



COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

AVIS N° 2021-02 DU 8 MARS 2021

SUR L'ÉVOLUTION DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE

Considérant la mission confiée par le Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance à M. Jean LAUNAY, ancien député du Lot et ancien Président de la Commission supérieure du numérique et des postes, sur les évolutions du service universel postal,

Considérant la mission conduite par M. le sénateur Patrick CHAIZE sur l'avenir des missions de service public de La Poste dans le cadre de la Commission des Affaires Économiques du Sénat,

Considérant les travaux menés par M. Emmanuel GIANNESINI, conseiller maître à la Cour des comptes, sur la compensation de la mission de transport et de distribution de la presse,

Considérant les résultats pour l'exercice 2020 du groupe La Poste présentés le 25 février 2021,

Considérant le plan stratégique du groupe La Poste, « La Poste, engagée pour vous », publié le 25 février 2021,

Considérant le contexte économique et social, l'évolution numérique de la société, la crise sanitaire que traverse le pays, et les conséquences immédiates et à moyen et long terme de ces bouleversements sur l'entreprise publique et sa capacité à continuer à assurer pleinement ses missions de service public,

Considérant le suivi régulier effectué par la CSNP, via des auditions du groupe La Poste et de l'ARCEP, afin d'apprécier les conditions dans lesquelles le groupe La Poste remplit ses missions de service public telles qu'elles sont aujourd'hui définies par l'article 2 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, modifiée par les lois n° 2005-16 du 20 mai 2005 et n° 2010-123 du 9 février 2010, relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom, notamment la mission d'aménagement et de développement du territoire grâce à la participation de quatre de ses membres à l'Observatoire national de présence postale,

la Commission supérieure, dans le cadre de son champ d'intervention tel que défini par la loi, prend l'initiative de se saisir de ce sujet et d'émettre un avis sur l'évolution des missions de service public confiées à La Poste.

Sur les évolutions envisageables et souhaitables de l'exercice de ces missions, les membres de la CSNP souhaitent formuler les observations et recommandations suivantes :

➤ **Sur une redéfinition des missions de service public confiées au groupe La Poste**

Depuis plusieurs années, la CSNP alerte sur la nécessité de faire évoluer les quatre missions de service public confiées à La Poste, et ce dès l'examen du contrat d'entreprise actuel qui lie l'État et La Poste sur l'exercice de ces missions pour la période 2018/2022.

Ainsi l'avis n°2017-08 du 12 octobre 2017 indiquait que « *La Commission Supérieure souhaite que les parties prenantes aillent plus vite et plus loin pour faire évoluer ces missions de service public afin qu'elles aient encore du sens en 2022. Elle demande notamment à l'Etat d'être plus ambitieux pour l'entreprise publique* ».

Aujourd'hui, trois des quatre missions sont particulièrement affectées par la très forte évolution des usages : le service universel postal déficitaire avec l'effondrement du volume du courrier, la distribution de la presse touchée par le développement de la numérisation, l'aménagement du territoire avec la baisse de fréquentation des bureaux de poste, et parallèlement le développement des services de proximité.

S'agissant plus particulièrement de la mission d'aménagement et de développement du territoire, la CSNP observe que sa définition telle qu'elle avait été précisée en 1990, uniquement sur la base géographique et l'existence de murs (article 6 de la loi), ne correspond plus aujourd'hui à la demande des territoires qui est beaucoup plus hybride : des lieux physiques mais également une maximisation des opportunités offertes par la présence humaine du facteur (services à la personne notamment auprès des personnes fragiles et isolées, accessibilité et inclusion numérique, distribution d'espèces dans un contexte de fermetures des agences bancaires).

Recommandation de la CSNP : l'ouverture d'un débat sur l'avenir des missions de service public de La Poste pourrait être l'opportunité de **redéfinir la mission d'aménagement et du développement du territoire en intégrant le facteur comme un acteur essentiel** notamment dans les territoires ruraux et non, comme c'est le cas aujourd'hui, de considérer son rôle uniquement dans le cadre du service universel postal. **La CSNP considère que le service à la personne (ou services de proximité aux personnes fragiles) et l'inclusion numérique pourraient être intégrés dans le périmètre des missions de service public confiées à La Poste**, sous réserve que les insuffisances et les carences du marché soit reconnues dans ces domaines. Concernant plus particulièrement l'inclusion numérique, la Commission mène des réflexions dans ce sens avec la mise en place en mai 2020 d'un groupe de travail, piloté par la sénatrice du Nord, Martine Filleul, pour rendre le numérique accessible à tous et réfléchir au rôle de La Poste dans le cadre d'une telle mission (cf. avis n° 2020-10 du 24 juillet 2020).

La perspective de la modernisation et la numérisation de l'administration et des services publics nécessite un accompagnement des populations les plus démunies face à la numérisation des démarches administratives. Une articulation pourrait être trouvée avec le déploiement des conseillers numériques France Services.

Par ailleurs, la Commission voit dans le cadre d'une mission de service public redéfinie l'opportunité de développer des modules de sensibilisation aux bonnes pratiques de prévention pour protéger les particuliers et les TPE des cyberattaques aujourd'hui nombreuses et diversifiées.

Comme c'est le cas actuellement, cela suppose **qu'une analyse précise de l'offre de services du groupe La Poste soit conduite pour identifier et distinguer les activités relevant du domaine concurrentiel et celles qui relèvent d'une mission de service public** au sens du droit français et du droit européen (service d'intérêt économique général).

S'agissant des services à la personne, et compte tenu de la compétence des départements dans le champ de l'action sociale, la CSNP estime que la contractualisation du financement de certains services entre le groupe La Poste et le département est une option qui pourrait être étudiée et développée.

En tout état de cause, la CSNP considère que cette redéfinition des missions de service public met en évidence **la nécessité de formation et d'accompagnement des postiers à l'évolution de leurs métiers**.

➤ **Sur le financement des missions de service public confiées à La Poste**

- S'agissant du coût des missions de service public

Pour les membres de la Commission, la question du financement passe par **une approche renouvelée de l'examen des coûts des missions de service public**. Dans le cadre de ses attributions, la Commission rend un avis sur le coût net de la mission d'aménagement du territoire : ainsi, de manière récurrente, la Commission demande que soit **prise en compte l'évaluation des coûts dus à la non-qualité**. Cette demande est restée jusqu'à ce jour sans réponse (cf. avis N° 2019-03 du 25 juillet 2019 et N° 2020-11 du 1er décembre 2020).

Pourtant, ce sujet n'est pas neutre : ainsi, dans son rapport publié en février 2020, la Cour des Comptes avait estimé que s'agissant de la mission du service postal universel : « *les coûts liés à la non-qualité sont significatifs, avec des indemnisations à la suite de réclamations s'élevant à 2,5 M€ pour le courrier et à 21,5 M€ pour les colis en 2018* ».

- S'agissant du mode de financement des missions de service public

Les membres de la Commission ont débattu des avantages et des inconvénients des options de financement du coût des missions de service public : une dotation budgétaire présente l'avantage d'un débat annuel et d'un arbitrage par le Parlement alors qu'un financement assis sur la fiscalité locale permet d'inscrire le financement des missions de service public dans la durée et offre une meilleure visibilité aux parties prenantes. Les membres de la Commission estiment que, compte tenu du besoin de financement pour l'exercice 2020 - de l'ordre d'un milliard d'euros – une étude plus approfondie sur les différents scénarios est nécessaire pour pouvoir se prononcer sur ce sujet.

- S'agissant du sujet de la compensation des coûts des missions service public par l'Etat

La CSNP constate que l'Etat ne compense pas, et de loin, l'intégralité du coût des missions de service public confiées au groupe La Poste. Cette sous-compensation induit un coût net qui varie selon les missions :

En 2019, en M€	Compensation	Déficit net, après compensation	Mode de compensation
Transport et distribution de la presse	104	-186	Dotation budgétaire
Accessibilité bancaire	350	-56	Surrémunération par le fonds d'épargne
Contribution à l'aménagement du territoire	171	-60	Abattement sur les taxes locales
Service universel postal	0	-554	Fonds de compensation (non opérant)
Total		-856	

Source : La Poste

Si les données sur le coût net des missions de service public ne sont pas encore disponibles pour l'exercice 2020, un creusement du déficit du service universel postal est anticipé puisque le Groupe a annoncé un recul du chiffre d'affaires de l'activité courrier de l'ordre de 1,1 Md € en 2020. Pour cette mission, le groupe La Poste ne perçoit pas de compensation de l'Etat car jusqu'en 2018, le service postal universel s'équilibrait de lui-même entre l'activité colis et l'activité courrier.

Pour 2020, le contrat d'entreprise établit à 280 M€ la compensation de la mission d'accessibilité bancaire de la Banque Postale.

Recommandations de la CSNP : la prise en compte de la non-qualité n'est pas appréhendée par l'ARCEP. Les membres de la CSNP proposent que l'ARCEP puisse tenir un rôle plus central.

Concernant le financement des missions de service public, il est essentiel que l'Etat assume la juste compensation des coûts générés par la mise en œuvre de ces missions, essentielles pour certains de nos concitoyens les plus vulnérables (cf. avis sur le coût net de la mission d'aménagement du territoire pour l'année 2019 N° 2020-11 du 1^{er} décembre 2020). **Les membres de la CSNP constatent qu'un engagement pluriannuel est indispensable pour permettre à l'ensemble des parties prenantes d'inscrire efficacement leur action dans la durée (déploiement des effectifs, dotations).**

Que la compensation accordée par l'État au groupe La Poste soit de nature fiscale ou de nature budgétaire, les membres de la Commission demandent qu'elle soit claire et lisible pour les différents acteurs concernés (entreprise publique, collectivités et citoyens).

➤ **Sur la gouvernance des missions de service public**

La Commission rappelle que le contrat d'entreprise 2018/2022 signé entre l'Etat et La Poste, relatif aux missions de service public confiées à La Poste prévoit « *des clauses de rendez-vous [...] permettant de prendre en compte des évolutions significatives du cadre d'exercice de chacune des missions de service public qui pourrait remettre en cause l'équilibre économique de chacune des missions. A ce titre, un point d'étape en 2020, permettra de faire un premier bilan et de décider des futures orientations* ».

Le contrat prévoit également « *la tenue annuelle d'un Comité de suivi de haut niveau présidé par le ministre en charge des postes et réunissant les représentants des différentes parties prenantes : élus nationaux et locaux, organisations syndicales et associations de consommateurs* ». Or, ces engagements n'ont pas été respectés : le point d'étape prévu en 2020 pour un bilan n'a pas eu lieu, **il n'y a pas eu de date pour une clause de rendez-vous et le Comité de Suivi de Haut Niveau n'a pas été réuni par l'Etat malgré les demandes réitérées de la CSNP depuis près de deux ans.**

Par ailleurs, le conseil d'administration de La Poste a mis en place un comité de suivi des missions de service public où siègent notamment des représentants de La Poste, de l'Etat, de la CDC. Ce comité n'exerce pas à proprement parler une gouvernance, mais se situe plus dans la prospective.

Les membres de la CSNP estiment que la gouvernance de la mission d'aménagement du territoire, prévue par le contrat de présence postale territoriale et assurée au plan national par l'Observatoire national de présence postale (ONPP) et au plan départemental par les Commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT), est claire et fonctionne efficacement : les réunions régulières auxquelles participent les représentants de l'Etat, du groupe La Poste, de la CSNP et de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) permettent d'assurer un pilotage régulier et de remonter le cas échéant les dysfonctionnements ou les contraintes observés dans l'exercice de la mission d'aménagement du territoire.

Des rencontres entre l'Etat, le groupe La Poste et les opérateurs de presse sont organisées mais, comme pour la mission d'accessibilité bancaire et le dispositif mis en place par La Banque Postale avec les acteurs associatifs, celles-ci n'ont pas valeur de gouvernance légale.

Recommandation de la CSNP : mettre en place une gouvernance effective de l'ensemble des missions de service public de La Poste sur le modèle de l'ONPP. Compte tenu de l'interdépendance des missions, les membres de la Commission considèrent qu'une gouvernance confiée à l'ONPP sur les missions d'aménagement du territoire, du service universel postal et d'accessibilité bancaire pourrait avoir du sens. S'agissant de la mission sur la diffusion de la presse, la gouvernance semble devoir rester assurée

par l'Etat, les opérateurs de presse et La Poste, en y adjoignant une représentation des élus nationaux (parlementaires issus de la CSNP) et/ou locaux (AMF).

Si cette option n'était pas retenue par le législateur, il conviendrait, à tout le moins, de créer une instance de gouvernance pour superviser l'exercice de chaque mission.

➤ **Sur le maintien d'une distribution six jours sur sept sur l'ensemble du territoire pour la presse, le courrier et les colis**

Le service universel postal affiche un déficit depuis plusieurs années, et la baisse du volume courrier va s'accroître selon les projections effectuées par l'entreprise publique, creusant encore plus ce déficit. La question du maintien de la distribution 6 jours sur 7 telle que définie dans le contrat d'entreprise signé entre l'Etat et La Poste se pose légitimement et par là même le rôle du facteur. Or, la période de crise sanitaire que traverse le pays, révèle de nouveaux besoins, notamment en matière de services de proximité. La Poste, s'appuyant sur son réseau de distribution, les facteurs, a assuré un service de proximité essentiel au quotidien. Le métier de facteur évolue et prend une nouvelle dimension dont il faudra tenir compte dans les arbitrages à venir.

Recommandations de la CSNP : La Commission considère que la fréquence des tournées doit être appréciée non pas en se fondant sur la seule distribution de la presse, du courrier et des colis mais en intégrant les paramètres liés au développement de nouveaux services de proximité (médiation numérique, vieillissement de la population et besoins de services au domicile). C'est à ce titre que **la Commission se prononce en faveur du maintien de la distribution 6 jours sur 7**, pour assurer non seulement au quotidien les services postaux traditionnels mais aussi ces nouveaux services auprès d'une population isolée, et pour garantir la distribution à date de la presse. Toutefois pour arbitrer entre les différentes options, il apparaît important de disposer de données pertinentes (simulations financières, impact organisationnel, évolution des métiers, formation).

- Sur l'obligation d'acheminement à J+1

Dans son rapport publié en février 2020, la Cour des Comptes constatait que le volume des lettres prioritaires a été divisé par quatre entre 2011 et 2017 et que le taux de distribution en J+1 tend à diminuer depuis quelques années (84,6%). La Poste indiquait récemment (communiqué de presse du 7 janvier, « comprendre les nouveaux tarifs postaux en vigueur ») que depuis 10 ans, la consommation du courrier urgent par les ménages a été divisée par 9. Les projections indiquent qu'en 2025, les ménages français devraient envoyer en moyenne 2 courriers prioritaires par an. Le recours aux solutions en ligne se développe.

Sur ce sujet également, la CSNP souhaiterait pouvoir **disposer de toutes les données pertinentes (simulation financière, réorganisation industrielle...) sur les conséquences générées par la levée de cette obligation**. Au Danemark, la lettre prioritaire (J+1) a été retirée du périmètre du service universel.

La Commission souligne que la distribution de la presse doit continuer à s'effectuer le jour de la « datation » du journal.

Recommandation de la CSNP : la CSNP, au vu de ces tendances, propose de retravailler ce dispositif de distribution et de détendre l'obligation du J + 1. Elle rappelle que le contrat d'entreprise signé entre l'Etat et La Poste prévoit une clause de rendez-vous « permettant de prendre en compte des évolutions significatives du cadre d'exercice de chacune des missions de service public ». Elle demande la tenue du Comité de suivi de Haut niveau dans les plus brefs délais.