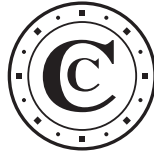


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DU GROUPE LA POSTE

Un coût croissant,
un usage moins fréquent

Exercices 2017-2022

AUDIT FLASH

Mai 2023

SOMMAIRE

4	PROCÉDURES ET MÉTHODES
6	SYNTHÈSE
10	INTRODUCTION
11	I - UN COÛT CROISSANT ET UN PILOTAGE PERFECTIBLE
11	A - Des missions de service public nombreuses et étendues
14	B - Un doublement du montant de compensation depuis 2021
22	C - Une gouvernance satisfaisante, un pilotage de la qualité du service à améliorer
26	II - UNE REDÉFINITION NÉCESSAIRE EN DÉPIT DES RÉFORMES RÉCENTES
26	A - Des réformes récentes visant à réduire le déficit du groupe en 2025
29	B - Une nécessaire réforme du périmètre des missions

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics qui en résultent : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

Le présent audit flash a été conduit sur le fondement des articles L.111-2 et suivants du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L.143-1 alinéa 2 du même code. Contrairement à d'autres publications de la Cour des comptes, il ne donne pas lieu à un rapport exhaustif sur un organisme ou une politique publique mais permet de dresser dans un délai resserré un état des lieux factuel sur un dispositif public bien délimité.

1. La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Il s'est attaché à répondre à trois questions :

1. Le dispositif de pilotage des missions de service public confiées au groupe La Poste et des compensations qui y sont attachées est-il satisfaisant ?
2. Les modalités d'établissement du montant des compensations permet-elles d'arriver à un résultat crédible, proportionné et assis sur des données objectives ?
3. Les récentes réformes mises en place permettent-elles d'assurer la soutenabilité financière et budgétaire du dispositif, tant pour l'État que pour le groupe La Poste ?

*

**

Le présent contrôle a été notifié le 21 novembre 2022 au groupe La Poste, à la direction générale du Trésor, à la direction du budget, à la direction générale des entreprises, à l'Agence des participations de l'État, au Contrôle général économique et financier, au secrétariat général aux affaires européennes, ainsi qu'au groupe Caisse des dépôts et consignations, qui ont été destinataires de questionnaires. Des entretiens ont également été menés avec l'Agence nationale de cohésion des territoires, la Commission européenne, la commission supérieure du numérique et des postes ainsi que plusieurs parlementaires. Le directeur général du groupe La Poste a été auditionné.

Le projet d'audit a été préparé, puis délibéré le 6 mars 2023 par la 1^{ère} chambre présidée par Mme Carine Camby, présidente de chambre, et composée de Mmes Françoise Bouygard, Pascale Bouzanne des Mazery, conseillères maîtres, M. Jean-Yves Marquet, conseiller maître, ainsi qu'en tant que rapporteur M. Nicolas Thervet, auditeur et, en tant que contre-rapporteur, M. Emmanuel Kesler, conseiller maître.

Il a été examiné le 21 mars 2023, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune, M. Advielle, Mme Renet et Mme Gervais, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et M. Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

Quatre missions de service public exercées par le groupe La Poste

Le législateur a confié au groupe La Poste quatre missions de service public : le service universel postal, le transport et la distribution de la presse, l'aménagement du territoire et l'accessibilité bancaire. Ces missions sont précisées dans le contrat d'entreprise, d'une durée de cinq ans, dont la renégociation pour les exercices 2023-2027 est en cours. Mobilisant environ un quart des ressources du groupe, ces missions apportent des services quotidiens : plus de 7 milliards de courriers et 500 millions de colis ont été acheminés en 2021 au titre du service universel postal ; plus de 600 millions d'exemplaires de presse ont été distribués en 2021 à des tarifs préférentiels ; 17 000 points de contact postaux maillent le territoire ; plus de 1 million de personnes ont bénéficié des services de base délivrés par La Banque Postale.

Par rapport aux autres opérateurs postaux européens, les missions de service public confiées au groupe La Poste sont à la fois plus nombreuses et plus exigeantes. Ainsi, la France est un des derniers pays européens à réaliser une distribution du courrier six jours sur sept et à maintenir 17 000 points de contact, une obligation sans équivalent dans l'Union européenne.

Une forte hausse des compensations versées par l'État

Les missions de service public sont soumises au droit européen de la concurrence qui autorise la France à verser une compensation financière au groupe La Poste pour couvrir tout ou partie des coûts qu'elles entraînent. Jusqu'en 2021, trois d'entre elles faisaient l'objet d'une compensation. Le service universel postal, dont le compte était excédentaire jusqu'en 2017, ne faisait l'objet d'aucune compensation, le relèvement des tarifs ayant jusque-là permis de couvrir les coûts malgré la forte baisse des volumes – de 18 à 7 milliards de plis entre 2008 et 2021. En 2021, le versement d'une compensation au titre du service universel postal a été décidé, d'un montant compris entre 500 et 520 M€ par an en fonction des résultats de qualité de service. Ce montant de compensation fait de la Poste française celle qui reçoit le montant le plus élevé : la Poste italienne bénéficie de 260 M€, tandis que la majorité des opérateurs postaux européens ne reçoit aucune compensation pour le service universel postal. Le montant total de compensations a presque doublé en cinq ans, passant de 634 M€ en 2017 à 1,1 Md€ en 2021.

En application du droit européen, des dispositifs ont été mis en place pour vérifier que le montant des compensations n'excède pas ce qui est nécessaire. Ils reposent sur le « coût net », notion issue du droit européen qui représente l'écart entre la marge, positive ou négative, effectivement constatée avec l'exercice des missions de service public et la marge que réaliserait cette même entreprise sans les obligations de service public. Les procédures relatives au calcul du coût net permettent d'éviter tout risque de surcompensation. De son côté, La Poste calcule la charge entraînée par les missions de service public à partir du déficit du compte de résultat des activités donnant lieu

à ces missions. Ces travaux doivent être poursuivis pour fiabiliser le calcul du déficit comptable, en particulier pour les deux missions qui ne sont pas encore pourvues de comptes de résultat, celles d'aménagement du territoire et d'accessibilité bancaire.

Après versement des compensations, le groupe La Poste accuse sur ses quatre missions de service public un écart au coût net de plus de 1,4 Md€ selon l'autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de distribution de la presse (Arcep), et un déficit de couverture de ses charges de 571 M€ selon les estimations de La Poste.

Des exigences de qualité de service à renforcer

Les conditions d'exécution des missions de service public sont précisées dans le cadre du contrat d'entreprise conclu entre l'État et La Poste qui fixe le montant des compensations et détermine les objectifs de qualité de service assignés à l'opérateur. Chaque mission fait en outre l'objet d'un pilotage et d'un suivi spécifiques, associant les parties prenantes concernées.

La hausse de l'effort financier consenti par l'État ne s'est pas systématiquement accompagnée d'un renforcement des exigences de qualité de service en 2021 et 2022 sur l'ensemble de ces missions, alors même que le Premier ministre en avait fait une contrepartie de l'octroi de la compensation au titre du service universel postal. Seules les missions de service universel postal et de distribution de la presse sont dotées d'objectifs de résultat. De tels objectifs doivent dorénavant être établis pour la mission d'aménagement du territoire et la mission d'accessibilité bancaire. Leur atteinte pourrait conduire l'État et La Poste soit à ajuster le montant de la compensation, soit à réviser le périmètre des missions.

Malgré une ambitieuse réforme de la gamme courrier, des missions qui restent déficitaires

L'État et La Poste ont engagé au cours des deux dernières années d'importantes réformes. La réforme du service universel postal, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023, avec la suppression de la lettre prioritaire ainsi que les autres efforts de productivité du groupe La Poste, devraient permettre de générer un gain de 600 M€ en année pleine à l'horizon 2025. La réforme de 2022 de la mission de transport et de distribution de la presse devrait se traduire par une réduction de 200 M€ du déficit de la mission.

Ces deux réformes doivent permettre de stabiliser le déficit constaté par La Poste d'ici à 2025 et le montant des compensations versées par l'État devrait légèrement diminuer, de 1,1 Md€ en 2021 à 1 Md€ en 2025. Ces estimations ne tiennent pas compte de l'effet de l'inflation qui, si elle se poursuivait, aggraverait le déficit de La Poste. Pour y faire face, le levier tarifaire devrait être activé en priorité. Le plafonnement de la hausse des tarifs à l'exemplaire posté devrait être supprimé à l'occasion de la clause de rendez-vous de la mission presse en 2024.

À moyen terme, une nécessaire remise à plat des missions de service public

L'accélération de la baisse du volume de courrier, du nombre d'exemplaires de presse distribués et de la fréquentation des points de contact postaux devrait creuser à nouveau fortement le déficit entre 2025 et 2030. Face à ce défi, l'augmentation du montant des compensations ne saurait être la solution. Une redéfinition profonde du cadre et du contenu de ces missions est nécessaire.

Compte tenu des enjeux économiques, sociaux et territoriaux liés à ces missions de service public, ces réformes doivent être anticipées en vue de l'échéance de 2025, date à laquelle le mandat accordé à La Poste pour l'exercice du service universel postal arrivera à son terme et devra être réattribué par la loi.

Les principaux enseignements de l'audit

Avec les quatre missions de service public qui lui sont confiées, le groupe La Poste conserve un rôle majeur d'opérateur de politiques publiques. Le droit européen a contribué à mieux définir ces missions, leur périmètre et leurs modalités de financement. Réalisée sous le contrôle de la Commission européenne, la compensation de ces missions de service public a augmenté de 40 % avec la décision du 22 juillet 2021 d'autoriser le versement d'une aide au service universel postal, désormais déficitaire. Les contrôles menés par l'Arcep, les administrations et la Commission européenne sont de nature à éviter un risque de surcompensation du groupe La Poste. Ces aides ne couvrent pas l'intégralité des charges supportées par la Poste pour l'exercice de ces missions.

Le nombre de missions confiées à l'opérateur postal et leur ampleur sont en France plus importants que dans les pays voisins. Le pilotage par l'État demeure perfectible. En particulier, les missions d'accessibilité bancaire et de contribution à l'aménagement du territoire devraient être dotées d'objectifs de résultat.

La progression du numérique accélère la dégradation de la soutenabilité financière de ces missions. Leur exécution devient de plus en plus coûteuse pour l'entreprise et pour l'État, alors que le besoin social auxquelles elles répondent se réduit, comme en témoignent le déclin du courrier et la chute de fréquentation dans les points de contact. L'État et La Poste ont initié des réformes d'ampleur du service universel postal et de la mission de distribution de la presse. Ces réformes bienvenues ne constituent pas une solution pérenne et des transformations supplémentaires sont nécessaires.

RECOMMANDATIONS

- **Recommandation 1** Doter les missions accessibilité bancaire et aménagement du territoire de comptes spécifiques (*groupe La Poste*).
- **Recommandation 2** Inscrire dans le contrat d'entreprise 2023-2027 des objectifs de résultat pour chacune des missions de service public (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).
- **Recommandation 3** Supprimer le plafonnement de la hausse des tarifs à l'exemplaire posté en 2024 (*groupe La Poste, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministère de la culture*).
- **Recommandation 4** Préparer sans attendre une réforme du service universel postal et de la mission d'aménagement du territoire (*ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Caisse des dépôts et consignations, groupe La Poste*).

INTRODUCTION

Le groupe La Poste est une société anonyme dont l'actionnariat est constitué de la Caisse des dépôts et consignations (66 %) et de l'État (34 %). Si les services postaux constituent le cœur historique de son activité, le groupe opère aujourd'hui sur de nombreux secteurs, notamment la banque, l'assurance, le numérique, le transport, le commerce et la logistique.

Avec un chiffre d'affaires de 34 Md€ en 2021, le groupe La Poste a connu ces dernières années une forte croissance de son activité, de 41 % entre 2017 et 2021, principalement tirée par des acquisitions externes. Deuxième employeur public de France, avec 245 000 collaborateurs, ce groupe incarne un service public présent sur tout le territoire grâce à son réseau et ses 65 000 facteurs.

La Poste s'appuie sur un modèle d'affaires très diversifié et réalise plus de la moitié de son chiffre d'affaires en dehors du territoire national. Elle reste un important opérateur de politiques publiques auquel le législateur a confié quatre missions de service public :

- le service universel postal, avec le transport et la distribution du courrier et des colis six jours sur sept, sur tout le territoire ;
- le transport et la distribution de la presse six jours sur sept, sur tout le territoire, à des tarifs préférentiels ;
- la contribution à l'aménagement et au développement du territoire, avec un réseau de plus de 17 000 points de contact ;
- l'accessibilité bancaire, avec l'obligation de proposer, sans discrimination, un livret A à toute personne en faisant la demande.

La réglementation européenne et nationale autorise l'État à verser au groupe La Poste des compensations financières dont le montant ne peut être supérieur aux coûts nets occasionnés par ces obligations de service public. Jusqu'en 2021, trois des quatre missions de service public donnaient lieu à compensation de la part de l'État. Le service universel postal fait l'objet d'une compensation depuis 2021. En 2021, le montant total de compensations versées à La Poste s'est élevé à 1,1 Md€.

Constatant la forte croissance de l'effort financier consenti par l'État, la Cour a décidé de réaliser un audit flash sur les missions de service public confiées à La Poste pour éclairer les négociateurs du contrat d'entreprise 2023-2027. Dans une première partie, cet audit analyse l'évolution du montant des compensations, les modalités de leur calcul et les exigences de qualité de service associées. Dans une seconde partie, il relève que des réformes ont été engagées récemment afin de stabiliser le montant des compensations à moyen terme, mais qu'elles ne suffisent pas à assurer la soutenabilité du dispositif et devront donc être prolongées par des évolutions plus ambitieuses.

I - UN COÛT CROISSANT ET UN PILOTAGE PERFECTIBLE

Le groupe La Poste s'est vu confier quatre missions de service public. La compensation de leur coût est encadrée par la réglementation européenne. Le montant de la compensation versée à La Poste a doublé au cours des cinq dernières années, pour atteindre 1,1 Md€ en 2021.

A - Des missions de service public nombreuses et étendues

Les missions de service public confiées au groupe La Poste mobilisent près d'un quart de ses ressources. Cette charge importante résulte du fait que, en comparaison avec d'autres pays européens, l'opérateur postal exerce un nombre relativement élevé de missions de service public, avec des modalités d'exécution souvent plus exigeantes en France qu'ailleurs.

1 - Des missions représentant environ un quart des charges du groupe

Le groupe La Poste est une entreprise publique engagée dans une profonde mutation de son modèle économique depuis près de quinze ans, avec notamment, le changement de statut d'établissement public vers celui de société anonyme en 2010, le basculement de son cœur d'activité du courrier vers le marché plus dynamique du colis, la recherche active de nouveaux secteurs de diversification et la création en son sein d'un pôle financier assis sur La Banque Postale et sur CNP Assurances. En 2021, La Poste réalisait plus de 40 % de son chiffre d'affaires à l'étranger et l'activité courrier ne représentait plus que 21 % du chiffre d'affaires.

Tableau n° 1 : les quatre missions de service public confiées au groupe La Poste

Missions	Contenu
Service universel postal	Collecte et distribution du courrier six jours sur sept à tarif abordable. Accessibilité d'au moins 99 % de la population nationale et 95 % de la population de chaque département à moins de 10 kilomètres d'un point de contact ; toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants.
Transport et distribution de la presse	Transport et distribution des journaux six jours sur sept à tarifs préférentiels.
Aménagement du territoire	Maintien de 17 000 points de contact postaux, pas plus de 10 % de la population d'un département n'est éloigné de plus de cinq kilomètres et de plus de vingt minutes de trajet automobile des plus proches points de contact de La Poste.
Accessibilité bancaire	Ouverture d'un livret A à toute personne qui en fait la demande. Montant minimal des opérations individuelles de retrait ou de dépôt en espèces sur un livret A fixé à 1,5 € et gratuité de nombreuses opérations listées par arrêté du ministre de l'économie.

Source : La Poste, traitement Cour des comptes

2. Précisé notamment dans les plans stratégiques pluriannuels « La Poste 2020 : conquérir l'avenir » (2014-2020) et « La Poste 2030, engagée pour vous » (2021-2030). Voir aussi *Cour des comptes*, « Les nouveaux services de proximité de La Poste », observations définitives, septembre 2021.

Le législateur a confié à La Poste quatre missions de service public énumérées à l'article 2 de la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales :

- le service universel postal (SUP) ;
- la contribution à l'aménagement et au développement du territoire ;
- le transport et la distribution de la presse ;
- l'accessibilité bancaire.

Ces missions représentent une partie importante de l'activité du groupe, avec en 2021, un coût de plus de 7,9 Md€ (25 % des charges opérationnelles du groupe). Elles se traduisent par des services apportés quotidiennement à la population : plus de

7 milliards de courriers et 500 millions de colis acheminés en 2021 au titre du service universel postal ; plus de 600 millions de titres de presse distribués en 2021 par La Poste à des tarifs préférentiels ; 17 000 points de contact postaux sur le territoire ; et plus de 1 million de personnes, modestes ou rencontrant des difficultés d'expression, accompagnées au titre de la mission d'accessibilité bancaire de La Banque Postale.

2 - Un périmètre des missions encadré par le droit européen

Le service universel postal fait l'objet d'une harmonisation depuis la directive postale du 15 décembre 1997, modifiée en 2002 et 2008, qui oblige les États membres à proposer aux citoyens un service universel postal harmonisé.

Le cadre européen de la réglementation du secteur postal

Le cadre européen de la régulation du secteur postal est fixé par la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997, complétée par la deuxième directive postale du 10 juin 2002 et la troisième du 20 février 2008, ainsi que le règlement n° 2018/644 sur la livraison des colis transfrontière.

La directive pose le principe d'un service universel postal harmonisé au sein du marché intérieur (garantie de prestations minimales, contraintes sur les modalités d'organisation du prestataire de service universel, fixation d'objectifs de qualité de service), fixe les conditions de son financement, oblige les États à mettre en place une autorité de régulation nationale³ et pose le principe d'une ouverture progressive à la concurrence⁴. Elle prévoit que les États membres désignent une ou plusieurs entreprises comme prestataire du service universel postal, dont le contenu est encadré par des exigences minimales voire maximales.

3. En France, l'Arcep depuis 2005.

4. L'évaluation de la directive postale réalisée en 2021 par la Commission européenne juge positivement l'ouverture à la concurrence et le maintien d'une forme de service universel postal, mais regrette l'absence de concurrence effective au sein du marché intérieur.

Les trois autres missions de service public résultent d'une décision du législateur national. La France a obtenu de la Commission européenne que ces missions bénéficient de la qualité de « service d'intérêt économique général » (SIEG), ce qui permet à l'État de verser des compensations à La Poste dès lors qu'elles respectent les principes définis par le « paquet Almunia⁵ » et l'encadrement de l'UE applicable. Les trajectoires de compensations doivent être notifiées à la Commission européenne qui s'assure de leur conformité. La qualification de SIEG est limitée dans le temps et nécessite de nouvelles autorisations de la Commission

européenne à intervalles réguliers ou en cas d'évolution dans la définition ou le financement de la mission. En 2021 et 2022, les missions de service public relatives à l'aménagement du territoire, au transport de la presse et à l'accessibilité bancaire ont été à nouveau validées par la Commission européenne⁶.

3 - Des missions nombreuses aux modalités d'exécution exigeantes

Avec quatre missions de service public, La Poste se situe dans la fourchette haute au niveau européen, derrière l'opérateur belge, seule poste européenne dotée de cinq missions.

Tableau n° 2 : nombre de missions de service public par opérateur postal

Opérateur postal	Service universel postal	Transport et distribution de la presse	Accès à des services financiers de base	Aménagement du territoire	Missions de proximités des facteurs
La Poste (France)					
bPost (Belgique)					
Poste italienne (Italie)					
PostNL (Pays-Bas)					
Deutsche Post DHL (Allemagne)					
Correos (Espagne)					
Royal Mail (RU)					
La Poste (Suisse)					

Source : La Poste, CGEFI, traitement Cour des comptes

5. Le « paquet Almunia » adopté par la Commission en 2011 et 2012 regroupe les quatre instruments juridiques établissant les conditions dans lesquelles une aide d'État sous forme de compensation de service public est considérée comme compatible avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

6. Validation par la Commission européenne dans sa décision du 5 décembre 2022 pour la mission de distribution de la presse, du 10 août 2022 pour la mission de contribution à l'aménagement du territoire et du 26 juillet 2021 pour la mission d'accessibilité bancaire.

Leurs modalités de mise en œuvre sont en France souvent plus exigeantes qu'à l'étranger, s'agissant en particulier du service universel postal et de la mission d'aménagement du territoire. Avec Malte, la France est ainsi le seul État membre de l'Union européenne à fixer par la loi une fréquence de collecte et une distribution six jours sur sept⁷. Par ailleurs, la taille du réseau obligatoire est fixée à 17 000 points de contacts postaux en France (1 300 en Belgique, 12 000 en Allemagne), au-delà des exigences d'un nombre minimal de points de contacts ou d'accessibilité, ce qui se traduit par une densité du réseau plus forte en France (2,5 bureaux pour 10 000 habitants) que dans les principaux autres États membres⁸.

B - Un doublement du montant de compensation depuis 2021

L'État compensait trois des quatre missions de service public, jusqu'à la décision du 22 juillet 2021 de verser une compensation au titre du service universel postal, ce qui a conduit à un doublement du montant total de compensations.

1 - Un montant de compensation ne pouvant dépasser le coût net de la mission

Le montant des compensations versées au groupe La Poste résulte d'abord d'un calcul économique. Chacune de ces missions constituant un SIEG, les modalités de calcul de la compensation sont encadrées par le droit européen⁹, qui impose en particulier :

- la tenue d'une comptabilité analytique fine permettant d'isoler précisément les charges et produits afférents à la mission de service public ;
- la définition, préalablement à son versement, des paramètres de calcul de la compensation, qui doivent être établis sur des bases objectives et transparentes ;
- la garantie que la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir le « *coût net* » de l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des avantages immatériels et éventuellement, d'un « *bénéfice raisonnable* » ;
- le contrôle, *ex post*, de l'absence de surcompensation.

Le *coût net* désigne la différence entre le bénéfice (ou le déficit) constaté avec la réalisation de la mission de service public – le scénario « factuel » – et le bénéfice théorique ou idéal qui serait celui de l'entreprise si elle intervenait sur ce marché sans obligations de service public – le scénario « contrefactuel ». Cette méthode est considérée par la Commission européenne comme « *la plus précise pour déterminer le coût d'une obligation de service public* ».

Pour élaborer le scénario contrefactuel de chaque mission, La Poste bâtit un modèle économique théorique dans lequel elle maximise son profit :

- pour le service universel postal, le nombre de points de contact, de tournées et de facteurs est réduit et la gamme courrier évolue (contenu, prix) pour maximiser la rentabilité de la distribution du courrier ;

7. Hors UE, le Royaume-Uni fixe également une fréquence de 6 jours sur 7. En Allemagne, *Deutsche Post DHL* réalise également ses tournées 6 jours sur 7, sans cadre légal contraignant mais au titre de sa stratégie commerciale.

8. Les droits voisins sont des droits reconnus en parallèle des droits d'auteur, dont ils sont connexes, reconnus aux artistes-interprètes, aux producteurs de vidéogrammes et phonogrammes, et société de radio et de télévision, et qui comportent à leur instar un volet de droit moral et un volet de droit patrimonial.

9. Communication de la Commission européenne, *Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public*, 11 janvier 2012.

- pour la mission d'aménagement du territoire, la Poste estime le réseau qu'elle déploierait pour maximiser la rentabilité de ses points de contact tout en tenant compte des critères d'accessibilité, soit un réseau dit accessible ;
- pour la distribution de la presse, la Poste chercherait à maximiser ses profits en proposant une offre commerciale propre aux éditeurs de presse, en tenant compte du fait que ces derniers pourraient se tourner vers le service universel comportant des tarifs péréqués et une obligation de distribution 6 jours sur 7 ;
- pour l'accessibilité bancaire, les bénéficiaires de la mission resteraient bancarisés à La Banque Postale, qui alignerait ses prestations sur celles des autres banques, sans opérations gratuites ni accompagnement humain répondant à des besoins spécifiques.

Compte tenu des enjeux qui y sont attachés, la méthode de calcul du coût net revêt une importance particulière. Trois séries de dispositions existent pour éviter que l'opérateur ne favorise l'établissement d'un coût net à son avantage, dans l'objectif d'accroître le montant de la compensation.

Premièrement, la comptabilité du groupe La Poste, dont émanent les données nécessaires

au calcul du coût net, est réglementée et contrôlée par l'Arcep. L'Arcep est compétente pour établir les spécifications des systèmes de comptabilisation des coûts et fixer les règles de comptabilisation des coûts utilisées pour l'élaboration des comptes réglementaires de La Poste¹⁰. À ce titre, à chaque modification de méthode ou d'élaboration des comptes réglementaires du groupe, l'Arcep réalise une consultation publique afin de recueillir l'avis des acteurs du secteur. L'Arcep a publié l'intégralité des contributions transmises¹¹.

Deuxièmement, le législateur a confié à l'Arcep le soin de calculer le coût net de trois des quatre missions de service public, depuis 2011 pour l'aménagement du territoire, 2021 pour le service universel postal et 2022 pour le transport et la distribution de la presse¹². Les examens effectués par l'Arcep du coût net de la mission aménagement du territoire depuis 2011 et, pour la première fois en 2022 du service universel postal, ont conduit à une validation des modèles présentés par La Poste¹³. Pour la mission d'accessibilité bancaire, le coût net est évalué par la direction générale du Trésor (DG Trésor) tant pour la notification de la trajectoire à la Commission européenne que pour le calcul du coût net réalisé tous les ans.

10. Article L. 5-2 du code des postes et des communications électroniques.

11. La consultation publique sur le projet de décision de l'Arcep relatif aux règles de comptabilisation et aux restitutions comptables réglementaires de La Poste a été ouverte du 15 avril au 6 mai 2022, et a obtenu deux réponses de La Poste et du groupe UPS.

12. Pour la mission de transport et de distribution de la presse, v. l'ordonnance n° 2021-650 du 26 mai 2021 ; pour la mission de service universel postal, v. loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

13. L'Arcep a réalisé ces calculs et prononcé son avis relatif au calcul du coût net du service public postal en l'absence du décret méthode, celui-ci n'ayant pas été pris à temps par l'État.

L'accessibilité bancaire : une mission nécessaire, une compensation à mieux prévoir

La mission d'accessibilité bancaire présente une dynamique distincte des autres missions, qui sont confrontées à une baisse rapide d'activité ce qui est moins son cas : le nombre de bénéficiaires serait de 1,04 millions en 2021, en relative diminution depuis quelques années (1,2 millions de bénéficiaires en 2017). Dans son rapport public annuel de 2021, la Cour a salué la mise en place par La Poste de dispositifs d'accompagnement de ces bénéficiaires¹⁴.

Alors que le contenu de la mission a été peu modifié¹⁵, le niveau de la compensation a été réhaussé de 50 M€ en 2019 puis en 2020. Ces compléments sont justifiés par la DG Trésor et La Banque Postale par le surcoût spécifique du dispositif d'accueil dans les 1 929 bureaux « à priorité sociétale », l'augmentation des coûts liés au maintien d'une offre de services au guichet davantage utilisés par les bénéficiaires de la mission et la hausse du nombre de bénéficiaires en raison notamment d'un afflux migratoire. La réduction de la compensation prévue à plus de 5 % par an doit être mieux documentée, le coût de cette mission étant selon le groupe La Poste amené à se renchérir.

Enfin, à l'occasion de l'examen de chaque notification d'aide d'État pour les compensations prévues par l'État, la Commission européenne effectue un contrôle poussé des méthodes d'élaboration du coût net estimatif présentées par les autorités françaises afin d'éviter toute

surcompensation. L'analyse des échanges entre la Commission et les autorités françaises montre que la Commission exerce des diligences approfondies, donnant lieu à l'échange de nombreux questionnaires dans des procédures s'étalant sur plusieurs mois.

Tableau n° 3 : méthode de calcul du coût net pour chaque mission de service public

Missions	Service universel postal	Transport et distribution de la presse	Aménagement du territoire	Accessibilité bancaire
Direction chargée de notifier la compensation de la mission	DGE, montant fixé par le contrat d'entreprise	DGE, montant fixé par le contrat d'entreprise	DGE, montant fixé par le contrat d'entreprise	DG Trésor, montant fixé par arrêté et précisé dans le protocole État – La Banque Postale
Entité chargée d'évaluer le coût net de la mission	Arcep à compter de 2021, tous les ans	Arcep à compter de 2021 ¹⁶ , au début et en fin de période de compatibilité de la Commission européenne	Arcep depuis 2011, tous les ans	DG Trésor, tous les ans
Validation par la Commission européenne	Notification en cours d'examen	Décision du 5 décembre 2022	Décision de 10 août 2022	Décision du 26 juillet 2021

Source : Cour des comptes

14. Cour de comptes, « Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement : des outils adaptés, une mise en œuvre à conforter », Rapport public annuel 2021.

15. En 2021, la mission a été très légèrement élargie : des prélèvements depuis le livret A sont possibles pour des factures de téléphonie ou d'internet.

16. L'Arcep est chargée de calculer le coût net de la mission de transport et distribution de la presse depuis 2021, mais l'entrée en vigueur de la réforme en 2023 l'a conduit à reporter le calcul du coût net.

Les garanties mises en place par les autorités françaises ainsi que le contrôle exercé par la Commission européenne sont de nature à éviter le risque de surcompensation du groupe La Poste : le coût net, désormais validé par une autorité administrative indépendante pour trois des quatre missions, sous le contrôle de la Commission européenne, est calculé à la fois *a priori* et *a posteriori* de manière suffisamment encadrée.

Compte tenu des enjeux financiers attachés à la mission du service universel postal, l'Arcep devra continuer à procéder, lors des prochaines échéances, à un examen très attentif des modèles qui lui sont soumis par La Poste¹⁷.

2 - La hausse du montant total de compensation par la décision de juillet 2021

Le calcul du coût net permet de prévenir le risque de surcompensation mais ne sert pas à fixer le montant précis de la compensation versée à La Poste qui relève d'une décision de l'État, après négociation avec l'opérateur et sous le contrôle du Parlement qui vote les crédits. Ces négociations se font mission par mission, au gré des demandes de La Poste, de la négociation du contrat d'entreprise, des renouvellements de notifications adressées à la Commission européenne.

De 2017 à 2020, le montant annuel de compensations versé à La Poste, relativement stable dans le temps, s'élevait en moyenne à 612 M€. Chacune des missions compensées présentait des dynamiques propres :

- pour la mission de contribution à l'aménagement du territoire, la compensation, dont le montant résulte d'un accord entre l'État, La Poste et l'Association des maires de France, est figée à 174 M€ par an venant abonder le fonds postal de péréquation territoriale,

auxquels s'ajoutent 3 M€ depuis 2021 au titre d'un abattement sur les taxes foncières dues par La Poste ;

- pour la mission de transport et distribution de la presse, la compensation diminue (de 232 M€ en 2009 à 88 M€ en 2021, soit -62 %), reflétant la baisse rapide des volumes distribués par la Poste¹⁸ ;
- pour la mission d'accessibilité bancaire, une baisse avait été inscrite dans la convention entre l'État et La Banque Postale jusqu'en 2020. Les compléments de 50 M€ accordés en 2019 et 2020 conduisent à une relative stabilité de la compensation sur la période étudiée.

Le déclin continu des volumes de courrier a conduit à un déficit du compte du service universel, qui s'est rapidement aggravé avec l'épidémie de covid 19 pour culminer à 782 M€ en 2020. Au total, avant 2021, la Poste avait subi trois années de déficit du compte du service universel postal pour un montant cumulé de 1,7 Md€ sans percevoir de compensation.

Considérant qu'il ne pouvait plus absorber de telles pertes financières, le groupe La Poste a demandé à l'État la mise en place d'une compensation. À la suite de la mission confiée à M. Jean Launay, le Premier ministre a décidé en juillet 2021 le versement d'une compensation annuelle, pour la période 2021-2025, d'un montant de 500 M€ auquel s'ajoute une part variable de 20 M€ en fonction de l'atteinte d'objectifs de qualité de service²⁰. À cette occasion, il a été demandé à La Poste une amélioration de la qualité de l'accueil et des horaires d'ouverture des points de contacts postaux. L'opérateur devait également proposer une réforme de la gamme postale afin de réduire le déficit du compte du service universel postal.

17. En 2022, l'Arcep a recruté un ETP supplémentaire au sein de l'équipe chargée des contrôles des obligations quantitatives des distributeurs de presse, des télécommunications et des opérateurs postaux, dotée à ce jour de six ETP.

18. De 1 508 millions d'exemplaires en 2009 à 615 millions en 2021 d'exemplaires, soit une diminution 59 %.

19. Jean Launay, *Rapport sur les mutations du service universel postal*, avril 2021.

Le montant de compensation accordé par la France au titre du service universel postal est de loin le plus élevé dans l'Union européenne, plus de deux fois supérieur au montant versé en Italie. Si la taille de la population, celle du territoire national et des critères de la mission

plus exigeants en France qu'ailleurs peuvent justifier le choix de compenser le service universel postal, d'autres pays ont préféré redéfinir le contenu des obligations de service public et ne versent aucune compensation à leur opérateur postal à ce titre.

Tableau n° 4 : compensation notifiée à la Commission européenne au titre du service universel postal

Opérateur postal	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
La Poste (France)	0	0	0	0	520	520	520	520	520	nd
Poste italienne (Italie)	262	262	262	262	262	262	262	262	nd	nd
Correos (Espagne)	59	120	120	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Czech Post (Tchéquie)	0	55	55	55	55	55	nd	nd	nd	nd
bPost (Belgique)	0	0	0	0	0	0	nd	nd	nd	nd
PostNL (Pays-Bas)	0	0	0	0	0	0	nd	nd	nd	nd
DHL (Allemagne)	0	0	0	0	0	0	nd	nd	nd	nd
Royal Mail (Royaume-Uni)	0	0	0	0	0	0	nd	nd	nd	nd

Source : Commission européenne, traitement Cour des comptes

Notes : Deutsche Post n'est pas désignée juridiquement comme l'opérateur en charge du service universel postal, l'Allemagne estimant le fonctionnement de marché suffisant pour répondre aux exigences du droit européen. Nd : non disponible.

Le service universel postal en Belgique : des mécanismes visant à éviter la compensation

La Belgique présente un modèle original de gestion du service universel postal, confié à l'opérateur historique *bPost* et qui ne fait pas aujourd'hui l'objet d'une compensation.

Le contrat de gestion prévoit qu'avant le versement de toute compensation, les paramètres du service universel postal doivent être modifiés afin d'éviter tout déficit. Ainsi, chaque année, si l'opérateur identifie un risque de déficit, il doit en informer sa tutelle et faire des propositions afin de rétablir l'équilibre. Après avis du régulateur belge, ces propositions sont transmises à la tutelle et au législateur, afin qu'ils amendent la convention de gestion ou la loi postale. Si les conditions d'exercice ne sont pas allégées et qu'un déficit est constaté, l'État doit verser à l'opérateur une compensation issue du budget général. C'est dans ce cadre que plusieurs allègements du service universel postal ont été mis en œuvre ces dernières années : suppression du J+2 ayant permis de passer à un modèle de distribution alternée, passage de la levée et la distribution de 6 à 5 jours sur 7, mise en place de « circonstances exceptionnelles » permettant en cas de baisse du volume d'envoi de déroger à l'obligation de collecte et distribution 5 jours par semaine.

20. Pour 2021, l'État s'était engagé à ne pas moduler cette aide et ne le fera qu'à partir de 2022.

Au total, les compensations versées à La Poste pour les quatre missions de services publics se sont élevées à 1,12 Md€ en 2021, à comparer à un coût net estimé de 2,5 à 2,6 Md€.

Tableau n° 5 : coût net et compensation des missions de service public du groupe La Poste en 2021 (en M€)

		2021
Service universel postal	Coût net estimé par l'Arcep	1 629 - 1 723
	Compensation	520
	Coût net après compensation	1 109 - 1 203
Transport et distribution de la presse	Coût net estimé par l'Arcep	170 - 182 (2018)
	Compensation	88
	Coût net après compensation	82 - 94
Aménagement du territoire	Coût net estimé par l'Arcep	348
	Compensation	174
	Coût net après compensation	174
Accessibilité bancaire	Coût net estimé par la DG Trésor	379
	Compensation	338
	Coût net après compensation	41
Total	Coût net estimé	2 526 - 2 632
	Compensation	1 120
	Coût net après compensation	1 406 - 1 512

Source : La Poste, Arcep, traitement Cour des comptes

3 - Une compensation partielle du déficit généré par ces missions

La Poste, dans son dialogue avec l'État, calcule la charge comptable entraînée par les missions de service public et non couverte par des produits. Cette charge comptable est mesurée à partir du déficit du compte de résultat des différentes missions. Son montant est inférieur à celui qui est déterminé par la méthode du coût net puisqu'il n'y a notamment pas de référence à un « bénéfice raisonnable ». Par exemple, s'agissant du service universel postal,

le déficit effectif du compte de la mission s'élevait en 2021 à 617 M€, alors que le coût net de la mission, calculé pour la première fois par l'Arcep dans un avis du 3 novembre 2022, s'élevait entre 1 629 et 1 723 M€.

Ces calculs indiquent que le coût pour le groupe La Poste de l'exercice des missions de service public n'est pas totalement couvert par les compensations et que les taux de couverture des charges varient fortement selon les missions.

Tableau n° 6 : charge comptable, montant de la compensation et taux de couverture en 2021 (en M€)

	Charge du compte de la mission avant compensation	Montant de la compensation	Taux de couverture des charges (en %)
Service universel postal	617	520	84,3
Transport et distribution de la presse	347	87,8	25,3
Aménagement du territoire	344 maximum	174	≥ à 50,6
Accessibilité bancaire	379 maximum	338	≥ à 89,2

Source : Cour des comptes

Note : La Poste ne calculant pas le déficit du compte de la mission aménagement du territoire et accessibilité bancaire, les montants indiqués sont des maximums.

Ainsi, le montant de la compensation du service universel postal couvre 84 % du déficit du compte en 2021, un taux nettement supérieur à ceux de la mission presse (25 %).

Pour les missions d'aménagement du territoire et de l'accessibilité bancaire, la Poste ne produit pas de véritable compte de la mission et calcule un différentiel de charges qui aboutit à un taux de couverture de 50 % pour la mission aménagement du territoire et de 89 % pour la mission accessibilité bancaire.

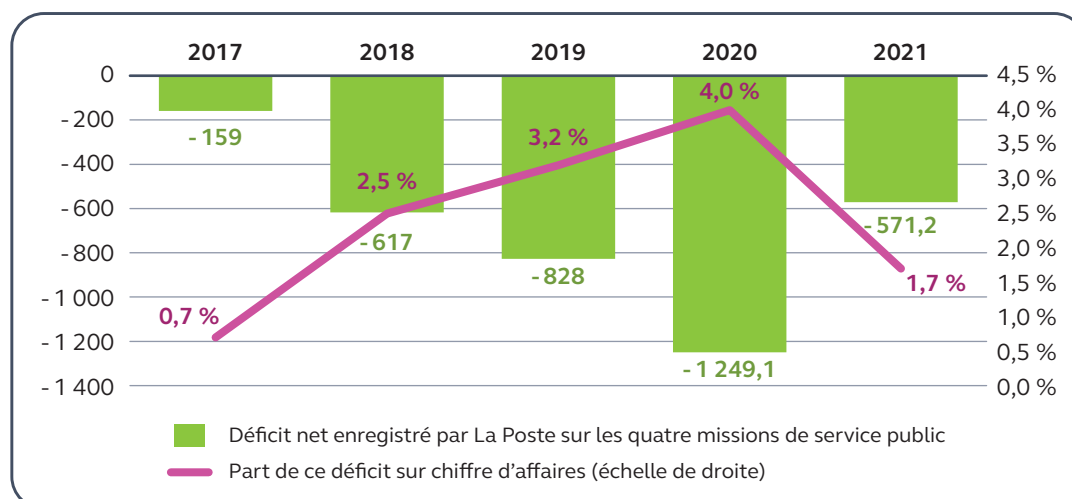
La Cour invite La Poste à améliorer ses méthodes d'estimation des coûts des missions de service public et notamment à

doter les missions d'accessibilité bancaire et d'aménagement du territoire d'un compte de résultat spécifique.

La compensation versée à partir de 2021 (plus de 1,1 Md€) représente un investissement substantiel pour l'État ainsi qu'une ressource majeure pour La Poste . Pour autant, les missions de service public constituent une charge nette pour La Poste d'environ 3,4 Md€ sur la période 2017-2021. En intégrant la compensation au titre du service universel postal en 2021, La Poste accuse encore un déficit de plus de 500 M€.

21. En 2021, le résultat net du groupe, une fois isolé l'effet de l'intégration de CNP Assurances, s'est élevé à 1,1 Md€.

Graphique n° 1 : déficit net supporté par La Poste pour l'exercice des quatre missions de service public (en M€)



Source : La Poste, traitement Cour des comptes. Le déficit net supporté prend en compte les déficits calculés pour les missions de service universel postal et la presse, ainsi que le différentiel de charges pour les deux autres missions

4 - Une rationalisation des modalités de financement de la compensation

Les modalités de versement des compensations ont récemment évolué. Elles sont désormais quasiment toutes versées au groupe depuis le budget de l'État. Conformément à la recommandation de la Cour²², la compensation

de la mission d'accessibilité bancaire ne se fait plus par un prélèvement sur le fonds d'épargne mais, depuis 2023, par une dotation budgétaire. Seule la mission d'aménagement du territoire comporte une fraction de compensation ne provenant pas du budget de l'État mais d'un abattement sur la fiscalité locale.

Tableau n° 7 : modalités de versement des compensations

Service universel postal	Transport et distribution de la presse	Aménagement du territoire	Accessibilité bancaire
Dotation budgétaire sur la mission <i>Économie</i>	Dotation budgétaire sur la mission <i>Économie</i> pour la compensation au groupe La Poste	Dotation budgétaire sur la mission <i>Économie</i> , ainsi qu'abattement fiscal sur la fiscalité locale venant abonder le fonds de péréquation postale	Subvention versée par le fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations jusqu'en 2022 puis, à compter de 2023, dotation budgétaire versée sur la mission <i>Économie</i> ²³

Source : Cour des comptes

22. Cour des comptes, *L'épargne réglementée*, observations définitives, juin 2022.

23. Article 184 de la loi de finances pour 2023.

Trois des quatre compensations sont versées directement à La Poste qui les alloue aux missions concernées. La compensation au titre de l'aménagement du territoire est versée au fonds postal national de péréquation territoriale (FPNPT) qui a pour but de financer notamment des actions telles que le soutien au financement des points de contact éligibles, l'accès aux espèces et l'accessibilité numérique.

C - Une gouvernance satisfaisante, un pilotage de la qualité du service à améliorer

Le pilotage des quatre missions de service public fait l'objet d'une gouvernance associant de nombreux acteurs, reflétant la diversité de ces missions. L'accroissement du montant des compensations gagnerait à s'accompagner d'un renforcement des exigences de qualité de service.

1 - Une gouvernance satisfaisante

Le contrat d'entreprise, prévu par l'article 9 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, constitue le principal instrument de pilotage des missions de service public. Il définit le montant des compensations et précise les objectifs de qualité de service. Il contient également, à la demande de La Poste, les actions conduites par le groupe au service d'autres politiques publiques comme le soutien au développement de la société numérique, sans pour autant que ces dernières soient reconnues comme des missions de service public²⁴. L'État et La Poste sont en cours de négociation du prochain contrat qui couvrirait les années 2023 à 2027, avec une clause de revoyure en 2025.

Le suivi de la mise en œuvre de ce contrat fait l'objet d'un rapport annuel élaboré par La Poste et transmis au ministre chargé des postes ainsi qu'à la présidente de la commission supérieure du numérique et des postes (CSNP). Un comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise (CSHN) réunit une fois par an les différentes parties prenantes : élus nationaux et locaux, organisations syndicales et associations de consommateurs²⁵. La pluriannualité du contrat d'entreprise n'interdit pas des évolutions, parfois substantielles, comme ce fut le cas ces cinq dernières années avec la réforme de la mission de distribution de la presse, la compensation du SUP, la rebudgétisation partielle de la compensation pour l'aménagement du territoire en raison de la réforme de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ou les compensations complémentaires accordées au titre de l'accessibilité bancaire.

Le changement d'actionnariat du groupe La Poste, la Caisse des dépôts et consignations étant devenue l'actionnaire principal, a eu deux effets. D'une part, le contrat d'acquisition signé le 18 novembre 2019 entre l'État et la Caisse des dépôts prévoit une trajectoire de compensation sur la période 2020-2024 et un mécanisme de « dédommagement » de la Caisse des dépôts par l'État si le montant de la compensation est inférieur à cette trajectoire ou à l'inverse de dédommagement de l'État si la compensation atteint un montant supérieur pour les trois missions compensées à la date du contrat. À ce titre, un ajustement de prix estimé à environ 38 M€ pourrait être versée par la Caisse des dépôts et consignations à

24. D'autres contrats peuvent également préciser certains objectifs des missions de service public, notamment le contrat de présence postale territoriale ou la convention liant l'État à La Banque Postale pour la mission d'accessibilité bancaire.

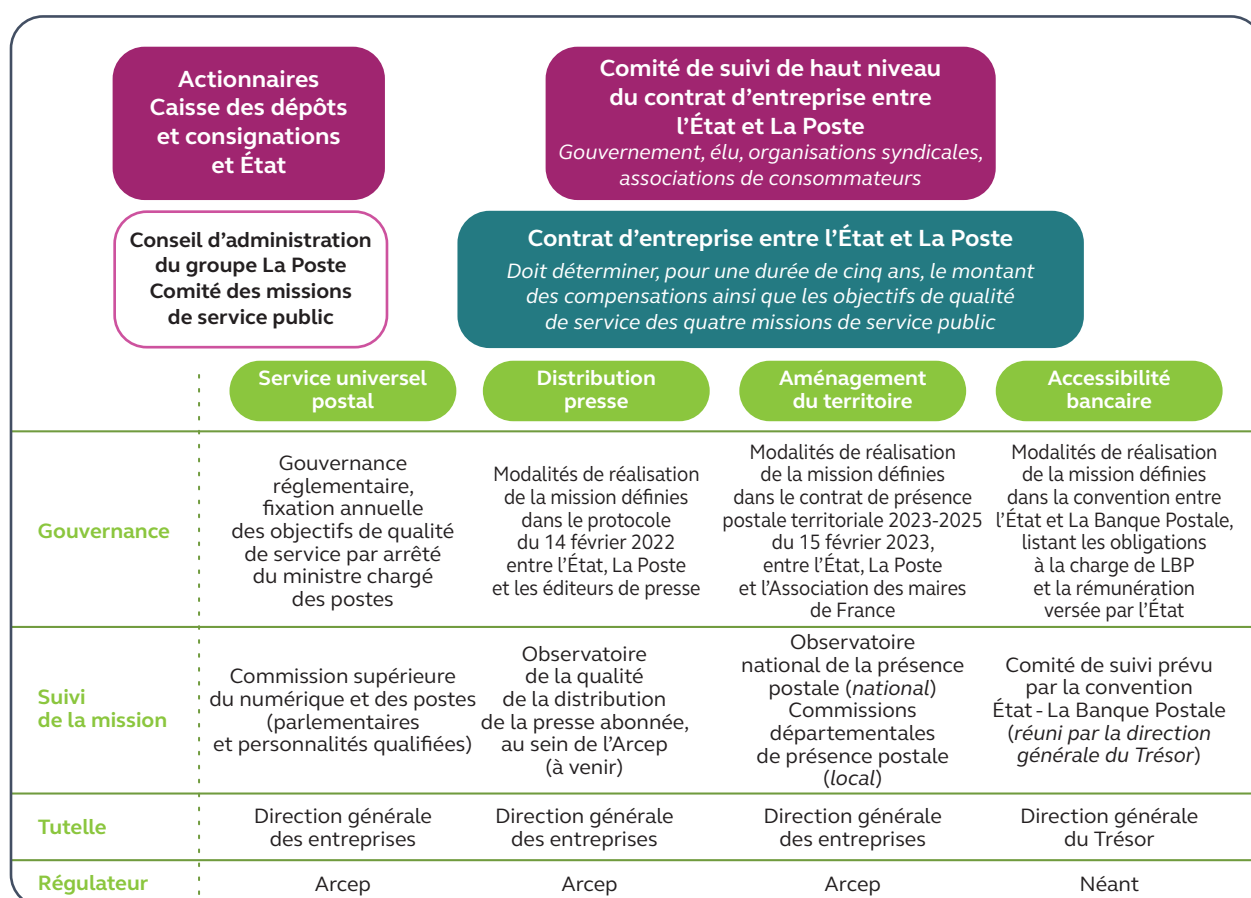
25. Le CSHN ne s'est pas réuni ni en 2019, ni en 2020, ni en 2022.

l'État d'ici 2025 pour la compensation de la mission d'accessibilité bancaire. D'autre part, les actionnaires ont créé en 2020, au sein du conseil d'administration, un comité des missions de service public chargé d'informer le

conseil de tous les enjeux relatifs aux missions de service public.

En complément du contrat d'entreprise, chacune des missions de service public fait l'objet d'un pilotage spécifique, décrit ci-dessous.

Schéma n° 1 : acteurs intervenant dans la définition et le suivi des quatre missions de service public



Source : Cour des comptes

La gouvernance du dispositif est satisfaisante avec :

- un contrat d'entreprise, document-cadre, permettant de contractualiser les droits et obligations de l'opérateur de façon pluriannuelle ;

- diverses instances de suivi des missions de service public associant les parties prenantes concernées ;

- un régulateur – l'Arcep – désormais compétent pour trois des quatre missions ;

- le contrôle de la Commission européenne appelée à se prononcer à intervalles réguliers sur la conformité au droit européen de ces missions et des trajectoires de montant des compensations.

Le Parlement exerce son rôle de contrôle et de proposition. En témoignent notamment les rapport du groupe de travail sénatorial sur l'avenir des services publics de La Poste publié en mars 2021²⁶.

2 - Des exigences de qualité de service à renforcer

L'État doit fixer à La Poste des objectifs de qualité de service, ce qui, jusqu'au dernier contrat d'entreprise, n'était que partiellement fait : seules deux des quatre missions en étaient dotées, le service universel postal et la presse.

S'agissant du SUP, les indicateurs de respect des délais d'acheminement du courrier et des colis figurent dans le contrat d'entreprise et

un arrêté du ministre chargé des postes. Le nombre d'objectifs fixés par arrêté n'a cessé de baisser au cours des dernières années : alors que l'arrêté du 14 octobre 2015 prévoyait douze objectifs, l'arrêté du 15 septembre 2018 n'en prévoit plus que sept et celui du 30 mai 2022 six²⁸. Ces objectifs sont complétés par des indicateurs, sans objectifs, que La Poste suit dans le tableau de bord du service universel²⁹. Les objectifs quantitatifs fixés par arrêté sont très stables dans le temps, n'incitant pas forcément à une amélioration continue de la qualité du service. En 2020 et 2021, l'État a suspendu la procédure de fixation des objectifs de qualité de service en raison de la crise sanitaire.

Tableau n° 8 : indicateurs de qualité de service en matière de service public universel (en rouge, les cibles non atteintes)

Indicateurs	Délai	Objectif	2017	2018	2019	2020 Période 1	2020 Période 2	2020 Période 3	2021
Lettre prioritaire	J+1	85 %	86,4 %	84,6 %	83,9 %	85,2 %	Non mesuré	75,2 %	81,9 %
Lettre verte	J+2	94 %	95,9 %	94,8 %	94,5 %	95,1 %		89,7 %	93,2 %
Avis de réception des lettres recommandées pour les envois entre particuliers	J+2	88 %	85,4 %	94,3 %	94,0 %	85,7 %		77,7 %	92,8 %

Source : La Poste

Note : en 2019, après prise en compte des événements exogènes (intempéries) et en excluant le mois de décembre 2019 (mouvement interprofessionnel contre la réforme des retraites), l'objectif de l'indicateur lettre prioritaire est estimé à 85,0 %.

26. *Compenser, contrôler, améliorer, détecter : Pour une Poste partout et pour tous*, rapport d'information n° 499 (2020-2021) de MM. Patrick Chaize, Pierre Louault et Rémi Cardon, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat.

27. Article 9 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990.

28. Arrêté du 30 mai 2022 relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste pour 2022 au titre de l'offre de service universel.

29. Le tableau de bord du service universel postal prévoit également le suivi du nombre de réclamations relatives à la qualité de l'accueil en bureaux de poste. Elles ont diminué entre 2021 et 2019 de 27 %, en lien avec la diminution de l'activité des bureaux de poste de 21 %.

L'atteinte ou non par La Poste des objectifs fixés n'emporte pas toujours de conséquence, en dehors des sanctions prises par l'Arcep en cas de non-atteinte des objectifs fixés par arrêté³⁰. Or l'État peut fixer des objectifs de qualité de service complémentaires de ceux fixés réglementairement et prévoir dans le contrat des dispositifs en cas de non atteinte de ces objectifs. C'est ainsi que la compensation pour le service universel

comprend une part variable indexée sur l'atteinte d'objectifs de qualité de service : la première modulation interviendra en 2023 pour le versement de la compensation due au titre de 2022. Elle pourrait être renforcée dans le prochain contrat d'entreprise, la modulation déclenchant le versement de 520 M€ étant désormais liée à un objectif de 95,5 % de « lettre verte » livrée en J+3.

Tableau n° 9 : barème de versement de la compensation pour le service universel postal

Indicateur : taux de lettre verte effectivement livrée en J+2	≥ 94,5 %	520 M€
	De ≥ 93,5 % à < 94,5 %	510 M€
	< 93,5 %	500 M€

Source : contrat d'entreprise 2018-2022

S'agissant de la mission de transport et de distribution de la presse, le contrat d'entreprise fixe des objectifs en matière de délais d'acheminement, qui, à la différence du SUP, ne font pas l'objet d'un arrêté ministériel.

L'atteinte ou non des objectifs de qualité de service fixés dans le contrat d'entreprise n'est associée à aucune modulation de la compensation³¹.

Tableau n° 10 : indicateurs de qualité de service en matière de service public universel (en rouge, les cibles non atteintes)

	Objectifs 2017 à 2022	Réalisation						
		2017	2018	2019	2020			2021
					Période 1	Période 2	Période 3	
Presse quotidienne J/J+1	97 %	97,8 %	96,8 %	96,0 %	97,0 %	Non mesurable	94,7 %	97,1 %
Presse magazine urgente J+1	92 %	92,5 %	88,8 %	89,0 %	96,1 %		90,5 %	94,3 %
Presse non urgente J+4	95 %	97,7 %	96,9 %	97,2 %	98,3 %		93,1 %	97,3 %
Presse économique J+7	95 %	97,8 %	97,3 %	97,0 %	97,3 %		94,9 %	99,0 %

Source : La Poste

Note : de janvier à novembre 2022, la réalisation des quatre indicateurs a été supérieure à l'objectif fixé en moyenne, quelques mois ayant connu des résultats inférieurs aux objectifs.

30. L'Arcep est dotée d'un pouvoir de sanction en cas de manquements relevés aux obligations fixés par le contrat d'entreprise, prévue par l'article L. 5-3 du code des postes et des communications électroniques (CPCE).

31. La Poste s'engage contractuellement auprès des éditeurs de presse et peut verser des indemnités aux éditeurs qui bénéficient du label « qualité presse » si les objectifs mensuels de qualité ne sont pas atteints.

La mission d'aménagement du territoire fait l'objet d'un suivi au niveau national par l'observatoire national de la présence postale et, au niveau local, par les commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT). Ce cadre permet aux élus nationaux et locaux et aux représentants de l'État de faire connaître à La Poste leurs attentes. Quant à la mission d'accessibilité bancaire, la convention entre l'État et La Banque Postale prévoit un comité de suivi annuel, qui s'est doté, depuis 2020, de trois indicateurs de suivi (nombre de bénéficiaires, nombre d'entrées et de sorties dans le dispositif, nombre d'actions de communication) mais sans objectifs à atteindre. En vue du prochain contrat d'entreprise couvrant la période 2023-2027, il serait

souhaitable que l'État renforce les obligations de qualité de service et qu'il prévoit les outils permettant d'en mesurer l'atteinte, conformément à ce que prévoit l'article 9 de la loi de 199032. Ainsi, la Cour recommande que les indicateurs de qualité de service ou de résultat soient dotés d'objectifs de résultats et inscrits dans le contrat d'entreprise, s'agissant des deux missions qui n'en sont pas dotées aujourd'hui.

Si certains objectifs n'étaient alors pas atteints, il conviendrait pour l'État et la Poste d'en tirer toutes les conséquences, soit en ajustant le montant de l'aide versée par l'État afin de refléter davantage la qualité de service rendu, soit en révisant le périmètre des missions.

II - UNE REDÉFINITION NÉCESSAIRE EN DÉPIT DES RÉFORMES RÉCENTES

La progression de la dématérialisation des échanges dégrade fortement et rapidement l'équilibre économique des missions de service public. Pour y faire face, l'État et La Poste ont engagé depuis 2021 des réformes d'ampleur. Ces réformes doivent permettre de stabiliser le montant des compensations d'ici 2025. Elles n'assurent néanmoins pas la soutenabilité des missions à moyen terme. Des réformes plus ambitieuses sont inévitables.

A - Des réformes récentes visant à réduire le déficit du groupe en 2025

Compte tenu de l'important effort financier fait en 2021 et des perspectives économiques dégradées, l'État et le groupe La Poste ont

engagé des réformes qui ont concerné le service universel postal et la mission de distribution de la presse.

1 - La réforme du service universel postal et la nouvelle gamme courrier

Une réforme de la gamme courrier est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Ses principaux aspects sont l'abandon de la lettre prioritaire³³, remplacée par une « e-lettre » prioritaire dématérialisée puis imprimée avant distribution, et la transformation de l'offre J+2 ou « lettre verte » en J+3. Cette réforme ne s'accompagne pas dans un premier temps d'une augmentation tarifaire, La Poste ayant considéré inopportune une hausse des tarifs concomitante à un allongement des délais d'acheminement.

32. « L'État conclut avec La Poste le contrat d'entreprise [...]. Ce contrat détermine en particulier les objectifs des quatre missions de service public et d'intérêt général visées au I de l'article 2 de la présente loi. »

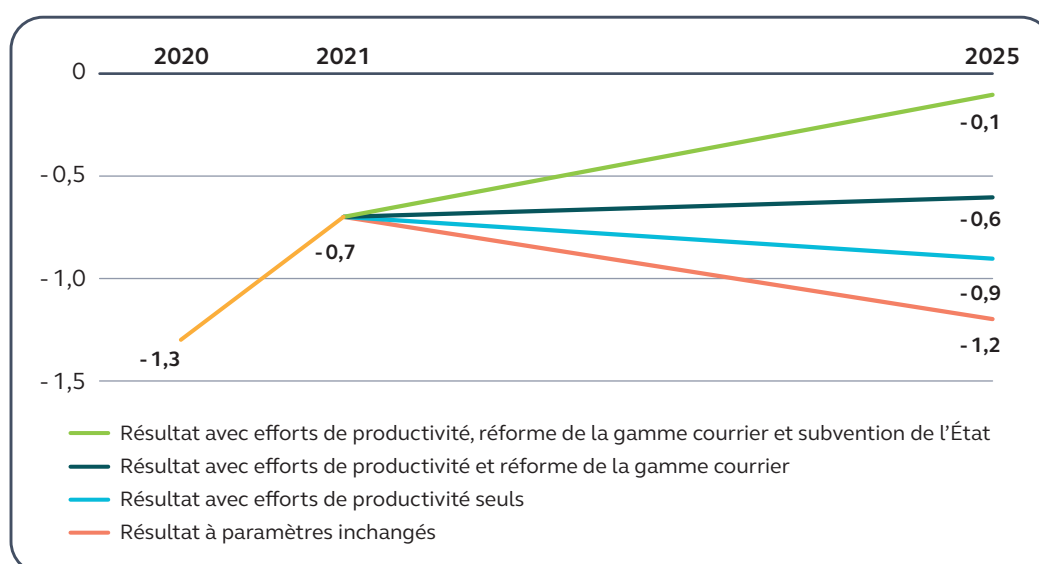
33. Le timbre rouge qui permettait un acheminement en J+1. Entre 2008 et 2020, les volumes de courrier à J+1 ont été divisés par 10,5, passant de 4,3 milliards à 0,4 milliard d'objets. En 2025, le courrier J+1 devrait représenter 3 % des volumes courrier et chaque ménage n'enverra plus que 2 courriers J+1 par an (au lieu de 45 en moyenne par an en 2008 et 5 en 2020), selon les estimations présentées dans le rapport de Jean Launay.

Les gains attendus de cette réforme sont importants, de l'ordre de 300 M€ en année pleine à l'horizon 2025. Ils résulteraient de l'abandon du J+1 qui permet de supprimer la plupart des liaisons aériennes quotidiennes, les liaisons routières rapides ou encore les tâches de tri de nuit et de la bascule du J+2 vers le J+3 pour la « lettre verte » qui permet

une réorganisation des tournées et une plus grande efficacité industrielle.

À ce gain de 300 M€ doit s'ajouter un autre gain d'efficacité de 300 M€ du fait d'efforts de productivité (diminution des effectifs, réduction du coût du réseau, synergies industrielles et logistiques au sein du groupe), indépendamment de la réforme de la gamme courrier.

Graphique n° 2 : gains financiers attendus de la réforme de l'offre courrier, pour le résultat du compte du service universel postal (en Md€)



Source : Cour des comptes avec données La Poste

Au total, cette réforme ainsi que les efforts de productivité de La Poste doivent permettre, à l'horizon 2025, de réduire fortement le déficit du compte du SUP de -1,2 Md€ à -600 M€, selon les estimations établies par La Poste en 2021.

2 - La réforme de la mission de distribution de la presse

Un protocole a été signé le 14 février 2022 entre l'État, La Poste et les éditeurs de presse. Les principaux axes sont les suivants :

- l'instauration d'une seule grille tarifaire entre les éditeurs de presse et la Poste : tous les titres de presse distribués par la

Poste se verront appliquer le même tarif de service public de droit commun, actualisé chaque année de la valeur de l'inflation majorée de + 1 %, dans les limites d'un taux plancher de 1 % et d'un plafond de 2 %, sur toute la période 2022-2026 ;

- la suppression de l'aide au portage et la création d'une aide à l'exemplaire versée par l'État aux éditeurs de presse, différente selon leur mode de distribution choisi, réservée aux titres d'information politique et générale, autrefois bénéficiaires d'un tarif postal privilégié. Cette aide sera scindée en deux parties :

- une aide à l'exemplaire « posté », distribué par La Poste, qui neutralisera le surcoût engendré par le passage au tarif unique sur les années 2021-2023, cette aide étant dégressive pour les exemplaires à destination d'une zone dense ;

- une aide à l'exemplaire « porté », par les éditeurs de presse ou une société de portage, calculée de sorte à créer une incitation pour les titres à recourir au portage. Cette aide est attribuée aux éditeurs et son versement réalisé par La Poste pour le compte de l'État ;

- un observatoire de la qualité de la distribution de la presse abonnée, couvrant à la fois le postage et le portage, réunira les représentants de la presse et de La Poste.

La mise en œuvre de cette réforme devrait se traduire par une nette baisse du déficit du compte presse (347 M€ en 2021). La trajectoire de compensation a été revue à la baisse, passant d'un montant annuel moyen de 100 M€ sur la période 2017-2022 à un montant annuel moyen de 38 M€ sur la période 2023-2026, auquel il faut toutefois ajouter l'aide à l'exemplaire posté (72,2 M€) bénéficiant aux éditeurs de presse ayant recours au postage³⁴. Au total, la sous-compensation par l'État de la mission, d'un montant de 259 M€ en 2021, serait réduite à 147 M€ en 2023.

L'obtention des gains attendus est conditionnée à la bascule effective de la distribution des titres de presse du postage vers le portage. Le caractère incitatif de la réforme repose sur la hausse des aides au portage ainsi que sur la hausse des tarifs à l'exemplaire posté, qui évolue chaque année selon la formule « 1 %

par an + inflation, l'inflation étant plafonnée à 1 % ». Si l'inflation devait se maintenir à des niveaux élevés, ce plafond réduit sensiblement l'incitation pour les éditeurs de presse à se tourner vers le portage. Afin de ne pas peser davantage sur le compte de la mission presse, la Cour recommande d'utiliser le levier tarifaire, en supprimant ce plafonnement à 2 % à l'occasion de la clause de rendez-vous de la mission presse, en 2024.

3 - À court terme, des risques qu'il convient d'anticiper

La mise en œuvre de ces deux réformes a fait l'objet le 18 mai 2022 d'un avenant au contrat d'entreprise 2018-2022. Dans la mesure où elles prévoient de nouvelles trajectoires de compensation, elles ont aussi été soumises aux autorités européennes. La réforme de la mission presse a été validée le 5 décembre 2022. La compensation de la mission du service universel postal, notifiée comme la précédente en novembre 2021, n'a toujours pas été validée mais la Commission a adressé le 16 novembre 2022 une « lettre de confort » aux autorités françaises indiquant que l'examen préalable du dossier n'avait pas fait apparaître de risque majeur. Ceci a permis à l'État de verser en décembre 2022 la dotation de 520 M€ au titre de l'année 2021.

La combinaison de ces deux réformes devrait permettre de faire baisser progressivement d'ici 2025 le montant total de compensations versées à La Poste. La tenue de cette trajectoire reste néanmoins soumise à des facteurs de risque qui pourraient dégrader l'équilibre économique des différentes missions.

34. Ainsi, les deux aides coûteront 112,2 M€ en 2023 contre 84 M€ en 2022 pour la seule compensation au groupe La Poste.

Tableau n° 11 : trajectoire de compensation des missions (en M€)

Mission	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Service universel postal	520	520	520	520	520	nd
Transport et distribution de la presse	87,8	84,2	40	42,8	38,5	32,2
Aménagement territoire	174	174	174	174	174	174
Accessibilité bancaire	338	321	303	287	269	252
Total	1 119,8	1 099,2	1 037	1 023,8	1 001,5	458,2

Source : Commission européenne, traitement Cour des comptes

Notes : Le montant de la compensation 2026 du SUP n'est pas défini, La Poste étant désigné opérateur du service universel jusqu'au 31 décembre 2025. Nd : non disponible.

Le premier risque tient à la capacité de La Poste et des autres parties prenantes à exécuter correctement les réformes engagées et à délivrer effectivement les gains d'efficience attendus.

Le deuxième risque tient à la survenue d'évènements exceptionnels, comme ce fut le cas au cours de la période écoulée, avec l'épidémie de covid 19, mais aussi l'arrivée de demandeurs d'asile qui a conduit l'État à octroyer en 2019 et 2020 deux hausses de compensations de 50 M€ chacune au titre de la mission d'accessibilité bancaire.

Le troisième risque tient à l'impact de l'inflation sur l'équilibre économique de chacune des missions. Selon de premières estimations du groupe La Poste, à affiner, l'inflation devrait accroître les charges du service universel postal de l'ordre de 200 M€ en 2022, conduisant à une dégradation du déficit du compte de 538 M€ à 741 M€. En 2023, l'impact de l'inflation sur l'augmentation des charges du groupe La Poste est estimé à près de 1 020 M€ par rapport à 2022, dont 420 M€ au périmètre de la seule branche Services-Courrier-Colis.

Il est probable que l'inflation dégrade assez nettement l'équilibre du compte des missions

de service public, menaçant du même coup la trajectoire financière résultant de la réforme de la gamme courrier. Sans mobilisation rapide et nette du levier tarifaire, les trajectoires financières font peser un risque sur le niveau des compensations demandées.

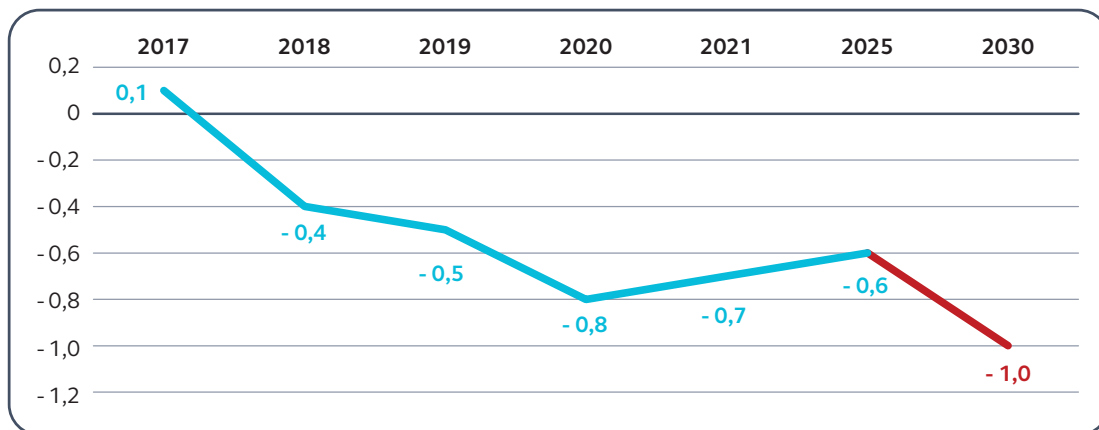
B - Une nécessaire réforme du périmètre des missions

Les réformes devaient permettre de stabiliser le coût des compensations pour l'État d'ici 2025. Mais les perspectives financières dégradées appellent à réexaminer le contenu et le sens de certaines des missions compte tenu de leur coût, des besoins de la société et de l'accélération de la dématérialisation des échanges.

1 - Pour le service universel postal, saisir la fenêtre de 2025

La réforme engagée est un effort d'ampleur visant à rééquilibrer partiellement le modèle économique de cette mission en stabilisant le déficit du compte du service universel postal à hauteur de - 600 M€ à l'horizon 2025. Cette relative amélioration ne sera que de courte durée, puisque dès 2026, le déficit se creuserait à nouveau pour atteindre 1 Md€ à l'horizon 2030.

Graphique n° 3 : résultat du compte du service universel postal à la suite de la réforme de la gamme courrier, avant compensation (en Md€)

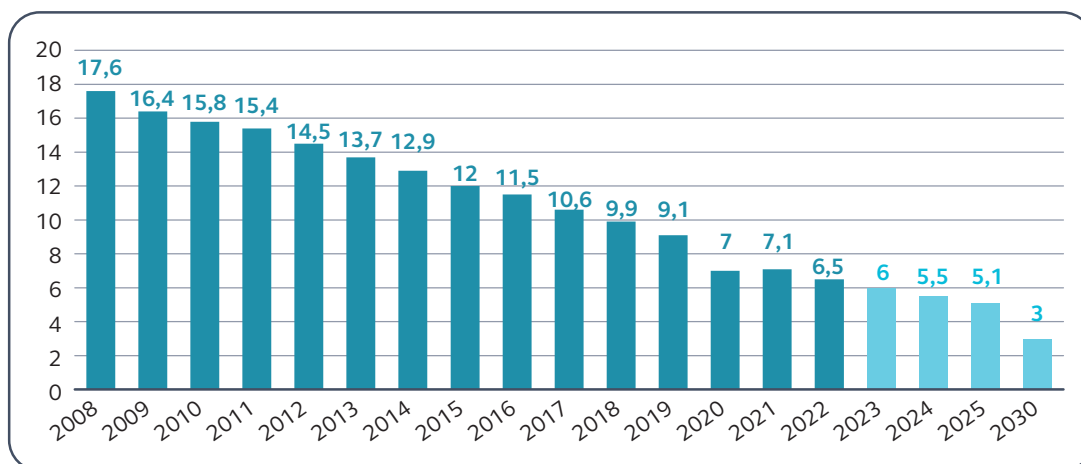


Source : Cour des comptes, données La Poste

Face à cette dégradation, la solution consistant à augmenter d'autant le montant de la compensation n'aurait guère de sens pour une

mission répondant à un besoin social de moins en moins évident.

Graphique n° 4 : volume de courrier domestique (en milliards d'objets)



Source : Cour des comptes, données La Poste

Une réforme d'ampleur de la mission sera donc nécessaire, les difficultés étant partagées dans de nombreux pays européens. Dans un rapport de novembre 2021 sur l'application de la directive postale, la Commission européenne relève d'importantes difficultés de financement du service universel dans la plupart des pays européens compte tenu de la forte baisse des volumes distribués. Pour y faire face, de nombreux

pays européens ont d'ores et déjà révisé les paramètres du SUP avec une baisse de l'intensité du service et notamment de la fréquence de distribution. En France, le levier de l'augmentation tarifaire a été utilisé de façon plus mesurée que dans la plupart des autres pays et la France est un des derniers pays d'Europe à conserver une distribution six jours sur sept, tandis que le réseau postal est resté stable alors qu'il déclinait ailleurs.

35. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant l'application de la directive sur les services postaux, novembre 2021.

Tableau n° 12 : réformes menées par un panel de pays européens pour adapter le SUP

	Augmentation tarifaire 2010-2020	Modification du catalogue		Évolution de la distribution	Évolution taille réseau postal depuis 2013
		Retrait	Ajout		
France	47 %	J+1	J+3	Maintien du 6 jours / 7	Stable
Allemagne	45 %	nd	Nd	6 jours / semaine	Croissant / réseau partenaire
Belgique	70 %	Presse	J+3	5 jours / semaine	Stable
Danemark	427 %	J+1	J+5	Distribution alternée	Décroissant
Italie	Nd	J+1	J+4	5j/7 dont 3j en zone dépeuplées	Décroissant
Pays-Bas	98 %	Envois en nombre / marketing direct	Nd	5 jours / semaine	Décroissant
Royaume-Uni	85 %	Envois en nombre / marketing direct	J+3	Maintien du 6 jours / 7	Décroissant

Source : Cour des comptes, d'après données La Poste

Note : non disponible (Nd).

La réforme de la gamme courrier entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023 réplique en France ce qui a été fait dans d'autres pays. Bien qu'il s'agisse de la réforme la plus importante depuis de nombreuses années, elle ne constitue qu'un palliatif de courte durée et devra trouver un prolongement dans une réforme plus ambitieuse encore. À défaut d'une révision de la directive postale au niveau européen, à ce jour non consensuelle, la réforme devra se faire au niveau national, dans le cadre défini par la directive postale qui offre des souplesses. Les autorités européennes laissent en matière postale une latitude non négligeable aux États membres et ont, par exemple, autorisé plusieurs pays à abandonner la distribution du courrier cinq jours sur sept alors même qu'il s'agit d'une exigence minimale inscrite dans la directive postale.

Pour engager une telle réforme, il serait pertinent de saisir la fenêtre d'opportunité que représente la réattribution du service universel postal d'ici au 31 décembre 2025, confiée à La Poste en 2011 pour une durée de quinze ans. S'il est fort probable que La Poste soit à nouveau la seule à candidater à l'exercice du service universel postal, cette échéance, qui nécessitera un passage au Parlement, devrait être l'occasion d'un débat sur l'avenir du service universel postal, son contenu ainsi que son financement.

2 - Aménagement du territoire, une nécessaire remise à plat

La mission d'aménagement du territoire fait aujourd'hui l'objet d'une tension similaire à celle du service universel postal : elle représente un coût important pour La Poste tout en répondant à un besoin social moins évident.

Dans ce domaine, la principale obligation consiste à maintenir sur le territoire national un réseau d'au moins 17 000 points de contact³⁶. En outre, pas plus de 10 % de la population d'un département ne doit être éloignée de plus de cinq kilomètres ou de plus de vingt minutes de trajet automobile, du point de contact postal le plus proche.

Ces points de contact ne doivent pas nécessairement être gérés en propre par La Poste puisque la loi lui permet d'adapter son réseau de points de contact, notamment par la conclusion de partenariats locaux publics ou

privés, afin de rechercher la meilleure efficacité économique et sociale³⁷. C'est ce qu'elle fait depuis de nombreuses années en réduisant le nombre de bureaux de postes au profit de formules partenariales, qui représentent désormais 58 % de son réseau. Au total, le maillage global de La Poste est composé de plus de 32 000 points d'accès, puisqu'aux 17 000 points de contact du réseau s'ajoutent environ 15 000 points de présence postale que constituent essentiellement les « *points relais pickup* », les consignes automatiques et les points de services courrier pour les professionnels.

Tableau n° 13 : répartition des points de présence postale

	2013	2016	2019	2021	Sept. 2022
Bureaux de poste	9 692	8 835	7 741	7 273	7 099
Points de contact partenariaux	7 360	8 298	9 266	9 740	10 003
Proportion de points de contact partenariaux	43 %	48 %	54 %	57 %	58 %
Nombre total de points de présence postale	17 052	17 133	17 007	17 013	17 102

Source : La Poste

Cette mission de service public, qui a connu peu d'évolutions au cours des dernières années, notamment en raison de sa très forte sensibilité pour les élus locaux et nationaux, mériterait d'être réexaminée : d'une part, la fréquentation des points de contact de La Poste est en baisse constante³⁸, de sorte que le maintien d'un tel réseau paraît de moins en moins correspondre à un besoin social avéré ; d'autre part, l'articulation entre la mission d'aménagement du territoire du groupe et

les autres politiques déployées en faveur de l'accès aux services publics ne paraît pas parfaitement assurée.

Depuis juillet 2019, cette politique repose sur le dispositif France Services, consistant à installer à moins de 30 minutes de chaque citoyen un guichet unique physique donnant accès dans un seul et même lieu aux principaux organismes de services publics. En septembre 2022, 2 379 France Services existaient, dont 403 gérés par La Poste³⁹.

36. Le nombre de points de contact de la Poste est stable depuis 1975, qui comptait alors 17 169 bureaux. Source : Cour des comptes, 2003.

37. Selon l'Arcep en 2020, le coût le coût moyen d'un bureau de poste géré en propre est 6,9 fois plus élevé que celui d'un point partenaire.

38. Selon La Poste, d'environ 5 % par an en moyenne (chiffres 2020) et plus de 1 000 points de contact reçoivent moins de cinq visiteurs par jour.

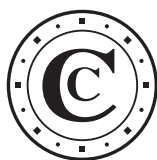
39. Les maisons France services sont en majorité portées par des collectivités territoriales (64 % des structures). La Poste porte quant à elle 18 % des maisons (source : Sénat, juillet 2022)

La qualité de l'accueil dans les structures postales demeure légèrement en-deçà de celles portées par les autres structures, notamment en raison de leur présence dans des zones plus difficiles et moins densément peuplées⁴⁰. En dépit de la coopération de La Poste au programme, l'articulation entre ces deux leviers de renforcement de la présence des services publics dans les territoires n'est pas limpide.

Alors que le territoire est désormais quasi-intégralement couvert par des espaces France services où sont accessibles les services postaux de base, la question du maintien d'un réseau de 17 000 points de contact postaux, dont la fréquentation ne cesse de baisser, mérite d'être posée⁴¹. À l'instar du service universel postal, ce sujet devra faire l'objet d'une réflexion approfondie d'ici 2025.

40. Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, communication au comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, mars 2019. La conclusion du rapport relative aux maisons des services au public (MSAP) portées par la Poste reste valable pour France Services (source : Sénat, juillet 2022).

41. Par ailleurs, ce maillage est complété par celui des 25 000 établissements de bureaux de tabac, soutenus par l'État pour mettre en place divers activités de service public (paiement de proximité, gestion de colis).



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

AUDIT FLASH

Mai 2023
