

Les mutations du service universel postal

- enjeu politique de la proximité et de l'égalité des Français devant le service public –
14 avril 2021

Pensées

En menant le travail demandé, le rapporteur a été guidé par la présence et le souvenir de 3 passionnés de leurs territoires !

Paul Jardillier, directeur général des services du Conseil général du Lot pendant 37 années pour qui « garder la maison Lot a été plus fort que la tentation de Paris »

Yves Cubaynes, postier du Lot qui « possédait le sens du service et le goût de servir le public, mais aussi l'envie d'inattendu, allié à la polyvalence »

Vanik Berberian, maire de Gargillesse-Dampierre dans l'Indre, qui « a fait de la défense de la ruralité son étendard », ancien président de l'AMRF et membre actif de l'Observatoire national de la présence postale

Synthèse du Rapport

Préambule – De la mission et du rapporteur

Introduction – La Poste française dans le concert des postes européennes

1. Des modèles postaux différents
2. Un choix stratégique assumé
3. Des réussites avérées sur des marchés en forte concurrence

I. La crise COVID comme révélateur

A. Du point de vue de La Poste

- A1. L'analyse du vécu de la crise et de la capacité de réagir
- A2. Permet des retours d'expérience
- A3. Et donne des perspectives à moyen et long terme
- A4. Appuyées sur des éléments financiers

B. Et assez largement confirmée par l'enquête IPSOS menée à l'issue du premier confinement

C. Permet aussi d'enregistrer les réactions et les attentes

- C1. Des élus locaux et des parlementaires
- C2. De la CSNP et des CDPPT
- C3. Des citoyens
- C4. Des partenaires sociaux
- C.5 De l'Arcep

D. Et de tirer quelques conclusions majeures

II. Les 4 missions de service public assurées par La Poste

A. Le service universel postal

A1. Le 6 jours sur 7

- A.1.1. La levée et la distribution 6 jours sur 7
- A.1.2 Est désormais en perte annuelle récurrente
- A.1.3. Sans dispositifs opérants de compensation pour La Poste
- A.1.4. Alors qu'ils sont légitimement mis en place pour d'autres opérateurs
- A.1.5. Mais conservent des enjeux majeurs largement partagés

A2. Le J+1

- A.2.1 L'évolution des usages eux-mêmes
- A.2.2 La notion de tarif abordable

A.3 Pose nettement la question de la réforme du service universel postal

A.4 Cette réforme permet de satisfaire trois objectifs majeurs

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

A.5 A condition d'être également partagée par le Comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise

B. La mission d'accessibilité bancaire

B.1 joue un rôle d'inclusion sociale

B.2 bénéficie de compensation

B.3 et reste soumise à plusieurs enjeux

C. La mission de la distribution de la presse

C.1 comporte plusieurs caractéristiques

C.2 et enjeux

C.3 constate des déficits qui ne cessent de s'aggraver

C.4 elle a fait l'objet d'une mission confiée à Monsieur Giannesini

C.5 Les attentes de la FNPS

C.6 Les attentes de l'alliance de la presse politique et générale

D. La mission d'aménagement du territoire

D.1 repose sur 17 000 points de contact

D.2 son coût

D.2.1 est évalué par l'Arcep

D.2.2 est compensé en partie

D.2.2.1 par des exonérations d'impôts locaux

D.2.2.2 depuis 2021, par une dotation budgétaire qui complexifie un dialogue territorial et aboutit à un déficit structurel qui pose problème

D.3 Pourtant l'utilité du fonds postal de péréquation territoriale est unanimement reconnue

E. Le financement actuel des quatre missions de service public assurées par La Poste

F. Les conditions du dialogue territorial

F.1 Le cadre législatif et sa déclinaison territoriale s'exercent dans le cadre de la loi postale du 9 février 2010 qui transforme La Poste en société anonyme

F.2 La loi PACTE avec l'opération Mandarine

F.3 renforcent la stratégie territoriale de La Poste avec une diversification des partenariats et des offres

F.4 le contrat d'entreprise et le contrat de présence postale territoriale

III. Les sujets émergents préfigurent des mutations

- A. L'Etat doit concilier deux impératifs
 - A.1 soutenir l'entreprise
 - A.2 Et répondre à la demande des élus en assurant une présence territoriale équilibrée et différenciée
- B. Le nouveau plan stratégique La Poste 2030 ...
 - B.1. définit les contours d'une nouvelle branche: grand public et numérique
 - B.1.1 pour développer le marché des particuliers et des professionnels
 - B.1.2 pour utiliser le numérique comme relais de croissance
 - B. 1.3 pour coordonner la présence territoriale de l'ensemble des points de contact
 - B.2... remet le client au cœur de la qualité de service
 - B.2.1 c'est le facteur augmenté
 - B.2.2. un nouveau pacte social ?
 - B.3 L'intégration de la direction de l'engagement sociétal dans le pôle Service Public et Régulation affirme La Poste comme entreprise leader de la transformation écologique
- C. Les sujets émergents qui pourraient aboutir à de nouvelles missions de service d'intérêt économique et général (SIEG)
 - C.1 dont certains sont déjà pointés par le chef de la mission de contrôle de La Poste
 - C.2 d'autres étant identifiés par le rapporteur
 - C.3 pourront devenir le socle d'une 5^{ème} mission

IV. Quelles solutions pour le financement à venir des missions de service public ?

- A. L'idée de financer des déficits des missions de service public par la marge des activités commerciales ne saurait être retenue
- B. Les pistes étudiées
 - B.1 le plan de relance
 - B.2 l'abattement sur les bases d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties
 - B.3 les discussions en cours pour le financement de la mission d'accessibilité bancaire
 - B.4 le dispositif d'abattement sur la taxe sur les salaires
 - B.5 la réévaluation de la TOCE
 - B.6 les dotations budgétaires
- C. Le TEC
- D. Arbitrer clairement la compensation du Service universel postal de 2020

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

E. Et des années 2021 et suivantes

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées

Annexe 3 : Documents consultés

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Synthèse Rapport final Mission La Poste

Les 10 dernières années ont été marquées par l'ouverture totale du marché du courrier en 2011 et par une baisse des volumes du courrier de 39 % entre 2010 et 2020.

Dans la même période, tout en gardant le principe de la distribution du courrier 6 jours sur 7, La Poste française a vu son chiffre d'affaires courrier passer de 41 % du chiffre global du groupe à 18,7 % en 2020.

Le plan stratégique de La Poste 2020 "conquérir l'avenir" annonçait les pistes de diversification et d'acquisitions à l'international nécessaires pour établir un nouveau modèle économique.

La Poste est donc à la fois une entreprise qui porte les missions de service public et qui se développe sur l'ensemble des marchés concurrentiels auxquels elle s'adresse.

Le rapporteur est convaincu qu'il n'y a pas de contradiction pour une entreprise de porter des missions de service public et de se diversifier. Il est difficile d'en appeler à la nécessaire adaptation de La Poste et de lui reprocher le capital de notoriété lié aux missions de service public.

Le changement de modèle économique ne peut pas se faire du jour au lendemain. De grandes transformations ont été menées, de nombreuses étapes ont été passées et globalement les engagements de La Poste ont été tenus. La transformation de l'entreprise nécessite du temps, de la continuité et même si les interrogations sont légitimes, les choix stratégiques ne peuvent pas être remis en cause d'autant que la stabilité du corps social a été maintenue.

Pour assumer ses atouts face à une concurrence acerbe sur les secteurs prioritaires de son développement : le e-commerce, la logistique urbaine, la banque, l'assurance, les services numériques et l'international, **La Poste a besoin de garder toutes ses marges de manœuvre financière. Aucune entreprise ne peut porter dans son modèle économique un déficit annuel approchant 1 milliard d'€ pour les missions de service public qui lui sont confiées. Le double impératif, de justice territoriale due aux citoyens et attendue des élus, et de bonne gouvernance, impose de combler ce déficit.**

L'érosion de la rentabilité du service universel postal commence avec le début de la baisse des volumes de courrier en 2008. Depuis, chaque année, c'est 1/2 milliard de volume de chiffre d'affaires qui disparaît. Malgré l'engagement de vigoureux plans pour ralentir cette érosion, le service universel postal est devenu déficitaire en 2018.

Le rapprochement CDC (CNP) / La Poste s'est inscrit dans la stratégie de développement d'un groupe multi-activités. A travers l'opération Mandarine, la Caisse des dépôts et consignations par son apport de 7 milliards d'€, est devenue premier actionnaire de La Poste, l'Etat voyant sa part réduite à un tiers.

Si le résultat financier de La Poste diminue d'un milliard par an du fait de la baisse des volumes du service universel postal, il impactera aux deux tiers la part de La Poste dans le résultat

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

global final de la Caisse des dépôts et consignations. Ce déficit maintenant chronique constaté depuis 2018 ne peut venir en diminution des moyens de cette transformation.

La crise Covid a révélé plusieurs éléments contradictoires :

- après un court temps de réaction au début de la crise les Français ont pu éprouver la capacité de La Poste à assurer une intermédiation humaine et numérique sur le territoire national ;
- La Poste a préservé les fonctions vitales des Français au niveau social, économique ; la livraison à domicile a connu un développement considérable soutenant la consommation des ménages et la production des entreprises ;
- les citoyens et les élus ont été placés entre déception et attentes, en particulier sur les missions de service public ;
- la baisse tendancielle du trafic du courrier a été multipliée par trois dans la période ; dans le colis La Poste a renforcé son leadership dès le premier confinement ;
- même compréhensifs s'agissant de la protection des personnels, les élus et parties prenantes ont jugé le plan de continuité trop réducteur ; les Français ayant augmenté leurs attentes d'excellence relationnelle avec les services de La Poste.

Le nouveau plan stratégique La Poste 2030 :

- définit les contours d'une nouvelle branche, grand public et numérique ; il va permettre de développer le marché des particuliers et des professionnels, d'utiliser le numérique comme relais de croissance et permettra la coordination de la présence territoriale de l'ensemble des points de contact ;
- il remet le client au cœur de la qualité de service en s'appuyant sur la puissance combinée des réseaux physiques et du numérique ; il répond aux attentes de proximité humaine et de maillage territorial mis en avant lors de la concertation qui l'a précédée.

Le facteur augmenté, porteur de proximité embarque avec lui la santé comme sujet stratégique ; il est aussi porteur de l'inclusion numérique ; il emporte l'adhésion politique sur l'avenir de l'entreprise comme tiers de confiance des services en territoire. Le service à la personne et l'inclusion numérique pourraient être intégrés dans le périmètre des missions de service public confiées à La Poste, ouvrant ainsi la voie à l'hypothèse d'une cinquième mission.

Dans ce cadre nouveau, **plusieurs actions doivent être engagées de front :**

- **encourager La Poste à poursuivre les efforts de maîtrise des coûts.** Le rapporteur rappelle que depuis 2013 les efforts d'optimisation des coûts réalisés par La Poste ont amené une réduction des effectifs de 47 000 personnes ;
- Le chemin est étroit entre la poursuite des efforts de réduction des coûts et le maintien d'une qualité de service attendue. Il faut **veiller au maintien du pacte social**, préservé jusque-là ;

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

- **rendre possible une dynamique tarifaire raisonnable et respectueuse de l'abordabilité ;**
- **réfléchir à l'adaptation des obligations du service universel postal** en prenant en compte l'évolution des usages ; l'évolution de l'offre J + 1 pourrait contribuer à limiter le déficit du service universel postal ;
- **compenser sans plus de décalage les déficits résiduels des quatre missions de service public** confiées par la loi à La Poste, comme ils le sont pour tous les autres opérateurs porteurs de mission de service public.

La Poste a élaboré et discuté avec les services de l'État plusieurs scénarios d'évolution du modèle de service universel postal satisfaisant à quatre objectifs majeurs :

- répondre aux attentes exprimées par les clients par une offre SU adaptée ;
- optimiser le résultat économique du SU grâce à des modalités d'organisation rendues possibles par cette adaptation de l'offre ;
- confirmer la distribution six jours sur sept sur tout le territoire et maintenir une offre J+1 sous forme physique et hybride ;
- stabiliser un nouveau modèle lors de la préparation du contrat d'entreprise 2023 – 2028.

Le principe de la compensation par l'État du déficit de la mission du service universel postal figure dans la lettre de mission elle-même ; il doit en être de même pour la mission aménagement du territoire qui a instauré avec succès un nouveau mode de gouvernance territoriale des services au public.

Le déficit de la mission transport et distribution de la presse trouve sa solution dans les conclusions de la mission de Monsieur Giannesini.

Celui de la mission accessibilité bancaire trouve la sienne dans la sur rémunération du livret A, en cours de validation par Bruxelles.

Le Rapporteur constate, compte tenu de la structure capitalistique de La Poste, que les mesures de compensation généreront un effet retour, qui reste à mesurer par l'Etat.

La réflexion doit être complétée par le sujet du taux d'équité concurrentielle ; la prise en compte de la réforme des charges permettant un ajustement du niveau du TEC pour La Poste doit être envisagée :

- créé en 2006 pour garantir aux concurrents de La Poste l'équité concurrentielle, ce dispositif consistait à aligner les charges sociales payées sur les fonctionnaires qu'utilise La Poste (plus faibles) au niveau de celles des salariés de droit public (plus élevées) ;
- mais depuis le 1^{er} janvier 2018, sont entrés en vigueur des allègements et des évolutions des modes de calcul des cotisations sociales des salariés de droit privé, notamment chômage et taxe d'apprentissage ;

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

- il semblerait logique et de bonne gestion qu'il soit opéré pour le mettre en cohérence avec les mesures gouvernementales et préserver sa conformité au droit de la concurrence ;
- le changement des modalités de calcul pour prendre en compte les allègements de charge sociale permettrait de réduire la contribution 2020 de La Poste d'environ 87 M€, auxquels se rajouteraient 156 millions d'euros de régularisation pour les années 2018 et 2019. Le montant dû au titre de l'année 2021 méritera lui-aussi d'être apprécié.

Dès lors, quelles solutions pour le financement à venir des missions de service public ?

- **l'idée de financer le déficit des missions de service public par la marge des activités commerciales ne saurait être retenue:**

*Jusqu'en 2017 c'est la marge du service universel postal, seul service public excédentaire, qui permettait de rendre supportable pour La Poste les déficits résiduels non compensés des trois autres missions de service public ; cet équilibre partiel et pragmatique ne reposait pas sur la contribution des activités concurrentielles puisqu'il était obtenu au périmètre même des missions de service public.

* mais pour le futur, le financement de tout ou partie des déficits des missions de service public par la rentabilité des activités concurrentielles n'aurait pas de fondement cohérent ; cette attitude reviendrait à priver le groupe La Poste des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs stratégiques que ses deux actionnaires ont validés.

- **de la même façon, deux autres pistes qui ne font pas consensus, doivent être écartées :**

* L'affectation d'une partie des crédits du plan de relance aux compensations. Cette solution pourrait faire l'objet d'un débat au Parlement, mais les avis ne semblent pas alignés. C'est pourquoi le rapporteur, tout en entendant le principe de cette solution, considère qu'elle ne constituerait qu'une solution "one shot "et ne résoudrait pas durablement le besoin structurel de nécessaires compensations. Ce serait reculer pour ne pas mieux sauter !

* Un abattement, au-delà de 10 % actuellement permis par la loi, sur les bases d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties des immeubles loués ou mis à disposition de la société La Poste SA par sa filière immobilière Poste Immo introduit par la loi de finances 2021, pourrait alimenter le fonds postal de péréquation territoriale et être mobilisé si les autres sources de financement ne permettent pas de couvrir les dépenses engagées par les CDPPT au 1^{er} octobre de chaque année. Mais cette option reçoit l'hostilité des représentants des collectivités locales, en particulier des élus de l'AMF, qui doutent d'un dispositif de compensation crédible et durable.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

- Les voies de financement sont donc fiscales ou budgétaires :

Le levier fiscal

* Un dispositif d'abattement fiscal sur la taxe sur les salaires :

L'article 261-4-11 du code général des impôts exonère de TVA les prestations de service universel postal qui sont délivrées par le prestataire du service universel postal, et lui seul. Cette exonération résulte des dispositions de la directive 2006/112/CE du conseil européen du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée qui stipule que " les états membres exonèrent les opérations suivantes : les prestations de services et les livraisons de biens accessoires et ces prestations, à l'exception des transports de personnes et des télécommunications, effectués par les services publics postaux".

Mais cette exonération a pour conséquence en France que La Poste, en tant qu'opérateur de service universel postal, se trouve assujettie à la taxe sur les salaires pour les rémunérations versées au titre de son activité de service universel. Aussi, **la combinaison des règles fiscales européennes et françaises induit - elle pour La Poste - une charge qui ne correspond pas aux intentions de la directive européenne.**

Sur la base des données 2019, une exclusion du chiffre d'affaires du service universel postal du rapport d'assujettissement de la taxe sur les salaires aurait un impact positif de l'ordre de 270 millions d'euros par an. La Poste resterait redevable d'une taxe sur les salaires de l'ordre de 190 millions d'euros par an au titre notamment des activités financières liées aux mises à disposition de personnel auprès de la Banque postale.

Une telle mesure constituerait une contribution partielle mais significative au déficit du service universel qui relèverait d'une décision des seules autorités françaises et ne devrait pas poser de difficulté au niveau communautaire.

* Un dispositif de renforcement de la TOCE :

Le Rapporteur a également envisagé l'élargissement de l'assiette d'une taxe existante : la taxe sur les opérateurs de communication électronique, TOCE, encore appelée taxe Copé. Elle affecte des opérateurs de télécommunication en France (SFR, Orange, Free et Bouygues Telecom) et a été instaurée en mars 2009, afin de financer France Télévisions après la suppression de la diffusion de publicité en soirée sur les chaînes du Groupe.

Dans la mesure où l'impact du numérique a été très fort à la fois sur la baisse des volumes du courrier et a engendré une diminution de la fréquentation des bureaux de poste, le Rapporteur envisageait d'en élargir l'assiette à l'ensemble des opérateurs relevant du numérique. **Cette option pourrait être techniquement expertisée et sa faisabilité discutée au sein de l'Etat.**

Le levier budgétaire

Une dotation budgétaire annuelle complémentaire portant sur le SUP et sur l'aménagement du territoire permettrait de combler le déficit prévisionnel supplémentaire ; **elle serait à prévoir dès la loi de finances rectificative 2021.**

Une telle dotation, pleinement compatible avec le droit des aides d'État, pourrait être versée à La Poste dès l'approbation de conformité par la Commission européenne à l'issue d'une procédure de notification accélérée, dans le cadre des règles européennes existantes.

Le rapporteur rappelle aussi qu'en 2020 le déficit du SUP s'est élevé à 1,320 milliard d'euros et qu'il n'a fait l'objet d'aucune compensation.

Pour 2021, les dotations nécessaires ne peuvent attendre et doivent être intégrées dès la prochaine loi de finances rectificative. Le traitement du sujet du déficit des missions de service public d'une année ne peut être renvoyé à l'année suivante ; il en va de la lisibilité de la sincérité des comptes de l'entreprise et de la sincérité de l'État, qui plus est actionnaire.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Préambule – de la mission et du rapporteur

Le cœur de la mission confiée repose sur la réforme du service universel postal, en redéfinissant à la fois l'offre et l'équilibre économique de cette mission de service public. Ma mission principale est donc d'analyser les mutations qui touchent le service universel postal et remettent en cause son équilibre. Elle aborde son cadre d'exécution et ses différentes composantes. Elle traite des évolutions envisageables sans priver nos concitoyens et nos entreprises d'une présence postale dense sur l'ensemble du territoire. Au-delà des enjeux économiques, elle intègre la prise en compte de l'évolution des usages et l'indispensable écoute des élus.

Ce travail ne peut se mener sans prendre en compte l'enjeu politique de la proximité et de l'égalité des Français devant le service public. Le rapporteur a déjà été confronté à cette question en 2000 après l'échec de la mission 2003 conduite par Messieurs Thierry Bert et Paul Champsaur et le projet de fusion des administrations du Trésor Public et des Impôts. La mission qui lui a alors été confiée par le Premier Ministre Lionel Jospin auprès de Laurent Fabius, Ministre de l'économie et des finances, lui a permis d'une part de renouer les fils d'un dialogue social mis à mal et d'autre part de proposer de manière pragmatique la mise en place de maisons de services publics à caractère économique et financier. Sans doute les fonctions de comptable public exercées précédemment par votre rapporteur lui permettaient-elles d'aborder concrètement ce sujet ; le fait de les avoir exercées en milieu rural (Cantal 1976/1980, Lot 1980/1988, Corrèze 1989/1998) lui ont aussi permis de faire des propositions à l'aune de l'égalité des territoires, de la présence des services publics et de la nécessaire proximité due aux citoyens.

C'est avec ces préoccupations à l'esprit que le rapporteur aborde cette mission. Il le fait aussi avec le recul que peuvent donner 25 années d'exercice de la fonction de maire à Bretenoux dans le Lot ; il le fait enfin avec l'expérience de 20 années de présidence de l'association des élus du Lot qui lui ont permis de mesurer, dans le cadre du bureau de l'association des maires de France, les relations entre l'État et le bloc local.

Par ailleurs auteur d'un rapport d'information enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 14 janvier 2015 et déposé par la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur "les conditions du maintien de services publics dans les territoires et la contribution que La Poste pourrait y apporter", le rapporteur avait déjà souligné que le recours aux nouvelles technologies, l'accélération de l'utilisation par nos concitoyens, toutes classes sociales confondues, de l'Internet, la numérisation des données, la dématérialisation des actes administratifs, contribuent au changement des modes de consommation. De ce point

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

de vue, la baisse de l'activité courrier de La Poste et la diminution de la fréquentation des guichets, quels qu'ils soient, s'inscrivent dans cette logique. Il faut y ajouter, en toile de fond, l'inégalité de la couverture numérique des territoires qui accroît le risque de fracture territoriale ; à cet égard, la nécessité du maintien d'une médiation sociale personnalisée ne peut être séparée de la nouvelle façon de concevoir la question du rapport de nos concitoyens au service public.

Des points forts, toujours d'actualité, avaient marqué ce rapport :

- l'accélération de la métropolisation de la population implique une vigilance accrue sur le service public dans les territoires ruraux ; les citoyens de la France périphérique ont des attentes au moins aussi fortes que les urbains. Pour les néo ruraux en particulier, leur demande, voire leur sécurisation de service public, est proportionnelle à leur nouvel enracinement ;
- les quartiers de la politique de la ville se trouvent également fragilisés ; les habitants de ces territoires ont un besoin important d'accès aux réseaux publics. Chaque solution de proximité est donc une opportunité dans l'évolution des situations sociales les plus fragiles ;
- les réseaux de l'État déconcentré se sont déjà contractés ; sans contester la mutualisation voire la professionnalisation des services, il faut simplement acter que la disparition de nombreux lieux de vie se fait toujours au détriment des mêmes populations. Pressentant le mouvement des gilets jaunes, le rapporteur avait précisé : "ces populations payent aujourd'hui le prix fort de leur positionnement géographique tant par l'allongement des trajets domicile travail que par l'éloignement progressif des services".

Comment passer de la méfiance, voire de la défiance à la confiance ? L'Etat, garant du pacte républicain doit cesser de se méfier de lui-même. La Poste, entreprise dont il détient 100 % du capital avec la CDC, est ancrée dans les territoires ; cet ancrage doit être considéré comme une chance, une opportunité d'autant que le besoin de poste est culturellement présent dans les attentes de tous nos concitoyens.

Même si le sujet de l'aménagement du territoire ne constitue pas le cœur de la mission confiée à votre rapporteur, il n'en reste pas moins qu'il est indispensable de garder en permanence en tête que toutes les réformes, toutes les transformations, toutes les évolutions décrites dans le présent rapport reposent sur la proximité avec les citoyens et les territoires. Un rapport complémentaire reprendra l'historique des MSP, MSAP, MFS et FS. Il soulignera que les objectifs politiques légitimes de la couverture du territoire en France Services risquent de ne pas être atteints et que La Poste ne doit pas être l'oubliée du dispositif.

Introduction – La Poste française dans le concert des postes européennes

Le Groupe La Poste détient des positions fortes sur ses différents marchés, tous en concurrence depuis l'ouverture totale du marché du courrier en 2011. Au cours de la dernière décennie, l'industrie postale a été confrontée au bouleversement total de son modèle historique, par la baisse des volumes du courrier (-39% entre 2010 et 2020) et a cherché à se diversifier au-delà de ses seuls métiers traditionnels.

1. Des modèles postaux différents

Face à ce bouleversement, la réaction des Postes européennes a conduit à des modèles postaux différents :

- un modèle purement courrier/colis (comme par exemple, la poste néerlandaise, PostNL)
- un choix de modèles moins sensibles au courrier :
- le modèle tout logistique de la poste allemande (Deutsche Post DHL)
- le modèle logistique fret / services numériques (PostNord)
- le modèle centré autour des services financiers de la poste italienne
- le modèle de type multi-métiers, avec Le Groupe La Poste et La Poste Suisse (Swiss Post)

2. Un choix stratégique assumé

Pour le Groupe La Poste, la dynamique de développement dans l'express, la banque, le numérique et les nouveaux services a permis de passer le poids du courrier traditionnel, reposant notamment sur le 6 jours sur 7, d'un chiffre d'affaires de 41 % du chiffre d'affaires global du Groupe La Poste en 2010 à 28 % en 2018 et à 18,7 % en 2020. Cette transformation s'est faite tout en assumant les 4 missions de service public que lui confie le législateur.

Le précédent plan de La Poste, présenté en 2014, avait vocation à guider la transformation de La Poste aux grandes mutations de ses activités traditionnelles et accélérer la diversification.

Il a permis d'anticiper et d'accompagner ces mutations : la part du chiffre d'affaires de l'activité courrier est passée de 36 % en 2014 à 18,7% en 2020, l'activité colis a connu une progression constante avec le boom du e-commerce. La Poste avait anticipé cet essor et investi 450 millions d'euros pour adapter son outil industriel et logistique. Elle a développé de nouveaux services à valeur ajoutée pour les clients (envoi des colis depuis sa boîte aux lettres, deuxième livraison systématique du facteur...), et a poursuivi son développement à l'international (prise du contrôle en 2020 de BRT, leader du marché du colis en Italie, par DPDGroup).

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

La diversification a progressé, les services de proximité et la silver économie atteignant un chiffre d'affaires d'environ 525 millions d'euros en 2020, en combinant les activités développées à partir du réseau postal (le code de la route - plus de 3 millions d'examens passés dans les 600 sites de La Poste depuis 2016), le portage de repas et de médicaments à domicile, l'offre de visite au domicile des personnes âgées « Veiller sur mes parents » lancée en 2016), et la croissance externe (prise de participation majoritaire dans le Groupe Axeo en 2016, prise de contrôle d'Asten Santé en 2017...).

Les différents métiers bancaires ont été consolidés : la banque de détail avec des opérations majeures de croissance interne comme externe (actionnaire unique de La Banque Postale Financement), la gestion d'actifs avec l'acquisition de la banque privée de BPE en 2014, l'assurance avec le rapprochement de La Banque Postale et CNP Assurances réalisée en mars 2020 et la gestion d'actifs avec le lancement de projets stratégiques par La Banque Postale Asset Management.

L'organisation du Groupe a elle aussi été adaptée, en entamant sa transformation numérique : la branche Numérique, créé en 2014, contribue à la transformation interne du Groupe tout en développant de nouveaux services (suivi des colis sur laposte.fr, lettre recommandée en ligne, boîte aux lettres numérique intelligente et sécurisée Digiposte comptant 6 millions d'utilisateurs, l'Identité Numérique La Poste), atteignant un chiffre d'affaires de près de 800 millions d'euros en 2020.

Cette mutation s'est appuyée sur le pacte social de l'entreprise, qui met en avant la formation (au moins 80 % de postiers formés chaque année, près de 50 000 parcours qualifiants ont été mis en place), la santé (plus de 1 000 spécialistes en santé et sécurité au travail dont 425 préventeurs ont été déployés sur l'ensemble du territoire).

3. Et des réussites avérées sur des marchés en forte concurrence

La Poste n'est pas qu'une entreprise de service public. La Poste est, depuis 2011, une entreprise en concurrence sur l'ensemble des marchés qu'elle adresse. La Poste a besoin d'assumer plus que jamais tous les atouts lui permettant de faire face à une concurrence acerbe sur les secteurs prioritaires de son développement : le e-commerce et la logistique urbaine, la banque et l'assurance, les services numériques, l'international ...

Les objectifs de diversification ont été affinés en mars 2019, sur la base d'une étude sur les marchés des services, autour de 3 axes prioritaires :

- le vieillissement et la santé ;

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

- la transition écologique et énergétique ;
- la simplification du quotidien dans les territoires.

Quelques chiffres qui ne sont pas couverts par le secret des affaires concernant la Branche Services Courrier Colis (BSCC) :

- CA BSCC des activités de diversification :
 - o Réalisé 2017 : 155 M€
 - o Réalisé 2020 : 525 M€ (objectif 600 M€), soit 4,3 % du CA BSCC
 - o Objectif 2025 : 1 000 M€, soit plus de 10% du CA BSCC
- Contribution des nouveaux services de proximité au CA du Groupe : 0,2 % en 2016, 1,6 % en 2020

Votre Rapporteur n'élude pas les constats critiques faits par certains sur la diversification des activités et les acquisitions à l'international.

Mais constatant que la baisse du courrier imposait un changement de modèle économique de La Poste, le rapporteur estime ces critiques infondées. Le regard sur ces politiques montre ce qu'elles ont produit comme chiffre d'affaires mais aussi qu'il faudra veiller à leur équilibre économique dans le temps.

« De grandes transformations ont été menées, de nombreuses étapes ont été passées et globalement les engagements de La Poste ont été tenus. » - Pierre Hérisson, ancien Sénateur de Haute Savoie, ancien président de la CSNP et de l'ONPP.

Le changement du modèle économique ne peut pas se faire du jour au lendemain. Il nécessite du temps, de la continuité et même si les interrogations sont légitimes, les choix stratégiques ne peuvent pas être remis en cause d'autant que la stabilité du corps social a été maintenue.

I. La crise COVID comme révélateur

A. Du point de vue de La Poste

A.1 L'analyse du vécu de la crise et de la capacité de réagir

A partir du 16 mars 2020, La Poste a subi un choc de demande avec l'effondrement des volumes qui lui étaient adressés. Elle a surtout été confrontée à une chute importante de la force de travail disponible, face à l'impossibilité pour les postiers de faire garder leurs enfants.

Pourtant, La Poste ne s'est jamais arrêtée. Les livraisons de repas, de médicaments, les visites aux personnes âgées ont été maintenues tout au long de la crise, car ces activités ont une importance vitale. Plus d'un milliard de lettres et 100 millions de colis ont été distribués par La Poste pendant les 11 semaines de confinement.

Néanmoins, questionnements et incompréhensions ont été nombreux au début de la crise. Des points d'amélioration ont été identifiés rapidement, rappelant que de manière globale, la contribution de La Poste répond à un besoin collectif essentiel.

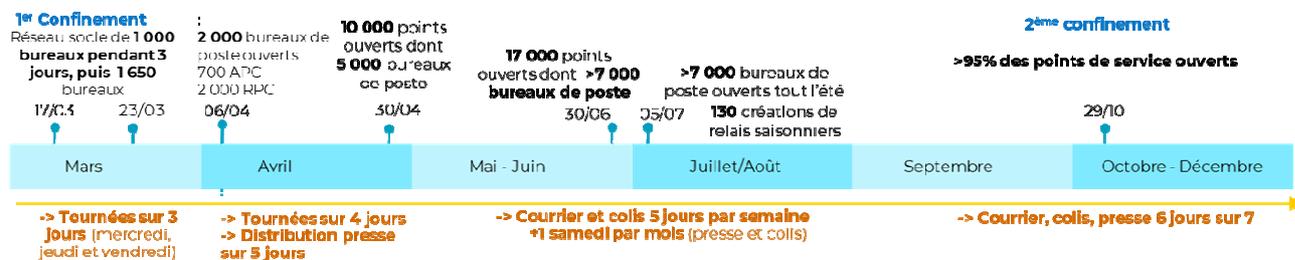
Dès le 8 avril, en dialogue constant avec les maires et les Commissions départementales de présence postale territoriale, La Poste a accéléré le redéploiement de la présence postale pour renforcer considérablement l'accessibilité des services postaux en milieu rural. La Poste a assuré toutes les périodes de versement des prestations sociales pour les 1,5 million de clients allocataires de La Banque Postale. Elle a également assuré la distribution des primes exceptionnelles versées par le Gouvernement aux ménages les plus modestes. La disponibilité des distributeurs de billets, notamment dans les zones où La Poste est le seul réseau bancaire présent, a été assurée.

La phase de déconfinement a permis de rétablir, de manière progressive, la distribution des courriers 5 ou 6 jours sur 7, des colis 6 jours sur 7 et la distribution de la presse quotidienne a été reprise 6 jours sur 7 à partir du 11 mai, après des réactions fortes du secteur.

Pendant le 2^{ème} confinement, tous les services postaux ont été accessibles. Mi-décembre, près de 16 400 points de contacts étaient ouverts, dont l'ensemble des bureaux de poste, à l'exception de la trentaine de bureaux fermés temporairement pour cause de travaux ou de suspicion de covid.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

La distribution du courrier et des colis a été assurée 6 jours sur 7. Les volumes de colis ont été exceptionnellement élevés, en augmentation de plus de 50 % par rapport à 2019, notamment pendant la période des fêtes de fin d'année qui a enregistré des pics de croissance exceptionnels, à plus de 4 millions de colis par semaine. Face à cet accroissement inédit, les équipes de La Poste ont été mobilisées.



Source : La Poste

Après un court temps de réaction au début de la crise COVID, les Français ont pu éprouver la capacité de La Poste à assurer une permanence humaine sur le territoire national

A.2 Permet de tirer des enseignements et des retours d'expérience

A.2.1 Des enseignements sont à tirer de la crise sanitaire

La crise sanitaire a soulevé de nouvelles questions et opportunités stratégiques pour La Poste :

- la charge symbolique de la distribution courrier à J+ 1 est affaiblie. La crise a un impact économique important dont les effets dans la durée sont incertains, notamment avec l'accélération de la baisse du courrier et le questionnement autour de la santé économique des clients de La Poste ;
- l'augmentation massive des flux de colis à destination des consommateurs finaux pose la question des conditions de leur distribution ;
- les conditions de l'accessibilité des bureaux ont fait débat ;
- le cas particulier de l'accessibilité bancaire et le service des prestations sociales ;
- l'accélération numérique, le développement du télétravail, et les solutions dématérialisées ;
- l'éducation et la santé imposent la continuité de service territorial avec l'indispensable développement de l'autonomie.

A.2.2 Les principaux retours d'expérience

La gestion de la crise par le Groupe La Poste permet de mettre en évidence les points suivants :

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

- une réponse rapide et adaptée aux contraintes sanitaires a été apportée grâce à l’engagement des postiers ;
- le besoin de poste s’est exprimé fortement, en particulier pour le versement des prestations sociales – assurée dans la continuité - et le service courrier – colis ;
- l’augmentation forte de trafic des plateformes en ligne et de la banque à distance avec l’enjeu rattaché de l’exactitude ou de l’actualisation des informations mises en ligne ;
- une réussite globale du télétravail et de manière générale une robustesse des systèmes d’information de La Poste ;
- la capacité d’innovation pour assurer le service : mise en œuvre de nouveaux modes de distribution (sans contact, drives, consignes, solutions partant de la boîte aux lettres) et de nouveaux produits et services (alimentaire, médical).

La Poste a préservé les fonctions vitales des Français au niveau social et économique.

A.3 Et donne des perspectives à moyen-long terme

Suite à la crise sanitaire, La Poste constate l’émergence ou l’accélération de tendances, créatrices d’opportunités :

- l’accélération du e-commerce, qui va se poursuivre dans les prochaines années, sans pour autant combler le fort impact économique de la diminution du courrier ;
- l’enjeu stratégique du sujet de la santé : accompagnement avant la dépendance et santé à domicile, logistique des acteurs de la santé, renforcement des offres e-santé ;
- la lutte contre la fracture numérique : identification et accompagnement des fragilités des personnes éloignées du numérique, dispositifs d’information et de formation, services connectés à domicile ;
- la sécurité des échanges numériques et la force du tiers de confiance : dématérialisation de processus, vote électronique, identité numérique de niveau substantiel, coffre-fort numérique, signature électronique, e-éducation, etc. ;
- le besoin de produits d’assurance qui permettent la continuité des opérations en cas de crise ;
- optimisation du parc immobilier, co-working ;
- les enjeux croissants de la transition écologique et énergétique, par exemple dans le domaine des transports, de la rénovation énergétique.

La crise a révélé La Poste comme garant de l’intermédiation humaine et numérique.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

A.4 Appuyées sur des éléments financiers

Mais l'année 2020 a également été marquée par la concrétisation au cours de l'année de grandes réalisations, au premier rang desquelles le rapprochement historique entre La Poste et la Caisse des Dépôts et entre La Banque Postale et CNP Assurances, ainsi que l'acquisition par Geopost de BRT, le numéro un du colis en Italie. Ces opérations transforment le Groupe La Poste, avec un impact important sur ses résultats.

Les travaux de clôture des comptes 2020 étaient en cours pendant la mission. Publiés le 25 février, ils permettent d'apporter des éléments qui facilitent la lecture liée aux récentes opérations transformantes et de percevoir les effets de la crise.

L'impact de la crise se traduit dans les résultats financiers 2020. Si le chiffre d'affaires est en croissance (31,2 Mds€, soit +20,0% et +4,4% à périmètre et change constants), le résultat d'exploitation n'est positif que grâce à l'impact de l'intégration de CNP Assurances (3,1 Mds€ pour 889 M€ en 2019, mais -1,3 Md€ avant intégration de CNP Assurances), de même que le résultat net du Groupe (2,1 Mds€ vs 822 M€ en 2019, mais -1,8 Md€ avant intégration de CNP Assurances).

L'effet conjugué de la chute du courrier et de l'explosion du colis se retrouve également dans la répartition entre les différentes entités du groupe : la branche Services-Courrier-Colis, qui porte le courrier et Colissimo, ne représente plus que 38,1% du chiffre d'affaires consolidé en 2020 versus 46,5% en 2019, alors que GeoPost (Chronopost, DPD diverses entreprises internationales) représente 35,0% du chiffre d'affaires consolidé en 2020 pour 29,6% en 2019. Il en résulte également une part croissante (40% contre 30%) de la part du chiffre d'affaires réalisée à l'étranger.

L'investissement de la Caisse des Dépôts ne doit pas être dilué dans la transformation du modèle postal, et singulièrement dans la non-compensation des missions de service public

B. Et assez largement confirmés par l'enquête IPSOS menée à l'issue du premier confinement

Brice Teinturier tire cinq grands enseignements, les trois premiers positifs, le 4^{ème} et le 5^{ème} beaucoup moins :

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

- Le confinement a permis de renforcer l'utilité perçue de La Poste et de son rôle majeur dans la société française : 86 % des Français disent qu'elle est utile, 81 % qu'elle est un maillon essentiel pour maintenir le lien et l'activité entre différents acteurs, les citoyens, les entreprises et les collectivités locales par exemple.
- Les services de proximité sont également extrêmement attendus : continuer à développer les visites au domicile des personnes âgées par les facteurs (86 %), de livrer les médicaments à domicile (84 %) et d'accéder aux services en ligne (86%).
- Les postiers et les postières sont jugés impliqués (66 % des Français), courageux (71 %), attentifs à la santé des clients (68 %), et **utiles à la société française (89 %)**.
- Les Français sont plus partagés sur le fait que La Poste a bien adapté son niveau de service pendant la crise. 49 % des Français disent que La Poste a su adapter son niveau de service et 40 % que non. Ils disent avoir été gênés par la fréquence de distribution du courrier et des colis, et 34 % par l'ouverture des bureaux de poste. Pour ces personnes, La Poste a trop réduit son activité et l'accès à ce type de services a été difficile pour près d'un Français sur deux.
- Sur l'information et l'orientation des clients pendant la crise, 47 % des Français seulement estiment que La Poste a facilité la vie de ses clients pendant la crise et 44 % seulement qu'elle les a bien informés de toutes les actions qui ont été mises en place.

Le rapporteur partage la conclusion générale du sondeur, notamment un tableau assez nuancé avec des points d'ancrage positifs très forts pour La Poste, pour son importance dans la vie du pays, pour son utilité et sa légitimité, pour les services que l'on attend d'elle, mais aussi – et il faut le dire – quelques manques durant cette crise qui ont marqué les Français et qu'il conviendra de cautériser.

La crise COVID a placé les citoyens français entre déception et attente, en particulier sur les missions de service public.

C. Permet aussi d'enregistrer les réactions et les attentes

C.1 des élus locaux et des parlementaires

Les élus locaux

ADF, Régions de France expriment des besoins sur : accompagnement des personnes âgées, inclusion et transition numériques, circuits courts et économie de proximité. Ils préconisent à La Poste les champs de diversification suivants : devenir « le logisticien de la proximité »,

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

assurer les services du quotidien à domicile, financer les entreprises et les investissements publics.

L'AMF et les 100 élus territoriaux (majoritairement issus de communes <3000 habitants) ayant contribué sur la plateforme web expriment un besoin prioritaire autour des services de proximité et du soutien à l'économie locale. Ils préconisent à La Poste avant tout d'être fiable sur son socle de métiers historiques (QS, Réseau) et de maintenir ses missions de service public. En matière de diversification : lien social du facteur, tous types de portage à domicile, réalisation de démarches administratives (encaissement impôts, amendes, frais de cantine, de crèche...), lutte contre l'illectronisme et promotion de l'identité numérique.

Les parlementaires

Les parlementaires estiment devoir accompagner La Poste pour la bonne exécution de ses missions avec des moyens adaptés. Les 4 missions de service public sont généralement considérées comme indispensables. Ils ont une bonne compréhension des enjeux que traverse La Poste mais gardent une attention particulière à la qualité de service.

Les parlementaires priorisent plusieurs champs de diversification : la santé, l'inclusion numérique de la population, les actions qui permettent la facilitation des démarches (vote, participation citoyenne, règlement de factures, recensement de la population, remise des documents administratifs), l'adressage, la formation, les mobilités.

Lors de la séance de la commission des finances de l'AN du 03/02/2021 et de l'audition de Philippe Wahl, les parlementaires ont souhaité que la qualité de service soit liée en premier lieu à un service de proximité garanti. La distanciation du maillage territorial n'est pas souhaitable ; des reproches sont formulés sur les fermetures de bureaux et sur l'amplitude horaire jugée insuffisante sur certains bureaux. En second lieu à une attente d'une présence humaine forte, sur tous les types de territoire, qui garantisse le maintien du lien social et du contact humain. De manière générale, les parlementaires expriment le sentiment d'éloignement des missions initiales de La Poste ; si les restructurations ont été faites dans la recherche d'efficacité, elles ont quelquefois été jugées brutales.

Les verbatim suivants illustrent des points plus directement liés à la crise sanitaire, soulevés lors de la séance :

- Mme Catherine Osson craint le désengagement de La Poste à travers les bureaux qui ferment, les services qui disparaissent et les horaires d'ouverture qui se réduisent ;

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

- Mme Marie Christine Dalloz dit que le service public minimum (distribution du courrier et retraits d'argent) a été mal géré ;
- Mr Jean Louis Bricout souligne qu'au moment du premier confinement, la ruralité a connu des problèmes d'accès et de fermetures de bureau ;
- Mr Jean Paul Dufregne s'interroge sur le risque d'accélération du rythme de fermeture des bureaux du fait de la crise Covid ;
- Mr Benoit Simian constate que la tendance nationale aux restrictions d'horaires perturbe l'accès au service postal pour nos concitoyens.

En conclusion, la réaffirmation est faite du rôle social et sociétal absolument majeur de La Poste ; c'est vrai quels que soient les territoires (ruraux ou QPV) c'est à dire partout où les risques de crise sociale et où les besoins de services publics sont plus marqués. La Poste reste un repère !

C2. De la CSNP et des CDPPT

La CSNP

Dans son avis du 3 avril 2020 la CSNP estime que « dans le contexte d'un état d'urgence sanitaire exceptionnel et sans disposer d'un mode d'emploi, La Poste a été réactive en prenant ses responsabilités vis-à-vis de ses clients et de son personnel sur les questions de protections sanitaires ». Elle ajoute « tant que dure la crise sanitaire, La Poste n'est pas en mesure d'exercer l'intégralité de ses missions de service public dans des conditions normales ».

La Commission, se référant aux « circonstances exceptionnelles » prévues par le décret 2007-29 du 5 janvier 2007 et par l'article 6 de la loi no 90-568 du 2 juillet 1990, et compte tenu de l'état d'urgence prolongé depuis, considère que La Poste ne peut se voir reprocher de ne pas assurer pleinement ses missions de service public. La commission estime que La Poste doit continuer à adapter son organisation, doit préparer un retour d'expérience à l'issue de la crise et souhaite que l'évolution des missions de service public confiées à La Poste fassent l'objet d'une réflexion de fond.

Dans un second avis du 30 juin 2020, la Commission réitère sa demande de mener une réflexion sur les missions de service public de La Poste. Elle estime que « La crise a révélé des besoins nouveaux, utiles à la population, aujourd'hui non couverts par les missions actuelles, mais auxquels l'entreprise publique a su répondre. Si la crise a mis La Poste en difficulté, elle a aussi permis d'en dévoiler les ressources et une capacité à réagir et à innover. » ... « Les pistes de travail ne manquent pas pour aborder ces questions : création de nouvelles missions ;

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

adossement aux missions existantes, l'inclusion numérique pouvant être rapprochée de l'aménagement du territoire (cf. avis de juillet 2019 sur le coût net de l'aménagement du territoire) et les services à la personne du service universel courrier (cf. avis de décembre 2019 sur le contrat de présence postale territoriale 2020/2022) ».

Les CDPPT

Les élus participant aux CDPPT sont très attachés à La Poste quel que soit le périmètre de leur élection. Ils expriment plusieurs besoins : le renforcement de l'attractivité du territoire notamment à travers la présence de services, le maintien, voire la redéfinition des missions de service public de La Poste, l'accès aux services bancaires et aux espèces et l'accompagnement des usages numériques.

Plusieurs CDPPT regrettent l'épisode du début du confinement durant lequel La Poste a appliqué un plan de continuité d'activité très minimaliste. Cela a démontré très vite le «besoin de Poste» dans le territoire. A noter qu'ensuite La Poste a été perçue comme ayant favorablement évolué et a su faire preuve d'engagement, de souplesse et d'innovation pour accompagner la société dans la crise.

Pour les élus des CDPPT, La Poste devient par cela une entreprise incontournable sur laquelle l'Etat et le gouvernement doivent pouvoir s'appuyer. La présence postale est attendue partout, dans les cœurs de ville et dans les cœurs de bourg !

Les CDPPT expriment des attentes fortes vis-à-vis du dialogue territorial et de la concertation entre les acteurs : Une approche nécessaire par projet de territoire en s'appuyant sur davantage de travail collaboratif et la recherche de complémentarités entre les acteurs du territoire. Les élus proposent la mise en place d'une filiale dédiée aux collectivités et permettant l'association des élus au lancement de nouvelles offres de services.

Leurs propositions de diversification concernent principalement la lutte contre l'isolement et le maintien à domicile, la logistique du premier kilomètre et l'investissement responsable.

<p>Les CDPPT voient La Poste devenir le tiers de confiance des services en territoire, permettant l'accompagnement des citoyens dans les évolutions de la société.</p>

C.3 des citoyens

La démarche participative menée auprès des citoyens permet de tirer plusieurs enseignements.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Etre utile dans la proximité : pour les citoyens le 1^{er} atout du groupe La Poste est son maillage territorial (46%) et le premier besoin : la proximité humaine (40%).

Plus important encore, le service universel postal est considéré comme indispensable pour 76% des citoyens devant l'accès aux services postaux sur tout le territoire (53%). Au-delà des individus, la proximité postale sert les acteurs économiques et favorise la vitalité des écosystèmes locaux.

Les citoyens attendent des efforts en matière relationnelle et de qualité de service.

C.4 des partenaires sociaux

Les partenaires sociaux soulignent que La Poste a montré sa force d'adaptation pendant la crise Covid, qui a d'ailleurs confirmé le rôle essentiel des services postaux pour les citoyens. Dans un contexte de baisse constante du courrier et de croissance des colis, notamment du e-commerce, ils sont unanimes sur le fait qu'il est nécessaire que La Poste puisse bénéficier d'un financement de ses missions de service public à juste valeur, afin de pouvoir continuer à mener à bien ces missions.

Partant du constant que la crise a constitué un accélérateur en ce qui concerne les services publics dans les habitudes des consommateurs, les partenaires sociaux ne sont pas opposés, dans leur majorité, à des évolutions de l'offre du service universel postal, afin qu'elle soit plus adaptée aux besoins actuels des usagers.

C.5 de l'Arcep

Dans son avis n° 2020-0425 en date du 30 avril 2020 sur les adaptations d'organisation de La Poste impactant le service universel postal dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, rendu à la demande du Gouvernement, l'Arcep reconnaît le rôle important de La Poste comme acteur de la solidarité nationale, ainsi que l'engagement de La Poste et de ses agents pour mener à bien leur mission de service public. En même temps, elle adresse des recommandations à La Poste, l'invitant notamment à renforcer ses actions en matière de communication.

À cet effet, l'Autorité souligne qu'il est nécessaire, dans le contexte de la crise, que La Poste renforce l'information des utilisateurs, sa capacité de détection des dysfonctionnements et le dialogue avec les élus, afin que ces derniers puissent être pleinement informés des adaptations d'organisation de La Poste. Elle invite également La Poste à tirer pleinement les enseignements de la crise, afin d'améliorer ses capacités de gestion et d'anticipation de crise et ainsi

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

maximiser, dans le cadre de la crise actuelle et pour le futur, la capacité de résilience de ses activités.

Même compréhensifs s'agissant de la protection des personnels, les élus et parties prenantes ont jugé le plan de continuité trop réducteur ; les Français ayant augmenté leur attente d'excellence relationnelle avec les services de La Poste.

D. Et de tirer quelques conclusions majeures

- Les quatre missions de service public ne traduisent plus parfaitement ce besoin de poste et leurs compensations sont fragilisées.
- La crise cristallise un besoin de mise en relation de proximité qui pourrait s'incarner dans une cinquième mission de service public confiée au Groupe
- Ce serait pour La Poste le double pari, de sa capacité à garantir un service d'excellence et d'obtenir une compensation pérenne juste.

II. Les 4 missions de service public assurées par La Poste

A. Le service universel postal

A.1 Le 6 jours sur 7

A.1.1 La levée et la distribution 6 jours sur 7

Le service universel postal comprend la levée et la distribution 6 jours sur 7 sur l'ensemble du territoire national des envois postaux jusqu'à 2 kilogrammes, des colis postaux jusqu'à 20kg ainsi que des recommandés et des envois à valeur déclarée. La France a fait le choix d'un service universel étendu qui «concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire». L'exécution du service universel est menée conformément aux principes de continuité, d'adaptabilité, de recherche d'efficacité économique et sociale adéquate ou encore de qualité de service élevée.

A.1.2 est désormais en perte annuelle récurrente

Malgré des efforts maximaux, en absence d'une réforme du service universel postal, son déficit annuel projeté à 2025 serait de l'ordre de 0,9 Md€. L'érosion de la rentabilité du service universel commence avec le début de la baisse des volumes en 2008. Depuis, chaque année, c'est un demi-milliard de volume de chiffre d'affaires qui disparaît. La Poste a, dès 2009, engagé de vigoureux plans pour ralentir cette érosion, mais le service universel devient déficitaire en 2018.

L'action de freinage de l'érosion de la marge du service universel est venue des efforts de maîtrise des coûts, mais également des tarifs, traduisant un effort des clients : les tarifs ont augmenté en moyenne de 3 % de 2009 à 2017, et de 5 % par an depuis 2018 et, si possible, jusqu'en 2025, sous réserve de l'encadrement tarifaire qui sera décidé par l'Arcep après 2022.

Cependant, la pandémie « coûte » en 2020 1 milliard € de chiffre d'affaires en plus du demi-milliard de perte annuelle, qu'il est impossible de rattraper. D'ici 2025, près de 5 milliards de valeur seront détruits.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

A.1.3 sans dispositif opérant de compensation pour La Poste

Il est utile d'insister sur le caractère légitime de la compensation : par nature, un service public vient combler une carence de marché, et s'il y a carence du marché c'est parce qu'il n'y a pas de modèle économique soutenable.

L'aggravation structurelle du compte du service universel oblige à concevoir et installer un dispositif pérenne de compensation adéquate.

A.1.4 alors qu'ils sont légitimement en place pour d'autres opérateurs

Les autres grands réseaux d'infrastructure en France sont compensés, souvent à l'euro l'euro, pour la partie mission de service public de leur activité : l'énergie (9 Mds/ an), le ferroviaire (4 Mds/an sans évoquer la charge de la dette), l'audiovisuel (4 Mds/an)...

Dans le même temps, cette évolution rend explicite que le facteur a un rôle social qui dépasse la simple délivrance du service universel. La présence et la disponibilité du facteur ont une valeur sociétale ; de fait, les facteurs participent à la mission d'aménagement du territoire de La Poste. Cette valeur sociétale s'accompagne d'un coût d'exploitation, en complexifiant l'organisation et en obérant la capacité d'adaptation des coûts fixes de réseau.

A.1.5 mais conservent des enjeux majeurs largement partagés

Le repositionnement de l'offre face aux attentes nouvelles des clients est indispensable. Il faut inscrire l'évolution du service universel dans un cadre clair, mettant en avant la disponibilité du facteur dans tous les territoires, 6 jours sur 7, et la tenue des promesses clients.

Le réseau de facteurs doit être conforté comme une infrastructure humaine capable de délivrer à la multitude des prestations de service public et des services commerciaux.

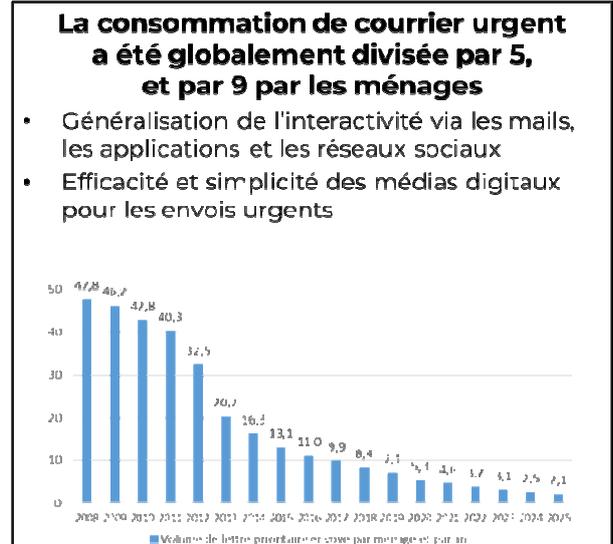
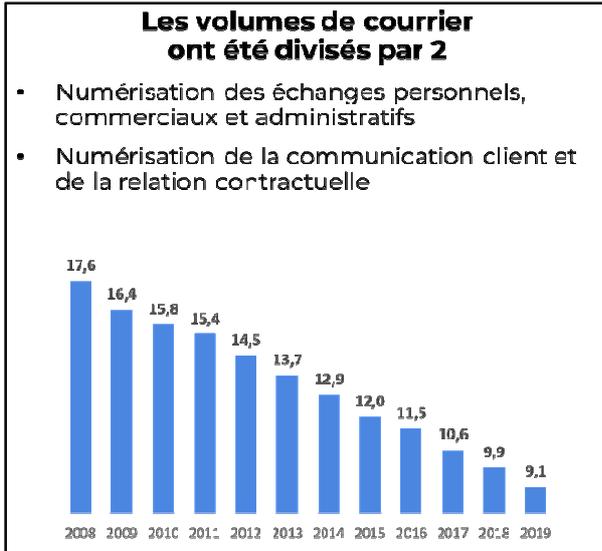
Les organisations doivent être adaptées dans un souci d'efficacité économique de la tournée.

A ces réformes doit être adossé un cadre robuste et pérenne de compensation du déficit structurel.

A.2 Le J+1

A.2.1 L'évolution des usages eux-mêmes

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 J+1 ont été divisés par 10,5 passant de 4,3 milliards à 0,4 milliard d'objets.



En 2020, chaque ménage a envoyé en moyenne 5 courriers J+1 par an, contre 45 en 2008. Cet effondrement du besoin de J+1 traduit une évidence : les échanges numériques remplacent désormais la plupart des usages historiques du courrier urgent.

Cette tendance, accélérée par la crise sanitaire, va se poursuivre : en 2025, le courrier J+1 représentera 3 % des volumes de courrier et chaque ménage n'enverra plus que 2 courriers J+1 par an.

Toutes les études auprès des clients le montrent : le courrier urgent, aujourd'hui minoritaire et rare, va devenir un courrier de grande valeur, pour des usages spécifiques (envois de documents signalés, de petites marchandises importantes...), mais en quantité marginale.

De ce fait, **en raison de sa faible utilisation et de son coût élevé, la question de l'avenir du J+1 doit être posée.** Et c'est encore plus vrai dès lors que l'on aborde la notion de tarif abordable.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

A.2.2 La notion de tarif abordable

Dans une note remise le 14 septembre 2020 à Martin Vial (APE) et Thomas Courbe (DGE), le chef de la mission de contrôle général auprès du Groupe La Poste Emmanuel Charron écrit : "la décroissance régulière de la quantité de courrier distribué a conduit depuis plusieurs années à une augmentation des tarifs nettement supérieure à l'inflation : le timbre prioritaire coûtant actuellement 1,16€ et augmentant de 5 % chaque année, la question de la définition du tarif abordable mérite désormais d'être posée". Le rapporteur partage ce point de vue.

A.3 Pose nettement la question de la réforme du service universel postal

La Poste a élaboré et discuté avec les services de l'Etat plusieurs scénarios d'évolution du modèle de service universel postal. Tous les scénarios présentent un compte nettement déficitaire, encore accentué dès lors qu'ils n'envisagent pas d'évolution du service universel. A titre d'exemple, le scénario qui simule l'impact d'une position hypothétiquement immobile de La Poste sur un marché en forte attrition conduirait à des déficits de -2,4 G€ en 2025 et de 3,6 G€ en 2030, déficits supérieurs à ceux de tous les scénarios envisageant une évolution du SU.

Premier constat : l'offre J+1 induit des coûts spécifiques et mesurables

L'architecture actuelle du réseau de traitement du courrier a été conçue et installée en 2008 lorsque la lettre J+1 représentait 30 % des volumes de courrier. Ce réseau a ensuite été adapté autant que possible à la baisse des volumes : diminution des effectifs de 151.600 à 97.400 (-36 %), des tournées de distribution de 63.300 à 45.400 (28 %), des centres de tri de 87 à 26 (70 %), suppression du TGV postal et réduction du nombre de liaisons aériennes nocturnes.

Mais l'offre actuelle de courrier urgent avec un objectif de qualité de service du J+1 à 85 % constitue une contrainte pour continuer d'ajuster les coûts du réseau à la baisse inéluctable des volumes de courrier. Elle oblige à maintenir un maillage important du territoire en plateformes de tri, un réseau aérien d'au moins 4 avions, un réseau routier rapide avec un taux de remplissage faible, un relevage très tôt dans l'après-midi des 125.000 boîtes aux lettres de rue. Dans le cadre intangible d'une disponibilité du facteur 6 jours sur 7, elle limite la possibilité d'ajuster les tournées de distribution aux volumes à distribuer, alors que ce processus représente la moitié des coûts totaux de traitement du courrier.

Les coûts directement liés au J+1 portent sur le transport routier ou aérien et le tri dans les plateformes industrielles du courrier. Ils sont quasiment invariants au volume et sont estimés aujourd'hui à 110 M€.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Deuxième constat : De nouvelles formes du J+1

De nouvelles formes du J+1 peuvent être proposées dans le cadre **du catalogue du service universel, comme par exemple une modalité hybride**, consistant à pouvoir adresser un courrier en format digital sur Laposte.fr, qui sera rematérialisé dans la nuit par La Poste, et distribué dès le lendemain par le facteur, qui peut être mise en œuvre sans toucher à la loi postale, par des modifications réglementaires limitées.

Pour les particuliers, la très grande majorité des besoins serait satisfaite par une offre principale en 2 niveaux (J+2 et J+3), enrichie de services à valeur en option (par exemple le suivi). La coexistence de ces deux offres répondrait aux besoins de rapidité (offre J+2) et de meilleure abordabilité (offre en J+3). Cette gamme serait complétée par une solution d'envoi en J+1 pour couvrir des besoins spécifiques et très marginaux en volume.

Pour les entreprises, une offre en 3 niveaux (J+3 et J+4) permettrait de répondre à la grande majorité des attentes et des besoins.

Troisième constat : cette transformation s'intégrerait dans un schéma plus global

Avec une telle transformation de l'offre du service universel postal, La Poste serait en mesure d'économiser les coûts directement liés au J+1, mais ne pourrait ajuster qu'en partie son réseau de traitement et de distribution. Le déficit de service universel resterait de l'ordre de 800 M€ en 2025 et 1,4 Md€ en 2030, sans doute peu supportable pour La Poste.

La Poste a proposé à l'Etat un schéma plus global consistant à **repositionner aussi l'offre J+2** et à **créer une offre J+3**. Dans cette hypothèse, le recours à l'offre J+3 allégerait l'exigence d'urgence. La Poste pourrait alors retrouver des économies d'échelle à la distribution malgré la baisse des volumes.

Ce nouveau modèle reposerait sur un socle d'engagements que La Poste compte assumer :

- le facteur serait disponible 6 jours sur 7 sur simple demande effectuée jusque la veille au soir pour tout service postal spécifique ;
- le facteur distribuerait 6 jours sur 7 les courriers et colis à date et urgents ;
- les envois économiques (J+3, J+4), sont assurés dans le respect des délais et des promesses clients.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

A.4 Le cadre de discussion de cette réforme

Permet de satisfaire trois objectifs majeurs :

- **répondre aux attentes exprimées par les clients par une offre SU adaptée** ; l'intérêt majeur de cette organisation, outre son efficacité économique, est sa compatibilité avec le respect des promesses client et la garantie du passage à domicile 6 jours sur 7 pour les services à date et urgents. Ce choix diffère de celui d'autres postes qui ont préféré diminuer la présence du facteur en abaissant le nombre de jours de distribution. En effet, votre rapporteur est convaincu de l'utilité sociale du service universel qui exige une disponibilité 6 jours sur 7 des facteurs.
- **optimiser le résultat économique du SU** grâce à des modalités d'organisation rendues possibles par cette adaptation de l'offre. Une forme hybride du J+1 bénéficierait d'une accessibilité particulièrement forte. Les faibles volumes attendus du J+1 dans sa forme physique rendent possible une optimisation au sein de La Poste : la collecte et le transport pourraient être confiés à Chronopost qui dispose d'un réseau J+1, la distribution à chaque destinataire étant assurée par les facteurs. La plus grande partie du réseau aérien J+1 actuel pourrait être ainsi mutualisée avec celui de la filiale.
- **confirmer la distribution six jours sur sept sur tout le territoire**. Près de 32 000 facteurs assurent actuellement la distribution des plis le samedi. Les facteurs continueraient de passer devant tous les domiciles mais ne s'y arrêteraient que lorsqu'une opération urgente ou à date doit être effectuée.

La stabilisation de ce nouveau modèle doit se concrétiser lors des travaux préparatoires du futur Price Cap et du prochain contrat d'entreprise 2023 – 2028.

A.5 à condition d'être également partagé par le comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise

Le rapporteur rejoint l'avis de la CSNP qui rappelle que le comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise 2018-2022 n'a été réuni qu'une seule fois, en 2018. Alors qu'un point d'étape devait « prendre en compte les évolutions significatives du cadre d'exercice de chacune des missions de service public qui pourraient remettre en cause l'équilibre économique de chacune des missions ».

Le maintien d'une distribution du courrier et du colis 6 jours sur 7 est un impératif.

Le scénario aboutissant du travail entre l'Etat et La Poste est économiquement le plus efficace ; il est également en mesure de préserver le pacte social.

Malgré cela, il génère un déficit cumulé estimé entre 4 et 5 milliards d'euros à horizon 2025.

Le double impératif de justice territoriale due aux citoyens, et de bonne gouvernance, impose de combler ce déficit. La compensation à l'euro l'euro par l'Etat à La Poste est attendue, comme elle l'est pour les services publics de l'énergie, du ferroviaire et de l'audiovisuel.

La stabilisation de ce nouveau modèle doit se concrétiser lors des travaux préparatoires du futur Price Cap et du prochain contrat d'entreprise 2023 – 2028.

B. La mission d'accessibilité bancaire

B.1 Joue un rôle d'inclusion sociale

La mission d'accessibilité bancaire joue un rôle d'inclusion sociale pour 1,5 million de bénéficiaires directs et donne la possibilité à toute personne qui en fait la demande d'ouvrir un Livret A et d'effectuer gratuitement ses opérations de dépôt et de retrait à partir de 1,50€.

Le député Daniel Labaronne (Indre-et-Loire), membre du comité consultatif du secteur financier et parlementaire en mission sur l'agenda rural 2019, estime que La Poste est porteuse des missions de service public au plus près de la population ; sa capillarité avec les territoires fait de La Poste un outil qui permet de faire République ! Dans son avis du 10 décembre 2019, le comité consultatif du secteur financier « est favorable au maintien du dispositif d'accessibilité bancaire justifiant la mission particulière confiée à LBP au titre du livret A pour la période 2021/2026 ».

B.2 bénéficie de compensation

Cette mission, déléguée à La Banque Postale, est compensée sous forme d'une ressource non budgétaire et non fiscale, à savoir une sur-rémunération par le Fonds d'épargne des fonds du Livret A de La Banque Postale.

Son coût est de l'ordre de 400 M€ par an, ce qui laisse une cinquantaine de millions € à la charge de La Banque Postale. Le coût net devrait être stable entre 2021 et 2026.

Cette mission est en cours de notification à la Commission européenne, pour les années 2021 à 2026, durant lesquelles la compensation de l'Etat pourrait diminuer de 338 M€ à 252 M€ par an.

B.3 et reste soumise à plusieurs enjeux

Premièrement, la notification à la Commission européenne pour la période 2021-2026 n'a pas abouti à ce jour ; il s'agit là d'une priorité. La mission doit être modernisée, notamment en facilitant l'accès à des services numériques simples et sûrs. De nouvelles solutions de paiement pourraient être proposées, afin de réduire les coûts d'accès et de traitement des espèces. Le rapporteur suggère d'engager une réflexion de modernisation des fonctionnalités du livret A servant de support à la mission d'accessibilité bancaire.

La mission d'accessibilité bancaire contribue, au-delà de l'accès au Livret A, à l'accompagnement des personnes fragiles, frappées d'illectronisme, exclues du numérique, aussi bien en ville que dans les territoires ruraux.

Il y a un besoin ardent exprimé par les élus pour que l'Etat donne les moyens à La Poste de continuer cette mission.

C. La mission de la distribution de la presse

C.1 comporte plusieurs caractéristiques

La Poste s'est vu confier par la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, telle que modifiée par la loi n° 2010-123 du 9 février 2010, une mission de service public de transport et de distribution de la presse.

Portée par l'exigence de libre communication des idées et des opinions, la mission de distribution de la presse vise à garantir à l'ensemble des citoyens un accès égal à l'information tout en « favorisant le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale ». Les éditeurs peuvent diffuser leurs publications en tout point du territoire à des tarifs très abordables, et très inférieurs aux coûts.

Contrairement aux offres de service universel qui sont accessibles au plus grand nombre, ces prestations sont réservées aux publications dont le contenu présente un caractère d'intérêt général. L'accès à ce régime particulier fait en conséquence l'objet d'un encadrement réglementaire, codifié aux articles D.18 et suivant du code des postes et des communications électroniques, et est soumis à l'appréciation préalable de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP).

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Afin de favoriser le pluralisme de l'expression des courants de pensée, les tarifs mis en œuvre par La Poste sont fortement différenciés en faveur de la presse d'information politique et générale (PIPG).

- 30% de la diffusion nationale de la presse, plus de 6 000 publications ;
- Haut niveau de qualité de service et tarifs très abordables : de 12% à 76% des tarifs de service universel ;
- Homologation annuelle des tarifs par le ministre ;
- Transport et distribution dans les conditions du service universel ;
- Activité structurante du réseau postal : 22 % du poids de la sacoche des facteurs, 8 % des volumes de courrier, 4 % du CA courrier de La Poste.

Cette mission de service public était jusqu'en 2021 la seule mission compensée par dotation budgétaire, annuelle (Loi des Finances). La baisse des volumes devrait entraîner une dégradation du déficit compte tenu de l'importance des coûts fixes. Depuis plusieurs années, la contribution publique est en baisse et le régime de compensation n'est plus encadré au-delà de 2020.

C.2 et enjeux

Réussir la réinvention du modèle de tarifs et d'aide de la mission pour qu'il améliore la qualité des signaux économiques et incite à choisir les modes de distribution les plus adaptés aux attentes.

Assurer une compensation adéquate du coût net de la mission.

Etablir un protocole donnant de la visibilité aux parties prenantes, pour une période longue, sur l'évolution des tarifs, les régimes d'aide et les compensations

C.3 Constate la permanence des déficits

Le service public du transport et de la distribution de la presse constitue une activité déficitaire de La Poste, malgré l'intervention de l'Etat.

La baisse importante du déficit observé à partir de 2017 (cf. tableau ci-dessous) est imputable, d'une part, à une modification décidée par l'Arcep des règles d'allocations des charges selon le poids/format des exemplaires et, d'autre part, à un transfert d'une partie des volumes de presse

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

magazine vers une nouvelle offre postale commerciale expérimentale plus compétitive dans les zones urbaines denses.

En 2019, les dépenses d'affranchissement acquittées par les éditeurs ont couvert 49 % des coûts, de sorte que l'activité a supporté un déficit commercial de 290 M€. Le versement de la contribution de l'Etat de 103,8 M€, a permis de rabaisser le déficit restant à la charge de La Poste à hauteur de 186 M€.

EVOLUTION DU COMPTE PRESSE EN COÛTS ATTRIBUABLES (EN MILLIONS €)

	Déficit commercial (coût attribuable – CA)	Contribution publique	Déficit constaté par La Poste
2015	465	133	332
2016	485	119	366
2017	372	121	251
2018	287	111,5	176
2019	290	103,8	186

La contribution votée en loi de finances s'est établie à 95,9M€ en 2020 et 87,8M€ en 2021.

Pour mémoire, la compensation publique était de 268 M€ en 2011. En 10 ans, la mission de la presse a connu une diminution de compensation de 180 M€. Le rapporteur considère que si la compensation avait été maintenue, les économies de La Poste et les hausses de tarifs auraient donc permis de mener cette mission à l'équilibre.

C.4 elle a fait l'objet d'une mission confiée à Monsieur Emmanuel Giannesini

Le 5 février 2020, M. Emmanuel Giannesini, conseiller maître à la Cour des Comptes, a été missionné une première fois par les ministres de l'économie et des finances, et de la culture, afin que leur soient proposés des scénarios de réforme du dispositif de soutien au transport postal de la presse, applicables au plus tard au 1^{er} janvier 2021.

La seconde mission, dans le prolongement de la première, vise à préciser les paramètres de la réforme envisagée et à aboutir à l'élaboration d'un projet de protocole tripartite entre la presse, La Poste et l'Etat, pour une mise en œuvre reportée au 1^{er} janvier 2022, en raison de la crise sanitaire.

Les Rapporteurs se sont rencontrés. Pour votre Rapporteur, les conclusions issues du long travail de Monsieur Giannesini méritent d'être mises en œuvre sans tarder ; en particulier « le scénario visant à transformer le soutien public attribué aujourd'hui à l'opérateur postal en aide directe à la distribution » et qui « propose également de mieux caractériser le service public en

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

instituant une nouvelle forme de compensation réelle des charges qui en résultent pour La Poste ».

Il dessine une réforme articulée autour de quatre objectifs stratégiques :

- Offrir davantage de liberté, de qualité et de prévisibilité aux éditeurs de presse en matière de distribution aux abonnés, en favorisant une meilleure répartition entre postage et portage ;
- Garantir un service public de distribution postale de la presse à un tarif privilégié sur l'ensemble du territoire ;
- Grâce au soutien de l'État, stabiliser le coût de la distribution aux abonnés tout en améliorant l'équilibre économique final du service public ;
- Simplifier le cadre général du service public et améliorer la prévisibilité, la transparence, la lisibilité et le pilotage du soutien apporté par l'État à la presse.

Concernant la Poste, l'objectif recherché d'atteindre en 2023 « une compensation réelle assise sur le coût de la distribution en J+1 (coût net évité) de la presse IPG (information politique et générale) en zone peu dense » se substitue « à la compensation actuelle, forfaitaire au gré des crédits disponibles, versée en bloc ».

Extrait des conclusions du rapport Giannesini :

« Une telle compensation réelle constitue une garantie offerte à La Poste afin que la poursuite de la rationalisation des tournées ne soit pas annulée par ailleurs par le maintien de flux dont aucune solution tarifaire ou organisationnelle ne peut couvrir les coûts. »

« Cette compensation réelle apparaît enfin cohérente dans le cadre de l'évolution de l'actionnariat de La Poste prévue par la loi Pacte, qui a conduit, le 4 mars 2020, la Caisse des dépôts et consignations à devenir l'actionnaire majoritaire du groupe postal. L'État jouerait ainsi son rôle de prescripteur et financeur d'une obligation de service public, sans confusion avec son ancienne position d'actionnaire majoritaire. »

« Ce scénario constitue une base à un protocole pluriannuel d'accord lié aux quatre parties prenantes, l'Etat, La Poste, presse IPG, presse non IPG, dont la signature apparaît nécessaire pour entériner un schéma de transformation »

Les propositions de ce projet de réforme n'ont pas encore fait l'objet d'un arbitrage ministériel. Les estimations de La Poste des coûts supplémentaires induits par les évolutions envisagées de l'organisation du service universel postal ont été transmises

pendant la mission. L'Etat dispose de tous les éléments lui permettant de décider au plus vite.

C.5 les attentes de la FNPS

La nécessité de coller à l'actualité pose d'entrée le sujet de la distribution quotidienne, y compris le samedi, rejoignant ainsi la préoccupation exprimée par Xavier Cadoret (AMF) « ce qui compte, c'est le J ».

La bascule vers le numérique ne sera que progressive ; le papier restera nécessaire dans la période à venir (2022-2026) tant du point de vue des annonceurs que des lecteurs.

La FNPS est a priori d'accord sur les projets de protocole issus de la mission Giannesini, d'autant que les formes de presse qu'elle distribue n'ont pas d'autres moyens que de passer par La Poste.

La FNPS reconnaît avoir besoin d'un accord qui donne de la lisibilité et de la transparence sur les tarifs ainsi que des garanties de qualité de service ; la diffusion aléatoire de certains titres et les réponses parcellaires qui ont été apportées ont mis certains éditeurs en difficulté.

La FNPS exprime le besoin de voir ces inquiétudes levées ; les protocoles envisagés au terme de la mission Giannesini et leurs conséquences en termes financiers ne doivent pas être remises en cause mais signés car ils donnent la lisibilité et la transparence attendues.

C.6 les attentes de l'alliance de la presse politique et générale

Le bilan de l'Alliance pour l'année 2020 fait apparaître une baisse significative des abonnements. Dans ce contexte, la distribution constitue un enjeu fort, notamment dans les zones peu denses.

Or, l'Alliance fait le constat d'une dégradation de la qualité de service. Les journaux arrivent souvent le lundi, au lieu du weekend comme attendu. La question de la qualité de service se pose aussi à propos des hebdomadaires : souvent ils arrivent après le week-end. Ainsi s'explique sans doute la tendance, pour la presse hebdomadaire, d'une bascule du postage au portage.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

La dégradation de la qualité de service serait très ancienne et ne remonterait pas au premier confinement. Les choix qui vont être fait en matière de SUP vont avoir un impact sur la distribution de la presse. A ce titre, il est vital que celle-ci soit maintenue 6 jours sur 7.

Face à ces problèmes de distribution, les éditeurs manquent cruellement d'information, ce qui tend les relations avec les abonnés. Les attentes des clients devraient être placées au cœur du plan stratégique de La Poste.

Le PDG de La Poste reconnaît qu'il est nécessaire d'écouter la logique client et d'apporter une réponse correcte aux besoins de la presse hebdomadaire d'être livrée avant le weekend et précise : « ...c'est la raison pour laquelle je me suis opposé à l'allègement de la tournée du facteur le samedi ».

Le déficit de la mission distribution de la presse s'installe, alors que les budgets de publicité et de développement du secteur migrent vers le Numérique. Néanmoins, recevoir son journal reste un besoin auquel la société est attachée.

D. La mission d'aménagement du territoire

D.1 Repose sur 17 000 points de contact

La mission de service public de contribution à l'aménagement du territoire répond à trois enjeux : une présence d'au moins 17 000 points de contact partout en France, une accessibilité départementale validée chaque année par la CDPPT ainsi que la conclusion de partenariats publics ou privés, en concertation avec les élus, permettant la mutualisation avec d'autres acteurs, dans un souci d'efficacité économique.

La loi n°90-568 du 2 juillet 1990, modifiée par les lois n°2005-516 du 20 mai 2005 et n°210-123 du 9 février 2010 confie à La Poste une mission de contribution à l'aménagement et au développement du territoire au moyen de son réseau de points de contact, en complément de ses obligations de service universel : « pour remplir cette mission, 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 ». Elle précise à cet égard que « ce réseau compte au moins 17 000 points de contact répartis sur le territoire français en tenant compte des spécificités de celui-ci, notamment dans les départements et collectivités d'outre-mer. »

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Le législateur définit une norme d'accessibilité au réseau postal pour chaque département : « Sauf circonstances exceptionnelles, ces règles ne peuvent autoriser que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste. »

Le législateur a également prévu une norme **d'adaptabilité** du réseau postal : pour remplir sa mission d'aménagement du territoire, La Poste peut adapter son réseau de points de contact, notamment par la conclusion de partenariats locaux publics ou privés, en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. Cette adaptabilité se fait en s'appuyant sur des règles de dialogue territorial définies par le contrat de présence postale.

A noter, 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.

Les conditions particulières d'exercice de cette mission sont définies depuis 2008 dans un contrat pluriannuel liant, d'une part, l'État, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, et La Poste. Le cinquième contrat de présence postale a été signé en janvier 2020 et couvre la période 2020-2022.

Les transformations du réseau - 2 témoignages d'élus du Lot

- Didier Boutard (ancien maire de St Laurent Lohme ; maire délégué de la commune nouvelle de LENDOU en QUERCY). « Pour six communes et 1000 habitants, la menace de fermeture du bureau de poste a finalement débouché sur l'intégration des activités postales dans un multi service communal ; l'élargissement du lien social et des plages horaires d'ouverture, la rémunération des gérants sont les principaux avantages de cette transformation ».

- Bernard Lacarriere (maire de Themines de 1986 à 2020). « Dès 1995, pour notre commune de 229 habitants, La Poste nous a proposé la transformation du bureau en APC. Nous avons accepté et cette formule donne pleine satisfaction. L'emploi a toujours été assumé par la secrétaire de mairie (maintenant à 80% d'un ETP) ; l'indemnité contribue de manière significative au fonctionnement du budget communal ». Et de conclure : « la présence postale dans le milieu rural est très, très importante pour la couverture du territoire et le service rendu à la population ».

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Et celui de l'ancien Président de l'AMRF, de la CDPPT de l'Indre et membre de l'Onpp, Vanik Berberian : « L'une de premières agences postales mutualisée avec l'office de tourisme pendant de longues années a été installée à Gargillesse. En 2019, elle a été transformée en relais poste, dans le nouveau restaurant. Voilà une preuve de la capacité d'adaptation de La Poste aux spécificités des territoires. »

Les adaptations et transformations du réseau des points de contact ont permis de constater différentes phases ; on est passé de la défiance au dialogue et du dialogue à l'adhésion.

D.2 Son coût

D.2.1 est évalué par l'Arcep

Le coût pour La Poste du maintien d'un maillage territorial complémentaire de celui requis dans le cadre de la mission de service universel postal est évalué chaque année par l'Arcep selon une méthode définie par le décret n°2011-849 du 18 juillet 2011 : « le coût net de ce maillage complémentaire est égal au coût évité en son absence, diminué des recettes perdues en son absence ». Cette évaluation fait l'objet chaque année d'un rapport transmis par l'Arcep au Gouvernement et au Parlement, après avis de la Commission supérieure du numérique et des postes.

Au titre de l'année 2019, après application de cette méthode, l'Arcep a évalué que le coût net du maillage complémentaire de La Poste répondant à sa mission d'aménagement du territoire était de 231 millions d'euros pour l'année 2019 (décision n° 2020-0963 du 15 septembre 2020).

D.2.2 est compensé en partie

La Poste bénéficie d'une compensation partielle de ce coût net de la mission via un allègement de fiscalité locale, dans la limite de 99 % du montant normalement acquitté (modification législative introduite par la Loi des finances 2020). Ces abattements s'appliquent sur les bases de taxes foncières et sur les bases des contributions économiques territoriales (cotisation foncière des entreprises et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) dues par La Poste.

Le dernier contrat de présence postale territoriale 2020-2022 consolide le financement de la mission d'aménagement du territoire à travers une dotation nationale maximale de 177 millions

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

d'euros par an, soit un montant total de 531 millions d'euros sur trois ans, qui comprend le financement des maisons de services au public et des France Services en bureaux de poste.

Le 6 avril 2018, la Commission européenne a conclu que l'abattement fiscal accordé à La Poste pour assurer le maintien d'une forte densité de présence postale en France, qui pourrait s'élever à 900 millions d'euros environ pour la période du contrat d'entreprise 2018-2022, est conforme aux règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

La Poste est partiellement compensée, à hauteur de 171 M€ en 2019. La sous-compensation est donc de 60 M€ par an.

D.2.2.1 par des exonérations d'impôts locaux

Afin de financer le maillage territorial correspondant à cette mission, la loi crée un fonds postal national de péréquation territoriale alimenté, *notamment*, par un abattement sur les taxes locales dues par La Poste. L'abattement constitue une "non-dépense" pour l'entreprise.

La loi de finances pour 2020 a augmenté à 99% le taux des abattements dont bénéficie La Poste. Dans cette limite, le taux est fixé chaque année par décret. La répartition des ressources du fonds de péréquation entre les départements est effectuée au 1^{er} janvier de chaque année, après avis de l'Onpp.

Cette exonération s'appuie sur une gouvernance forte qui organise un copilotage de cette ressource :

- au niveau national, l'Etat et l'AMF signent avec La Poste une convention triennale dénommé « Contrat de présence postale territoriale » ;
- l'Onpp valide chaque année la répartition des ressources entre les départements ;
- dans chaque département, des « Commissions départementales de présence postale territoriale » présidées par un élu local décident de l'utilisation de cette ressource, étant donné que près de 100 M€ par an sont affectés au financement des partenariats locaux avec les communes et les commerçants.

D.2.2.2 Depuis 2021, par une dotation budgétaire qui complexifie le dialogue territorial et aboutit à un déficit structurel qui pose problème

La loi de finances 2021 a changé la donne, en faisant de la diminution de moitié de la CVAE, à hauteur de la part régionale, un dispositif de droit commun. Dès lors, le produit de cette exonération entre dans le champ de l'équité concurrentielle « normale », et ne peut donc plus

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

alimenter le « Fonds de péréquation », qui voit ainsi ses ressources annuelles amputées de 66 millions d'euros.

Afin de compenser l'impact de la diminution des impôts de production et de répondre aux engagements fixés par le contrat de présence postale territoriale 2020-2022, la loi de finances 2021 a réorganisé le programme 134 « Développement des entreprises et régulations » pour pouvoir affecter ces 66 millions d'euros au financement du fonds postal de péréquation territoriale.

Parallèlement, la loi de finances 2021 a institué l'abattement sur les bases d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFBP) des immeubles loués ou mis à disposition de la société La Poste SA par sa filiale immobilière Poste Immo. Le taux d'abattement sera fixé par décret chaque année dans la limite de 10%. Cet abattement complémentaire alimentera le fonds postal de péréquation territoriale et sera mobilisé si les autres sources de financement ne permettent pas de couvrir les dépenses engagées par les CDPPT au 1^{er} octobre de chaque année, après un avis rendu par l'ONPP.

Cette tendance au déficit et la solution transitoire de dotation trouvée dans la loi de finances affaiblissent la validité même d'un contrat normalement établi sur une durée de 3 ans. Les engagements financiers de l'Etat sont de facto soumis à une discussion annuelle au Parlement en Loi de finances. On se retrouve par conséquent dans un basculement d'un contrat jusque-là tripartite à un contrat quadripartite qui impliquera annuellement le législateur.

D.3 Pourtant l'utilité du fonds postal de péréquation territoriale est unanimement reconnue

Depuis la signature du premier contrat de présence postale en 2008, plus de 2 milliards d'euros ont été mobilisés au titre de l'aménagement et du développement des territoires, dans une logique de péréquation : 80% dans les territoires ruraux et de montagne et 20% dans les villes et les départements d'Outre-Mer.

La moitié des ressources ont été consacrées au fonctionnement des partenariats (agences postales et relais commerçants), un tiers au fonctionnement des bureaux de poste identifiés comme prioritaires et près d'un quart aux travaux de rénovation immobilière des bureaux et des agences postales. Les dépenses dédiées à l'accompagnement et au soutien des clientèles vulnérables, introduites en 2011 ont vu leur montant global évoluer à la hausse avec chaque contrat, de 6M€ à 17 M€. Le fonds postal de péréquation territoriale a permis le développement

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

de nouvelles formes de mutualisation (MSAP/France Services, Facteur Guichetier) qui ont maintenu et renforcé l'accès aux services dans les territoires.

Des actions ciblées auprès des personnes vulnérables ont été mises en œuvre par les élus, avec une attention aux territoires avec des besoins spécifiques (Politique de la ville, Outre-mer, zones de montagne).

Le fonds postal de péréquation territoriale a également permis la prise en charge, sous forme d'expérimentations, de l'accompagnement des usages en lien avec les évolutions sociales (équipements numériques et lutte contre les fragilités sociales...).

Dernier point et non des moindres : peu de politiques publiques peuvent affirmer aujourd'hui utiliser avec autant d'efficacité les ressources qui leur sont données : c'est le cas du fonds postal de péréquation territoriale qui a utilisé, depuis 2008, 100% des ressources qui lui ont été affectées.

Cela a été rendu possible par un travail fin des élus, des représentants de La Poste et de l'Etat dans chaque département. L'appropriation du fonds postal de péréquation territoriale par les CDPPT est exemplaire. Elle a permis et consolidé même l'exercice du dialogue territorial local.

La mission Aménagement du territoire a instauré avec succès un nouveau mode de gouvernance territorial des services au public. La concertation a été érigée en principe de transformation.

E. Le financement actuel des quatre missions de service public de La Poste

La sous-compensation des missions de service public de contribution à l'aménagement du territoire, de distribution de la presse et d'accessibilité bancaire confiées à La Poste est installée depuis de nombreuses années.

En 2018, le service universel, qui était jusqu'alors profitable, est devenu lui aussi déficitaire. La baisse continue des volumes amorcée en 2008 a fini, après dix ans, par rattraper les efforts de gestion conduits par La Poste et la dynamique tarifaire mise en œuvre au regard de l'encadrement tarifaire décidé par le régulateur.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Cette situation nouvelle a mis en évidence le déficit net des trois autres missions, dont le déficit brut n'est que partiellement compensé, car il n'y a plus de « compensation implicite » possible du déficit de trois missions (distribution de la presse, aménagement du territoire et accessibilité bancaire) par le bénéfice de la quatrième, le SU.

La crise sanitaire de 2020 a accéléré cette tendance : en une seule année, La Poste a connu l'équivalent de trois années de baisse des volumes de courrier. Le déficit estimé du service universel est supérieur à 1,3 milliard €. Les déficits cumulés des quatre missions sont estimés à 1,6 milliard €.

Malgré l'effort d'optimisation des coûts réalisé par La Poste (estimés à ~600 millions d'euros), le déficit annuel net de ces quatre missions en 2021 avoisinera 1 milliard €.

(en M€)		R2017	R2018	R2019	E2020 (c)
SU (a)	CA	7 269	7 107	6 842	5 920
Fonds de compensation non opérant	Compensation	Aucune compensation			
	Déficit (NB : bénéfice en 2017)	146	-365	-554	-1 320
Presse (a)	Déficit avant compensation	-372	-287	-290	-296
	Compensation	121	111	104	96
Dotations budgétaires	Déficit net	-251	-176	-186	-200
Aménagement du territoire (b)	Coût net avant compensation	-203	-231	-231	-227
Abattement de fiscalité et dotation depuis 2021 (66M€)	Compensation	173	171	171	177
	Déficit net	-30	-60	-60	-50
Accessibilité bancaire (b)	Coût net avant compensation	-364	-338	-406	-360
	Compensation	340	320	350	330
Surrémunération par le fonds d'épargne	Déficit net	-24	-18	-56	-30
Déficits nets cumulés		-159	-619	-856	-1 600

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

(b) Evaluation 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

Si le Rapporteur est convaincu qu'il n'y a pas de contradiction pour une entreprise de porter des missions de service public et de se diversifier, dans le cas de La Poste la réalité des sous-compensations massives des missions de service public qui lui sont confiées devient insoutenable. Aucune entreprise ne peut porter dans son modèle économique un déficit annuel approchant 1 milliard d'€ pour les missions de service public qui lui sont confiées. Et donc, dans ce cas-là, il faut reconnaître et souligner cette contradiction, car elle pose un problème de cohérence, de développement et de diversification de l'entreprise.

Dès lors, plusieurs actions doivent être engagées de front :

- **Encourager La Poste à poursuivre des efforts de maîtrise des coûts ;**
- **Rendre possible une dynamique tarifaire raisonnable et respectueuse de l'abordabilité ;**
- **Réfléchir à l'adaptation des obligations du service universel en prenant en compte l'évolution des usages ;**
- **Compenser les déficits résiduels des quatre missions de service public.**

F Les conditions du dialogue territorial

F.1 Le cadre législatif et sa déclinaison territoriale s'exercent dans le cadre de la loi Postale du 9 février 2010 qui transforme La Poste en société anonyme

Le 1^{er} janvier 2010, La Poste a changé de statut pour devenir une société anonyme à capitaux publics. Ce changement s'accompagne en 2011 de la libéralisation totale des services postaux dans un contexte d'une société qui se numérise. Cela permet à l'entreprise d'être en capacité d'affronter des années d'une indispensable transformation. En même temps, La Poste maintient et renforce ses missions de service public, preuve de sa volonté de garder son utilité pour tous les Français.

Le plan stratégique La Poste 2020 a défini quatre axes de transformation : l'accélération du développement par la croissance externe et les partenariats, l'amélioration de la performance par la maîtrise des coûts et les synergies entre les branches, la négociation d'un pacte social et la mise en œuvre des missions de service public confiées par l'Etat.

C'est dans ce cadre que La Poste met en place des services de proximité à destination des personnes âgées (visites, portage de médicaments), qu'elle obtient l'agrément pour faire passer

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

le code de la route dans les bureaux de poste et qu'elle s'engage aux côtés de l'Etat dans la mise en place de 500 Maisons de services au public en bureau de poste.

Le processus de transformation est désormais engagé.

F.2 La loi Pacte avec l'opération Mandarine

Le projet de rapprochement CDC – CNP – La Poste s'est inscrit dans la stratégie autour d'un groupe multi-activités. Il visait à renforcer la capacité financière du Groupe à moyen et long terme. La priorité donnée au développement des activités existantes et nouvelles ainsi qu'aux acquisitions permettant la transformation de l'entreprise, nécessitait des capitaux supplémentaires.

L'opération a donné à La Banque Postale la majorité du capital de CNP Assurances et a permis de combiner les activités d'assurance vie et d'assurance non-vie de La Banque Postale (Incendie, Accidents et Risques Divers – IARD, Santé, Prévoyance) avec celles de CNP Assurances. La Banque Postale **bénéficie désormais d'un modèle complet de bancassurance.**

La Poste est restée une société à capitaux 100% publics, majoritairement détenue par les deux mêmes actionnaires qu'auparavant : l'Etat et la Caisse des Dépôts et Consignations, qui est elle-même un établissement public.

La Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations a mis en évidence dès la préparation du processus de rapprochement l'enjeu de la juste compensation des déficits des missions de service public.

F.3 renforcent la stratégie territoriale de La Poste avec une diversification des partenariats et des offres (publics, privés et mutualisation)

La diversification engagée par La Poste s'est également traduite par un travail en proximité avec les partenaires en territoire. La Poste a affirmé à de multiples reprises sa volonté stratégique de rester présente dans les territoires. L'adaptabilité de son réseau physique s'est concrétisée à travers la mutualisation des services, axe stratégique pour La Poste.

Le réseau des points de contact mutualisés représente aujourd'hui plus de la moitié du réseau physique de La Poste. Aux formes historiques de présence mutualisée, les agences postales communales et intercommunales – avec les collectivités locales - et les relais poste - avec les

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

commerçants -, s'ajoutent désormais des formes innovantes : les partenariats avec les buralistes, les acteurs de l'économie sociale et solidaire, les offices de tourisme, la grande distribution, etc.

Si ce mouvement a pu provoquer des interrogations les premières années, force est de constater que la satisfaction des clients, des élus et des agents / commerçants est au rendez-vous : 89% des clients, 97% des élus et 99% des agents se déclarent satisfaits.

La Poste a également engagé un travail important de mutualisation au sein des bureaux de poste, avec deux formes de présence postale :

- L'accueil d'autres opérateurs de service public dans les bureaux de poste à travers le format MSAP / France Services
- La mutualisation entre le métier de guichetier et celui de facteur, concrétisée par le format Facteur-Guichetier

Des initiatives récentes avec les départements (maisons du bel âge dans le département des Bouches du Rhône) ou le Groupe SOS (1 000 cafés) confirment la recherche active de La Poste des formes les plus pertinentes et les plus utiles de mutualisation avec les acteurs locaux.

Ces actions se font dans le cadre d'un dialogue constant avec les élus concernés. Les Commissions départementales de présence postale territoriale veillent à la cohérence de l'offre postale dans chaque département.

F.4 Contrat d'entreprise, contrat tripartite

Le contrat d'entreprise

Les enjeux de présence territoriale sont inscrits dans les deux contrats qui lient La Poste à ses partenaires, l'Etat et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité.

En application de l'article 9 de la loi postale du 2 juillet 1990, le contrat d'entreprise précise les modalités et les conditions d'application des quatre missions de service public confiées par l'Etat à La Poste.

Dans le dernier contrat d'entreprise, qui couvre la période 2018-2022, La Poste s'engage dans l'exécution de ses missions « avec une forte exigence de qualité » et affirme être prête à « investir de nouveaux champs d'intérêt général ». De son côté, l'Etat s'engage à accompagner

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

« la modernisation des missions de service public ... et les réponses aux besoins émergents que l'entreprise pourrait proposer ».

Les enjeux liés à la baisse structurelle des flux courrier et celle des guichets physiques sont identifiés par le contrat d'entreprise. Les enjeux de l'actuel rapport se dessinent dès 2018 : « le besoin de proximité et la nécessité de renforcer le lien social viennent conforter la notion d'accessibilité...les canaux de réalisation se diversifient ». Dès 2018, l'Etat et La Poste mettent en évidence l'enjeu de « l'articulation générale entre les missions, les conditions d'exercice de l'une pouvant impacter celle des autres ».

Le contrat d'entreprise 2018-2022 avait prévu une clause de rendez-vous à mi-étape, décalée par la crise sanitaire sans précédent de 2020. Cette clause de rendez-vous se matérialise d'une certaine façon à travers la mission que votre Rapporteur mène, qui l'a conduit à aborder l'exécution des missions de service public de La Poste dans leur globalité.

Le contrat de présence postale

Le 5^{ème} contrat de présence postale a été signé début 2020 pour une période de 3 ans par l'Etat, l'AMF et La Poste. Il organise les modalités du dialogue territorial entre les élus et La Poste. Il fixe le montant prévisionnel du fonds de péréquation et les types de dépenses qui sont éligibles.

Le 5^{ème} contrat de présence postale a été construit en associant les élus locaux : la démarche participative organisée a associé près de 1200 élus. Le contrat a consolidé le rôle majeur du maire dans le dispositif de dialogue territorial, associé désormais en proximité notamment sur les évolutions d'amplitude horaire et les fermetures estivales.

La proposition d'amendement au contrat tripartite en cours, formulée lors du bureau de l'AMF du 03/02/2021 par le président Philippe Wahl, a généré des interrogations ; alors que le contrat actuel est totalement centré sur la présence territoriale, la proposition d'y intégrer la distribution du courrier, du colis, et des nouveaux services par avenant a suscité des incompréhensions.

Le rapporteur comprenant par ailleurs que c'est quasiment impossible dans les faits puisque l'on entre dans une période où on doit faire le bilan à mi durée de ce contrat. Mais il devine la cause profonde du rejet des élus : la crainte d'être appelés à participer au financement du déficit des missions du service universel postal ; ce qu'exprime clairement Xavier Cadoret en disant : "le fonds de péréquation ne peut pas devenir un fonds de compensation".

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Le rapporteur comprend aussi que cette proposition reflète, sans vouloir faire supporter les compensations aux collectivités locales, l'urgence pour le Président de La Poste de voir apportées des solutions pérennes au déficit maintenant structurel du SUP.

III. Les sujets émergents préfigurent des mutations

A. L'Etat doit concilier deux impératifs

A.1 soutenir l'entreprise

Même avec le statut d'entreprise, La Poste a conservé un capital entièrement public, directement ou par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations.

Le comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise doit normalement se tenir chaque année ; de ce point de vue, l'absence de réunion depuis celle organisée le 30 novembre 2018 est préjudiciable au partage par chacune des parties prenantes de la réalité de la situation.

Le Rapporteur constate, compte tenu de la structure capitalistique de La Poste, que les mesures de compensation généreront un effet retour, qui reste à mesurer par l'Etat.

A.2 Et répondre à la demande des élus en assurant une présence territoriale équilibrée et différenciée

Les élus de l'AMRF confirment le besoin de service public sur les territoires exprimé par les citoyens ; le statut de facteur guichetier constitue de ce point de vue un élément très apprécié par son caractère rassurant et facilitant. Ils constatent aussi que le colis et la banque fonctionnent bien mais que le courrier va mal. Ils ressentent le besoin d'inventer des choses pour que les gens aillent dans les bureaux de poste ! Pour eux, la différenciation des territoires est primordiale et la notion de toile de proximité est avancée. Les ruralités sont différentes et il est nécessaire de territorialiser les actions à partir d'un socle commun ; si La Poste peut légitimement prendre sa part, elle ne doit pas venir en concurrence avec les associations existantes ; il faut faire ensemble et ne pas mettre à mal l'économie sociale et solidaire déjà en place. Enfin, le manque de lisibilité sur les créneaux horaires d'ouverture des bureaux et le non-remplacement des tournées de facteurs constituent des points négatifs qui touchent à la gestion des ressources humaines et posent le problème des réductions d'effectifs.

Pour les élus de l'AMF :

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

- l'accompagnement des personnes fragiles dans les quartiers politique de la ville ou des réfugiés rentre dans le cadre des débats en CDPPT et relève aussi de l'aménagement du territoire. La marchandisation de ces services ne peut pas être acceptée ;
- alors que les banques retirent leurs distributeurs et ferment des guichets, La Poste et La Banque Postale doivent maintenir leur réseau. Le caractère primordial de l'accessibilité bancaire est réaffirmé.

B. Le nouveau plan stratégique La Poste 2030 ...

B.1. définit les contours d'une nouvelle branche : grand public et numérique

Le Groupe La Poste a décidé dans le cadre de son nouveau plan stratégique de modifier profondément ses organisations afin de placer la qualité de services rendue à ses clients particuliers et professionnels au cœur de sa transformation. Cette branche rassemblera le Réseau La Poste, l'ensemble des responsabilités marketing et commerciales vers les clientèles particuliers et professionnels et l'expérience client à travers les canaux physiques et digitaux. Elle conservera également la responsabilité de la transformation numérique du Groupe La Poste et le développement du business numérique essentiellement portés au sein de la filiale Docaposte.

B1.1 pour développer le marché des particuliers et des professionnels

La Poste doit dépasser la complexité organisationnelle pour simplifier les parcours de ses clients en gardant la lisibilité et la cohérence de ses produits et services pour le client au vu de la diversité de ses activités. Pour les particuliers, il s'agit de concevoir et distribuer les produits et services par moment de vie, par besoin client, d'accompagner le client dans un parcours bout-en-bout et tout canal. Conquérir le marché des professionnels (très petites entreprises) suppose d'apporter des réponses coordonnées au niveau du Groupe face à leurs besoins spécifiques, et accompagner leur développement.

B1.2 pour utiliser le numérique comme relais de croissance

La transformation digitale s'accélère dans chaque métier du Groupe, et permet par ses services de se rapprocher du client final. Les données et l'intelligence artificielle ouvrent de nouvelles voies de performance et de croissance.

B1.3 pour coordonner la présence territoriale de l'ensemble des points de contact

La Poste doit pouvoir s'appuyer sur des réseaux physiques et numériques complémentaires et multipartenariaux.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Au-delà des 17 000 points de contact postaux au sens strict (Bureaux de Poste, agences postales communales, La Poste relais), il existe en 2020 32 400 points d'accès physique à un service du Groupe La Poste en France si l'on tient compte des Points Relais Pick-Up, Carrés Pros, Consignes, Drives... au sein desquels est réalisé un ou plusieurs services de La Poste, de ses entités ou filiales.

Ce Plan Stratégique fixe l'objectif d'atteindre en 2025 40 000 de ces points d'accès physiques à un service du Groupe. Un socle de produits et de services du Groupe sera proposé dans un plus grand nombre de points de contacts partenaires qu'aujourd'hui : ce socle d'offres, homogène dans tous les territoires, sera complété pour s'adapter aux besoins locaux.

B.2... remet le client au cœur de la qualité de service

B.2.1 C'est le facteur augmenté, porteur de la puissance combinée des réseaux physiques et du numérique.

Le facteur augmenté, porteur de proximité, embarque avec lui la santé comme sujet stratégique ; il est aussi porteur de l'inclusion numérique ; il emporte l'adhésion politique sur l'avenir de l'entreprise comme tiers de confiance des services en territoire. Le service à la personne et l'inclusion numérique pourraient être intégrés dans le périmètre des missions de service public confiées à La Poste, ouvrant ainsi la voie à l'hypothèse d'une cinquième mission.

B.2.2. un nouveau pacte social ?

La proximité humaine et le maillage territorial ont été mis en avant lors de la concertation comme des atouts du Groupe utiles pour le présent et pour l'avenir. Pour accompagner le plan stratégique, un projet d'accord social national est en cours de négociation pour accompagner les postiers dans les transformations à venir.

Au fil des siècles, les postiers se sont adaptés pour rester utiles à la société tout entière, offrir des services accessibles au plus grand nombre et nourrir le lien social. La Poste et les postiers revendiquent avec fierté l'empreinte sociétale de l'entreprise, son impact positif sur la société, ses missions d'intérêt général et les valeurs du service public. La crise sanitaire a mis en lumière ce besoin de Poste partout sur le territoire.

B.3 L'intégration de la direction de l'engagement sociétal dans le pôle Service Public et Régulation affirme La Poste comme entreprise leader de la transformation écologique

La Poste est déjà la première poste neutre en carbone Le Groupe La Poste se donne comme objectif pour 2030 de réduire ses émissions nettes de gaz à effet de serre dans une trajectoire

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

ambitieuse qui limite le réchauffement climatique à 1,5°C comme préconisé par l'Accord de Paris. Pour cela chaque métier privilégiera des produits et services zéro émission nette directe de polluants et GES.

La Poste s'affirme en tant que leader de la logistique urbaine verte, pour désengorger les villes et améliorer la qualité de l'air. La Poste accélère le déploiement d'une logistique décarbonée du premier et du dernier km des métropoles françaises, et les services du dernier mètre, grâce à la synergie de ses réseaux, pour des objets du 3 grammes au 30 tonnes. Le Groupe La Poste se fixe comme objectif avec GeoPost et Colissimo d'assurer une livraison 100% propre (zéro et faible émission) dans 225 villes engagées en France et en Europe, dont 22 métropoles en France. Dès 2021, Chronopost et DPD France auront basculé 38 villes en livraison propre, dont 17 en France.

La Banque Postale entend être le N°1 européen de la finance à impact positif. Au-delà de sa neutralité carbone sur son périmètre opérationnel (depuis 2018), La Banque Postale s'engage à atteindre zéro émission nette de carbone en 2040 sur l'ensemble de ses activités bancaires. La Banque Postale Asset Management est déjà le premier gérant généraliste 100% ISR (investissement socialement responsable), elle sera la première institution financière à être dans la trajectoire des 1,5°C de l'Accord de Paris. La Banque Postale prend l'engagement au sein de la BFI de doubler d'ici 2023 ses encours dans le financement de projets de transition énergétique (objectif 3Mds€).

C. Les sujets émergents qui pourraient aboutir à de nouvelles missions de service d'intérêt économique et général (SIEG)

C.1 dont certains sont déjà pointés par le chef de la mission de contrôle de La Poste

Disposant d'un pouvoir d'alerte, ce dernier à la capacité de mener des analyses de fond. Dans une note du 14/08/2020 destinée aux responsables de l'APE (Agence des Participations de l'Etat / Martin Vial) et de la DGE (Direction Générale des Entreprises/Thomas Courbe), Monsieur Emmanuel Charron rappelle que La Poste a développé de nouveaux services depuis plusieurs années ;" plusieurs d'entre eux sont des services de proximité, qu'ils interviennent dans le domaine de la santé, de l'économie des personnes âgées ou plus récemment de diagnostics sur les bâtiments. Cette diversification correspond à une triple caractéristique du groupe : sa répartition sur l'ensemble du territoire, sa vocation de prestataire de service de proximité, la confiance que lui accordent les citoyens". Et d'ajouter : "L'idée de missions destinées à assurer le lien social, particulièrement dans les territoires ruraux ou périurbains suscite un réel consensus - l'exemple type étant celui de visite aux personnes âgées".

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

C.2 d'autres étant identifiés par le rapporteur au fil des auditions menées

La prise en compte de l'impératif social nécessite de mesurer l'importance du "portage "à domicile ». Porter du service, ça marche dans les deux sens : le citoyen est traditionnellement le point d'arrivée ; il peut être aussi le point de départ.

Le facteur " augmenté" peut aussi être appelé "postier aidant-connect sur pattes". La Poste peut répondre au niveau d'illectronisme et au mal-être numérique si l'on donne dans ce domaine des missions réellement utiles aux facteurs. La crainte du phénomène d'exclusion numérique est largement partagée ; l'outil Factéo utilisé par le facteur depuis 2012 sera le socle de l'extension de cette mission ; les partenariats avec d'autres opérateurs permettront de le démultiplier. La Cour des Comptes pointe elle-même cet outil Facteo qui " en faisant du facteur un porteur et un collecteur de données, permettra de créer de nouveaux services commerciaux destinés aux entreprises et aux particuliers".

Le facteur est reconnu comme tiers de confiance ; la question est de savoir comment faire pour qu'il le reste ! Votre rapporteur, dans une note de mars 2016 adressée au président de La Poste en qualité de président de la CSSPPCE soulignait "la qualité de tiers de confiance du facteur ouvre un champ exceptionnel pour la nécessaire intermédiation sociale que le facteur aura à remplir demain, grâce à sa maîtrise de l'outil numérique ".

La médiation sociale est inscrite dans le contrat tripartite Etat/AMF/ La Poste. Et les services numériques figurent parmi les éléments de diversification du Groupe La Poste ; ils s'appuient sur les trois valeurs de neutralité, d'universalité et de pérennité. Dans ce cadre, les collaborations nouées avec la Banque de France (inclusion bancaire) et avec la DGFIP (inclusion fiscale) doivent être approfondies.

L'économie sociale et solidaire adossée sur la transformation numérique du groupe ; la bataille de la fréquentation peut se déplacer sur ce terrain en profitant du réseau et de la connaissance fine du territoire et des citoyens par les employés de La Poste. Cela constituerait une source d'activité pour le réseau de La Poste dans des secteurs à forte demande. La Banque Postale bénéficierait en outre pleinement des nouvelles opportunités liées au développement d'activités nouvelles sur les territoires, dans la poursuite des succès commerciaux acquis dans le financement des collectivités.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

C.3 pourront devenir le socle d'une 5^{ème} mission dans le cadre d'une loi postale à horizon 2025

Dans son avis du 8 mars 2021, la CSNP « considère que le service à la personne (ou services de proximité aux personnes fragiles) et l'inclusion numérique pourraient être intégrées dans le périmètre des missions de service public confiées à La Poste.

À supposer que les aspects de cette mission soient précisément définis, il conviendra de montrer que cette fonction peut être assurée uniquement dans le cadre d'une mission d'intérêt général et que La Poste, n'intervenant pas dans un champ susceptible d'être assuré par le secteur privé, peut bénéficier d'une aide d'état à ce titre.

Par ailleurs, les potentialités de développement du marché des services numériques sont évidentes, par exemple : identité numérique, coffre-fort électronique, signature en ligne, éditique, vote à distance, protection de bases des données. La volonté d'assurer une forme d'indépendance nationale et de sécurité aux citoyens français en ce domaine sensible est évidemment un atout pour le groupe public La Poste. Cet axe de réflexion doit se mener en gardant à l'esprit la perspective d'une nouvelle loi postale en 2025.

Souvent décriée, la qualité de service au client – usager a guidé le nouveau Plan Stratégique de La Poste. « La Poste 2030, engagée pour vous » porte la promesse d'accessibilité statique et projetée. La mutualisation de la branche Grand Public et Numérique, alliée au Facteur augmenté (logisticien de la proximité, santé comme sujet stratégique, inclusion numérique), emportent l'adhésion politique sur l'avenir de l'entreprise comme tiers de confiance des services en territoire.

IV Quelles solutions pour le financement à venir des missions de service public ?

A. L'idée de financer les déficits des missions de service public par la marge des activités commerciales ne saurait être retenue

Le financement de tout ou partie des déficits des missions de service public par la rentabilité des activités concurrentielles de La Poste est parfois évoquée. Une telle approche est parfois défendue, par référence soit à la situation passée, soit à la situation future du Groupe La Poste. Or, elle ne résiste pas à l'analyse.

Jusqu'en 2017, c'est la marge du service universel qui permettait de rendre supportables pour La Poste les déficits résiduels non compensés des trois autres missions de service public. Même si le résultat économique cumulé de ces quatre missions laissait au final à l'entreprise une charge nette (-159 M€ en 2017), celle-ci a pu être considérée comme justifiée. Cet « équilibre », partiel et pragmatique, ne reposait pas sur la contribution des activités concurrentielles puisqu'il était obtenu au périmètre même des missions de service public.

Mais pour le futur, le financement de tout ou partie des déficits des missions de service public par la rentabilité des activités concurrentielles n'aurait pas de fondement cohérent.

En effet, cette attitude reviendrait à priver le Groupe La Poste des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs stratégiques que ses deux actionnaires ont validés.

La transformation de La Poste repose sur sa capacité à autofinancer ses nouvelles activités sur des marchés en croissance et face à des concurrents puissants et solides. L'Autorité de la concurrence dès 2009, dans son avis sur le projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, a rappelé l'impact d'une compensation partielle sur la situation concurrentielle du Groupe La Poste, en indiquant que les « [...] éventuels surcoûts nets des missions de service public doivent faire l'objet d'une compensation, afin de ne pas handicaper [le groupe] La Poste dans la concurrence ».

Enfin, la loi française a explicitement prévu que soient fixées « les garanties d'une juste rémunération des prestations de service public qu'assure La Poste », au moyen d'un décret en Conseil d'Etat (article 8 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom).

Dans les faits, cette volonté du législateur a été mise en œuvre puisque toutes les missions ont été assorties de dispositifs de compensation, au moins partielle.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

B. Les pistes étudiées

La disparition de la marge du service universel en 2018 et la dégradation accélérée de son déficit en raison de la baisse des volumes de courrier mettent en évidence le déficit net des trois autres missions, dont le déficit brut n'est que partiellement compensé.

Dans son avis du 8 mars 2021, la CSNP exprime que « la 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 ».

Dans sa délibération du mercredi 17 juillet 2019, la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations rappelle que l'exercice des missions de service public est une exigence de l'État au service des citoyens et qu'elle veillera, en lien avec le Parlement, à ce que l'État ne se désengage pas de sa nécessaire contribution.

Votre rapporteur, quel que soit le choix retenu, considère qu'un engagement pluriannuel, contrôlé par l'Arcep, est indispensable.

Ainsi, plusieurs voies de financement ont été étudiées par le Rapporteur.

B.1 Le plan de relance

L'Etat peut-il affecter une partie des crédits du plan de relance aux compensations ?

Le Rapporteur, tout en admettant le principe de cette solution, considère qu'elle ne constituerait qu'une solution de court terme et ne résout pas durablement la question structurelle des nécessaires compensations.

B.2 l'abattement sur les bases d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFBP) des immeubles loués ou mis à disposition de La Poste SA par sa filiale immobilière Poste Immo, introduit par la Loi de Finances 2021.

Un abattement au-delà des 10% actuellement permis par la loi, pourrait alimenter le fonds postal de péréquation territoriale et être mobilisé si les autres sources de financement ne permettent pas de couvrir les dépenses engagées par les CDPPT au 1er octobre de chaque année.

Cependant, cette option n'est pas retenue par le Rapporteur car elle reçoit l'hostilité des représentants des collectivités locales, en particulier des élus de l'AMF, qui doute d'un dispositif de compensation durable et crédible.

B.3 les discussions en cours pour le financement de la mission d'accessibilité bancaire

Cette mission, déléguée à La Banque Postale, est compensée en 2020 à hauteur de 330 M€, sous forme d'une ressource non budgétaire et non fiscale, à savoir une sur-rémunération par le Fonds d'épargne des fonds du Livret A de La Banque Postale.

Son coût est de l'ordre de 360 M€ par an, ce qui laisse une trentaine de millions d'euros à la charge de La Banque Postale.

Cette mission joue un rôle majeur pour maintenir dans le système bancaire, donc dans la vie économique et sociale, quelque 1,5 million de nos concitoyens qui ne peuvent pas maîtriser, pour des raisons culturelles, linguistiques ou cognitives, les instruments bancaires habituels.

Cette mission, elle aussi essentielle pour l'unité et la solidarité du pays, est en cours de notification à la Commission européenne, pour les années 2021 à 2026, durant lesquelles la compensation de l'Etat pourrait être en moyenne annuelle de 295 M€, soit un niveau sensiblement inférieur au coût net réel de la mission.

Il y a lieu de mener à son terme la pré-notification de la mission et de son financement qui est engagée depuis plusieurs mois, puis la notification, de sorte à obtenir une décision favorable de la Commission européenne au plus près du 1^{er} janvier 2021.

Si l'idée de la sur-rémunération est difficilement envisageable au regard de l'avancement des discussions avec Bruxelles, cette mission subsiste avec une charge annuelle non compensée de 30 millions €.

B.4 le dispositif d'abattement sur la taxe sur les salaires

L'article 261-4-11° du code général des impôts exonère de TVA les prestations de service universel postal qui sont délivrées par le prestataire du service universel postal, et lui seul.

Cette exonération résulte des dispositions de la directive En 2006, les activités de service universel postal ont été exonérées de TVA sur le fondement de l'article 132-1-a de la 6^{ème} directive européenne (directive 2006/112/CE DU CONSEIL du 28 novembre 2006) relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée qui stipule que « Les États membres exonèrent

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

les opérations suivantes : a) les prestations de services et les livraisons de biens accessoires à ces prestations, à l'exception des transports de personnes et des télécommunications, effectuées par les services publics postaux ; ».

Mais, cette exonération a pour conséquence en France que La Poste, en tant qu'opérateur de service universel postal, se trouve assujettie à la taxe sur les salaires pour les rémunérations versées au titre de son activité de service universel. Aussi, **la combinaison des règles fiscales européennes et françaises induit-elle pour La Poste une charge qui ne correspond pas aux intentions de la directive européenne.**

Sur la base des données 2019, une exclusion du chiffre d'affaires du service universel postal du rapport d'assujettissement de la taxe sur les salaires aurait un impact positif de l'ordre de 270 M€ par an sur la taxe sur les salaires due par La Poste. La Poste resterait redevable d'une taxe sur les salaires de l'ordre de 190 M€ par an au titre notamment des activités financières liées aux mises à disposition de personnel auprès de La Banque Postale.

<p>Une telle mesure constituerait une contribution partielle mais significative au déficit du service universel qui relèverait d'une décision des seules autorités françaises et ne devrait pas poser de difficulté au niveau communautaire.</p>

B.5 la réévaluation de la TOCE

Le Rapporteur a également envisagé l'élargissement de l'assiette d'une taxe existante : la taxe sur les opérateurs de communication électronique, TOCE, encore appelée taxe Copé. Elle affecte des opérateurs de télécommunication en France (SFR, Orange, Free et Bouygues Telecom) et a été instaurée en mars 2009, afin de financer France Télévisions après la suppression de la diffusion de publicité en soirée sur les chaînes du Groupe.

Cette taxe est régulièrement contestée par les opérateurs télécom.

Par ailleurs, depuis 2019, les recettes de cette taxe légèrement supérieures à 300 millions d'euros par an, ne sont plus affectées à France Télévisions, mais directement au budget de l'Etat.

Dans la mesure où l'impact du numérique a été très fort à la fois sur la baisse des volumes du courrier et a engendré une diminution de la fréquentation des bureaux de poste, le Rapporteur envisageait d'en élargir l'assiette à l'ensemble des opérateurs relevant du numérique.

Cette option pourrait être techniquement expertisée et sa faisabilité discutée au sein de l'Etat.

B.6 les dotations budgétaires

Une dotation budgétaire annuelle complémentaire (Service universel postal, distribution de la presse, contribution à l'aménagement du territoire) permettrait de combler le déficit prévisionnel supplémentaire ; elle serait à prévoir dès la Loi de finances rectificative 2021.

Une telle dotation, pleinement compatible avec le droit des aides d'Etat, pourrait être versée à La Poste dès l'approbation de conformité par la Commission européenne à l'issue d'une procédure de notification accélérée, dans le cadre des règles européennes existantes.

Concernant la presse, les travaux menés dans le cadre de la mission confiée par l'Etat à M. E. Giannesini devront permettre d'apporter une solution pérenne à ce déficit récurrent.

Notamment, le financement intégral du coût net de la mission, calculé au périmètre des zones les moins denses, fait partie des propositions qui doivent être confirmées. Le relèvement de la contribution publique devrait être appliqué dès la Loi de finances rectificative de 2021.

C. La suppression d'une charge indue : l'actualisation du taux d'équité concurrentielle

Le taux d'équité concurrentielle (TEC) a été créé en 2006 pour garantir aux concurrents de La Poste l'équité concurrentielle. C'est un dispositif consistant à aligner les charges sociales payées sur les fonctionnaires qu'utilisent La Poste (plus faibles) au niveau de celles des salariés de droit privé (plus élevées).

Ce dispositif conduit donc La Poste à verser à l'Etat plus d'un demi-milliard d'euros chaque année pour annuler cet avantage.

Or, depuis le 1^{er} janvier 2018 sont entrés en vigueur des allègements et des évolutions des modes de calcul des cotisations sociales des salariés de droit privé (notamment chômage et taxe d'apprentissage). L'écart entre les charges sociales payées sur les fonctionnaires qu'utilisent La Poste et celles des salariés de droit privé a donc diminué.

En raison même de la nature de ce dispositif, il y a lieu de réduire les sommes payées par La Poste au titre du TEC. Cet ajustement doit être automatique et instantané. Sinon, le TEC, d'un

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

dispositif d'équité pour les concurrents de La Poste, agirait comme un mécanisme d'iniquité concurrentielle aux dépens de La Poste.

Un ajustement du TEC pourrait donc être opéré pour le mettre en cohérence avec les mesures gouvernementales et préserver sa conformité au droit de la concurrence. Les montants en jeu sont de 87 M€ en 2020, et de 156 M€ de régularisations au titre de 2018 et 2019.

Cette actualisation supprimerait une iniquité concurrentielle aux dépens de La Poste.

D. Arbitrer clairement la compensation du Service universel postal de 2020

Pour votre rapporteur, la question de la compensation du déficit du service universel postal de 2020 n'a jamais été clairement posée. Son montant important, 1 320 millions €, a-t-il accéléré la prise de conscience pour introduire les justes mesures de compensation ? C'est probable, même s'il est possible de deviner la tentation de l'impasse portée par les tenants d'une vision purement budgétaire.

Les dirigeants de la Caisse des dépôts et consignations et de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations sont d'ailleurs très vigilants sur les modalités de compensation ; ils soulignent que l'opération Mandarine, assumée sans regrets, par l'apport de capitaux et de fonds propres à La Poste, n'a pas vocation à combler les déficits des missions de service public. Rappelons que la Caisse des dépôts et consignations a accepté de ne pas toucher de dividendes en 2021 de la part de La Poste au titre de l'exercice 2020, faisant ainsi sa part d'efforts. La Caisse des dépôts et consignations confirme qu'elle s'est engagée pour accompagner le retournement du modèle économique de La Poste, pas pour compenser les pertes des missions de service public et du service universel postal en particulier. Le principe même des compensations est d'ailleurs explicitement documenté dans l'accord.

Dès lors, si le déficit 2020 ne se voyait pas compensé, il serait nécessaire d'en tenir compte pour les compensations ultérieures. Sans craindre la réaction de la commission européenne à Bruxelles puisque d'autres pays de l'Union mettent déjà en œuvre ces compensations qui prennent la forme de subventions publiques.

C'est le cas de la Belgique, l'Italie, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, la Lituanie, mais aussi hors UE la Norvège, la Serbie et l'Ukraine et l'Islande.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

D'autres ont prévu d'accorder une subvention publique à l'opérateur en charge du service universel si le fonds de compensation ne permet pas de couvrir l'intégralité des coûts nets du service universel. C'est le cas à Chypre, en Espagne, en Grèce, en Hongrie, en Roumanie, en Pologne et en Slovaquie.

E. Et des années 2021 et suivantes

Les pistes envisagées en deuxième partie du présent rapport intègrent à la fois des efforts de rationalisation du processus industriel de traitement du courrier (synergies logistiques) et l'impact de la baisse tendancielle de l'activité courrier qui se poursuit. Elles génèreraient des économies qui ramèneraient les déficits du service universel postal à 700 millions € en 2021, 690 millions € en 2022.

Dès lors que les évolutions de l'offre et les leviers de coûts font l'objet d'une analyse partagée entre l'Etat et la Poste, la question d'une prise en charge par l'Etat du déficit résiduel du service universel postal se pose. Cette compensation pourrait être mise en œuvre dès 2021, sous réserve de l'accord de la Commission européenne. L'occasion pour l'Etat d'affirmer aux citoyens les engagements qu'il prend pour le maintien du service universel postal. Pour votre rapporteur, c'est sur ces bases que l'Etat doit s'engager.

Dans les discussions avec l'Etat, l'idée d'un ticket modérateur a été évoquée, qui permettrait de garantir une certaine incitation à l'efficacité économique. Si cette idée était retenue, il conviendrait d'en fixer le curseur. Pour votre rapporteur, ce « ticket modérateur » ne peut pas être raisonnablement supérieur à 15%.

A tous ceux qui auront participé aux efforts pour trouver des réponses aux reproches souvent entendus (réduction des horaires d'ouverture, fermetures inopinées sans continuité de service, tournées non remplacées), il sera difficile d'expliquer que l'on ne compense pas ensuite La Poste à juste hauteur.

A ce plafonnement pourrait s'ajouter un mécanisme incitatif en matière de qualité de service. En fonction de l'atteinte des objectifs concernant les délais de livraison, fixés par arrêté du ministre chargé des postes comme conformément à l'article R. 1-1-8 du code des postes et des communications électroniques, la compensation pourrait varier au sein d'une fourchette selon un barème à définir. Cette incitation serait cohérente avec la place centrale donnée à la qualité de service dans le plan stratégique La Poste 2030 : Engagée pour vous.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Comme indiqué dans le préambule, le sujet de « La déclinaison des politiques publiques d'aménagement du territoire » fera l'objet d'un rapport complémentaire.

Les compensations attendues ne peuvent attendre et doivent être intégrées dès la prochaine LFR de 2021, le traitement du sujet du déficit des missions de service public d'une année ne peut pas être renvoyé à l'année suivante. Il en va de la lisibilité, de la sincérité des comptes de l'entreprise et de la sincérité de l'Etat, qui plus est actionnaire.

L'hypothèse du Ticket modérateur sur les compensations à verser par l'Etat peut être envisagée, elles sont alors conditionnées au niveau de la qualité de service, appréciée par une autorité indépendante – l'Arcep.

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Annexe 1 : Lettre de mission



LE MINISTRE

Paris, le 16 FEV. 2021

Nos références : MEFI-A21-04965

Monsieur le Député, *Au Jean,*

Le service universel postal, qui garantit la possibilité pour chacun d'envoyer et de recevoir des courriers et des colis sur l'ensemble du territoire à un tarif abordable, constitue le cœur de la mission confiée par l'Etat à la Poste. Cette mission est cependant confrontée depuis plus d'une dizaine d'années à des mutations profondes qui viennent remettre en cause son équilibre.

La Poste a, dès l'amorce de l'évolution des comportements dont la numérisation des échanges qui se traduit par une baisse continue du nombre de courriers échangés, mis en œuvre une stratégie de transformation visant à s'adapter à cette évolution en diversifiant son activité. La crise sanitaire, en accélérant brutalement la baisse des volumes de plis échangés, rend aujourd'hui nécessaire d'examiner en profondeur une mission dont la situation financière est désormais structurellement dégradée, en tenant compte de l'évolution des attentes des usagers du service postal.

La Poste, en tant qu'opérateur du service universel, a formulé fin 2020 des propositions en ce sens, qui ont fait l'objet de discussions avec l'Etat. Ces travaux, qui visent notamment à limiter le déficit du service universel postal, ont abouti à la définition d'axes d'évolutions qui ont des effets tant en termes d'offre qu'en termes d'organisation. Il est toutefois important que les évolutions envisagées ne privent pas nos concitoyens et nos entreprises d'une offre abordable de courrier ni d'une présence postale dense sur l'ensemble du territoire, et respectent strictement les obligations d'aménagement du territoire fixées à la Poste par la loi. Par ailleurs, les effets induits de ces évolutions sur les autres missions de service public doivent être pris en compte.

1/2

Monsieur Jean LAUNAY
Ancien Député du Lot

139 rue de Bercy – 75572 Paris
Cedex 12

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Ces évolutions qui touchent à la vie quotidienne des Français et des territoires exigent une écoute et une association constante des élus et de l'ensemble des usagers du service postal. C'est pourquoi je souhaite vous confier la mission de présenter ces orientations aux parties prenantes en vue de construire un consensus notamment avec les élus. Vous veillerez à sensibiliser l'ensemble des acteurs concernés sur la situation financière dégradée du service universel postal. Vous recueillerez leurs avis sur les axes d'évolution envisagés, dans le respect de l'équilibre exigeant entre les efforts de rationalisation de l'offre du service universel et le bon exercice de cette mission de service public, et formulerez des recommandations pour mener à bien ces évolutions.

Vous pourrez bénéficier de l'appui de la direction générale des entreprises et de l'Agence des participations de l'Etat. Un rapport établissant le bilan de ces consultations devra être remis le 10 mars 2021 au plus tard, sur la base duquel je transmettrai une proposition au Premier ministre concernant les leviers à mobiliser pour limiter le déficit du service universel postal. Vous pourrez apporter des compléments et formuler des propositions additionnelles jusqu'à fin mars.

En vous remerciant de votre concours, je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bia avec vous,



Bruno LE MAIRE

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Annexe 2 : liste des auditions

M. Didier Boutard	Ancien maire de Saint-Laurent-Lolmie (46) Maire délégué de Lendou-en-Quercy (commune nouvelle)	Lundi 8 février
M. Patrick Molinoz	Vice-président Région Bourgogne Franche-Comté Membre du bureau de l'AMF Président de la CDPPT de Côte-d'Or Membre de l'Observatoire National de la Présence Postale	Mercredi 10 février
M. Emmanuel Charron Mme Marie Héléne Amiel	Chef de la Mission de contrôle auprès du Groupe La Poste Contrôleure générale à la Mission de contrôle auprès du Groupe La Poste	Jeudi 11 février
M. Yvon Colin	Ancien sénateur du Tarn et Garonne Ancien président de la Commission Supérieure du Numérique et des Postes	Jeudi 11 février
Mme Mireille Clapot	Députée de la Drôme Présidente de la Commission Supérieure du Numérique et des Postes	Jeudi 11 février
M. Gilles Carrez	Député du Val de Marne Membre de la commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations	Jeudi 11 février
M. Xavier Cadoret	Maire de Saint-Gérard-le- Puy (03) Président de la CDDPT de l'Allier Vice-Président de l'Observatoire National de la Présence Postale	Mercredi 17 février
Mme Smara Lungu	Secrétaire Générale de l'Observatoire National de la Présence Postale	Mercredi 17 février
M. Patrick Chaize	Sénateur de l'Ain Vice-Président de la Commission des affaires économiques du Sénat Président de l'Observatoire National de la Présence Postale	
Mme Sophie Primas	Sénatrice des Yvelines Présidente de la commission des affaires économiques du Sénat	
M. Rémi Cardon	Sénateur de la Somme	
M. Pierre Louault	Sénateur d'Indre-et-Loire	
M. Charles Sarrazin Mme Hortense Naudascher	Directeur de participations Service et Finance de l'Agence des Participations de l'Etat Chargée de participations Service et Finance de l'Agence des Participations de l'Etat	Jeudi 18 février
M. Laurent Saint-Martin	Député du Val de Marne Rapporteur Général du Budget	Jeudi 18 février
M. Jean-Louis Coureau	Maire de Puymirol (47) Président de la CDPPT Lot-et-Garonne	Jeudi 18 février
M. Bernard Lacarrière	Ancien maire de Thémines (46)	Samedi 20 février
M. Emmanuel Giannesini	Conseiller Maître Cour des Comptes, chargé d'une mission sur la réforme du transport postal de la presse	Mardi 23 février

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

M. Joël Giraud	Secrétaire d'Etat à la ruralité	Mardi 23 février
Mme Laure de La Raudière Mme Cécile Dubarry	Présidente de l'Autorité de Régulation des Communications Électroniques, des Postes et de la distribution de la presse (Arcep) Directrice générale de l'Arcep	Mercredi 24 février
M. Eric Lombard M. Antoine Saintoyant	Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations Directeur des participations stratégiques de la Caisse des Dépôts et Consignations	Mercredi 24 février
M. Laurent Bérard-Quelin M. Jacques Louvet Mme Cathérine Chagniot Mme Aurélie Petit	Président de la Fédération Nationale de la Presse Spécialisée (FNPS) Vice-président de la FNPS/ Président de la commission postale Directrice générale de la FNPS Responsable économique et juridique au sein de la FNPS	Vendredi 26 février
M. Thomas Courbe M. Bertrand Dumont M. Cédric Garcin	Directeur général des entreprises Directeur de cabinet du Ministre de l'Economie, des finances et de la relance Bruno Le Maire Conseiller Entreprises, Espace et Participations de l'Etat au cabinet du Ministre de l'Economie, des finances et de la relance	Lundi 1er mars
Mme Christine Besseyre (FO COM), M. Christian Billet (CFTC), M. François Boyer (CGC), M. Michel Gérard et M. Denis Hameau (UNSA), Mme Aline Guérard (CFDT), M. Patrick Lasserre (CGT FAPT)	Organisations syndicales de La Poste	Lundi 1er mars
M. Pierre Petillault et Mme Patricia Panzani	Alliance de la presse d'information générale	Lundi 1er mars
M. Franck Gervais	Directeur Général du groupe Pierre et Vacances, Membre du CA de La Poste, président du comité spécialisé des missions de service public	Lundi 1er mars
M. Olivier Dussopt	Ministre délégué chargé des comptes publics	Mardi 2 mars
M. Philippe Wahl	PDG du Groupe La Poste	Mardi 2 mars
M. Nicolas Routier	DGA du Groupe La Poste en charge des missions de service public et de la régulation	Mardi 2 mars
M. Philippe Dorge	DGA Groupe La Poste en charge de la Branche Services Courrier Colis	Mardi 2 mars
M. Philippe Bajou	Secrétaire Général du Groupe La Poste	Mardi 2 mars

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Mme Josiane Corneloup M. Michael Restier	Présidente de l'Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP), députée de Saône et Loire Directeur général de l'ANPP	Mardi 2 mars
M. Eric Woerth	Député de l'Oise Président de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale	Mercredi 3 mars
Mme Sophie Errante	Députée de Loire-Atlantique Présidente de la Commission de Surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations	Mercredi 3 mars
M. Pierre Hérisson	Ancien sénateur, ancien président de l'ONPP	Jeudi 4 mars
M. Michaël Weber	Président CDPPT Moselle	Jeudi 4 mars
M. Ludovic Provost	Délégué régional de La Poste région Centre Ancien secrétaire général de la CSNP	Samedi 6 mars
M. Mohamed Gnabaly	Vice-président de l'AMF (maire de L'Île-Saint-Denis), membre du CA de La Poste, membre de l'ONPP	Lundi 8 mars
Mme Céline Garrigues	Déléguée territoriale La Poste du Lot	Lundi 8 mars
M. Pierre Bouillon	ANCT/ directeur du programme France services	Mardi 9 mars
M. Antoine Darodes Mme Oriane Ledroit	Directeur de cabinet du secrétaire d'état chargé du Numérique, Cédric O Conseillère inclusion au cabinet du secrétaire d'état chargé du Numérique	Mardi 9 mars
M. Roland Lescure	Président de la Commission des affaires économiques de l'AN	Mardi 9 mars
M. Daniel Labaronne	Député d'Indre-et-Loire (37), membre de la commission des finances de l'AN	Mercredi 10 mars
Mme Florence Pavageau	DRG Normandie La Poste	Mercredi 10 mars
M. Yannick Imbert	Directeur des Affaires territoriales et publiques du Groupe La Poste	Mercredi 10 mars
M. Thomas Courbe M. Bertrand Dumont	Directeur général des entreprises Directeur de cabinet du Ministre de l'Economie, des finances et de la relance Bruno Le Maire	Jeudi 11 mars
M. Daniel Barbe M. John Billard M. Jean-Paul Carteret M. Cédric Szabo	Maire de Blasimon, Président des maires ruraux de Gironde, Vice-pr. AMFR Maire du Favril, Président des maires ruraux de l'Eure-et-Loir, Vice-pr. AMFR Maire de Lavoncourt, Président des maires ruraux de la Haute-Saône, Vice-pr. AMFR DG de l'Association des maires ruraux de France (AMFR)	Vendredi 12 mars
M. Christian Carles	Délégué régional de La Poste Occitanie	Samedi 13 mars

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

M. Victor Blonde	Cabinet du Premier ministre, conseiller technique participations publiques, commerce, simplification	Mercredi 17 mars
M. Thibault Guyon	Cabinet du Premier ministre, chef de Pôle, conseiller économie, finances, industrie	
M. Philippe Wahl	PDG du Groupe La Poste	Mercredi 17 mars

Rapport final mission Jean Launay – avril 2021

Annexe 3 : Documents consultés

- Compte rendu audition Philippe Wahl (PDG Groupe La Poste) devant la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale du 03/02/2021 ;
- Rapport public 2020 de la Cour des Comptes : le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre ;
- Avis du comité consultatif du secteur financier (CCSF) des 12/07/2016 et 10/12/2019 ;
- Rapport d'information 2074 du 26/06/2019 de Mr Philippe Chassaing, député de Dordogne, sur l'inclusion bancaire ;
- Audition de la DGE (Direction générale des entreprises) devant le groupe de travail de la Commission des Affaires Économiques du Sénat du 10/02/2021 ;
- Avis de la CSNP (Commission supérieure du numérique et des postes) des 03/04/2020, 30/06/2020 et 08/03/2021 ;
- Synthèse et rapport sur " les scénarios d'évolution du service public de transport postal de la presse papier abonnée pour la période 2021/2026 " d'Emmanuel Giannesini, conseiller maître à la Cour des Comptes (avril 2020) et " Précisions, chiffrage et modalités de mise en œuvre de la réforme proposée en avril 2020/ projet de protocole tripartite"(février 2021) ;
- Dossier de presse Plan stratégique La Poste 2030 : engagée pour vous ;
- Synthèse de la démarche participative des Commissions départementales de présence postale territoriale ;
- Synthèse des scénarios d'évolution du service universel postal (DGE-La Poste) ;
- Document de travail du comité des missions de service public du CA de La Poste présenté le 17/12/2020 et portant sur « Les missions de service public : problématiques et perspectives ».