaux publics ou privés, en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. Au 1^{er} janvier 2021, ce réseau était constitué de **16 943 points de contact, dont 7 566 bureaux de poste et 9 377 points de contact partenariaux**, sachant qu'il s'agit d'une situation temporaire liée à la crise sanitaire, sinon l'obligation légale de garantir un réseau d'au moins 17 000 points de contact sur l'ensemble du territoire a toujours été respectée.

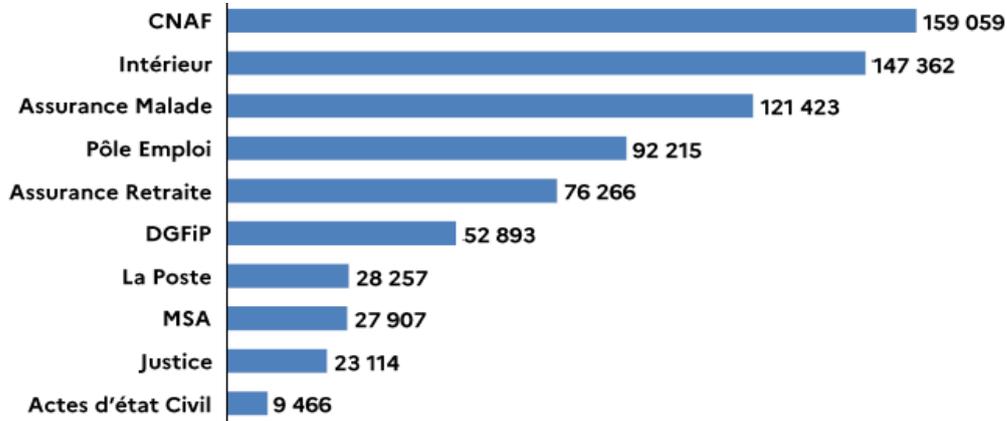
Afin de s'adapter à la baisse de la fréquentation des bureaux de poste et dans une recherche d'une meilleure efficacité économique et sociale, **les rapporteurs constatent que la tendance est à la diminution du nombre de bureaux de poste et à la hausse du nombre de points de contact partenariaux.**

Toutefois, tous les points de contact partenariaux ne sont pas de la même nature et n'offrent pas les mêmes services aux usagers. Dans ce contexte, **les rapporteurs considèrent qu'il est préférable de privilégier, plutôt que la fermeture sèche des bureaux de poste, la mutualisation avec les mairies et les maisons France Services.**

Premièrement, **La Poste est un acteur majeur de la mise en œuvre du réseau France Services**, annoncée par le président de la République le 25 avril 2019. D'une part, l'entreprise contribue à la mise en œuvre de ce réseau en labellisant France Services une partie des maisons de services au public (MSAP) dont elle avait la charge auparavant.

D'autre part, **La Poste est l'un des neuf opérateurs partenaires du programme France Services**, avec les caisses d'allocation familiales (CAF), Pôle Emploi, la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la mutualité sociale agricole (MSA), le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice et la direction générale des finances publiques (DGFIP). **La Poste est le sixième partenaire France Services dont les démarches sont les plus sollicitées, avec 28 257 demandes en 2020.** Les demandes impliquant une réponse de La Poste sont, dans leur très grande majorité, des demandes mixtes portant sur différentes problématiques, telle que l'imposition ou la délivrance de titres d'identité, en lien avec l'adressage et la domiciliation.

Graphique 1 : nombre de démarches administratives sollicitées auprès des partenaires nationaux du programme France Services en 2020.



Source : Agence nationale de la cohésion des territoires

Entre le 1^{er} janvier 2020 et le 1^{er} janvier 2021, 1 123 structures ont été labellisées France Services dont 191 portées par La Poste. Parmi ces structures, 113 sont situées dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). La répartition départementale des structures France Services portées par La Poste est précisée dans le tableau ci-après.

Tableau 12 : répartition départementale des structures France Services portées par La Poste au 1^{er} janvier 2021.

Département	Structures France Services portées par La Poste
Ain	3
Aisne	1
Alpes-Maritimes	2
Alpes-de-Haute-Provence	1
Ardennes	3
Ariège	3
Aude	4
Aveyron	1
Bas-Rhin	3
Bouches-du-Rhône	2
Cantal	2
Charente	5
Charente-Maritime	6
Cher	2
Corrèze	4
Corse-du-Sud	3
Côte-d'Or	1
Côtes d'Armor	1

Creuse	3
Deux-Sèvres	2
Dordogne	3
Doubs	1
Drôme	4
Essonne	2
Finistère	1
Gard	1
Gers	3
Gironde	7
Guadeloupe	4
Guyane	1
Haute-Corse	7
Haute-Garonne	3
Haute-Loire	4
Haute-Marne	1
Hautes-Alpes	1
Haute-Savoie	1
Hautes-Pyrénées	2
Haute-Vienne	5
Haut-Rhin	2
Hérault	3
Ille-et-Vilaine	3
Indre	4
Indre-et-Loire	1
Isère	1
Jura	2
La Réunion	1
Landes	2
Loire	1
Loire-Atlantique	1
Loiret	2
Loir-et-Cher	2
Lot	1
Lot-et-Garonne	4
Lozère	1
Marne	2
Martinique	2
Mayotte	1
Meurthe-et-Moselle	1
Meuse	2
Moselle	2
Nièvre	2
Nord	2
Oise	1
Orne	2
Pas-de-Calais	3
Puy-de-Dôme	2

Pyrénées-Atlantiques	2
Pyrénées-Orientales	1
Rhône	2
Savoie	1
Seine-et-Marne	4
Seine-Maritime	2
Seine-Saint-Denis	1
Somme	1
Tarn	1
Tarn-et-Garonne	1
Val d'Oise	1
Val-de-Marne	4
Var	2
Vaucluse	4
Vendée	1
Vienne	2
Vosges	1
Yonne	3

Source : Agence nationale de la cohésion des territoires

Selon les projections transmises par les préfetures à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), 1 300 structures supplémentaires devraient être labellisées France Services d'ici 2022, dont 240 structures supplémentaires gérées par La Poste.

Dans la perspective d'une dématérialisation des démarches administratives d'ici 2022 et d'une amélioration de la qualité du partenariat entre les maisons France Services et La Poste, le processus de labellisation devrait être accéléré afin d'avoir au moins un point de contact partenarial entre La Poste et France Services par département d'ici la fin de l'année 2021. En effet, si 84 départements respectaient cette condition au 1^{er} janvier 2021, 17 départements ne disposaient pas d'un point de contact partenarial entre La Poste et France Services à cette date.

Les rapporteurs considèrent qu'il est nécessaire de renforcer le partenariat entre La Poste et France Services, notamment dans la perspective de leur recommandation n° 26 qui vise à faire des facteurs les « représentants à domicile des maisons France Services ».

Recommandation n° 20 : accélérer la labellisation des bureaux de poste en maisons France Services, afin que chaque département soit doté d'au moins un point de contact partenarial entre La Poste et France Services d'ici la fin de l'année 2021.

Deuxièmement, dans le cadre des évolutions du réseau de points de contact de La Poste, **la fermeture des bureaux de poste est souvent mal vécue des usagers et des élus locaux qui regrettent de ne pas avoir été informés suffisamment en amont pour pouvoir envisager des solutions de maintien d'une présence postale dans leur commune.**

En cas de fermeture d'un bureau de poste et de remplacement par un point de contact d'une autre nature, les rapporteurs estiment que l'installation d'une agence postale communale (APC) ou intercommunale (API) devrait être privilégiée lorsque cela est possible. En effet, ces dispositifs sont appréciés des usagers, les APC et les API permettant de maintenir une présence postale, de réaliser l'essentiel des services, y compris des opérations bancaires de dépannage pour les clients de La Banque Postale, et parfois d'augmenter la fréquentation dans les mairies.

Les rapporteurs souhaitent également rappeler qu'en cas d'installation d'une APC ou d'une API, La Poste verse à la collectivité concernée une indemnité compensatrice dont les modalités sont fixées dans le contrat de présence postale territoriale 2020-2022. Au 1^{er} janvier 2020, l'indemnité compensatrice était de 12 552 € par an, soit 1 046 € par mois. Pour les APC ou API en zone de revitalisation rurale (ZRR) ou en quartier politique de la ville (QPV), elle était de 14 136 € par an, soit 1 178 € par mois. L'octroi de cette indemnité compensatrice doit pouvoir permettre d'éviter aux collectivités territoriales de supporter une charge financière inéquitable.

Recommandation n° 21 : réformer, dans le cadre du prochain contrat de présence postale territoriale, les modalités d'information des maires, qui ne sont pas toujours obligatoires, afin qu'ils soient prévenus, dans un délai raisonnable, de la fermeture d'un bureau de poste sur leur commune. En cas de remplacement par un point de contact d'une autre nature, privilégier l'installation d'une agence postale communale ou intercommunale lorsque cela est possible.

Les rapporteurs souhaitent rappeler que le développement des points de présence postale, (points relais *pickup*, consignes automatiques points de services courrier pour les professionnels, etc.), **ne doivent pas se substituer aux 17 000 points de contact** prévus par la loi du 2 juillet 1990.

Enfin, les rapporteurs souhaitent mentionner le risque de dégradation du service public d'accessibilité bancaire dans la mesure où les APC et les API permettent de réaliser des opérations bancaires de dépannage, mais ne permettent pas de réaliser l'ensemble des opérations bancaires, telles que l'ouverture d'un compte bancaire, car elles n'ont pas le statut d'établissement bancaire et leur personnel n'est pas habilité pour

réaliser ces opérations. Face à ce risque, plusieurs pistes pourraient être explorées :

- l'élargissement des opérations bancaires qu'il est possible de réaliser au sein des APC et des API, dans la limite de ce que la réglementation permet ;

- la prise en compte de la proximité d'une agence de La Banque Postale lors de la décision de création d'une APC ou d'une API ;

- la possibilité pour le personnel des APC et des API de prendre rendez-vous, pour le compte des usagers, dans une agence de La Banque Postale ;

- la possibilité d'organiser des visioconférences avec des conseillers bancaires depuis les APC et les API lorsque les usagers ne sont pas en capacité de se déplacer au sein d'une agence bancaire trop éloignée.

2. Afin d'améliorer la perception de la qualité de service de La Poste, les facteurs pourraient privilégier la distribution du courrier le samedi plutôt que le vendredi

Aujourd'hui, **les citoyens ressentent une baisse de la qualité de service de La Poste** et sont nombreux à considérer que, dans les faits, le courrier n'est plus distribué le samedi. En effet, à l'exception des lettres recommandées, des colis et des avis de passage, **le ressenti est celui d'une absence du facteur le samedi.**

Ce ressenti s'explique à la fois par la **baisse tendancielle du volume du courrier et l'organisation des tournées par La Poste.** En effet, s'il y a des bien des tournées de facteurs six jours sur sept la semaine, **les facteurs ne s'arrêtent pas à chaque boîte aux lettres tous les jours** et optimisent la distribution du courrier. De plus, selon les informations communiquées par La Poste, il y a en moyenne 35 000 facteurs mobilisés pour les tournées du lundi au vendredi, contre 22 000 le samedi.

Toutefois, **le passage du facteur le samedi est attendu par les citoyens.** En effet, le facteur est un symbole de présence postale et représente, pour beaucoup de personnes isolées, un **contact humain essentiel et un lien de proximité** qu'il n'est pas souhaitable de voir s'éroder. Le passage du facteur le samedi, c'est-à-dire le jour où le facteur est le plus susceptible d'être remarqué par les citoyens, **symbolise aussi la présence de l'État** et le maintien des services publics dans les territoires.

Dans ce contexte, **les rapporteurs considèrent comme primordial que l'optimisation des tournées de distribution prenne en compte le coût social lié à la diminution du nombre de tournées de distribution le samedi.**

Il est souhaitable que La Poste augmente le nombre de tournées de distribution le samedi, en privilégiant, lorsque cela est possible, une distribution optimisée du courrier le samedi plutôt que le vendredi.

Recommandation n° 22 : augmenter le nombre de tournées, ainsi que le nombre d'arrêts par tournée, des facteurs le samedi afin d'améliorer la qualité de service de La Poste et de poursuivre un objectif de cohésion sociale.

Par ailleurs, **l'optimisation des tournées de distribution des facteurs suppose également de renforcer les synergies logistiques et industrielles entre la branche Services-Courrier-Colis et l'entité Chronopost.** En effet, si le courrier et la presse sont distribués au sein d'une même tournée, les colis font historiquement l'objet d'une tournée de distribution distincte par les facteurs. Dans un contexte de baisse du volume du courrier et de hausse des activités de livraison de colis *via* Chronopost, en particulier pour la livraison de petits colis de particulier à particulier, des tournées mutualisées se sont développées pour la distribution du courrier la livraison de colis par des facteurs qualifiés de « **Chronofacteurs** ». Le déploiement des « Chronofacteurs » devrait être accéléré et pourrait également permettre de contribuer à la hausse du nombre de tournées de distribution le samedi.

Recommandation n° 23 : renforcer les synergies logistiques et industrielles entre la branche Services-Courrier-Colis et l'entité Chronopost afin d'accélérer le déploiement des « Chronofacteurs ».

IV. DÉTECTER : POUR FAIRE DES FACTEURS LES « DÉTECTEURS » DE LA PRÉCARITÉ NUMÉRIQUE, DE LA « GALÈRE » ADMINISTRATIVE ET DE LA PERTE D'AUTONOMIE

A. LA DÉTECTION À DOMICILE DE LA PRÉCARITÉ NUMÉRIQUE : UNE NOUVELLE MISSION DE SERVICE PUBLIC POUR LA POSTE EN SOUTIEN DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION NUMÉRIQUE

1. Faire des facteurs les détecteurs à domicile de la précarité numérique : une première phase expérimentale auprès des « publics invisibles »

Aujourd'hui, **13 millions de Français ne maîtrisent pas les outils numériques**¹, ce qui constitue un véritable défi à la lumière de l'ambition portée par le Gouvernement de dématérialiser à 100 % les 250 démarches administratives les plus utilisées par les citoyens d'ici le mois de mai 2022. En effet, **près de trois Français sur cinq se disent incapables de réaliser des démarches administratives en ligne.**

Dans ce contexte, différentes politiques publiques pour lutter contre l'illectronisme et favoriser l'inclusion numérique sont mises en œuvre.

Dans le cadre du **plan de relance, 250 millions d'euros sont dédiés aux mesures en faveur de l'inclusion numérique, en particulier le déploiement de 4 000 postes de conseillers numériques d'ici 2022.** Les conseillers numériques, qui s'apprêtent à exercer un nouveau métier, bénéficieront de 350 heures de formation, les formations étant financées par l'État et assurées par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Les conseillers numériques sont responsables de l'animation d'ateliers de formation à l'utilisation des outils numériques et peuvent être recrutés par les collectivités territoriales, les associations ou les entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS).

De manière complémentaire aux différentes politiques publiques mises en œuvre, La Poste s'est engagée en faveur de l'inclusion numérique. Par exemple, depuis le mois d'avril 2019, des expérimentations sont menées dans 300 bureaux de poste, avec des médiateurs équipés de tablettes et proposant des questionnaires aux clients afin d'évaluer leurs compétences numériques. Selon les premiers résultats de ces expérimentations, près de 42 000 clients ont accepté de répondre au questionnaire proposé et près de 20 % d'entre eux sont considérés comme très éloignés du numérique².

¹ Mission d'information du Sénat « Lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique » 2019-2020.

² Ibid.

Toutefois, les politiques publiques mises en œuvre actuellement, ainsi que les premières initiatives du groupe La Poste, ont la même limite : **adopter une « approche par tiers lieux »**. Si toutes les actions en faveur de l'inclusion numérique sont souhaitables, **une telle approche a pour principal inconvénient de ne s'adresser qu'aux personnes en capacité de se déplacer**, qui se rendent dans les bureaux de poste, les mairies ou les maisons France Services et qui font preuve d'une certaine proactivité dans leur volonté de sortir de la précarité numérique.

Or, **les rapporteurs souhaitent que des mesures complémentaires soient prises, en développant une « approche à domicile » visant les « publics invisibles »**, sur le modèle de l'expérimentation mise en œuvre par la communauté d'agglomération du Sicoval, en partenariat avec La Poste.

Encadré n° 2 : principaux paramètres et résultats de l'expérimentation du Sicoval

Selon une première évaluation réalisée par la communauté d'agglomération du Sicoval de l'expérimentation développée avec La Poste :

- formation de cinq facteurs à la détection de la précarité numérique à domicile auprès des habitants de neuf communes de la communauté d'agglomération : 454 questionnaires ont été réalisés entre les mois de novembre 2019 et de janvier 2020 auprès de ménages modestes et de personnes âgées d'au moins 70 ans et ayant donné leur accord au préalable pour recevoir une visite du facteur ;

- les questionnaires comportent une vingtaine de questions centrées sur les usages pratiques qui sont faits des outils numériques aujourd'hui : payer en ligne avec une carte bleue, s'informer et effectuer des recherches sur Internet, remplir sa déclaration d'impôts en ligne, le scan et l'impression de documents administratifs, les communications par mail ou sur les réseaux sociaux ;

- à l'issue de l'expérimentation, des courriers individuels ont été envoyés aux personnes interrogées ayant exprimé un souhait de formation afin de les inciter à participer à des ateliers de formation à proximité de chez elles ;

- le coût de l'expérimentation pour la communauté d'agglomération du Sicoval est estimé à environ 15 000 €, dont 12 000 € pour la rémunération des prestations des facteurs ;

- l'expérimentation s'est révélée très satisfaisante pour les élus locaux, les habitants et les facteurs, ces derniers ayant insisté sur l'importance de ces initiatives pour valoriser leur métier et donner du sens à leur travail.

Cette expérimentation locale illustre le **rôle de « détecteur de la précarité numérique à domicile » que les facteurs pourraient avoir et que les rapporteurs souhaitent voir expérimenté à plus grande échelle**. En effet, **les facteurs sont à la fois des acteurs de confiance et des acteurs de terrain qui se déplacent auprès de la population, à leur domicile**. Ainsi, une approche de la détection de la précarité numérique à domicile est indispensable, de manière complémentaire aux autres approches développées, afin de **pouvoir s'adresser à des personnes isolées, en situation de précarité, qui n'ont pas toujours la capacité de se déplacer ou qui n'osent pas demander de l'aide pour sortir de la précarité numérique**.

Les « facteurs détecteurs » interviennent en amont pour identifier les personnes en situation de vulnérabilité numérique et leurs besoins de formation, puis transmettent les informations aux interlocuteurs pertinents, par exemple les conseillers numériques déployés dans les mairies, les bureaux de poste ou les maisons France Services. Autrement dit, **avant de pouvoir former, il faut pouvoir identifier**.

Les « facteurs détecteurs » ne réalisent pas eux-mêmes la formation à l'utilisation des outils numériques, c'est-à-dire qu'ils ne se substituent pas aux métiers de médiateurs et de conseillers numériques. Les facteurs travaillent en relation avec les professionnels de la formation en leur indiquant un public-cible.

Dans cette perspective, les expérimentations telles que celles mises en œuvre par la communauté d'agglomération du Sicoval devraient être développées sur l'ensemble du territoire et à plus grande échelle.

Les collectivités territoriales souhaitant mettre en œuvre des expérimentations similaires pourraient bénéficier de l'expertise développée par l'ANCT en matière de formation aux usages numériques, ainsi que de celle de La Poste. Dans le cadre de ces expérimentations, les coûts doivent pouvoir être partagés entre les collectivités, l'ANCT et La Poste.

<p>Recommandation n° 24 : développer les expérimentations locales de détection de la précarité numérique à domicile par les facteurs sur le modèle de l'expérimentation mise en place par la communauté d'agglomération du Sicoval.</p>

2. Faire des facteurs les détecteurs à domicile de la précarité numérique : une cinquième mission de service public pour le groupe La Poste

Après un premier temps de développement des expérimentations de détection de la précarité numérique à domicile par les facteurs, qui doit permettre d'affiner le modèle des expérimentations mises en place et d'agréger des données plus nombreuses relatives aux résultats de ces initiatives, une évolution législative pourrait être envisagée dans un second temps.

En effet, **les rapporteurs pensent qu'une cinquième mission de service public pourrait être confiée au groupe La Poste : la détection de la précarité numérique.** Dans cette perspective, plusieurs éléments devront être appréciés par les services compétents de l'État et le groupe La Poste :

- la modification de la loi du 2 juillet 1990 pour confier cette nouvelle mission de service public au groupe La Poste qui doit pouvoir être qualifiée de service d'intérêt économique général (SIEG) dans le sens où elle répond à un besoin de la population en matière de service public et qu'il existe une carence de marché ;

- conformément aux dispositions européennes détaillées dans l'Encadrement SIEG de 2012, le mandat doit notamment préciser les obligations de service public qui doivent être respectées, la durée d'exercice de cette mission de service public, la méthode d'évaluation du coût net par utilisation d'un scénario contrefactuel et la méthodologie de calcul de la compensation ;

- la compensation accordée à La Poste doit être notifiée à la Commission européenne.

<p><u>Recommandation n° 25</u> : modifier la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste pour confier au groupe La Poste une nouvelle mission de service public de détection de la précarité numérique.</p>

**B. LA DÉTECTION DE LA « GALÈRE ADMINISTRATIVE » : LE FACTEUR
COMME NOUVEAU REPRÉSENTANT À DOMICILE DES MAISONS
FRANCE SERVICES**

**1. Faire des facteurs les représentants à domicile des maisons
France Services**

En raison du rôle majeur joué par La Poste dans la mise en œuvre du programme France Services, à la fois en matière d'aide à la réalisation des démarches administratives et dans la constitution du réseau des structures labellisées France Services, **les rapporteurs souhaitent renforcer le partenariat entre La Poste et France Services. La Poste peut être utilement mobilisée par la puissance publique, en soutien des politiques publiques et notamment de celles qui ont une forte dimension sociale, car elle dispose d'une capacité de déploiement sur l'ensemble du territoire.**

Dans cette perspective, le maillage territorial de La Poste et son réseau de près de 70 000 facteurs pourraient être davantage mobilisés pour promouvoir les services qu'il est possible de réaliser au sein des maisons France Services. **Les rapporteurs souhaitent que les facteurs deviennent des « représentants à domicile des maisons France Services ».**

Selon un raisonnement similaire à celui utilisé pour démontrer l'utilité du rôle des facteurs pour détecter la précarité numérique à domicile, **le facteur peut être mobilisé pour détecter la « galère administrative » des usagers** afin de pouvoir les orienter vers les services compétents au sein des maisons France Services.

Intermédiaire de confiance, le facteur demeure aujourd'hui une oreille attentive auprès de laquelle il est possible de se confier et de faire part des difficultés éprouvées.

Afin d'assurer la pleine efficacité du rôle de mise en relation exercé par le facteur entre les usagers rencontrant des difficultés administratives et les équipes des maisons France Services, les aménagements suivants pourraient être réalisés :

- **mettre en place des lignes téléphoniques dédiées aux facteurs** afin qu'ils puissent joindre plus facilement les maisons France Services ;

- **mettre en place des files d'attente dédiées aux usagers** détectés par les facteurs au sein des maisons France Services.

<p>Recommandation n° 26 : développer le rôle du facteur comme « représentant à domicile des maisons France Services » afin qu'ils puissent mettre en relation les usagers avec les maisons France Services pour réaliser leurs démarches administratives.</p>

2. Faire des facteurs un levier d'appui de la dématérialisation des démarches administratives

Dans le cadre de la mise en place du programme France Services, La Poste s'était engagée, comme cela est mentionné dans la circulaire du Premier ministre du 1^{er} juillet 2019, à mettre en place 250 équipes de facteurs mobiles dont le rôle serait d'aller au domicile des usagers pour les accompagner gratuitement dans la réalisation de leurs démarches administratives.

Ici, le rôle du facteur est envisagé différemment. Le facteur n'intervient pas seulement en amont pour détecter une difficulté administrative, mais prend rendez-vous au domicile des usagers afin de les aider à réaliser une démarche administrative (paiement d'une facture, déclaration d'impôts, demandes de remboursement, envoi d'emails, etc.).

Des premières tentatives de mise en place de ces équipes mobiles par La Poste, qui estime le délai moyen d'intervention d'un facteur au domicile d'un usager à environ 45 minutes, n'ont pas été suivies d'effets. Parmi les difficultés rencontrées, sont notamment évoquées le manque de coordination des opérateurs participant au programme France Services, notamment pour définir des parcours clients simplifiés sur les sites web de chaque opérateur, et la crise sanitaire qui a interrompu la mise en œuvre de ce programme.

Aujourd'hui, alors que le Gouvernement poursuit un objectif de dématérialisation à 100 % des 250 démarches administratives les plus utilisées d'ici le mois de mai 2022, les rapporteurs estiment nécessaire que La Poste respecte son engagement et déploie le plus rapidement possible les équipes de facteurs mobiles de La Poste, avec l'appui du programme France Services de l'ANCT qui a un rôle à jouer en matière de coordination des acteurs concernés.

<p>Recommandation n° 27 : assurer le déploiement des 250 équipes de facteurs mobiles qui se déplaceront au domicile des usagers pour les accompagner gratuitement dans leurs démarches administratives, conformément à l'engagement pris par La Poste et mentionné au sein de la circulaire du Premier ministre du 1^{er} juillet 2019 relative à la création de France Services.</p>

Dans la perspective de faire des facteurs les « représentants à domicile des maisons France Services », les équipes de facteurs mobiles pourraient effectuer les missions suivantes :

- prendre rendez-vous pour les usagers en capacité physique ou financière de se déplacer auprès d'une maison France Services mais qui n'ont pas connaissance de ce dispositif ou sont réticents à l'utiliser ;

- prendre rendez-vous avec les usagers en situation de précarité numérique et qui ne sont pas en capacité physique ou financière de se déplacer auprès d'une maison France Services afin de programmer une intervention à domicile permettant de réaliser une démarche administrative dématérialisée spécifique.

C. LA DÉTECTION DE LA PERTE D'AUTONOMIE FONCTIONNELLE : DES EXPÉRIMENTATIONS À DÉVELOPPER SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE EN PARTENARIAT AVEC LES PROFESSIONNELS DE SANTÉ

1. Faire des facteurs les détecteurs de la perte d'autonomie fonctionnelle : une première expérimentation convaincante

Dans le cadre de sa stratégie de diversification vers de nouveaux services à domicile et de proximité, qui constitue l'un des axes majeurs de développement envisagés par La Poste dans le cadre de son plan stratégique 2030, le groupe s'est positionné sur trois grands secteurs de services visant à répondre aux besoins de la population en matière de transition démographique, de transition écologique et de transition dans les territoires.

Parmi les services commerciaux développés par La Poste et visant à répondre aux enjeux de la transition démographique et du vieillissement de la population, l'expérimentation mise en œuvre par le Gérontopôle du centre hospitalo-universitaire (CHU) de Toulouse en partenariat avec La Poste dans le cadre du programme ICOPE de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) mérite particulièrement d'être soulignée.

Tableau 13 : exemples d’offres commerciales développées par La Poste pour répondre aux enjeux de la transition démographique.

Univers de services	Segments de marché	Exemples d’offres commerciales
Transition démographique : <i>Silver</i> économie et Santé	Prestation de santé à domicile (PSAD), prévention des fragilités, portage de repas	Sociétés Asten, Diadom dans la PSAD Offres de prévention et détection des personnes fragiles dans les territoires : XL Autonomie, ICOPE Offre Savourez chez vous (portage de repas)
	Services à la personne (SAP)	Offre Veiller sur mes Parents Société Axeo (SAP)
	Parcours Santé	Société Tikeasy, éditeur de la tablette Ardoiz pour les seniors Télésuivi médical à domicile post hospitalisation, applications de suivi des patients COVID-19 (société Nouveal qui a créé l’application COVIDOM)

Source : La Poste

Le programme de soins intégrés pour personnes âgées (ICOPE) de l’OMS a pour objectif de prévenir la perte d’autonomie et la dépendance des personnes âgées, en leur permettant de rester à domicile et « vieillir en bonne santé », c’est-à-dire de donner la possibilité à ces personnes de continuer de faire ce qui est important pour chacune d’entre elles. L’objectif de ce programme est de prévenir la dépendance de 15 millions de personnes âgées dans le monde d’ici 2025. En prenant l’hypothèse que la France représente 1 % des personnes âgées dans le monde, cela voudrait dire 150 000 personnes dépendantes en moins d’ici 2025.

La mise en œuvre du programme ICOPE se décline en cinq étapes : (1) le dépistage de la perte d’autonomie fonctionnelle ; (2) l’évaluation des résultats ; (3) l’élaboration d’un plan d’action ; (4) le fléchage du parcours de soin et de suivi ; (5) l’implication des collectivités et le soutien aux aidants.

Dans le cadre de l’expérimentation mise en œuvre avec La Poste, **cinq facteurs ont été formés, par le Gérontopôle du CHU de Toulouse le temps d’une demi-journée, à la détection à domicile de la perte**

d'autonomie fonctionnelle des personnes âgées, c'est-à-dire à la réalisation de la première étape du programme ICOPE.

Si une application mobile, ICOPE MONITOR, est téléchargeable gratuitement pour réaliser l'évaluation de la perte d'autonomie, le CHU de Toulouse a souhaité former des facteurs afin qu'ils puissent réaliser cette évaluation, sous forme de questionnaire, auprès d'un public différent qui n'est pas forcément en mesure de réaliser lui-même une telle auto-évaluation sur mobile.

Le questionnaire de détection de la perte d'autonomie fonctionnelle des personnes âgées évalue notamment les critères suivants :

- les capacités cognitives : tests de mémoire, repère dans le temps et dans l'espace ;
- la nutrition : perte de poids et perte d'appétit ;
- les capacités visuelles ;
- les capacités auditives ;
- la psychologie : sentiment de déprime ;
- la mobilité : test du lever de chaise.

À l'issue de cette première étape, les données enregistrées dans les questionnaires sont transmises sur une base de données et interprétées par des professionnels de santé qui peuvent décider d'alerter le médecin traitant de la personne concernée en cas de détection d'une perte d'autonomie.

Cette première expérimentation avec le CHU de Toulouse s'est avérée particulièrement satisfaisante, à la fois pour les professionnels de santé, les facteurs et les personnes ayant bénéficié du programme ICOPE.

2. Faire des facteurs les détecteurs de la perte d'autonomie fonctionnelle : des expérimentations à développer sur l'ensemble du territoire

Afin de contribuer à répondre aux défis soulevés par le vieillissement de la population, **les rapporteurs souhaitent que les expérimentations de détection à domicile de la perte d'autonomie fonctionnelle par les facteurs se développent, en partenariat avec les CHU qui souhaitent mettre en œuvre le programme ICOPE de l'OMS.** Pour cela, le ministère des solidarités et de la santé a lancé un appel à manifestation d'intérêt, en partenariat avec la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), visant à sélectionner des projets expérimentaux de mise en œuvre du programme ICOPE.

Dans cette perspective, et selon les premiers enseignements tirés de l'expérimentation citée précédemment, **les expérimentations peuvent notamment être mises en œuvre dans les trois configurations suivantes :**

- lorsqu'il y a une carence de professionnels de santé sur un territoire ;

- lorsque les professionnels de santé sont mobilisés de façon exceptionnelle ;

- lorsque la personne concernée est en situation de vulnérabilité numérique et n'est pas en mesure de réaliser elle-même une auto-évaluation de sa perte d'autonomie fonctionnelle.

Recommandation n° 28 : développer, sur l'ensemble du territoire, les expérimentations en partenariat avec les centres hospitalo-universitaires (CHU) pour détecter la perte d'autonomie fonctionnelle des personnes âgées et isolées, sur le modèle de l'expérimentation mise en œuvre par le CHU de Toulouse dans le cadre de la mise en œuvre du programme ICOPE de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

EXAMEN EN COMMISSION

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

PERSONNES ENTENDUES - CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Liste des personnes entendues

Mardi 16 février 2021

- *Ministère de l'économie, des finances et de la relance - Direction générale des entreprises* : **MM. Olivier COROLLEUR**, sous-directeur des communications électroniques et des postes, et **Clément BECK**, directeur de projets « Postes et presse ».

Jeudi 18 février 2021

- *Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP)* : **Mmes Anne-Marie JEAN**, secrétaire générale, **Valérie MONTANÉ**, secrétaire générale adjointe, **Mireille CLAPOT**, présidente, **Martine FILLEUL**, sénatrice du Nord, **Toine BOURRAT**, sénatrice des Yvelines, **M. Bernard DELCROS**, sénateur du Cantal, **Mmes Denise SAINT-PÉ**, sénateur des Pyrénées-Atlantiques, **Françoise SOKOLOWSKI**, personnalité qualifiée, **M. Henri D'AGRAIN**, personnalité qualifiée, et **Mme Jeanne BRETECHER**, personnalité qualifiée.

- *Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)* : **MM. Pierre-Louis ROLLE**, directeur inclusion numérique, et **Pierre BOUILLON**, directeur du programme France Services.

Mardi 2 mars 2021

- *Ministère de l'économie, des finances et de la relance - Direction générale du Trésor* : **M. Jérôme REBOUL**, sous-directeur « Banques et financements d'intérêt général, et **Mme Clara PAOLONI**, adjointe au chef de bureau.

- *Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)* : **M. Loïc DUFLOT**, directeur Internet et utilisateurs.

Mercredi 3 mars 2021

- *Groupe La Poste* : **MM. Philippe WAHL**, président-directeur général, **Nicolas ROUTIER**, directeur général adjoint en charge de la stratégie institutionnelle et de la régulation, **Yannick IMBERT**, directeur des affaires territoriales et publiques, et **Mme Smara LUNGU**, déléguée aux affaires territoriales et institutionnelles.

Jeudi 4 mars 2021

- *Table ronde des syndicats* : **MM. Régis BOURBON**, adjoint de la secrétaire générale adjointe responsable des postes (FO COM), **Denis HAMEAU**, conseiller stratégique national (UNSA Postes), **François BOYER**, président (CFE-CGC Groupe La Poste), **Christian BILLET**, président (CFTC La Poste section nationale), **Nicolas GALEPIDES**, secrétaire général (Sud PTT), **Mme Aline GUERARD**, secrétaire nationale (CFDT 3C), et **M. Alain BARD**, membre de la direction fédérale en charge des activités postales (CGT FAPT).

- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)* : **Mmes Clotilde FOURNIER**, maire de la commune de Saint-Sulpice, **Marielle MURET-BAUDOIN**, maire de la commune de Noyal-sur-Vilaine, **MM. Patrick MOLINOZ**, maire de la commune de Venarey-les-Laumes, **Xavier CADORET**, membre du comité directeur, et **Mme Charlotte de FONTAINES**, chargée des relations avec le Parlement.

Mardi 9 mars 2021

- *Ministère de l'économie, des finances et de la relance* : **M. Cédric O**, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques.

- *Groupe La Poste* : **M. Philippe BAJOU**, secrétaire général adjoint.

- *Groupe La Poste* : **M. Philippe DORGE**, directeur général de la branche service-courrier-colis.

- *Groupe La Poste* : **M. Philippe HEIM**, président du directoire de la Banque postale.

- *Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)* : **Mme Cécile DUBARRY**, directrice générale.

Mercredi 10 mars 2021

- *Cour des comptes* : **M. Emmanuel GIANNESINI**, conseiller-maitre chargé d'une mission de réflexion sur le transport et la distribution de la presse par La Poste.

Jeudi 11 mars 2021

- *Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS)* : **MM. Laurent BÉRARD-QUÉLIN**, président, **Jacques LOUVET**, président d'honneur, vice-président de la commission postale de la FNPS et éditeur de la société Editair, et **Mme Catherine CHAGNIOT**, directrice générale.

- *Caisse des dépôts et consignations* : **MM. Éric LOMBARD**, directeur général, **Antoine SAINTOYANT**, directeur des participations stratégiques du groupe Caisse des dépôts, et **Philippe BLANCHOT**, directeur des relations institutionnelles.

Mardi 16 mars 2021

- *CHU de Toulouse* : **MM. Marc PENAUD**, directeur général, et **Bruno VELLAS**, gériatre.

Jeudi 18 mars 2021

- *Comité pour l'histoire de La Poste* : **M. Sébastien RICHEZ**, membre et docteur en histoire.

Mardi 23 mars 2021

- *Ministère de la transformation et de la fonction publiques* : **M. Antoine MICHON**, conseiller transformation numérique de l'État auprès de la ministre.

Jeudi 25 mars 2021

- *Communauté d'agglomération du Sicoval* : **M. Jacques OBERTI**, président.

Vendredi 26 mars 2021

- *CNRS* : **Mme Muriel LE ROUX**, historienne, chercheuse, directrice-adjointe de l'IHMC.

Liste des contributions écrites

- **M. Joël GIRAUD**, secrétaire d'État auprès de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chargé de la ruralité.

- *Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays*.