



COMMISSION SUPERIEURE DU NUMERIQUE ET DES POSTES

AVIS N°2022-01 DU 21 MARS 2022

- 1. SUR LE PROJET D'ARRETE RELATIF AUX OBJECTIFS DE QUALITE DE SERVICE FIXES A LA POSTE POUR 2022 AU TITRE DE L'OFFRE DE SERVICE UNIVERSEL QUE LA POSTE EST TENUE D'ASSURER EN APPLICATION DE L'ARTICLE L.2 DU CODE DES POSTES ET DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES**
- 2. SUR LE PROJET D'AVENANT AU CONTRAT D'ENTREPRISE 2018/2022**

La Commission supérieure du Numérique et des Postes a été saisie le 14 février 2022 pour avis par la Direction générale des Entreprises du Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance sur :

- d'une part le projet d'un arrêté relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste pour 2022 au titre de l'offre de service universel que La Poste est tenue d'assurer en application de l'article L.2 du code des postes et des communications électroniques ;
- d'autre part le projet d'un avenant au contrat d'entreprise 2018-2022 signé entre l'Etat et La Poste.

Vu le contrat d'entreprise 2018-2022 entre l'Etat et La Poste ;

Vu le rapport de M. Jean LAUNAY sur les « Mutations du service universel postal, enjeu politique et d'égalité des Français devant le service public » du 14 avril 2021, remis au Ministre de l'Economie, des Finances et de la Relance, M. Bruno LEMAIRE ;

Vu le rapport d'information de mars 2021 sur l'avenir des services publics de La Poste de MM. les sénateurs Patrick CHAIZE, Pierre LOUAULT et Rémi CARDON dans le cadre de la Commission des Affaires Economiques du Sénat ;

Vu l'article R. 1-1-8 du code des postes et des communications électroniques (objectifs de qualité portant sur la rapidité et la fiabilité avec lesquelles les prestations du service universel sont assurées) ;

Vu les réunions techniques préparatoires tenues le :

- 23 février 2022 pour le groupe La Poste
 - o M. Vincent MOULLE, directeur des Relations Institutionnelles et de la Régulation ;
 - o Mme Charlotte MARELLI, responsable des Relations institutionnelles.
- 25 février 2022 pour l'Etat
 - o Mme Marie-José CASTAY, Chef de projet à la DGE

Ces deux réunions techniques ont été menées pour la CSNP par Mme Valérie MONTANE, secrétaire générale, M. Valentin MUGNIE, secrétaire général adjoint et Mme Françoise SOKOLOWSKI, personnalité qualifiée.

Vu l'audition le 14 mars 2022 de M. Jean LAUNAY, ancien député du Lot et ancien président de la Commission supérieure du Numérique et des Postes ;

Vu les auditions du 17 mars 2022 :

- pour le groupe La Poste :
 - o M. Nicolas ROUTIER, directeur général adjoint, en charge de la Stratégie institutionnelle ;
 - o M. Vincent MOULLE, directeur des Relations Institutionnelles et de la Régulation ;
 - o M. Yannick IMBERT, directeur des Affaires territoriales et publiques ;
 - o Mme Rebecca PEREZ, déléguée aux Affaires territoriales et parlementaires ;
 - o Mme Charlotte MARELLI, responsable des relations institutionnelles.
- pour la Direction générale des Entreprises
 - o M. Antoine JOURDAN, sous- directeur des communications électroniques et des postes ;
 - o M. Clément BECK, Directeur de projet.

Ces auditions ont été menées dans le cadre d'une séance plénière de la CSNP le 17 mars 2022, sous la présidence de Mme Mireille CLAPOT, députée de la Drôme, en présence de M. Patrick CHAIZE, sénateur de l'Ain et président de l'Observatoire national de présence postale, pilote du groupe de travail sur La Poste au sein de la Commission supérieure. Ont également participé à cette réunion :

- o M. Christian REDON-SARRAZY, sénateur de la Haute Vienne ;
- o Mme Denise SAINT-PE, sénatrice des Pyrénées Atlantiques ;
- o M. Henri d'AGRAIN, personnalité qualifiée ;
- o Mme Jeanne BRETECHER, personnalité qualifiée ;

- Mme Françoise SOKOLOWSKI, personnalité qualifiée ;
- Mme Valérie MONTANE, secrétaire générale ;
- M. Valentin MUGNIE, secrétaire général adjoint ;
- Mme Quynh-Anh TO, stagiaire.

En 2020, la crise sanitaire provoquée par la pandémie due au covid-19 a aggravé une situation à laquelle l'entreprise publique La Poste était confrontée depuis déjà plusieurs années :

- la baisse inéluctable des volumes du courrier qui a rendu l'activité courrier déficitaire à partir de 2018, impose à ce secteur de revoir ses processus industriels et ses modalités de distribution, en faisant notamment évoluer le métier de facteur ;
- la baisse de fréquentation des bureaux de poste pose la question de l'évolution de la présence postale sur le territoire vers des solutions hybrides (physique, mobile, digitale) ;

Si le recours au numérique, choisi ou imposé, a eu un très fort impact sur ces deux domaines, paradoxalement un réel besoin de proximité et une forte demande d'accès aux services publics sont apparus pendant cette période et ont donné lieu à de nouveaux comportements et attentes de la part de la population.

Deux autres secteurs doivent également être considérés :

- la diminution des tirages papier depuis plusieurs années qui touche l'ensemble de la presse écrite nécessite une refonte du modèle de transport, de distribution et de compensation de ce secteur ;
- l'accessibilité bancaire, moins impactée, doit cependant évoluer pour prendre en compte les nouvelles pratiques et attentes des usagers de La Banque Postale.

Il s'agit là des quatre missions de service public confiées à La Poste par l'Etat : service universel postal, aménagement du territoire, transport et distribution de la presse, accessibilité bancaire. Toutes encadrées par le contrat d'entreprise signé entre l'Etat et La Poste, pour la période 2018-2022 en ce qui concerne le contrat en cours. Toutes recevant un soutien financier sous différentes formes : fonds de compensation, subvention sur la base d'un abattement de fiscalité locale, participation financière annuelle figurant au budget, rémunération complémentaire.

L'environnement économique, social et sociétal a conduit les signataires du contrat d'entreprise à mener une réflexion tant sur le cœur même des missions de service public et leur évolution, que sur leur modèle de financement afin d'en assurer la pérennité, dans le respect des principes qui fondent le service public : égalité, continuité et mutabilité.

Les rapports de M. Patrick CHAIZE, sénateur de l'Ain et président de l'Observatoire national de présence postale, et de M. Jean LAUNAY, ancien député du Lot et ancien président de la Commission supérieure du Numérique et des Postes, viennent corroborer les différents avis que la Commission supérieure a pu porter sur le sujet postal.

Un Comité de suivi de haut niveau, tel que prévu par les termes du contrat d'entreprise, s'est tenu le 22 juillet dernier pour un point d'étape qui a permis d'entériner un certain nombre de décisions prises courant 2021 pour pallier les impacts financiers de la crise sanitaire sur les activités de service public de La Poste et commencer à poser les premiers jalons du futur contrat qui sera négocié d'ici à la fin de l'année.

Dans le cadre de cet avis, la Commission supérieure a à se prononcer sur deux points :

- un projet d'arrêté relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste pour 2022 au titre de l'offre de service universel que La Poste est tenue d'assurer en application de l'article L.2 du code des postes et communications électroniques ;
- un projet d'avenant au contrat d'entreprise 2018-2022.

1. Le projet d'arrêté

Ce projet formalise les préconisations formulées dans le rapport de M. Jean LAUNAY : « *entre 2008 et 2020, les volumes de courrier ont été divisés par 2,3 passant de 17,6 milliards à 7,5 milliards d'objets. Sur la même période, les volumes de courrier à J+1 ont été divisés par 10,5, passant de 4,3 milliards à 0,4 milliard d'objets* ». Une tendance qui ne fera que se renforcer puisque selon le même rapport : « *en 2025, le courrier J+1 représentera 3% des volumes courrier et chaque ménage n'enverra plus que 2 courriers J+1 par an (au lieu de 45 en moyenne par an en 2008 et 5 en 2020)* ». Se pose alors la question du rattachement du J+1 au service universel postal.

Les objectifs de qualité de service et les indicateurs affichés dans le projet d'arrêté portent prioritairement sur le taux de distribution de la Lettre verte (J+2), de la Lettre recommandée (J+2) et du colis (Colissimo). Le produit « Lettre prioritaire à J+1 » doit faire l'objet d'un travail de refonte ainsi que l'a exprimé le Premier Ministre à l'issue du Comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise en juillet dernier : « *La Poste préparera d'ici à 2023 une nouvelle gamme centrée sur une offre à J+3 qui permettra de mieux répondre aux besoins des clients et de maintenir un haut niveau de qualité [...] La gamme inclura aussi des solutions pour les communications les plus urgentes, nécessitant une distribution en J+1* ».

Les objectifs de qualité de service (taux de distribution) restent identiques à ceux fixés dans le contrat d'entreprise actuel ainsi que les indicateurs de qualité de service qui intègrent quelques nouveaux items comme le taux de distribution des courriers de gestion et de marketing direct. En revanche, les indicateurs de satisfaction client ne sont pas précisés dans ce projet d'arrêté.

Position de la Commission supérieure

Ce projet d'arrêté acte les décisions prises dans le cadre de la dernière réunion du Comité de suivi de haut niveau. Sachant que ces différents éléments (objectifs et indicateurs de qualité de service) seront affinés et complétés lors de la préparation du prochain contrat d'entreprise, la Commission supérieure

y portera toute son attention. Elle restera également très vigilante sur la définition des indicateurs de satisfaction client, ainsi qu'aux principes d'égalité d'accès aux services publics. Ce sont des sujets auxquels elle est particulièrement attachée, s'étant exprimée régulièrement sur ces points dans ses avis. Il en est de même pour sa demande d'évaluation des coûts de non-qualité, toujours sans réponse (cf. avis n°2019-03 du 25 juillet 2019 et n° 2020-11 du 1^{er} décembre 2020).

Dans son plan stratégique, La Poste fait de la qualité de service sa priorité n°1 : « *La Poste fait le choix de placer le client, qu'il soit particulier, entreprise ou collectivité au cœur de son modèle stratégique [...] La Poste Groupe vise un objectif de 100% de satisfaction de ses clients* ». A ce titre, la Commission supérieure demande à être informée régulièrement du suivi des résultats qualité, puisque ce sont eux qui vont conditionner le niveau de la dotation budgétaire annuelle entre 500 et 520 M€ prévue par l'Etat pour « *accompagner la mutation du service universel postal, garantir sa pérennité et son caractère abordable* », selon les termes de cet avenant.

2. Le projet d'avenant

Ce projet d'avenant au contrat d'entreprise 2018-2022 entérine les principales décisions prises lors du Comité de suivi de haut niveau du 22 juillet 2021 :

- confirmation du soutien du Gouvernement aux évolutions du service universel postal : mutation, évolution de l'offre, notamment refonte de la distribution à J+1, et surtout dotation budgétaire pour compenser le déficit affiché ;
- mise en application de la réforme de la distribution de la presse proposée par M. Emmanuel GIANNESINI pour la période 2022-2026 ;
- maintien du niveau de contribution de l'Etat pour financer la mission d'aménagement du territoire, en contrepartie d'une amélioration du service rendu ;
- renouvellement de l'aide de l'Etat pour soutenir la mission d'accessibilité bancaire, validé par la Commission européenne.

Ce texte revisite donc le contrat actuel pour tenir compte du nouveau contexte économique, social et sociétal, et prendre des mesures sans attendre la fin de l'exercice en cours. La question du financement des missions de service public étant cruciale pour en garantir la pérennité, il y avait urgence à confirmer les décisions prises pour pallier les déficits liés à leur mise en œuvre.

2.1. Le service universel postal

A l'issue du Comité de suivi de haut niveau du 22 juillet 2021, le Premier Ministre a annoncé « *plusieurs mesures visant à adapter le service universel postal aux nouveaux usages de communication et d'échanges, à garantir sa pérennité et à préserver son caractère abordable* » :

- nouvelle gamme de courrier centrée sur une offre à J+3 ;
- maintien d'un haut niveau de qualité et de maîtrise de l'impact carbone de cette activité ;
- nouvelle offre pour les communications les plus urgentes nécessitant une distribution à J+1 ;
- sur le plan financier, versement d'une dotation budgétaire annuelle allant de 500 et 520 M€ en fonction des résultats de qualité de service.

L'ARCEP sera chargée dorénavant d'évaluer chaque année le coût net du service universel postal afin de vérifier l'absence de surcompensation de la mission.

2.2. Le transport et la distribution de la presse

Suite aux travaux de M. Emmanuel GIANNESINI, conseiller maître à la Cour des comptes, visant à adapter la mission pour faire face à la baisse des volumes de presse postés, l'Etat, La Poste et les éditeurs de presse ont conclu, le 14 février dernier, un protocole d'accord 2022-2026, encadrant la distribution des journaux auprès des clients abonnés.

Les principes du protocole :

- une seule grille tarifaire est instaurée pour toutes les publications qui se verront appliquer le tarif de service public de droit commun, soit le tarif dit CPPAP (Commission paritaire des publications et agences de presse) ;
- le système d'aides aux éditeurs est revu pour que leurs coûts de distribution n'augmentent pas, sous forme de deux aides directes : une aide à l'exemplaire posté, dégressive à partir de 2024, et une aide à l'exemplaire porté, calculée de sorte à créer une incitation pour les titres à recourir au portage dans les zones denses ;
- la régulation de l'activité de portage de presse passera dans un premier temps par la signature d'un protocole avec les réseaux de portage et un conventionnement qui conditionnera les aides reçues ;
- un Observatoire de la qualité de la distribution de la presse abonnée, couvrant à la fois le postage et le portage, sera créé au sein de l'ARCEP.

2.3. L'aménagement du territoire

Pour assurer cette mission, La Poste est compensée à hauteur de 174 M€ par an (montant prévisionnel inscrit dans le contrat de présence postale territoriale 2020-2022), sur la base d'un abattement de fiscalité locale. Cette compensation alimente un fonds national de péréquation territoriale qui permet de financer la réalisation et la mise en œuvre des actions prévues au titre du contrat de présence postale territoriale.

La réduction des impôts de production votée en 2021 a entraîné une baisse mécanique de l'abondement de ce fonds. Afin de maintenir le niveau de contribution de l'Etat prévu dans l'actuel contrat de présence postale territoriale, il a été inscrit en loi de finances 2021 le versement à La Poste par l'Etat d'une subvention de 74 M€. Lors du Comité de suivi de haut niveau, l'Etat a décidé de « *maintenir le niveau de son soutien financier, en contrepartie d'une amélioration de la qualité du service rendu aux Français* ».

2.4. L'accessibilité bancaire

Le 26 juillet 2021, la Commission européenne a déclaré compatible avec le marché intérieur l'aide versée par l'Etat à la Banque Postale dans le cadre de sa mission d'accessibilité bancaire pour la période 2021-2026.

Déjà inscrit dans le contrat actuel en d'autres termes, l'Etat et la Banque Postale s'engagent à examiner « *les voies et les moyens d'une adaptation de la mission d'accessibilité bancaire pour répondre aux nouvelles attentes et aux nouveaux usages de ses bénéficiaires* ».

Position de la Commission supérieure

La Commission supérieure prend acte des évolutions proposées dans le cadre de cet avenant qui ne concerne que le contrat actuel de présence postale territoriale, tient-elle à souligner, et n'anticipe en rien les négociations à venir pour préparer le prochain contrat. L'avenant reprend les décisions prises lors du Comité de suivi de haut niveau de juillet dernier dont la Commission supérieure avait demandé la tenue à plusieurs reprises.

La Commission supérieure s'est exprimée sur la nécessité d'ouvrir un débat sur l'avenir des quatre missions de service public portées par La Poste, d'en revoir les contenus afin de les adapter aux changements de la société, une réflexion nécessairement accompagnée par un travail sur leurs modes et niveaux de financement. Dans son avis du 8 mars 2021, elle indiquait « *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* ». Tout comme elle rappelait le 8 décembre 2021 que « *les quatre missions de service public sont de plus en plus dépendantes les unes des autres et leurs coûts respectifs pourraient en être impactés* ».

Alors qu'il arrive à quelques semaines d'une échéance électorale importante et dans la dernière année de mise en œuvre du contrat d'entreprise, cet avenant rappelle la nécessité de soutenir La Poste afin qu'elle puisse continuer à assurer ses missions de service public dans des conditions économiques équilibrées et à maintenir un niveau de qualité exigeant auprès des usagers.

La Commission supérieure est convaincue que La Poste sait s'adapter - l'entreprise en a fait la preuve à maintes reprises -, mais elle l'interpelle sur sa capacité de réaction face aux changements imprévus et aux nouveaux usages qui se dessinent dans son secteur. En un mot, sur son agilité à rebondir et à apporter des solutions territorialisées. Les circonstances du moment (crise sanitaire et contexte géopolitique) pèsent sur l'économie des entreprises et leur imposent plus que jamais une grande faculté d'adaptation. A ce titre, la Commission supérieure invite La Poste à rendre son modèle économique encore plus vertueux en identifiant les activités en déclin pour s'orienter et se positionner sur d'autres plus porteuses.

C'est dans ce contexte que les travaux de préparation du prochain contrat de présence postale territoriale pour les trois prochaines années vont démarrer dans quelques semaines. La Commission supérieure réaffirme sa volonté d'y prendre une part active et restera attentive aux conditions de financement des missions.

Conclusion

Sous réserve des remarques et demandes formulées, la Commission supérieure émet un avis favorable sur les deux projets de texte, arrêté et avenant au contrat d'entreprise.