



N°2495

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 janvier 2015.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

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**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JEAN LAUNAY

Député

Hommage à Bernard MARIS

La vie de député est faite de rencontres, d'écoute, d'échanges.

Elle croise parfois la vie d'hommes et de femmes pétris de liberté, assoiffés de connaissance et pleins de sagesse.

De ces rencontres, je retiens tout particulièrement aujourd'hui celle de Bernard MARIS, économiste, écrivain et journaliste que je connaissais depuis longtemps.

J'ai partagé avec lui une randonnée pédestre en pays berbère au Maroc.

Le 7 janvier dernier, il a croisé le fanatisme, la haine, l'intolérance alors qu'il n'était lui-même qu'humanisme, engagement, recherche et travail.

Ce travail lui est dédié.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION : L'ENJEU POLITIQUE DE LA PROXIMITÉ ET DE L'ÉGALITÉ DES FRANÇAIS DEVANT LE SERVICE PUBLIC.....	9
CHAPITRE I : LES MUTATIONS TERRITORIALES PRÉFIGURENT LA REDYNAMISATION NÉCESSAIRE D'UN RÉSEAU DE SERVICE PUBLIC DENSE ET EFFICIENT : LE BESOIN DE SERVICE PUBLIC EST PLUS DIFFUS QU'ON NE LE CROIT.....	11
A. L'ACTION PUBLIQUE DANS LES TERRITOIRES DOIT ÊTRE CONSTANTE ET NE PAS VARIER SELON LES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES.....	11
1. L'accélération de la métropolisation de la population implique une vigilance accrue sur le service public dans les territoires ruraux	11
2. Les zones urbaines sensibles des grandes métropoles se trouvent également fragilisées	14
3. Les réseaux de l'État déconcentré se sont déjà contractés.....	15
B. LES PARTIES PRENANTES, ATTENTIVES À LA COHÉSION DES SERVICES PUBLICS, FONT ÉMERGER UNE NOUVELLE SÉMANTIQUE ET DES IDÉES INNOVANTES	16
1. Service public et service au public : des parlementaires engagés.....	16
a. La Commission Supérieure du Service Public des Postes et des Communications Électroniques (CSSPPCE) met en avant sa composition bicamérale et transpartisane	16
b. Michèle BONNETON, députée de l'Isère, précise les enjeux dans son rapport pour avis sur le budget des Postes	16
2. La Poste souligne les conséquences financières des missions non compensées	17
a. Le service universel postal pose trois obligations	17
b. La contribution à l'aménagement du territoire.....	18
c. Le transport et la distribution de la presse :.....	19
3. L'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP) en mesure le coût non financé	20
4. La situation des petits bureaux du maillage complémentaire	21

CHAPITRE II : LES MAISONS DE SERVICES PUBLICS ONT ÉTÉ DÉPLOYÉES TROP LENTEMENT SUR UN MODÈLE ÉCONOMIQUE COÛTEUX POUR LA COLLECTIVITÉ	23
A. LES FORMES MULTIPLES N'ONT PAS CONFORTÉ DE MODÈLE PÉRENNE À LONG TERME.....	23
B. LES MAISONS DE SERVICES PUBLICS ONT ÉTÉ MISE EN ŒUVRE DE MANIÈRE LENTE.....	24
C. LES PROJECTIONS FINANCIÈRES INTERROGENT.....	26
D. LE PREMIER MINISTRE JEAN-MARC AYRAULT S'EST ENGAGÉ SUR 1 000 MAISONS DE SERVICES PUBLICS À LA FIN DE LA LÉGISLATURE EN PRÉVOYANT UN FOND DE 35 MILLIONS D'EUROS PAR AN SUR 5 ANS.....	27
E. IL EST PARTICULIÈREMENT INTÉRESSANT DE CROISER LA PRÉSENCE POSTALE ACTUELLE AVEC LE RÉSEAU DES MAISONS DE SERVICES PUBLICS (MSP).....	27
CHAPITRE III : LA POSTE : ULTIME RÉSEAU DE PROXIMITÉ DE L'ENTREPRISE LA PLUS TERRITORIALISÉE	29
A. DANS UN CONTEXTE DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE, LA POSTE ACCÉLÈRE LA MUTATION DE SON MODÈLE D'AFFAIRES.....	29
1. La Poste poursuit son développement avec succès dans La Banque Postale et le Colis.....	29
2. La Poste enregistre concomitamment une baisse de volumes de courrier et une diminution des visites au guichet.....	30
3. La Poste renforce son ancrage territorial par la confiance qu'elle inspire dans un environnement économique en évolution.....	31
B. LA MISSION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA POSTE EST RECONNUE COMME UN SERVICE D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL (SIEG) PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE.....	32
1. Les contrats État-La Poste successifs ont conforté La Poste dans ses missions de service universel et d'aménagement du territoire.....	33
2. La Commission Européenne a statué sur le rôle de La Poste sur les territoires.....	33
C. LA POSTE : UN POINT FORT DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE.....	34
1. Seule entreprise publique avec une telle capillarité : après les mairies, La Poste est reconnue comme l'ultime réseau de proximité.....	34
2. Les expérimentations en cours et le rôle majeur des facteurs.....	36
3. Un nécessaire changement de paradigme à opérer.....	37

CHAPITRE IV : LES LEVIERS D’ACTION RÉSIDENT DANS UN DÉPLOIEMENT NOUVEAU DE LA DIMENSION TERRITORIALE DE LA POSTE. LES TROIS FORCES DU RÉSEAU : L’HUMAIN, L’IMMOBILIER ET LE NUMÉRIQUE SERONT CONFORTÉES ET SERONT LES SUPPORTS DE LA NOUVELLE GÉNÉRATION DE MAISONS DE SERVICES PUBLICS	39
A. SERVICE PUBLIC, SERVICE UNIVERSEL OU AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, LE RÉSEAU DES POINTS DE CONTACT RESTE L’ANCRAGE TERRITORIAL DE BASE DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE APRÈS LES MAIRIES.....	41
1. Les bureaux de poste sont un creuset idéal de mutualisation de service public en territoire	41
2. Les bureaux de poste ont la capacité d’accueillir de nouvelles offres publiques ...	42
3. Les bureaux de poste représentent un formidable atout à valoriser auprès de réseaux privés.....	48
B. AUJOURD’HUI AU DOMICILE DE TOUS, LORSQU’IL Y A DU COURRIER À DISTRIBUER, LES FACTEURS ÉMERGENT NATURELLEMENT COMME LA FORCE PROJETÉE D’UNE NOUVELLE FORME DE SERVICE PUBLIC.....	48
1. Les offres de prolongement de La Poste en test : visites à domicile, remise de documents certifiés	49
2. ...et les services publics territoriaux portés par les facteurs.....	49
3. ...doivent déboucher sur des offres résolument nouvelles à développer au service de tous.....	51
C. LES EXPÉRIMENTATIONS DÉVELOPPÉES PAR LA POSTE RENFORCERONT L’INNOVATION TERRITORIALE ET LA MAÎTRISE DE L’AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE.....	53
1. Le coffre-fort numérique.....	54
2. La logistique urbaine.....	54
3. La transition énergétique.....	56
4. Le développement du très haut débit en territoire accélère le besoin de mutualisation et, dans le même temps, la nécessaire intermédiation numérique de proximité	57
CONCLUSION : L’ÈRE NUMÉRIQUE ACCÉLÈRE LE CHANGEMENT POUR LA POSTE ET POUR L’ÉTAT	58
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	61
EXAMEN EN COMMISSION	63
LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES.....	73
SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE.....	75

INTRODUCTION : L'ENJEU POLITIQUE DE LA PROXIMITÉ ET DE L'ÉGALITÉ DES FRANÇAIS DEVANT LE SERVICE PUBLIC

L'enjeu posé, et c'est une véritable question politique, est celui de la proximité et de l'égalité des Français devant le service public.

Votre rapporteur a déjà été confronté à cette question en 2000 après l'échec de la Mission 2003 conduite par MM. Thierry BERT et Paul CHAMPSAUR et le projet de fusion des administrations du Trésor Public et des Impôts. La mission qui lui alors été confiée par le Premier Ministre Lionel JOSPIN auprès de Laurent FABIUS alors 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 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 votre rapporteur aborde cette mission d'information. 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.

D'autant que depuis quinze ans, le sujet est bousculé par deux phénomènes de nature très différente mais qui peuvent contribuer, si l'on n'y prend pas garde, à aggraver la situation des citoyens au regard de leur proximité avec les services publics. Il s'agit d'une part de la métropolisation : elle peut se vivre, se mesurer à différents niveaux géographiques, mais quel que soit le niveau, on assiste à une tendance à la concentration des services. Il s'agit d'autre part du 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. Avec 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 aux services publics.

CHAPITRE I : LES MUTATIONS TERRITORIALES PRÉFIGURENT LA REDYNAMISATION NÉCESSAIRE D'UN RÉSEAU DE SERVICE PUBLIC DENSE ET EFFICIENT : LE BESOIN DE SERVICE PUBLIC EST PLUS DIFFUS QU'ON NE LE CROIT

L'accélération considérable de la métropolisation et le déploiement des nouvelles technologies conduisent à une évolution majeure de positionnement des citoyens sur les territoires. Le développement des usages numériques a renforcé la conscience de l'aménagement du territoire numérique. Qu'en est-il dans les faits ?

Si les contacts numériques se sont développés au détriment des contacts humains, cela n'en donne que plus de valeur au réseau postal dans la continuité numérique-physique, directement au domicile ou en tout point du réseau.

La baisse de fréquentation des bureaux observable à La Poste, comme dans les autres réseaux publics, fait indéniablement évoluer la relation de proximité que l'État entretient avec ses concitoyens.

De la décroissance des activités d'accueil physique à la réduction de présence ou à la modification de la qualité de présence, il n'y a qu'un pas à franchir. Il est souvent fait au détriment du citoyen, le plus éloigné, le plus isolé, le plus fragile et le plus âgé.

Certes, 42 % des Français ont un compte Facebook, 74 millions de téléphones portables sont actifs et 10 % ont même un compte Twitter ; mais, aujourd'hui, près de 21 % n'ont pas d'ordinateur et n'utilisent pas internet, pour des raisons techniques, culturelles, liées à l'âge ou encore financières.

A. L'ACTION PUBLIQUE DANS LES TERRITOIRES DOIT ÊTRE CONSTANTE ET NE PAS VARIER SELON LES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES

1. L'accélération de la métropolisation de la population implique une vigilance accrue sur le service public dans les territoires ruraux

D'après l'INSEE, entre 1982 et 2011, la France a gagné 9,4 millions d'habitants, dont 20 % dans l'aire urbaine de Paris et 30 % dans les 13 grandes aires urbaines de province.

L'influence de ces dernières ne cesse de s'étendre. Dans beaucoup d'autres agglomérations, la ville-centre perd des habitants au profit des communes avoisinantes.

Parallèlement, les quelque 32 000 communes rurales ne perdent plus d'habitants depuis les années 1970. Elles en gagnent même lorsqu'elles sont proches de grandes agglomérations. Elles accueillent plus du quart de la population soit plus de 18 millions d'habitants. Le phénomène néorural représente d'ailleurs près de 2 millions d'habitants sur les vingt dernières années (IPSOS), dans les communes de moins de 2 000 habitants ; les néoruraux recherchent pour 95 % d'entre eux une meilleure qualité de vie.

Se basant sur l'étude INSEE 2010, l'espace métropolitain compte 2 640 communes pour 38,7 % de la population, « la France périphérique » telle que définit par Christophe GUILLY dans l'ouvrage du même nom ⁽¹⁾ compte pour sa part 34 014 communes pour 61,3 % de la population.

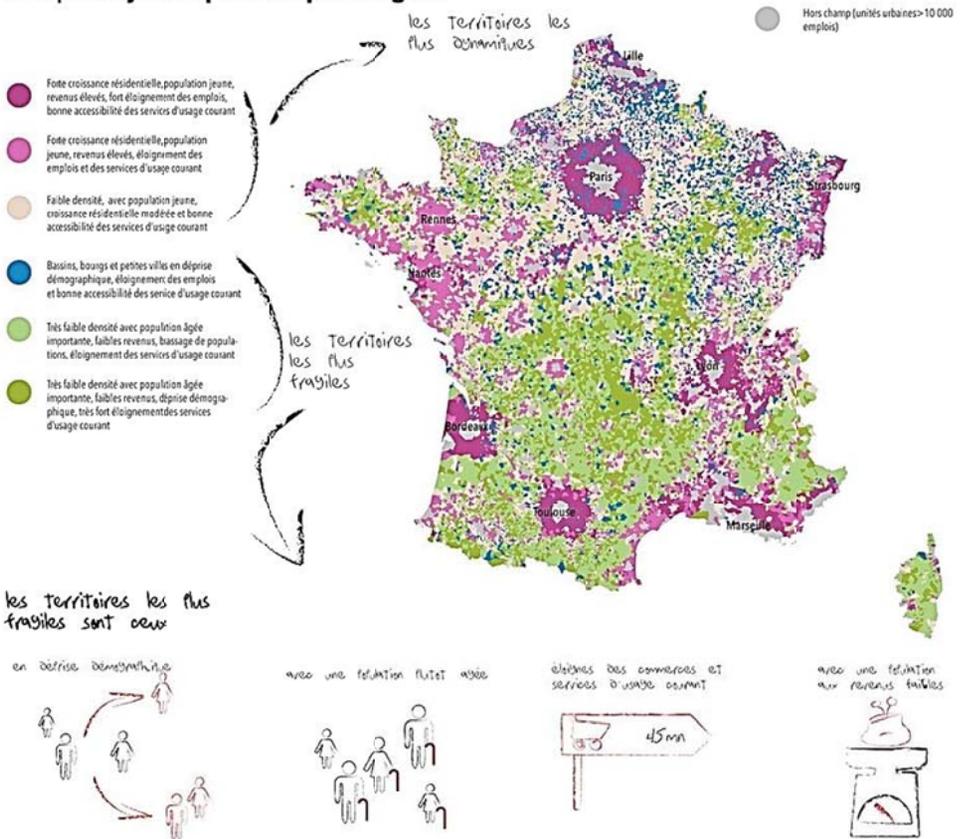
Les 25 aires urbaines les plus peuplées comprennent au moins 370 000 habitants ; elles constituent les zones denses des agglomérations, et une partie des couronnes périurbaines. Elles intègrent également des agglomérations plus modestes, quelques capitales régionales ainsi qu'un réseau de petites et moyennes villes.

Dans la France périphérique, il faut ajouter les espaces ruraux et communes multipolarisées, les secteurs socialement les plus fragilisés des couronnes périurbaines des 25 plus grandes aires urbaines.

Il est aussi naturellement nécessaire de distinguer nettement le périurbain choisi et le périurbain contraint. C'est ainsi que de nouvelles ruralités apparaissent dans l'Allier, le Cher, la Creuse ou encore la Nièvre : 30 départements apparaissent dans la France périphérique dont le Lot.

(1) La France périphérique, Flammarion (2014).

La diversité de la France périphérique : des plus dynamiques aux plus fragiles



D'après la typologie des campagnes françaises : champ "Espace, population, conditions de vie" publiée par Mohamed Hilal et al. et le CGET (anciennement Datar) en 2012

Source des données : Insee, RP 2007 - IGN GeoFla

En octobre 2012, Laurent DAVEZIES, Professeur au CNAM et à Sciences Po, spécialiste de l'économie des territoires, a publié « La crise qui vient » décrivant une nouvelle fracture territoriale sous l'effet de la crise de la dette.

En juillet 2014, le Sénateur de Lozère Alain BERTRAND a remis au Premier ministre un rapport sur l'hyper-ruralité demandant un pacte national pour « restaurer l'égalité républicaine ».

Il propose six mesures et quatre recommandations, en particulier la création de guichets uniques en zones rurales ainsi qu'une « démétropolisation », qu'il qualifie de troisième décentralisation, pour équilibrer les territoires les plus ruraux avec les préfectures qui ont absorbé les centres de services.

L'analyse de notre collègue Sénateur Alain BERTRAND est un appel au maintien de l'égalité républicaine dans les territoires.

Si ces publications d'experts illustrent parfaitement les enjeux d'une France rurale, les citoyens de « la France périphérique » ont des attentes au moins aussi fortes que les urbains. Pour les néoruraux en particulier, leur demande, voire leur sécurisation de service public, est proportionnelle à leur nouvel enracinement.

De telles conclusions peuvent avoir des débouchés concrets. Une ruralité renouvelée demande des services publics de qualité comparable à ceux des zones urbaines. La volonté du Gouvernement et du Parlement doit être tournée vers la satisfaction de cet enjeu et de ces légitimes aspirations.

2. Les zones urbaines sensibles des grandes métropoles se trouvent également fragilisées

Le phénomène de métropolisation a clairement un impact sur les zones urbaines sensibles.

Le service public n'a pas évolué au juste niveau de l'afflux de populations sur les zones urbaines sensibles. La demande de réseau y est pourtant particulièrement forte compte tenu de la fragilité sociale de leurs habitants ; souvent seule une école ou un bureau de poste font le lien entre la population et l'État.

Malgré les actions de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) en particulier dans le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD), certains vieux cœurs de ville non réhabilités se retrouvent dans le même phénomène d'isolement. Ainsi à Saint Etienne, par exemple, les habitants les plus aisés se sont éloignés du centre pour vivre dans des zones plus résidentielles, certains propriétaires peu scrupuleux ayant laissé à des locataires fragiles des immeubles contenant un habitat très dégradé.

Un article du Monde daté du 9 décembre 2014 fait polémique. La journaliste Sylvia ZAPPI y confronte les données du Portrait social de la France de l'INSEE – 2014, avec une visite sur site en compagnie d'urbanistes et de sociologues : « *Dans la quasi-totalité des grandes aires urbaines, l'accroissement des revenus est moins fort dans le pôle que dans sa couronne depuis 2007. Nombre de grands pôles urbains ont un niveau de revenu et une évolution inférieurs à ce qui est observé pour l'ensemble de la France métropolitaine. C'est aussi vrai pour de nombreux pôles petits et moyens, notamment sur le pourtour du bassin parisien* ».

Dans les plus de 700 Zones Urbaines Sensibles de France métropolitaine relevées par l'INSEE fin 2013, on relève plus d'un million d'allocataires de la Caisse d'Allocation Familiale (source CNAF). Les prestations perçues sont pour l'essentiel l'Allocation Logement, l'Allocation Personnalisée de Logement, l'Allocation Adulte Handicapé, le Revenu de Solidarité Active. Le lien social est à renforcer au plus proche, en particulier dans ces Zones.

Par ailleurs, la politique de la ville a évolué. La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine recentre la politique de la ville sur un nombre de quartiers identifiés sur un critère unique (la concentration de la pauvreté calculée à partir du revenu des habitants) et concentre les crédits alloués sur un nombre resserré de territoires. Environ 1 300 quartiers prioritaires de la politique de la ville ont été précisés par décret au mois de décembre 2014.

Pour des raisons différentes, les zones urbaines sensibles connaissent pourtant les mêmes difficultés d'accès au service public que les zones rurales. 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.

3. Les réseaux de l'État déconcentré se sont déjà contractés

La rétractation progressive de la présence de l'État sur le territoire a toujours eu les mêmes conséquences : la perte d'attractivité des territoires, la diminution de l'activité économique et la diminution des rentrées fiscales en zone rurale.

Cette évolution est quasi-systématique et touche tous les domaines.

En 1980, il y avait 69 000 écoles, maternelles et élémentaires contre 52 600 fin 2013. Ces regroupements scolaires se sont faits au détriment des communes les plus petites et des bourgs les moins dynamiques.

Si la modernisation des réseaux scolaires, la mutualisation des cantines scolaires et des centres de documentation sont des impératifs d'un environnement pédagogique de qualité, il n'en demeure pas moins que des lieux de vie ont disparu en grand nombre des plus petits villages. Parmi les 11 796 classes uniques dans les écoles rurales publiques et privées de 1980, il en reste environ 3 500 aujourd'hui.

L'exemple symptomatique des écoles pourrait naturellement être repris pour les perceptions ou les brigades de gendarmerie ; c'est aussi vrai avec les cafés de villages ou les derniers commerces ; dans les petites villes on peut compléter le tableau avec la disparition de plus de 900 maternités entre 1975 et aujourd'hui.

Dans le propos de votre rapporteur, il ne s'agit pas de contester la mutualisation, voire la professionnalisation des services, mais simplement d'acter que la disparition de nombreux lieux de vie, se fait toujours au détriment des mêmes populations ; celles-ci paient aujourd'hui le prix fort de leur positionnement géographique, tant par l'allongement des trajets domicile-travail que par l'éloignement progressif des services.

Les maires ruraux s'en font régulièrement l'écho dans la commission des communes rurales de l'Association des Maires de France ; ils ont à subir le phénomène, étant devenus les derniers liens entre l'utilisateur et l'État, garants de la notion de service public.

B. LES PARTIES PRENANTES, ATTENTIVES À LA COHÉSION DES SERVICES PUBLICS, FONT ÉMERGER UNE NOUVELLE SÉMANTIQUE ET DES IDÉES INNOVANTES

1. Service public et service au public : des parlementaires engagés

a. La Commission Supérieure du Service Public des Postes et des Communications Électroniques (CSSPPCE) met en avant sa composition bicamérale et transpartisane

Cette commission est issue de la transformation du secteur des Postes et des Télécommunications en 1990. Les parlementaires ont inscrit dans la loi le nécessaire droit de regard, voire le contrôle, d'un secteur dont ils avaient perçu la dimension vitale, et ce, bien avant l'arrivée d'internet et la création des premiers téléphones portables dont personne n'envisageait alors qu'ils deviennent mobiles !

7 députés, 7 sénateurs et 3 personnalités qualifiées composent aujourd'hui cette commission supérieure, dans laquelle avaient été associés à l'origine les grands corps de l'État.

À l'heure où, dans l'opinion publique et dans certains médias, c'est l'esprit par trop politicien des élus qui est relevé, il faut saluer l'esprit de concorde qui règne dans cette commission pour le bien commun d'éléments devenus vitaux, au sens économique et social, pour nos concitoyens : communiquer facilement et être physiquement joignable.

La Commission Supérieure du Service Public des Postes et des Communications Électroniques (CSSPPCE), par sa composition bicamérale d'experts transpartisans, met donc sa force de proposition au service du service public.

Sous l'impulsion de votre rapporteur qui en est le Président, la Commission se réunit une fois par mois sur saisine du Gouvernement ou auto-saisine de ses membres sur tous les sujets liés au secteur : auditions, avis, échanges à huis clos.

Ces sujets dépassent largement le cadre d'un ministère en particulier, le cas des maisons de services publics en est une illustration.

b. Michèle BONNETON, députée de l'Isère, précise les enjeux dans son rapport pour avis sur le budget des Postes

Pour l'examen du projet de loi de finances pour 2015, notre collègue a effectué le bilan du contrat de présence postale territoriale 2011-2013 et évoque de nouvelles formes de présence de l'État sur les territoires ⁽¹⁾.

(1) Rapport pour avis n° 2262 – Tome IX Économie : Postes, Michèle Bonneton (9 octobre 2014).

Les transformations de bureaux de poste en partenariats publics (Agence Postale) ou privés (Relais Poste) effectuées jusqu'à présent mettent en évidence « *des points de progression de la qualité de service ressentie par la population concernant l'amplitude des horaires d'ouverture, la diversité des opérations possibles, la possibilité de payer par carte bancaire et le montant des retraits autorisés* ». ⁽¹⁾ Mais notre collègue note que si le processus de transformation a été particulièrement dynamique sur la période 2006-2010, il s'est ensuite ralenti ensuite : 213 en 2011, 139 en 2012 et 116 en 2013.

Notre collègue indique en revanche que l'expérimentation « Plus de services au public » depuis 2010, entre l'État et 9 grands opérateurs publics, a laissé une « *mutualisation des services proposée déficiente par manque d'intégration au sein du dispositif* ».

Ayant l'expérience des réseaux publics en général et des réseaux de distribution de services en particulier, le Groupe La Poste joue alors un rôle moteur grâce à l'engagement de sa direction générale et l'orientation prise pour l'avenir dans son plan stratégique. Par ailleurs, le contrat de présence territoriale 2014-2016, dans la continuité du précédent, établit le cadre nécessaire pour la mise en place de nouvelles formes de mutualisation.

2. La Poste souligne les conséquences financières des missions non compensées

La Poste est chargée de quatre missions de service public :

- le service universel postal ;
- la contribution par son réseau de points de contact à l'aménagement et au développement du territoire ;
- le transport et la distribution de la presse dans le cadre d'un régime spécifique ;
- l'accessibilité bancaire dans les conditions prévues par le code monétaire et financier.

a. Le service universel postal pose trois obligations

- une offre de services d'envois postaux nationaux et transfrontaliers proposés, lorsqu'il s'agit de produits non pré-triés, à des tarifs uniformes : « les services d'envois postaux à l'unité fournis par le prestataire du service universel postal sont proposés au même tarif sur l'ensemble du territoire métropolitain » ;

(1) Enquête biannuelle de satisfaction des partenariats, SOFRES, Printemps 2014.

- une « accessibilité » suffisante du service qui s'est traduite par une obligation de densité minimale en nombre de points de contact : « Les points de contact avec le public donnant accès aux prestations du service universel autres que les envois en nombre et à l'information sur ces prestations doivent permettre qu'au moins 99 % de la population nationale et au moins 95 % de la population de chaque département soit à moins de 10 kilomètres d'un point de contact et que toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants » ;

- une levée et une distribution des envois postaux assurées tous les jours ouvrables (6 jours par semaine).

Ces obligations sont conformes à celles pouvant être fixées, au plan communautaire, au titre du service universel. Elles **ouvrent droit à compensation** et, en France, la loi a retenu le principe d'un fonds alimenté par l'ensemble des opérateurs postaux. Ce mode de financement est un financement « par le secteur » : ce sont les opérateurs du secteur, et donc en dernier ressort leurs utilisateurs, qui supportent la charge de service universel. En pratique, en l'absence de concurrence, ce fonds n'a pas été activé (l'eût-il été, La Poste aurait été seule à l'alimenter) et ce sont les utilisateurs de La Poste qui supportent les charges de service universel. Le coût de ces obligations n'a jamais été évalué complètement. Toutefois, **La Poste isole dans ses comptes un montant correspondant à l'obligation d'accessibilité**. Il est évalué par une modélisation de type « coûts nets » (définis comme correspondant à la marge supplémentaire que dégagerait La Poste si elle n'était pas soumise à l'obligation) et apparaît en « coût non attribuable » dans les comptes réglementaires de La Poste. **En 2013, ce montant s'élevait à 521 millions d'euros. Les marges brutes dégagées par les différentes activités de La Poste, y compris non postales, contribuent à la couverture de ce montant.**

b. La contribution à l'aménagement du territoire

Au titre de sa mission d'aménagement du territoire, et dans le respect des principes fixés à l'article 1^{er} de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire, La Poste est soumise par la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 modifiée par les lois n° 2005-516 du 20 mai 2005 et n° 2010-123 du 9 février 2010 :

- à des règles d'accessibilité : « *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 réseau compte au moins 17 000 points de contact répartis sur tout le territoire français en tenant compte des spécificités de celui-ci, notamment dans les départements et collectivités d'outre-mer* » ;

• à une règle d'adaptabilité : « pour remplir sa mission d'aménagement du territoire, 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 ».

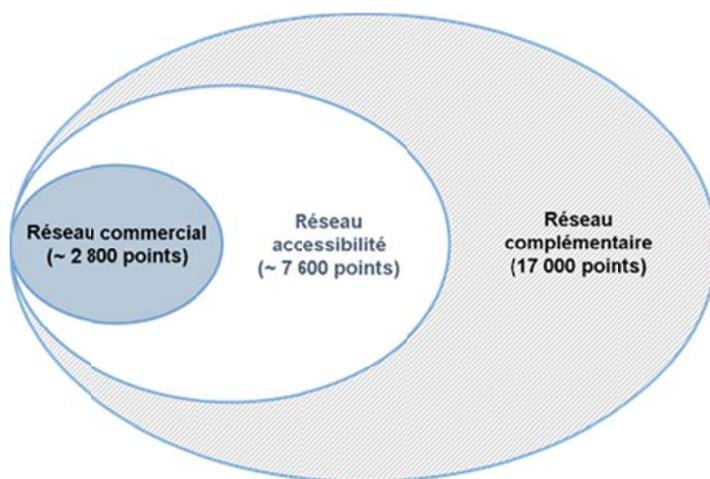
En résumé le schéma récapitulatif suivant fait apparaître conceptuellement l'emboîtement des différents réseaux :

• le « réseau commercial » qui correspond au réseau que l'opérateur déploierait s'il n'était pas investi de missions de service public ; d'après La Poste, ce réseau comporterait 2 800 points environ ;

• le « réseau accessible » au sens du service universel postal, plus étendu, comporterait 4 800 points supplémentaires soit 7 600 points au total ;

• le « réseau complémentaire », qui correspond à près de 9 400 points de contacts déployés par La Poste pour répondre, en sus de son obligation précédente, à sa mission d'aménagement du territoire.

Au total, le réseau de La Poste compte plus de 17 000 points de contacts.



c. Le transport et la distribution de la presse :

L'offre de service public correspond au régime prévu par l'article 4 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), réservé aux publications admises au bénéfice du régime de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP).

Ses tarifs, dont les trajectoires sont définies par les accords tripartites État-presse-poste (dits « Schwartz » sur la période 2009-2015), sont réputés « *favoriser le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale* » aux termes de la loi. Ils ne permettent pas de couvrir les coûts correspondant à cette offre : elle générerait en 2013 un chiffre d'affaires de 397 millions d'euros (hors aides d'État) pour 1,2 milliard d'objets.

3. L'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP) en mesure le coût non financé

L'ARCEP considère que la moindre compensation pour La Poste des missions de service public n'est pas vertueuse pour une entreprise en pleine transformation numérique.

- Pourquoi un coût net apparaît et comment est-il évalué ?

Le coût d'une obligation est généralement évalué par la méthode des coûts nets : il est égal à la marge supplémentaire que l'entreprise réaliserait en l'absence de cette obligation (situation dite « hypothétique » car elle n'est pas observée) ; en effet, l'obligation imposée à l'entreprise empêche cette dernière de réaliser ce surcroît de marge.

- La mission d'aménagement du territoire

Dans le cas de l'évaluation du coût net lié à l'obligation d'aménagement du territoire, il est supposé qu'en l'absence de cette obligation, la demande serait intégralement conservée et se reverserait dans les bureaux de poste du réseau accessible ; dès lors, la marge supplémentaire que réaliserait La Poste correspondrait uniquement aux économies de coût qu'elle réaliserait en supprimant les points de contact du réseau complémentaire. Cette suppression (hypothétique) constitue bien une économie : compte tenu notamment de la présence de coûts fixes, il est plus avantageux de répondre à la même demande par un point de contact plutôt que par plusieurs.

Le calcul précis réalisé par le modèle de l'ARCEP diffère de cette situation simplifiée dans la mesure où les coûts fixes et variables des différents points de contact varient selon leur nature (bureau en propre ou point de contact partenaire) ou les grandes catégories de taille.

Le produit des abattements de fiscalité locale dont bénéficie La Poste pour compenser sa mission d'aménagement du territoire s'élève à 169 millions d'euros en 2013, alors que La Poste indique dans ses comptes un coût de 273 millions d'euros en 2013.

L'ARCEP chiffre pour sa part ce montant à 251 millions d'euros.

Ainsi pour l'année 2013, le coût net de la non-compensation est de 104 millions d'euros à la charge de La Poste. Le calcul de l'ARCEP donne 82 millions d'euros, ce qui situe bien les enjeux.

- L'accessibilité au titre du service universel

La méthode précédente est prolongée pour évaluer le coût net de l'obligation d'accessibilité au titre du service universel. Toutefois, lors de cette évaluation, il y a lieu, à partir d'un certain point dans la taille du réseau, de prendre en compte la perte de demande engendrée par la suppression (hypothétique) des points du réseau accessible.

Le coût évalué est de 521 millions d'euros. Un fonds non activé pourrait financer ce coût par les usagers de La Poste (qui se confondent avec le secteur).

- Le transport et la distribution de la presse

Le coût net de l'obligation est évalué comme la perte de revenus subie par La Poste du fait de l'écart entre les tarifs pratiqués et ceux d'une offre de référence financièrement équilibrée. L'offre de référence utilisée pour cette évaluation est l'offre de transport et de distribution de la presse que La Poste fournit au titre du service universel.

Sur l'année 2013, le coût enregistré par La Poste est de 555 millions d'euros pour une aide de l'État de 248 millions d'euros.

Pour 2014 le montant de cette aide est passé à 150 millions d'euros et pour 2015 l'aide prévue est de 130 millions d'euros.

4. La situation des petits bureaux du maillage complémentaire

Parmi les 9 400 points réputés appartenir au maillage complémentaire, la modélisation de l'ARCEP recense :

– **2 500 bureaux en propre dont le coût fixe ressort en moyenne à environ 60 000 euros** par an. Ce coût fixe correspond aux ressources minimales à déployer pour assurer l'ouverture d'un bureau : immobilier, personnel (guichet et encadrement), fonctions support.

– **le solde (6 900 points) correspond à des points partenaires. La part fixe des coûts de ces points s'élève à environ 15 000 euros** par an correspondant principalement à la rémunération versée par La Poste à ces points.

Parmi les 2 500 bureaux en propre du maillage complémentaire, les 1 000 plus petits bureaux enregistrent également des coûts fixes de l'ordre de 60 000 euros par an, malgré une activité assez faible : il existe en effet un décalage entre les ressources minimales à déployer pour assurer l'ouverture d'un petit bureau (au moins 15 heures par semaine) et une activité souvent limitée dans ces points (en moyenne moins de 4 heures par semaine).

Pour autant qu'elle soit en mesure de réaliser les économies correspondantes, La Poste a un intérêt objectif à transformer ces bureaux en propre en points partenaires : une telle transformation lui permet en effet de répondre à ses obligations de façon moins coûteuse.

C'est d'autant plus vrai que, bien que le coût net de l'obligation de maillage complémentaire diminuerait également du fait de ces transformations, la compensation, fixée de façon prévisionnelle par le contrat de présence postale territoriale sur la période 2014-2016, resterait inchangée, sous réserve du décret le précisant annuellement.

Alternativement, une autre solution consisterait à exploiter les capacités disponibles dans ces petits bureaux, par exemple à travers une mutualisation des ressources avec d'autres activités internes à La Poste ou avec des partenariats externes.

Il y aurait probablement lieu de partir d'une base plus solide pour isoler ceux qui, de par leur situation géographique précise et leurs caractéristiques opérationnelles concrètes, sont les plus à même de répondre à une demande de diversification. Il y a des endroits sur le territoire où même en cas de faible activité un bureau de poste de plein exercice doit être maintenu.

En particulier, de tels points devraient être situés de façon suffisamment opportune et accessible pour être utiles aux populations et effectivement utilisés.

Votre rapporteur est convaincu que leur appréciation se fera au mieux en s'appuyant sur la connaissance des particularités des territoires. Les choix devront être assumés de manière décentralisée, au plus près des réalités démographiques, sociologiques du pays et des implications substantives des services publics déconcentrés.

CHAPITRE II : LES MAISONS DE SERVICES PUBLICS ONT ÉTÉ DÉPLOYÉES TROP LENTEMENT SUR UN MODÈLE ÉCONOMIQUE COÛTEUX POUR LA COLLECTIVITÉ

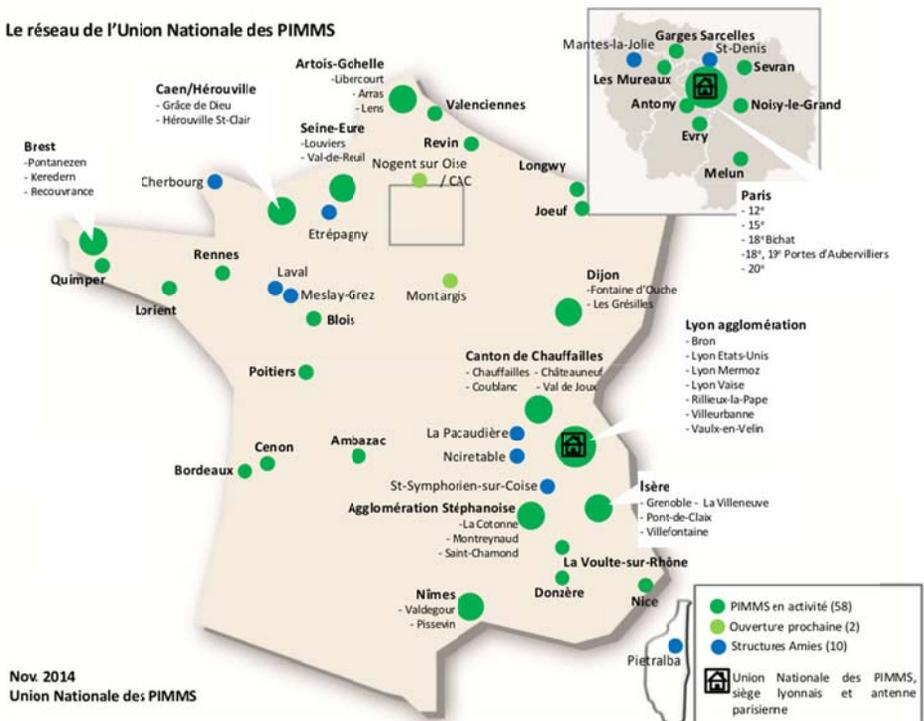
A. LES FORMES MULTIPLES N'ONT PAS CONFORTÉ DE MODÈLE PÉRENNE À LONG TERME

Depuis des années, de nombreux modèles sont en test. Chaque tête de réseau a développé le sien, indépendamment des autres. Dans tous les cas, les locaux et le personnel sont dédiés.

Les expérimentations ont été très nombreuses que l'on peut nommer sous la forme générique d'espaces mutualisés de services au public (EMSP).

• Les Points d'Information Médiation Multi Services – (60 PIMMS) sont des implantations essentiellement urbaines sous forme associative, les PIMMS s'inscrivent dans un rôle de médiation et d'accompagnement des usagers des services publics. En moyenne un PIMMS traite 60 demandes par jour. Le réseau emploie 360 salariés.

La carte ci-dessous illustre des expérimentations faites par opportunité :



- Les Maisons de l'Emploi (environ 200) font le lien entre Pôle Emploi, les services de la DIRRECTE, les missions d'insertion et les associations œuvrant dans le secteur (de type Association Formation Professionnelle pour Adultes)

- Les Maisons départementales sont les relais services des Conseils Généraux dans les sous-préfectures ou les gros chefs-lieux de canton les plus éloignés.

Le réseau des maisons départementales est lié à la géographie du département, à la priorisation des élus ainsi qu'à la capacité financière des départements.

- Les Maisons de services publics (environ 360) assurent la présence des services publics de l'État et des organismes sociaux et des opérateurs publics tels que La Poste, EDF, GDF, Orange, ... Initialement dénommés Relais de service public, ils ont été créés à la suite de la Conférence nationale des services publics en milieu rural d'octobre 2005 et sont labellisés par une circulaire du 2 août 2005 et sont au départ orientés vers l'accessibilité aux opérateurs sociaux (Pôle Emploi, CNAMTS, CNAF, MSA, CNAV, ...).

- Les Cyber-bases (environ 700) constituent le réseau d'espace public numérique de la Caisse des Dépôts et Consignations pour contribuer à l'inclusion numérique des citoyens, les Cyber-bases se déclinent dans les domaines du développement économique, de l'emploi, des écoles et de la justice.

En l'état actuel, les expérimentations nombreuses ont apporté des services de proximité aux populations les plus éloignées sans qu'il soit permis de rendre des données de service comparable en tout point du territoire. Le développement de ces expérimentations a été conduit par les élus les plus dynamiques sur des modèles de financement assez différents.

B. LES MAISONS DE SERVICES PUBLICS ONT ÉTÉ MISES EN ŒUVRE DE MANIÈRE LENTE

Parmi les différentes structures que nous venons d'examiner, la maison de services publics est le modèle le plus intéressant. Sa répartition sur le territoire, sa forme de mutualisation et son ouverture potentielle vers d'autres réseaux sont autant d'éléments qui méritent d'en faire le bilan.

Les évolutions démographiques des territoires ne doivent pas être niées mais au contraire anticipées pour permettre à l'État de sécuriser son lien avec les citoyens. Le Gouvernement a partiellement répondu à cette attente avec la création des maisons de services publics.

Le socle de base des maisons de services publics est le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIADT) du 11 mai 2010 consacré au renforcement de l'accès de services au public dans les territoires ruraux.

Lancées en 2010, à la suite des relais de services publics, à travers le programme « Plus de services au public », les maisons de services publics ont pour ambition de mutualiser les réseaux, pour des raisons de simplicité mais également par souci de bonne gestion de l'argent public.

En octobre 2013, dans le rapport de la mission portant sur « L'amélioration de la qualité et de l'accessibilité des services au public dans les territoires fragiles », confiée par le Ministère de l'égalité des territoires et du logement, à Carole DELGA (alors députée de Haute-Garonne et aujourd'hui Secrétaire d'État chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire) et à Pierre MOREL-A-LHUISSIER (député de Lozère), ceux-ci avaient déjà pointé la lenteur de déploiement du dispositif.

Dans leurs recommandations, ils avaient déjà insisté sur l'impérieuse nécessité de mutualiser les moyens à travers une rapide relance des maisons de services publics pour « *encourager l'itinérance des services dans le cadre du déploiement des maisons de services aux citoyens, créer le métier d'agent d'accueil du public dans les maisons de services aux citoyens en s'appuyant sur les réseaux existants* ».

Dans leur rapport, Pierre MOREL-A-L'HUISSIER et Carole DELGA soulignent aussi que dans les maisons existantes, certains opérateurs sont plus représentés que d'autres : Pôle Emploi est ainsi présent dans 70 % des maisons de services publics, la Caisse d'Allocations Familiales dans 60 %, la Caisse Primaire d'Assurance Maladie dans 55 %. « *Les opérateurs sociaux représentent 47,5 % du bloc vie quotidienne tandis que d'autres sont très peu représentés. Ainsi les services de l'État sont présents dans 10 % des maisons de services publics (en majorité les services des impôts) et les opérateurs locaux sont très disparates.* »

« *Il faut un réseau qui aille en priorité là où il n'y a plus de services publics aujourd'hui, et ne pas commencer comme on le fait souvent par les endroits où il existe déjà quelque chose* », conclut Cédric SZABO, Directeur de l'Association des Maires Ruraux de France.

Votre rapporteur cite volontiers **la Maison de services au public de l'Argentière-la-Bessée (Hautes-Alpes)**, commune de 2 300 habitants à 20 minutes de Briançon, dans laquelle opèrent 27 signataires depuis le centre des impôts jusqu'à la maison des jeunes et de la culture en passant par la Chambre de Commerce et d'Industrie, la Direction Départementale de Jeunesse et Sports, ErDF en passant par la Caisse d'Allocation Familiale ou la Caisse Primaire d'Assurance Maladie.

Sur un portage commun de la Communauté de communes du Pays des Ecrins et du Conseil général des Hautes-Alpes, la maison de services publics est dotée de 3 employés à temps plein, d'un équipement informatique pour une amplitude horaire de 33 heures.

Si l'on peut imaginer l'énergie qu'il a fallu déployer pour réunir et faire converger les acteurs du réseau, cette réussite est également liée aux moyens déployés puisque, dans le cas de cette maison de services publics, le coût de fonctionnement annuel est de l'ordre de 120 000 euros.

Fin 2014, il existe environ 360 maisons de services publics qui traitent surtout des versements et des informations relatives aux prestations sociales.

Ces maisons devaient être animées par des Commissions départementales de service public.

En réalité, elles ne sont ni suffisamment dotées, ni suffisamment nombreuses pour rendre un service public moderne de qualité aux citoyens.

Le réseau des maisons de services publics n'est pas suffisamment dynamique pour attirer des réseaux publics ou privés sur son maillage territorial qui est constitué de 360 sites dans 19 régions et 67 départements. 75 % des sites sont portés en régie par les collectivités, majoritairement des intercommunalités. 25 % sont gérés par des associations (maison de l'emploi, familles rurales...).

On compte 1,9 agent en moyenne par site, qui est soit agent de la fonction publique territoriale, soit salarié de la collectivité ou d'une association

C. LES PROJECTIONS FINANCIÈRES INTERROGENT

La création et le fonctionnement des maisons de services publics impulsées par l'État et les opérateurs posent immédiatement la question de leur fonctionnement.

Au total, « *une maison coûte environ 70 000 euros par an* », précisent Pierre MOREL-A-L'HUISSIER et Carole DELGA dans le rapport déjà cité.

Si les collectivités concernées prennent en charge 50 % du financement, soit 35 000 euros par an, il reste donc nécessaire de compenser 35 000 euros par maison de services publics.

À ce stade, seules 360 maisons de services publics ont été créées en 4 ans.

À ce rythme, il faudrait attendre 8 ans supplémentaires et injecter environ 25 millions d'euros supplémentaires pour atteindre l'objectif de 1 000 maisons de services publics.

Dans un contexte de baisse des dotations globales de fonctionnement des collectivités locales, on voit difficilement comment, à ce rythme, le réseau peut croître à une vitesse raisonnable, c'est-à-dire à la vitesse des besoins exprimés par nos concitoyens.

D. LE PREMIER MINISTRE JEAN-MARC AYRAULT S'EST ENGAGÉ SUR 1 000 MAISONS DE SERVICES PUBLICS À LA FIN DE LA LÉGISLATURE EN PRÉVOYANT UN FONDS DE 35 MILLIONS D'EUROS PAR AN SUR 5 ANS

Cécile DUFLOT, alors ministre de l'Égalité des territoires, avait annoncé le 4 novembre 2013 la généralisation des maisons de services publics, qui doivent atteindre un total de 1 000 d'ici 2017.

En clôture du Congrès des Maires, le 19 novembre 2013, le Premier ministre Jean-Marc AYRAULT a confirmé cette volonté de créer 1 000 maisons de services publics et de les financer : *« Il faut aussi penser aux territoires les moins denses, là où les services publics sont en repli. La mutualisation est, pour eux, un outil pertinent, et nombre d'entre vous me le disent. J'ai donc décidé de financer, d'ici 2017, 1 000 maisons de services publics, contre 320 aujourd'hui. Un fonds sera créé dès 2014, doté à terme de 35 millions par an, ce qui correspond à 50 % des coûts de fonctionnement du réseau. C'est un engagement que l'État doit prendre : celui de rester présent sur le territoire. Ce que je veux, ce sont des agents présents physiquement sur le terrain, à l'écoute des réalités. »*

Votre rapporteur considère que si la permanence de l'action publique et la parole d'un Premier ministre devant les Maires de France ont un sens, il convient alors de conserver le cap donné et d'accélérer la cadence.

E. IL EST PARTICULIÈREMENT INTÉRESSANT DE CROISER LA PRÉSENCE POSTALE ACTUELLE AVEC LE RÉSEAU DES MAISONS DE SERVICES PUBLICS (MSP)

On compte 332 points de contact de La Poste parmi les 312 communes équipées d'une MSP.

Il est particulièrement intéressant de croiser la présence postale actuelle avec le réseau des maisons de services publics (MSP).

Sur les 312 communes desservies par une MSP :

- 269 communes offrent une présence postale de type Bureau ;
- 42 accueillent une Agence Postale ;
- 7 accueillent un Relais Poste ;
- 7 communes n'ont pas de présence postale physique.

Il y a aujourd'hui 202 maisons de services publics qui sont implantées dans des communes rurales. On compte 207 points de contact La Poste sur ces communes.

Sur les 202 communes desservies par une MSP :

- 7 communes n’ont pas de présence postale physique ;
- 37 accueillent une ou plusieurs Agences Postales (40 AP) ;
- 4 accueillent un Relais Poste ;
- 160 communes offrent une présence postale de type Bureau (163 bureaux de poste), dont 44 bureaux à faible activité.

Cependant, la présence physique sur la commune d’une agence postale communale ne signifie pas que l’agence postale fait partie de la maison de services publics.

La situation invite désormais à développer un nouveau modèle plus volontariste au profit des populations : il est possible de faire mieux et moins cher

La question qui se pose est prospective donc politique : Quelles formes peuvent prendre les services au public au plus près des usagers ?

CHAPITRE III : LA POSTE : ULTIME RÉSEAU DE PROXIMITÉ DE L'ENTREPRISE LA PLUS TERRITORIALISÉE

Dans le rapport de mission « Gestion dynamique du spectre pour l'innovation et la croissance »⁽¹⁾, Joëlle TOLEDANO, Membre du Conseil d'Administration de l'Agence Nationale des Fréquences et ancien Membre du Collège de l'ARCEP, précise que la numérisation modifie les chaînes de valeur au plus profond de l'économie française, avec un transfert considérable vers les acteurs émergents. D'où l'attention nouvelle du politique portée sur la gestion du spectre de fréquences sur la base de ces nouvelles perspectives.

À cet égard, le rapport parlementaire de la députée du Finistère Corinne ERHEL et de la députée de l'Eure-et-Loir Laure de LA RAUDIÈRE portant sur « Le développement de l'économie numérique française »⁽²⁾ insiste bien sur les nombreux secteurs impactés en particulier dans la distribution au sens large, le transport, les transactions...

A. DANS UN CONTEXTE DE TRANSFORMATION NUMÉRIQUE, LA POSTE ACCÉLÈRE LA MUTATION DE SON MODÈLE D'AFFAIRES

1. La Poste poursuit son développement avec succès dans La Banque Postale et le Colis

Le Groupe La Poste est pleinement en concurrence sur tous ces marchés, c'est une réalité.

Deux marchés se distinguent par leur dynamisme économique et leur positionnement : la Banque et le Colis.

• Créée le 1^{er} janvier 2006, par la loi du 20 mai 2005, La Banque Postale a rapidement développé sa gamme sur tous les segments de clientèle : particuliers, professionnels, entreprises et collectivités locales.

Le plan stratégique du Groupe La Poste prévoit le déploiement de 2 000 conseillers supplémentaires (clients patrimoniaux et professionnels). La Banque Postale vise une progression de 3,3 % en moyenne annuelle de son chiffre d'affaires pour atteindre 7 milliards d'euros de Produit Net Bancaire en 2020. Avec ce développement commercial et la maîtrise des charges et des risques, La Banque Postale a un objectif de résultat d'exploitation de 1,5 milliard d'euros à l'horizon 2020.

La Banque Postale est déjà à ce jour le deuxième prêteur des collectivités territoriales.

(1) Une gestion dynamique du spectre pour l'innovation et la croissance, Joëlle Toledano, 31 mars 2014.

(2) Rapport d'information n° 1936, 14 mai 2014.

- Le Colis est présent en France à travers son opérateur interne Coliposte (B2C sur un marché dominé par les commandes sur internet et la vente à distance), Chronopost (B2B sur un marché positionné sur les livraisons Express en J+1) et Exapaq (B2B sur un marché positionné sur les livraisons rapides en J+2).

Si Coliposte a rejoint la Branche Services Courrier Colis, Chronopost et Exapaq sont des filiales de la holding GeoPost.

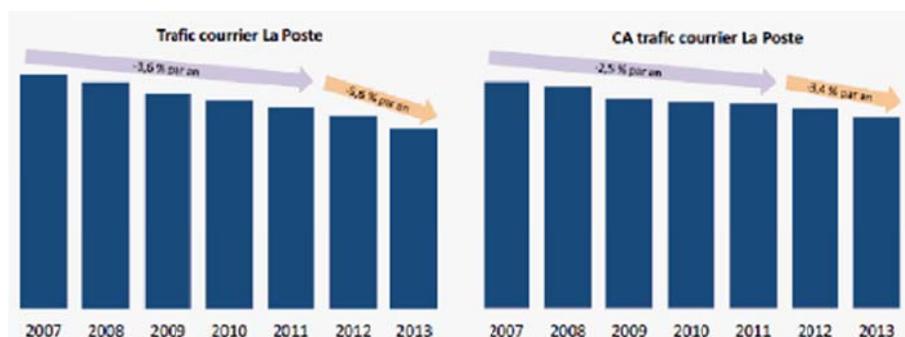
Fort de la croissance dynamique des échanges mondialisés et du e-commerce, GeoPost envisage d'ici 2020 une progression moyenne de 6,6 % par an pour atteindre 7 milliards d'euros de volume d'affaires pour 540 millions d'euros de résultat d'exploitation d'ici 2020 (Plan stratégique du Groupe La Poste). GeoPost est présent dans le monde entier et a développé des offres nouvelles basées sur la prédictibilité de la livraison, la multiplication des points de livraison et le développement d'un réseau d'automates de livraison.

2. La Poste enregistre concomitamment une baisse de volumes de courrier et une diminution des visites au guichet

- L'évolution des volumes du courrier est constante, mais à la baisse

Après des dizaines d'années de croissance et des années de stagnation autour des années 2000, les graphiques ci-dessus sont tout à fait nouveaux : en effet, la décroissance est récente dans la longue l'histoire de La Poste et son accélération l'est encore plus.

« Tous les ans, au 1^{er} janvier, nous savons que 600 à 700 millions d'euros de chiffres d'affaires vont disparaître, c'est-à-dire presque l'équivalent de la marge de notre groupe », indique Nicolas ROUTIER dans un entretien à l'ARCEP de décembre 2014.



Source : ARCEP – CA = Chiffre d’Affaires

L'historique, la situation actuelle, la tendance, la réversibilité improbable de cette situation permettent de poser un constat clair : La Poste doit se transformer rapidement pour compenser l'affaiblissement engagé des volumes courrier.

- Les bureaux de poste voient concomitamment leur fréquentation baisser

S'agissant des visites aux bureaux de Poste la députée Michèle BONNETON⁽¹⁾ indique que : « forte de ses 10 000 points de contact en milieu rural, dont 3 400 bureaux, La Poste propose de transformer un certain nombre de ses agences en maisons de services publics. Il ne faudrait pas toutefois que des fermetures prématurées de bureaux compromettent la création de maisons de services publics. Cependant, sans changer les horaires d'ouverture ces trois dernières années, la baisse de fréquentation moyenne a été de 7 % par an. Il s'agit donc d'une évolution à long terme. »

Il est à noter, en particulier, que sur les 32 000 communes de moins de 2 000 habitants se trouve plus de la moitié des points de contact du réseau postal (10 190 sur 17 052). Ils desservent 18 millions d'habitants.

3. La Poste renforce son ancrage territorial par la confiance qu'elle inspire dans un environnement économique en évolution

L'évolution de la présence postale territoriale s'est déroulée dans un souci de concertation entre le management de l'entreprise, les élus locaux et les salariés.

Depuis 2002, les Commissions Départementales de Présence Postale Territoriale (CDPPT) ont été réunies régulièrement pour expliquer non seulement la nécessaire performance économique du Groupe La Poste, mais encore pour faire converger les intérêts des différentes parties prenantes.

Les CDPPT sont unanimement reconnues dans leur rôle de courroie de transmission entre le management de l'entreprise et les parties prenantes territoriales. Ces mêmes CDPPT sont devenues un modèle de concertation territoriale.

Sur la même période, les commissions départementales de service public issues de la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire ont été maintenues par le décret n° 2006-1410 du 21 novembre 2006 relatif à la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics.

Elles comprennent, dans la limite de 28 membres, des représentants élus du département, des communes et de leurs groupements, dont le président du conseil général et le président de l'association des maires la plus représentative du département ; des représentants des entreprises et organismes publics en charge d'un service public ; des représentants des services de l'État présents dans le département ; des représentants d'associations d'usagers et d'associations assurant des missions de service public ou d'intérêt général ; des personnalités qualifiées.

Elles sont présidées par le représentant de l'État dans le département.

(1) Rapport précité.

Ces commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics existent donc toujours, mais sont extrêmement peu identifiées, ne jouant plus qu'un rôle minime, puisqu'elles ont perdu le rôle de préconisation que leur accordait la présence du schéma départemental d'accès aux services (suppression par décret n° 2006-1410 du 21 novembre 2006).

PROPOSITION : Fort d'une expérience de près de 7 500 partenariats réussis avec les communes, votre rapporteur souhaite conforter ce modèle solide de concertation liée à la présence territoriale.

Les CDPPT ont fait leurs preuves. Il sera envisageable d'élargir leur champ de compétences à d'autres domaines de la vie administrative sur les territoires.

Logiquement, la Commission Supérieure du Service Public des Postes et des Communications Électroniques pourrait alors elle-même évoluer et ses missions être élargies.

B. LA MISSION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA POSTE EST RECONNUE COMME UN SERVICE D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL (SIEG) PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Les services d'intérêt économique général (SIEG) sont des services de nature économique soumis à des obligations de service public dans le cadre d'une mission particulière d'intérêt général dans les domaines de la santé, du logement social, des entreprises de réseaux (eau, assainissement...), de la culture... Ces SIEG peuvent être fournis directement par des collectivités publiques mais aussi par des entreprises, publiques ou privées, mandatées à cet effet.

Le traité de Lisbonne a souligné l'importance des SIEG en son article 14 et dans le cadre du nouveau protocole n° 26 annexé au Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne. En vertu du principe de subsidiarité, les États membres sont libres de créer et d'organiser leurs SIEG.

Une compensation financière peut être octroyée aux entreprises chargées de la gestion d'un SIEG, en contrepartie des obligations de service public mises à leur charge, dès lors que cette compensation est nécessaire et proportionnée à la réalisation de la mission particulière d'intérêt général et à la viabilité économique du SIEG.

Sur cette base, le juge communautaire vérifie la nécessité et la proportionnalité des dérogations accordées en faveur des entreprises chargées d'un SIEG. En pratique, c'est la correction d'une défaillance du marché qui justifie, le plus souvent, l'application aux entreprises chargées de SIEG de dérogations aux règles communautaires de la concurrence.

1. Les contrats État-La Poste successifs ont conforté La Poste dans ses missions de service universel et d'aménagement du territoire

Précisément, depuis les lois de 1990, et au cours des contrats État-La Poste successifs, l'action de l'entreprise a été confortée dans sa mission de service public, qui se traduit en droit de l'Union Européenne par un Service d'Intérêt Économique et Général.

On peut même indiquer en réalité que toute l'histoire de l'entreprise s'est façonnée dans l'exercice des missions de service universel du courrier et du colis, dans le transport et la distribution de la presse, dans le développement de l'accessibilité bancaire des personnes les plus démunies et dans l'aménagement du territoire.

Chacune de ses missions de service public repose sur un modèle économique distinct, mais toutes sont contractualisées avec l'État, en particulier dans le cadre du contrat d'entreprise renouvelé le 1^{er} juillet 2013 pour les années 2013 à 2017.

Celui-ci prévoit explicitement qu'en complément du parfait exercice de chacune de ses missions de service public et au titre de ses engagements citoyens, La Poste contribue au développement des politiques d'intérêt général. **C'est à ce titre que la Modernisation de l'Action Publique a été identifiée comme un domaine d'action prioritaire.**

2. La Commission Européenne a statué sur le rôle de La Poste sur les territoires

Le 26 mai dernier la Commission Européenne s'est prononcée sur deux mesures de compensation concernant les missions de service public que La Poste exerçait : la présence territoriale et la distribution de la presse.

Les aides d'État ont été approuvées par la Commission comme mesures de compensation pour la poste française, eu égard aux missions qu'elle remplissait.

Dans son examen, la Commission Européenne a considéré que La Poste assurait une haute densité de services postaux et s'y était résolument engagée sur la période 2013-2017, en cohérence avec les règles européennes sur les aides d'État.

Joaquín ALMUNIA, Vice-président de la Commission en charge de la politique de concurrence, avait déclaré à cette occasion : *« La décision d'aujourd'hui permettra à La Poste de continuer à remplir son rôle économique et social fondamental et ses missions de service public importantes, sans fausser indûment la concurrence. »*

Au-delà de cette reconnaissance par la Commission Européenne, la quasi-totalité des pays de l'Union européenne a mis en place des dispositifs du même

type : services polyvalents destinés à faciliter les démarches et l'installation des PME en Italie, maisons de services publics thématiques (logement, protection sociale, etc.) en Belgique, regroupement des services de tous les ministères dans un même lieu en Irlande, accès Internet aux habitants des zones rurales en Hongrie...

La Commission a été convaincue que La Poste n'était pas surcompensée avec ces aides d'État, en particulier parce que le montant de l'indemnité ne couvre que partiellement les coûts nets des obligations de service public.

La mission territoriale de La Poste est sortie renforcée, au plus haut niveau de la pyramide normative du droit européen, par cette décision de la Commission Européenne.

C. LA POSTE : UN POINT FORT DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE

Les leviers de l'État sur les territoires sont ses services déconcentrés. Ils sont aussi dans les réseaux territoriaux des entreprises dont l'État est actionnaire, via l'Agence des Participations de l'État.

Si l'Agence des Participations de l'État est représentée es qualité au Conseil d'Administration de l'entreprise La Poste, il faut également rappeler quelques éléments de sa composition qui optimisent la pratique de la concertation territoriale ; il s'agit du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, de la Caisse des Dépôts et Consignations, et de l'Association des Maires de France.

L'État étant également l'actionnaire majoritaire de l'entreprise soit directement à 74 %, soit par le biais de la Caisse des Dépôts et Consignations à 26 %, il lui incombe naturellement de définir son orientation et son développement.

1. Seule entreprise publique avec une telle capillarité : après les mairies, La Poste est reconnue comme l'ultime réseau de proximité

• 36 000 mairies dont les moyens se mutualisent par l'intercommunalité constituent 36 000 points de référence sur tout le territoire, et ainsi 36 000 assurances pour les citoyens de trouver accueil et écoute.

La baisse des dotations globales de fonctionnement et l'absence de personnel communal dans les plus petites communes font du Maire et de ses adjoints des relais naturels entre les services publics et les concitoyens. La raréfaction des moyens a amené certains à considérer les élus eux-mêmes comme des agents de service public.

Côté engagement, les postiers forment une communauté professionnelle incomparable de plus de 3 500 élus postiers (qui se sont fait connaître auprès de

l'entreprise) qui exercent des fonctions électives dans des collectivités territoriales (mairies, conseils généraux, conseils régionaux) ; 414 d'entre eux se sont engagés dans la vie publique comme maires, en majorité dans des petites villes ou des communes rurales.

Il existe donc dans la structure de l'entreprise, et dans l'ADN de ses collaborateurs, une dimension toute particulière de l'engagement de service public. Les postiers prêtent d'ailleurs serment lorsqu'ils intègrent La Poste, comme le faisaient les fonctionnaires nouvellement intégrés.

• Dans son portefeuille de participation, l'Agence des Participations de l'État dispose de secteurs d'activité industriels et de services d'un très large spectre comme l'illustre à elle seule la page de couverture du rapport annuel.



Parmi ces entreprises, quelques-unes ont des réseaux exceptionnels, comme la SNCF, la RATP ou encore la Française des Jeux. Mais seule La Poste présente la singularité d'avoir un réseau encore plus développé avec un fort potentiel d'accueil du public pour mettre en œuvre des services aussi variés que la banque, le courrier, le colis, le numérique...

2. Les expérimentations en cours et le rôle majeur des facteurs

Depuis le rapport parlementaire « La Poste : le temps de la dernière chance »⁽¹⁾ du Sénateur Gérard LARCHER, alors membre de la Commission Supérieure du Service Public des Postes et des Communications Électroniques, présidée aujourd'hui par votre rapporteur, des pas de géant ont été faits dans la modernisation de l'outil industriel, dans l'offre bancaire ou dans la présence territoriale. Jean-Paul BAILLY, Président de La Poste de septembre 2002 à septembre 2013, a été le maître d'œuvre de cette modernisation avec une réussite certaine, tant dans les objectifs atteints que par la maîtrise du dialogue social et territorial.

La Poste s'est considérablement développée ces dernières années sur des modèles très complémentaires :

- par sa capacité d'innovation avec Digiposte et le coffre-fort numérique
- par acquisition externe à l'international et intégration pour GeoPost,
- par développement commercial de La Banque Postale
- par co-développement avec La Poste Mobile (opérateur virtuel de téléphonie mobile)

Paradoxalement, c'est la branche Courrier, le cœur de métier historique devient fragile.

Certes, les acquisitions externes dans les holdings Docapost ou Mediapost ont permis à la branche Courrier de se développer. Mais, sur son service de base, toutes les options liées à la traçabilité, à la personnalisation, aux choix des délais, au développement durable ont révélé une certaine limite.

L'effet défensif escompté des acquisitions externes est avéré, mais le ralentissement des volumes courrier se poursuit. Les clients assimilent cependant les services et les options liés au courrier à des facilités, comme on allume la lumière ou on ouvre un robinet d'eau. Cet effet a naturellement été amplifié avec l'apparition de l'information de qualité, immédiate et gratuite de l'internet mobile.

C'est pourquoi, La Poste a engagé depuis des années des expérimentations visant à développer du chiffre d'affaires additionnel pour compenser la baisse des volumes du courrier généré par les entreprises (dématérialisation, réduction de dépenses, argument développement durable sur le papier ...).

S'agissant de la branche Courrier, le chiffre d'affaires additionnel est très faible et peu d'expérimentations (portage de plateaux-repas, de médicaments, de livres, relevage d'informations, ...) sont devenues des réussites commerciales.

(1) Rapport d'information n° 344 (2002-2003) de M. Gérard Larcher, 11 juin 2003.

On peut cependant citer Recygo qui tire son épingle du jeu avec le déploiement d'une offre réellement nouvelle générant un chiffre d'affaires significatif. Pensée comme utilisation de véhicule des facteurs en retour à vide, Recygo commercialise la collecte de papier à recycler dans les entreprises. En 2014, l'offre Recygo aura généré un peu moins de dix millions d'euros de chiffre d'affaires additionnel. L'objectif de La Poste étant d'élargir l'offre à d'autres produits (téléphones portables, cartons, textiles...) dans un contexte de transition énergétique, d'éco-mobilité et d'économie sociale et solidaire.

La force des nouvelles expérimentations de la Branche Service Courrier Colis réside dans le réseau de ses facteurs.

3. Un nécessaire changement de paradigme à opérer

L'ère numérique ouvre de multiples champs d'investigation pour simplifier le parcours du citoyen dans ses démarches administratives courantes. Tiers de confiance, La Poste plaide pour la constitution d'un « trousseau numérique » de base, accessible à tous les citoyens, permettant de leur procurer un bouquet de services leur facilitant la vie au quotidien.

Avec ses différents canaux, La Poste peut proposer une liberté de choix pour constituer un dossier administratif courant et pour délivrer des actes probants. Elle est aussi en mesure de faire progresser la transparence de l'action publique et la participation citoyenne.

Cette solution multicanale peut permettre de porter des services pour le compte de l'État et du secteur public local qui peut aussi y trouver de l'intérêt. Cette ouverture des réseaux postaux à des tiers serait une évolution majeure qui pourrait s'inscrire dans le cadre d'une adaptation des missions de service public confiées par la loi de 2010.

Le bureau de poste n'est pas à considérer comme le lieu exclusif de distribution des produits de La Poste, on trouve déjà des produits du Courrier dans des réseaux partenaires (supermarchés, buralistes,...).

Entendus par votre rapporteur, les représentants de La Poste ont présenté plusieurs projets significatifs pouvant être soumis rapidement aux pouvoirs publics.

La Poste souhaite aussi être un acteur actif de la modernisation de l'action publique sachant que l'entreprise est d'ores et déjà prestataire de services publics, activité qui représente 5 % de son chiffre d'affaires.

CHAPITRE IV : LES LEVIERS D'ACTION RÉSIDENT DANS UN DÉPLOIEMENT NOUVEAU DE LA DIMENSION TERRITORIALE DE LA POSTE. LES TROIS FORCES DU RÉSEAU : L'HUMAIN, L'IMMOBILIER ET LE NUMÉRIQUE SERONT CONFORTÉES ET SERONT LES SUPPORTS DE LA NOUVELLE GÉNÉRATION DE MAISONS DE SERVICES PUBLICS

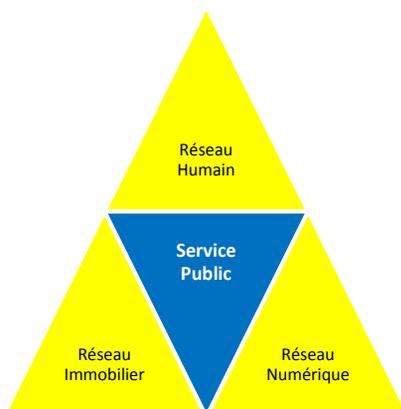
• Pour assurer à l'ensemble de la population des services de qualité, La Poste s'appuie sur 3 réseaux complémentaires :

– **un réseau humain, notamment celui des facteurs** qui, chaque jour, desservent l'ensemble des points de distribution postale (les boîtes aux lettres au domicile des particuliers), ce qui permet un maillage du territoire qui n'a pas d'équivalent ;

– **un réseau immobilier (en propriété ou en location) de points de contact** dont le nombre minimum est inscrit dans la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, complétée par la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales. Ce réseau répond à une norme d'accessibilité, mais constitue également un réseau de back-office support de toutes les opérations en bureau ;

– **un réseau numérique sécurisé multicanal** (points de contacts, internet, facteurs qui seront tous équipés à fin 2015 en terminaux numériques connectés) accessible à partir des points de contact de La Poste ou bien chez soi, à domicile.

Ces trois réseaux interagissent de sorte que, par exemple, la collecte et remise de courrier coïncident désormais avec la collecte et remise d'informations.



• Dans « La souveraineté numérique », Stock 2014, Pierre BELLANGER, mythique fondateur de Skyrock, part du postulat simple qu'internet n'est pas venu s'ajouter au monde que l'on connaissait, mais qu'il vient le remplacer. Il cite La Poste à plusieurs reprises comme une force extraordinaire dans une imbrication de réseaux et de logiciels. La Poste est selon l'auteur un puissant outil combinant les données personnelles et la logistique dans ce qu'elle a de plus puissant : sa capacité à joindre chaque individu où qu'il se trouve.

Paul-Marie CHAVANNE, Président de GeoPost, a d'ailleurs saisi cette opportunité depuis quelques années en développant Pick-Up Service (réseau de points de contact) et en lançant l'innovation de la consigne automatique qui s'installe maintenant au cœur des villes, l'un des derniers en date étant à la station Invalides à proximité de l'Assemblée Nationale. Chaque Français pourra recevoir son colis où il le souhaite : chez lui, au bureau de poste, dans un relais Colis commerçant ou sur son trajet quotidien (réseau de consigne automatique).

• Dans son rapport intitulé « La transformation numérique de l'économie » remis à Axelle LEMAIRE, Secrétaire d'État en charge du Numérique, le 7 novembre 2014, Philippe LEMOINE a mis en avant 9 projets emblématiques dont plusieurs méritent d'être relayés à l'Assemblée Nationale par votre rapporteur :

- un réseau d'innovation territoriale dans les services de proximité ;
- des applications d'aide à l'emploi à partir des données de Pôle emploi et de ses partenaires ;
- une plateforme de mobilité pour favoriser la mobilité entre les trois fonctions publiques ;
- un « *green button* à la française » afin d'améliorer la maîtrise des consommations, lutter contre la précarité énergétique et offrir de nouveaux produits et services de gestion de l'énergie.

Lors de sa présentation au Ministère, Philippe LEMOINE a fait référence à La Poste, pour son aide logistique, pour la connaissance qu'il en avait acquise au sein de son Conseil d'Administration, mais également par le foisonnement d'idées nouvelles qui en émergeait.

Votre rapporteur pense qu'il est temps maintenant de passer des intuitions et des réflexions percutantes de Philippe LEMOINE à une mise en œuvre efficace et rapide dans les faits au service de tous. C'est cette transformation concrète, visible partout, qui renforcera la cohérence entre le discours, les annonces et les actes et qui rendra une part de confiance au citoyen consommateur contribuable dans l'efficacité de l'action publique. Voyons comment !

A. SERVICE PUBLIC, SERVICE UNIVERSEL OU AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, LE RÉSEAU DES POINTS DE CONTACT RESTE L'ANCRAGE TERRITORIAL DE BASE DE LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE APRÈS LES MAIRIES

La DATAR dans son rapport d'avril 2012 consacré aux « Espaces mutualisés de services au public » considère que *« la prise en compte de l'existant en termes de lieux de services au public semble un prérequis important avant de décider de la création d'un nouvel espace sur un territoire rural. La question de combinaison de plusieurs types d'espaces pourrait être approfondie avec les acteurs de terrain et les opérateurs afin de confirmer leur nécessité ou leur faisabilité »*.

1. Les bureaux de poste sont un creuset idéal de mutualisation de service public en territoire

Le contexte budgétaire des collectivités locales, d'une part, et la hausse du coût de traitement des prestations sociales, de l'autre, font émerger naturellement un rapprochement par mutualisation des services.

Lors de son départ de l'ARCEP, son Président Jean-Ludovic SILICANI, fait partager sa hauteur de vue sur le sujet devant un parterre de décideurs du secteur réuni à La Sorbonne le 18 décembre 2014. Rappelons que, dès 1997, alors qu'il était commissaire à la réforme de l'État, il avait fait élaborer le statut qui figure dans la loi sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations du 12 avril 2000.

« La Poste pourrait devenir le grand opérateur des services publics présent sur l'ensemble du territoire et héberger, physiquement ou virtuellement, les maisons de services publics. Ce pourrait être un moyen de maintenir une proximité d'accès à de multiples services d'intérêt général relevant de l'État ou d'autres acteurs, tout en étant économe des deniers publics. Le cadre juridique existe donc ; utilisons-le. »

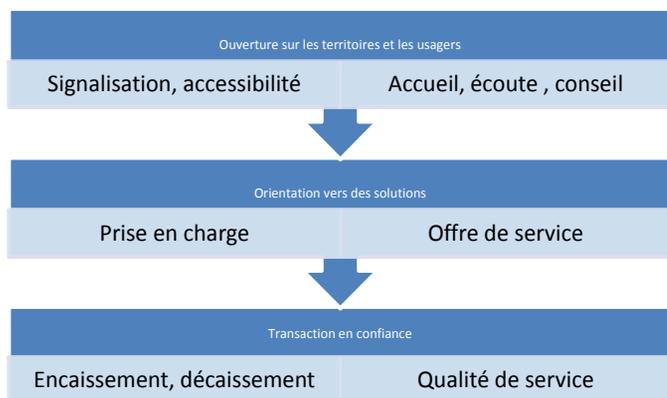
Votre rapporteur fait totalement sienne cette analyse ; le bon sens et le pragmatisme peuvent s'appuyer sur ce cadre juridique sans qu'il soit besoin d'ajouter de la norme (label, cahier des charges) dans l'élaboration de la nouvelle génération de maisons de services publics.

Les bureaux de poste sont un lieu de rencontre, d'échanges et de service

Aujourd'hui, par des conventions de services entre ses branches, le Réseau des bureaux de poste distribue des services du Courrier, du Colis et de La Banque Postale. Ces produits et services ont chacun leurs complexités et leurs spécificités.

Ces services sont opérés sur tout le territoire, dans les mêmes conditions et avec le même niveau de qualité de service, tel que l'a défini le législateur dans le cadre de missions de service public universel.

Pour chacune de ses banches, le Groupe La Poste a historiquement confié aux bureaux de poste des missions qui présentent des caractéristiques communes :



Par son universalité sur le territoire, La Poste peut accueillir et déployer d'autres services en minimisant les coûts supplémentaires ; les infrastructures immobilières, les réseaux de fluides et d'énergie, les réseaux de communication et le mobilier de bureau sont déjà en place.

La Poste bénéficie d'un capital confiance avéré, d'une identité visuelle incomparable et d'un accès facilité à l'ensemble de la population, en zone rurale mais également en zone urbaine sensible.

La capacité des guichetiers à répondre professionnellement à une grande palette de sollicitations est réelle.

La Poste constitue un atout pour gérer parfaitement des activités de service différentes et pourrait tout à fait trouver sa traduction dans la complémentarité d'un réseau de service public.

PROPOSITION : Capitaliser sur le savoir-faire de La Poste dans ses relations territoriales pour adosser des maisons de services publics aux bureaux de poste en proposant immédiatement une dizaine par département, en contribution directe à la modernisation de l'action publique portée par le Secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification.

2. Les bureaux de poste ont la capacité d'accueillir de nouvelles offres publiques

- Le bureau de poste est un réceptacle naturel du service public

Fort de ses acquis historiques, le bureau de poste est certainement, après les mairies, le lieu le plus indiqué pour réaliser des opérations dont l'accessibilité est aujourd'hui dépendante d'un déplacement vers une préfecture ou une sous-préfecture.

L'identification, le service et la transaction seront d'autant plus facilités que La Poste accélérera la mise en force de ses trois réseaux : humain, immobilier et numérique. À ce titre, la connectivité du facteur avec l'ensemble du réseau postal sera une force déterminante depuis la collecte des données jusqu'au service à domicile.

La maîtrise des transactions financières contre services de confiance, en encaissement ou en décaissement, pourrait être étendue à tout réseau public nécessitant une intermédiation au plus près des populations.

L'expérimentation « Plus de services au public » lancée, en 2010 dans 22 départements, repose sur un accord signé entre l'État et 9 grands opérateurs nationaux de services : La Poste, EDF, GDF-Suez, Pôle emploi, la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, la Caisse Nationale des Allocations Familiales, la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse et la Mutuelle Sociale Agricole.

Le Rapport de Carole DELGA et Pierre MOREL-À-L'HUISSIER 2013 déjà cité avait déjà identifié la nécessité de s'adosser sur des réseaux existants : *« Une politique volontariste et moderne d'amélioration de l'accessibilité des services au public implique de s'appuyer sur les réseaux existants afin de diversifier l'offre dans les territoires fragiles. En effet, plutôt que l'accumulation de structures nouvelles et souvent coûteuses, les pouvoirs publics auraient tout intérêt à valoriser le savoir-faire et la présence territoriale des différents réseaux de professionnels qui quadrillent le territoire national. »*

À ce titre, La Poste pourrait devenir un synonyme de facilitation des contacts entre les usagers et les administrations et réseaux publics en territoire. Dès lors, il sera possible de dépasser le qualificatif générique d'animateur, souvent employé dans les expérimentations, et de déboucher sur le recours à un véritable employé assermenté.

Le réseau des 17 052 points de contact du réseau postal permet à 96,7 % de la population de se trouver à moins de 5 km en voiture ou à moins de 20 minutes. Les Français bénéficient d'un très haut niveau d'accessibilité en comparaison de leurs voisins européens.

Les parties prenantes dont le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires et les grands opérateurs que sont EDF, GDF SUEZ, la SNCF, Pôle emploi, la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, la Caisse Nationale d'Assurance Familiale, la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, et la Mutualité Sociale Agricole, ont déjà établi une base de cahier des charges évoquant plages horaires d'ouverture, surface, formation du personnel, équipement...

Votre rapporteur propose de clarifier l'offre actuelle telle qu'étudiée plus haut en demandant à La Poste de l'accueillir dans ses bureaux de poste, participant ainsi de fait, au cofinancement de cette nouvelle forme de service public décentralisée.

L'avantage de cette solution permet de généraliser un programme de maisons de service public en s'appuyant sur une base forte déjà existante.

En outre, la contribution de l'État baisserait en proportion de l'arrivée de partenaires nouveaux, dans un modèle contractuel à définir entre La Poste et ses partenaires, comme c'est déjà le cas avec les autres formes de présence postale.

Dans une période de grande contrainte budgétaire, les deux grands gagnants seraient les citoyens qui verraient les conditions de leur accès aux services améliorées et l'État par une mutualisation accrue.

Les citoyens ont le droit à une plus grande proximité avec leurs services publics.

L'État a le devoir de saisir cette opportunité.

- Les conditions du financement des maisons de services publics.

Des analyses précédentes, il ressort que plusieurs rapports ont déjà évalué le coût des maisons de services publics :

– 70 000 euros par an (Carole DELGA et Pierre MOREL-A-L'HUISSIER) ;

– 70 000 euros par an avec création d'un fonds dédié (Jean-Marc AYRAULT) ;

– 40 000 à 150 000 euros par an d'après les études du CGET (Rapport VERTONE) ;

– 70 000 euros selon La Poste avec 2 employés à temps plein.

Sur les 3 400 bureaux de poste des communes de moins de 2 000 habitants, La Poste estime à 2 000 le nombre de bureaux dont la mutualisation serait nécessaire pour pérenniser la présence sans qu'il soit besoin de transformer ces bureaux en Agence Postale ou en Relais Poste.

Des auditions que votre rapporteur a eues avec les dirigeants du Groupe La Poste, 1 200 bureaux auraient le potentiel pour être transformés en bureaux de poste maisons de services publics partagés.

Certains, à plus faible amplitude horaire d'ouverture au public, seraient transformés en bureaux facteur-guichetier.

D'autres encore, le seraient en relais de l'Économie Sociale et Solidaire, secteur dans lequel Le Groupe est déjà très engagé ne serait-ce que par son volume d'achats auprès du secteur adapté et protégé.

Votre rapporteur indique que la cible n'est pas le bureau de poste à dimension commerciale significative mais la structure plus petite d'un à trois employés à temps plein.

À l'occasion des auditions réalisées, les dirigeants de La Poste ont présenté à votre rapporteur des simulations financières permettant à l'État d'économiser jusqu'à 25 % des coûts actuels des maisons de services publics. Dans le modèle actuel, l'État apporte 75 % du financement et les collectivités 25 %. Dans le modèle envisagé, la part des opérateurs pourrait représenter jusqu'à 25 %.

Votre rapporteur souligne l'importance de considérer **le cas des communes en situation de fragilité au regard de la présence des services publics** sur leur territoire et dans leur environnement immédiat.

Et c'est bien le cas des communes disposant d'une présence postale qui est à étudier en particulier. Soit parce que la commune est déjà en demande d'une maison de services publics, soit parce que La Poste peut mettre à disposition un bureau de son réseau. Dans ce cas, le personnel est composé d'agents de La Poste.

La Poste propose alors de partager les charges d'un bureau, de fluides, de réseaux, d'énergie et de personnel sur la base de 32 000 euros, qui représenteraient la moitié de la charge de ces bureaux à faible activité.

La Poste considère que 50 % des 32 000 euros restant pourraient être pris en charge par les collectivités locales, 25 % par l'État et 25 % pour les opérateurs intéressés.

Pour les opérateurs intéressés, la Direction Générale de La Poste que votre rapporteur a rencontré à plusieurs reprises, indique qu'il s'agirait alors de quelques centaines voire dizaines d'euros par mois pour bénéficier du réseau postal.

L'équation posée est simple : $32\,000 \times 0,25 / 12 = 667$ euros par mois pour un seul opérateur ; 333 euros pour deux opérateurs, 223 euros pour trois et 110 euros pour six opérateurs intéressés.

- Les conditions de la mise en œuvre

Un certain nombre de bureaux pourrait évoluer rapidement en maisons de service public, rien n'empêchant également certains bureaux de devenir bureau facteur guichetier, en fonction de la capacité d'évolution des personnels.

Le statut de bureau de poste pourrait être maintenu avec deux nouvelles formes :

- maisons de services publics pour une amplitude horaire autour de 24 heures d'ouverture ;

- bureaux facteur guichetier pour une amplitude horaire autour de 15 heures.

Les éléments à prendre en compte dans la modélisation sont l'évolution démographique de la commune, le volume hebdomadaire d'ouverture du point de contact, sa fréquentation moyenne mais également l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite.

L'environnement des bureaux doit être également considéré : rural, urbain, touristique...

PROPOSITION : Il appartient à l'Observatoire National de la Présence Postale de se saisir dès que possible de cette nouvelle opportunité.

Les Commissions Départementales de Présence Postale Territoriale sont alors légitimes par leur composition. Elles sont qualifiées pour faire les propositions les plus justes. Elles sont, de plus, confortées par leur expertise territoriale.

- Le bureau de poste : utile à tous les publics

Dans les 32 000 communes rurales du pays (< 2 000 hab. agglomérés), La Poste dispose d'environ 10 000 points de contact, parmi lesquels on recense plus de 3 000 bureaux de poste.

Sans être exhaustif voici les services qui pourraient être mutualisés, à tout le moins partagés, par la force du réseau des bureaux de poste :

Accueil de premier niveau pour des opérateurs fortement sollicités :

Certains opérateurs sont fortement sollicités par le public pour obtenir des renseignements ou transmettre des informations qui relèvent d'un accueil de premier niveau de repenser l'architecture de leur présence territoriale.

Processus électoral : recensement de population et gestion des procurations :

Par son maillage territorial, La Poste a vocation à accompagner les collectivités territoriales à se moderniser à moindre coût.

Aujourd'hui, la distribution papier de la propagande électorale représente 40 à 50 millions d'euros par an. Dans un contexte marqué par une baisse tendancielle de la participation aux élections, c'est tout le processus électoral qui pourrait être amélioré dans l'objectif d'améliorer son efficacité. La Poste pourrait ainsi renforcer sa contribution à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une réforme du processus électoral dans son ensemble, en optimisant la gestion des scrutins dans les domaines suivants :

- remise physique ou dématérialisée de carte d'électeur ;
- centralisation du matériel électoral (physique ou numérique) ;
- gestion des procurations.

Par exemple, si la préoccupation de l'État se portait sur la réduction du nombre de citoyens non-inscrits ou mal inscrits qui semble être une des causes de l'abstentionnisme (cf. étude de Braconnier, Dormagen, Gabalda, Niel 2014), La Poste pourrait être mobilisée de plusieurs manières :

– un dispositif d'incitation à l'inscription sur les listes électorales pourrait être conçu, fondé sur l'envoi systématique à toute personne venant d'emménager d'un message lui rappelant les formalités à accomplir pour s'inscrire sur les listes électorales. La Poste pourrait activer cet envoi sur la base du fichier des changements d'adresse.

– de façon plus volontariste, une radiation systématique pourrait intervenir lors du changement d'adresse. Il appartiendrait à La Poste sur la base de son fichier de changement d'adresse d'informer la mairie de la commune quittée du déménagement de l'électeur.

Remise de documents officiels :

Le réseau permettrait la délivrance des certificats de non-gage et la constitution des dossiers d'immatriculation des véhicules qui est aujourd'hui effectuée aux guichets des préfectures et de certaines sous-préfectures par un intermédiaire agréé (garage automobile) et par courrier.

En élargissant la démarche, La Poste deviendrait ainsi un facilitateur de gestion des attentes dans les services des villes préfectures et sous-préfectures, tout en évitant des déplacements aux usagers, synonymes de coûts et de perte de temps liés aux transports.

Des solutions entre particuliers sont désormais développées sur internet et La Poste pourrait se positionner rapidement sur ce créneau.

Poste Italianae a déjà développé ce service depuis plusieurs années en lien avec les administrations publiques locales. PosteGov a été créé à cet effet entre la poste italienne et le gouvernement. Ainsi 14 000 bureaux de poste ont permis de rapprocher les administrations des citoyens.

Sûreté – brigades de gendarmerie :

Certaines tâches pourraient être réalisées en bureau de poste par des personnels de la gendarmerie (dépôt de main courante...). Les contacts en cours entre La Poste et la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale pourraient être renforcés et débouchés rapidement par une convention sur une centaine de bureaux de poste qui pourraient dans un premier temps tester ce dispositif.

PROPOSITION : Confier à La Poste des missions régaliennes de premier niveau touchant à l'identité, à la remise de document officiel, au processus électoral, en contribution aux services de santé, de secours et de sécurité

3. Les bureaux de poste représentent un formidable atout à valoriser auprès de réseaux privés

En cas de disponibilité de locaux et au-delà des heures d'ouverture, les espaces postaux pourraient être loués à des acteurs en recherche de proximité pour leur service. Il s'agit typiquement du cas des enseignements, qu'ils soient individuels comme les cours de soutien scolaire (public ou privé) ou bien collectifs comme les leçons de code pour le permis de conduire.

Bénéficier d'un local vaste, connecté, éclairé et chauffé, c'est permettre à des offres de service en réseau de se développer pour le plus grand bien des populations mais également aux mairies de pouvoir ajuster leur gestion immobilière ou leurs investissements par des conventions de prêts par exemple.

Votre rapporteur tient à préciser qu'il n'y a pas de contradiction entre la mutualisation des services publics, la valorisation d'un réseau public et son attractivité pour l'économie du secteur privé. Au contraire, valoriser à son juste niveau l'attrait que représente un maillage territorial tel que celui de La Poste, c'est offrir de nouvelles perspectives de service dans un cadre vertueux.

B. AUJOURD'HUI AU DOMICILE DE TOUS, LORSQU'IL Y A DU COURRIER À DISTRIBUER, LES FACTEURS ÉMERGENT NATURELLEMENT COMME LA FORCE PROJETÉE D'UNE NOUVELLE FORME DE SERVICE PUBLIC

Depuis le facteur de « Jour de fête » de Jacques TATI en 1949 à celui de « Bienvenue chez les cht'is » de Dany BOON en 2008, la couleur, l'ordinateur, le portable et internet ont transformé le métier et les attentes.

France 5 dans sa publicité institutionnelle fêtant ses 20 ans indique tout simplement « Avant on communiquait par courrier... » en montrant une boîte aux lettres. Message assez direct, s'il en est, entre deux entreprises ayant le même actionnaire : l'État.

Le fait est que la distribution du courrier est en baisse, régulière et accélérée, comme on l'a vu plus haut et que l'attente vis-à-vis du facteur a changé ; comme si les Français avaient déjà anticipé que, dans un avenir relativement proche, il n'y aurait sans doute plus de courrier.

Les facteurs voient donc leur métier évoluer : capacité de signalement, éco-conduite, vélos et véhicules électriques, nouvel équipement Facteo, dont le

déploiement total est prévu pour fin 2015. Le smartphone va aussi révolutionner leur travail.

En Seine-et-Marne par exemple, et sur la base d'un questionnaire de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV), les facteurs ont rencontré des seniors pour savoir s'ils présentaient un état de fragilité.

Le cas des seniors nous touche tous, et nous touchera tous un jour. Votre rapporteur considère que La Poste qui joint un réseau humain au réseau numérique sécurisé est en mesure d'accroître significativement la gamme des offres de services à domicile.

1. Les offres de prolongement de La Poste en test : visites à domicile, remise de documents certifiés...

La Poste a mis en œuvre quelques offres nouvelles permettant des services innovants aux populations pour pallier la décroissance de son activité Courrier.

Parmi ces nouvelles offres on peut signaler :

- la visite de personnes (Cohesio) ;
- le portage (Porteo) ;
- l'installation d'équipement (Equipeo) ;
- l'administration à domicile (Facileo) ;
- la remise commentée d'un pli (explication par le facteur du contenu ou précisions particulières) ;
- la collecte de dossiers, données ou photos à domicile ;
- l'offre de relevé de compteurs ERDF et GRDF.

2. ...et les services publics territoriaux portés par les facteurs

Depuis très longtemps, La Poste communique sur son réseau exceptionnel de facteurs dont chacun reconnaît le dévouement et les qualités humaines. Très concrètement à part délivrer les services de La Poste, en particulier le courrier, dont on envisage mal la pérennité en mode industriel, **votre rapporteur pose clairement la question : « À quoi peut-on employer des facteurs avec peu ou pas de courrier ? »**. Une partie de la réponse est dans l'isolement croissant au plan géographique, sociale, familiale des populations.

Le facteur a toujours été managé par la productivité, la vitesse, le flux de courrier livré. Les réorganisations ne pouvant se faire à l'infini sur les distances parcourues, les foyers visités ou la durée des trajets, ne pourrions-nous pas justement profiter du temps libéré pour prendre davantage soin de celles et ceux qui en ont le plus besoin ?

- Le soutien des facteurs est reconnu dans les domaines de la lecture, de l'écriture et du numérique...

Les facteurs de La Poste aident au quotidien des personnes âgées, des personnes en difficulté avec la lecture ou l'écriture, des rétifs au numérique dans le quotidien.

Ce dévouement des facteurs est reconnu par tous.

Pourquoi ne pas en faire une vraie offre de service tout en valorisant et reconnaissant davantage le rôle quotidien du facteur dans ces domaines.

Combien de facteurs lisent les courriers et aident les habitants dans les réponses à apporter ? Combien de facteurs aident pour la lecture des ordonnances ? Combien de facteurs rédigent des chèques pour les personnes ne pouvant plus écrire ? Combien dépannent par une recherche internet ?

Pourquoi ne pas proposer sur le modèle de la visite programmée d'un temps consacré à une activité liée à la lecture, l'écriture ou au numérique. Le pays manque de relais de ce type, votre rapporteur le constate au quotidien dans le Lot.

- ... et dans la sécurité des habitants

Qui mieux que les postiers connaissent les lieux d'habitation, voire les habitudes de nos concitoyens ? Les médecins, les pompiers et la Gendarmerie Nationale.

La Poste pourrait développer davantage les relations entre ces réseaux pour :

- guider et faciliter l'accès rapide aux domiciles pour les secours ;

- renseigner sur des habitudes de vie du quotidien ;

- effectuer le dépôt de main courante directement dans les bureaux de poste (en présence de gendarmes).

S'agissant tout particulièrement des pompiers, la connaissance du facteur serait utile. Le signalement se fait déjà sur la base de la bonne volonté et de l'esprit citoyen des facteurs, il serait judicieux de formaliser la communication entre les facteurs et les pompiers. Cela permettrait d'économiser des déplacements et la mobilisation de pompiers à un endroit lorsqu'une urgence les appelle à l'autre extrémité de leur zone d'intervention. Il est à noter que les charges des Services Départementaux d'Incendie et de Secours sont réparties entre le Conseil Général et les communes ou intercommunalités.

3. ...doivent déboucher sur des offres résolument nouvelles à développer au service de tous

- dans le domaine du matériel médical ou en soutien du secteur paramédical,

Pour les mêmes raisons, sur un marché en pleine expansion, les entreprises ou associations œuvrant dans la santé à domicile se déplacent dans les endroits les plus reculés pour soigner nos concitoyens.

Lorsqu'il n'y a pas de soin particulier, pourquoi ne pas mutualiser les déplacements en utilisant le réseau des facteurs pour enlever ou déposer du matériel médical ou paramédical : éléments de fauteuil roulant, béquilles, déambulateurs, matériel de télé-présence, retour d'appareil d'enregistrement du sommeil...

- dans la silver économie,

Les facteurs passent quotidiennement devant le domicile de tous les Français : à Vigeois, à Carluçet, à Courville-sur-Eure... Ils s'y arrêtent quand ils ont du courrier à distribuer. Le lien de confiance n'étant plus à démontrer, et les services rendus par bienveillance puis par amitié s'étant développés, il arrive même au facteur de s'arrêter au domicile des plus anciens, pour les saluer, prendre des nouvelles de leur santé ou leur rendre un service.

Cette présence est attendue et reconnue.

Le besoin est présent, le service est rendu, la qualité est de bon niveau. Les bases de la continuité de La Poste même sans courrier sont ainsi posées.

Lorsque des enfants abonnent leurs parents âgés au quotidien local, c'est probablement moins pour qu'ils lisent le journal que pour être certains qu'ils reçoivent une visite journalière.

La Poste doit pouvoir se développer plus rapidement dans ce domaine, pour minorer les frais liés au maintien à domicile des plus anciens, avec le concours des collectivités locales et de l'État.

- comme référent des Français vivant à l'étranger,

Deux millions de nos compatriotes vivent à l'étranger : par choix de vie, par obligation professionnelle, parce qu'ils ont suivi leur famille...

Chaque Français qui a vécu à l'étranger a déjà été confronté au problème de la personne de confiance pour réaliser des formalités administratives, être représenté ou tout simplement vouloir faire preuve d'ubiquité.

La Poste bénéficie de la confiance nécessaire et du réseau pour faciliter la vie des Français de l'étranger qui disposent le plus souvent de pouvoir d'achat permettant des allers-et-retours « administratifs » dont ils seraient malgré tout prêts à en minorer les dépenses.

La Poste pourrait prendre en charge un certain nombre de préparation de formalités administratives au service de notre réseau consulaire à l'étranger.

Pour les Français qui se préparent à rentrer en France, La Poste pourrait être un guichet unique de réimpatriation en proposant des changements d'adresse, une orientation vers un conseil fiscal et la mise à jour de documents d'identités, d'assurance et de connectivités (téléphonie, internet,...). La Poste dispose de tous les outils, par exemple avec La Banque Postale et le Réseau.

À l'inverse, quels seraient les meilleurs ambassadeurs, les meilleurs relais de leur commune que les expatriés en étant originaires. Ils pourraient en effet, être mobilisés par les services français de leur pays d'accueil, pour promouvoir la gastronomie, le tourisme ou la culture en lien avec les services français du pays.

Votre rapporteur indique que si les réseaux sociaux sont des outils particulièrement puissants, le lien social de proximité permet aussi d'être connecté au bout du monde, ne serait-ce que par les mobilités étudiantes ou professionnelles observables dans les plus petits villages.

Il suffirait alors aux communes de référencer sur son site internet un garant certifié de relais dans le pays concerné.

L'effet jouerait sans doute moins pour les grandes villes, encore que par quartier ou par immeuble on pourrait l'étudier.

<p>PROPOSITION : Faire de La Poste le référent des Français vivant à l'étranger pour leurs formalités administratives et bancaires, en contrepartie d'un rayonnement culturel et touristique de leur commune d'origine</p>

- et dans le domaine de la culture.

Selon le portrait social de l'INSEE-2014, le budget culture des Français est au plus bas depuis 1985, la baisse des prix et la faible progression des dépenses en volumes y sont relevées. La politique culturelle n'aurait-elle pas intérêt à interagir en plus grande proximité avec celles et ceux qui semblent, a priori, les plus éloignés ?

Les facteurs qui véhiculent de l'information depuis des siècles ne pourraient-ils pas véhiculer de la culture dans un modèle plus large ?

Par exemple, une plate-forme pourrait être mise en place entre ceux qui veulent vider ou changer leur bibliothèque et ceux qui souhaitent échanger, acheter des livres ou même les donner à une école ou un collègue.

PROPOSITION : Développer le maillage des réseaux publics et privés dans les maisons de services publics en projetant les facteurs connectés en tout point du territoire.

C. LES EXPÉRIMENTATIONS DÉVELOPPÉES PAR LA POSTE RENFORCERONT L'INNOVATION TERRITORIALE ET LA MAÎTRISE DE L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE

En 2012, les téléphones portables ont été utilisés à 94 % pour envoyer des SMS, à 79 % pour un usage internet et à 24 % pour la télévision.

En 2014, internet est devenu le premier mode de diffusion de la télévision devançant le réseau hertzien.

Médiamétrie a publié en 2014 une étude sur l'évolution de visualisation des programmes de télévision. Si l'usage était de regarder les programmes en direct, désormais 750 000 Français regardent chaque jour les programmes en mode replay sur leur ordinateur, 181 000 sur leur smartphone et 171 000 sur tablettes. Phénomène nouveau et en forte accélération qui invite les services publics à repositionner leur accès.

Fort de ce constat notamment, le Groupe La Poste a constitué une nouvelle branche de ses activités avec le Numérique, dirigée par Nathalie ANDRIEUX, en avril 2014 ; c'est-à-dire une start-up en départ lancé avec 5 000 employés dont 1 000 ingénieurs. Ce qui fait que, dans le monde numérique, La Poste fait déjà figure d'acteur de grande taille.

Votre rapporteur rappelle d'ailleurs que le service « laposte.net » a été créé avant gmail.com et qu'il convient d'accélérer considérablement le développement des innovations du Groupe La Poste.

Sa position entre le monde des affaires et les citoyens lui donne une voix forte sur les grands sujets de gouvernance numérique : fiscalité des données ou neutralité de l'internet par exemple.

Ainsi La Poste a créé l'évènement à Las Vegas au Consumer Electronics Show du 6 au 9 janvier 2015. Les filiales numériques du Groupe, en particulier Docapost, se sont positionnées directement au niveau mondial, créant une certaine surprise auprès des médias.

1. Le coffre-fort numérique

Créé en complément du service de messagerie « laposte.net » qui compte aujourd'hui près de 4 millions d'adresses, Digiposte est un service de coffre-fort électronique ouvert depuis mars 2011 au grand public (particuliers et petits professionnels). Le service permet de recevoir automatiquement des documents dématérialisés comme les bulletins de salaire, les factures et autres documents à valeur probante, dans un espace sécurisé stocké dans des centres de données de La Poste situés sur le territoire français.

Digiposte bénéficie de l'engagement éthique de La Poste en matière de traitement des données personnelles (confidentialité de la correspondance notamment). Avec 1 350 000 coffres auxquels sont connectées 300 entreprises émettrices, Digiposte est le leader français du domaine.

Digiposte est accessible par les canaux web fixe et mobile : smartphones fonctionnant sous iOS, Android et iPad. Digiposte bénéficie du label FTNC-TA, respecte les normes AFNOR NFZ42013 (archivage électronique), NFZ42-25 (norme de bulletin de paie électronique).

Il est certifié ISO9001 et ISO27001. La base Digiposte est répliquée au sein des DATACENTERS de La Poste sur le territoire français et auditée chaque année pour sa conformité par des organismes de contrôle indépendants.

La légitimité du Groupe La Poste est forte, autant par sa capacité technique éprouvée par l'Agence Nationale de Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI) que par sa culture historique du secret des correspondances.

Des auditions effectuées, votre rapporteur indique que le coffre-fort numérique développé par La Poste est la première étape de ce que préfigure le trousseau numérique avec une identité numérique et le porte-document numérique attendu pour juin 2015.

PROPOSITION : Promouvoir le coffre-fort numérique développé par le Groupe La Poste dans toutes les administrations centrales et collectivités locales afin de capitaliser sur l'expérience, la maîtrise et la confiance gagnée par la culture du secret des correspondances

2. La logistique urbaine

Par ses activités de distribution de courrier ou de colis, La Poste est un acteur majeur de la logistique urbaine. Ce qui signifie qu'elle a une part significative en matière de :

– circulation des véhicules : émissions de CO₂, place dans le trafic routier, ...

– stationnement des véhicules : occupation des places de livraison, des arrêts en double-file...

– présence de personnel parcourant des trajets répétitifs entre les points de livraison et les véhicules.

Parallèlement, la complexité juridique fait que tous les trafics ne sont pas mutualisables, soit parce qu'ils n'appartiennent pas à la même structure juridique (Coliposte, Exapaq ou Chronopost), soit parce que les services associés à la livraison ne sont pas les mêmes.

La complexité du Groupe La Poste consiste à maîtriser l'un des piliers de sa politique de responsabilité sociale d'entreprise à savoir l'environnement, tout en s'assurant de la productivité de l'ensemble. Ainsi La Poste a développé une gamme de véhicules électriques, permettant à tout un secteur économique de bénéficier d'un client de poids : véhicules électriques pour l'aspect mobilité, et multiplication des points de contact pour les livraisons.

En quelques années, le Groupe La Poste, en particulier GeoPost, a multiplié les points de contact. Les colis ne sont plus seulement livrables au domicile ou instance au bureau de poste, ils le sont dans une multitude de points de contact, la branche Courrier travaillant sur une livraison à la demande quasiment en tout lieu :

- le domicile ;
- le bureau de poste en instance (17 000 points de contact) ;
- le lieu de travail ;
- le lieu de loisirs ;
- un relais partenaire (Pick Up service opère 7 000 points en France) ;
- les consignes automatiques (en cours d'installation).

Ces flux toujours plus denses et plus complexes ont permis à La Poste d'acquérir un savoir-faire extraordinaire lié, d'une part, à la connaissance technique et aux impératifs de livraisons, mais également un dialogue territorial hors pair.

Le Groupe La Poste pourrait être mandaté par les collectivités locales pour son expertise sur les solutions de logistique, par le conseil qui pourrait être apporté, mais aussi par des sources possibles de mutualisation de flux.

3. La transition énergétique

Les potentialités des réseaux pourraient aussi être sollicitées pour le déploiement de nouvelles politiques publiques, telle **la transition énergétique**. La Poste propose, par exemple, que l'information et la sensibilisation de la population aux enjeux de la rénovation thermique des logements puissent être menées à partir de ses différents canaux : bureaux de poste, points de contact en partenariat, facteurs, sites internet... La capacité à couvrir l'ensemble du territoire et la position de neutralité à l'égard des offres des opérateurs sont une garantie pour la population.

L'objectif du Gouvernement est de procéder à la rénovation de 500 000 logements par an à travers le plan rénovation énergétique de l'habitat.

Le plan d'investissement pour le logement a été présenté par le Président de la République le 21 mars 2013. Il décline notamment le plan de rénovation énergétique de l'habitat (PREH), plan d'actions de l'État mis en place pour atteindre l'objectif de rénover 500 000 logements par an à l'horizon 2017, dont 120 000 logements sociaux et 380 000 logements privés. Dans ce plan de rénovation, le Gouvernement porte, à juste titre, une bienveillance particulière aux plus vulnérables de nos concitoyens identifiés comme précaires énergétiques.

Une prime rénovation énergétique de 1 350 euros est créée pour aider les ménages aux revenus moyens à financer un bouquet de travaux et les aides du programme Habiter Mieux destiné aux ménages modestes ont été renforcées. Par ailleurs, ces aides peuvent être complétées par les subventions mises en place par les collectivités locales. Le plan concerne principalement les constructions antérieures à 1975, date des premières lois sur le sujet.

L'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) et l'Agence Nationale de l'Habitat ont toute leur place pour venir au contact des usagers dans les bureaux de poste. Des plates-formes numériques de service permettraient la commercialisation des produits transformés par l'information directe des artisans du bois. Elles permettraient aussi l'information des maîtres d'ouvrages et des maîtres d'œuvre engageant ces travaux.

Les facteurs ont vocation à accompagner cette politique publique soit comme ambassadeurs soit comme collecteurs d'informations de pré-diagnostic via leur outil Facteo.

PROPOSITION : Accroître la contribution de La Poste dans la transition énergétique engagée par le Gouvernement, en utilisant les réseaux physiques et humains pour sensibiliser, ou directement les facteurs pour établir des pré-diagnostic énergétique. Des filières entières pourraient trouver un intérêt au maillage territorial de La Poste pour favoriser le déploiement de leurs solutions innovantes. Votre rapporteur pense en particulier à la filière bois.

4. Le développement du très haut débit en territoire accélère le besoin de mutualisation et, dans le même temps, la nécessaire intermédiation numérique de proximité

Les trois exemples développés ci-dessus illustrent bien le nouvel enjeu qui est le lien entre le traitement des informations de proximité et le réseau humain.

Si l'on déplore la disparition des guichetiers aux péages d'autoroute pour la dimension humaine, qui rassure d'un sourire ou d'un conseil, c'est bien la rareté de ces contacts humains qui donne tout son sens au réseau de La Poste.

Il y a quelques années, la signature de La Poste était « Ce que l'avenir vous promet, La Poste vous l'apporte », c'est devenu encore plus vrai avec l'émergence de besoins de consommation immédiat.

L'intermédiation de La Poste est la seule susceptible d'intervenir sur tout le territoire et d'assurer la médiation sociale par la relation humaine.

CONCLUSION : L'ÈRE NUMÉRIQUE ACCÉLÈRE LE CHANGEMENT POUR LA POSTE ET POUR L'ÉTAT

L'expérience montre que le développement *ex nihilo* de réseaux publics mutualisés est lent et coûteux.

Sur les dix dernières années, pendant que le Groupe La Poste a garanti son maillage territorial, les réseaux publics en territoire se sont contractés.

L'État doit maintenant faire le choix du bon sens économique en bénéficiant de l'expertise et de l'efficacité déjà en place.

Le temps est désormais venu d'une plus grande mutualisation contribuant à la modernisation de l'action publique en territoire.

La Poste française s'est récemment vue confirmer par Bruxelles son rôle comme Service d'Intérêt Économique Général.

Dès 1997, le Commissaire à la Réforme de l'État, Jean-Ludovic SILICANI, a confirmé la faisabilité juridique d'une poste « *qui pourrait devenir le grand opérateur des services publics présent sur l'ensemble du territoire et héberger, physiquement ou virtuellement, les maisons de services publics.* »

Les maisons de services publics en territoire, c'est-à-dire tout particulièrement en zone rurale et en zone urbaine sensible, sont une opportunité nouvelle et moderne pour compléter la gamme des points de contact dont l'évolution dans le début des années 2000 a permis une évolution équilibrée dans la concertation.

La Poste est également parvenue au bout de la logique des transformations de bureaux de poste en Agence Postale ou Relais Poste.

Il est possible de passer très vite à la mise en œuvre effective des nouvelles maisons de services publics. Les bureaux à faible activité seront ainsi confortés par des nouveaux modèles de présence postale incluant la modernisation avec d'autres services publics.

L'État doit cesser d'avoir peur de lui-même ; il n'est point besoin d'expérimentations nouvelles pour que l'État impulse les mutualisations.

Votre rapporteur rappelle que La Poste est une entreprise contrôlée par l'Agence des Participations de l'État et que le Commissaire Général à l'Égalité des Territoires siège à son Conseil d'Administration.

L'État peut et doit inciter aux partenariats, dans une dimension universelle.

Il appartient désormais à l'exécutif de saisir cette opportunité unique pour l'avenir du service public dans les territoires. Chaque réseau de service public en sortira gagnant, en particulier pour les bureaux de faible activité, pour le plus grand bénéfice des citoyens.

Si le service public est le patrimoine de ceux qui n'en ont pas, c'est le réseau des bureaux de demain, adaptés, modernisés et connectés qui en seront les vecteurs.

Ce nouveau dispositif deviendra un des supports de la modernisation de l'action publique ; sa mise en œuvre rapide accélérera la lisibilité de l'action de l'État en direction des territoires ; le service public et les services au public en sortiront renforcés.

L'entrée dans une nouvelle ère numérique ouvre à La Poste et aux services publics de nouvelles opportunités qu'ils doivent saisir. Soit La Poste offre la possibilité d'être le support d'une mutualisation pour d'autres réseaux, lesquels y contribueront ; soit la tendance de la baisse de fréquentation aux guichets s'accroîtra et sera plus coûteuse pour elle, pour son actionnaire – c'est-à-dire l'État – et donc *in fine* pour le contribuable.

En 1998, le Sénateur Gérard LARCHER avait publié un rapport qui n'avait pas laissé indifférent ni par son titre : « Sauver La Poste : devoir politique, impératif économique », ni par ses propositions. En publiant à la suite, deux rapports complémentaires, le Sénateur Gérard LARCHER avait d'ailleurs assez largement inspiré les plans stratégiques de l'entreprise.

Ces rapports préfiguraient La Poste d'aujourd'hui.

Le temps est venu pour les parlementaires de se saisir d'un secteur qui irrigue nos territoires où la convergence de l'internet haut débit – contenant et contenu – et la présence humaine devenue si rare dans les services doit faire émerger un nouveau modèle de société.

Notre société a connu une période de développement de services où l'efficacité économique a pris une part considérable. Nous sommes nombreux à regretter aujourd'hui la difficulté de joindre hors internet des interlocuteurs de services clients, de passer des péages d'autoroutes sans pouvoir demander son chemin, ou de voir le nombre de caissières diminuer. La Poste pourrait avoir un grand rôle à jouer pour maintenir du lien humain dans notre société.

Les possibilités sont exceptionnelles si l'on veut bien dépasser certains conservatismes et se projeter dans la modernité. La baisse des volumes du courrier, dont on ne perçoit pas de renversement de tendance, doit être considérée par l'ensemble des parties prenantes comme une opportunité de renaissance pour La Poste. L'heure n'est plus aux expérimentations, aux cahiers des charges et aux labels. L'heure est au déploiement industriel pour changer de paradigme.

Le Sénateur LARCHER avait lié l'avenir de La Poste au devoir d'une impérieuse modernisation, il a été entendu et suivi.

À l'ère du tout numérique, l'avenir de La Poste sera désormais lié à sa capacité à opérer les services qui conserveront des relations humaines en territoire.

De la période d'unité nationale que nous vivons, il faut considérer que certains sujets méritent le plus large consensus au service de nos concitoyens.

Le sujet dépasse les clivages partisans, les commissions permanentes de l'Assemblée Nationale ou du Sénat. Le sujet est également interministériel, il suffit d'avoir lu ce rapport pour s'en rendre compte.

C'est tout le sens qu'a voulu y donner votre rapporteur, par ailleurs Président de la Commission Supérieure du Service Public des Postes et des Communications Électroniques (CSSPPCE), commission caractérisée précisément par la plus grande diversité, en raison de la présence en son sein de nos collègues parlementaires et de personnalités qualifiées.

La modernisation de l'action publique n'est ni une affaire de clivage, ni de spécialité parlementaire ; la modernisation de l'action publique est d'autant plus attendue qu'elle sera l'assurance d'un développement territorial durable et équilibrée.

La Poste peut et va grandement y contribuer.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Fort d'une expérience de près de 7 500 partenariats réussis avec les communes, votre rapporteur souhaite conforter ce modèle solide de concertation liée à la présence territoriale.

Les CDPPT ont fait leurs preuves. Il sera envisageable d'élargir leur champ de compétences à d'autres domaines de la vie administrative sur les territoires.

Logiquement, la Commission Supérieure du Service Public des Postes et des Communications Électroniques pourrait alors elle-même évoluer et ses missions être élargies.

Proposition n° 2 : Capitaliser sur le savoir-faire de La Poste dans ses relations territoriales pour adosser des maisons de services publics aux bureaux de poste en en proposant immédiatement une dizaine par département, en contribution directe à la modernisation de l'action publique portée par le Secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la Simplification.

Proposition n° 3 : Il appartient à l'Observatoire National de la Présence Postale de se saisir dès que possible de cette nouvelle opportunité. Les Commissions Départementales de Présence Postale Territoriale sont alors légitimes par leur composition. Elles sont qualifiées pour faire les propositions les plus justes. Elles sont, de plus, confortées par leur expertise territoriale.

Proposition n° 4 : Confier à La Poste des missions régaliennes de premier niveau touchant à l'identité, à la remise de document officiel, au processus électoral, en contribution aux services de santé, de secours et de sécurité.

Proposition n° 5 : Faire de La Poste le référent des Français vivant à l'étranger pour leurs formalités administratives et bancaires, en contrepartie d'un rayonnement culturel et touristique de leur commune d'origine.

Proposition n° 6 : Développer le maillage des réseaux publics et privés dans les maisons de services publics en projetant les facteurs connectés en tout point du territoire.

Proposition n° 7 : Promouvoir le coffre-fort numérique développé par le Groupe La Poste dans toutes les administrations centrales et collectivités locales afin de capitaliser sur l'expérience, la maîtrise et la confiance gagnée par la culture du secret des correspondances.

Proposition n° 8 : Accroître la contribution de La Poste dans la transition énergétique engagée par le Gouvernement, en utilisant les réseaux physiques et humains pour sensibiliser, ou directement les facteurs pour établir des pré-diagnostic énergétique. Des filières entières pourraient trouver un intérêt au maillage territorial de La Poste pour favoriser le déploiement de leurs solutions innovantes. Votre rapporteur pense en particulier à la filière Bois.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le rapport d'information sur les conditions du maintien de services publics dans les territoires et la contribution que La Poste pourrait y apporter.

M. le président Gilles Carrez. Cette réunion est l'occasion de rappeler qu'à la suite de la récente réforme du Règlement, les travaux de notre Commission, y compris l'examen des lois de finances, seront dorénavant publics, sauf si le bureau de la Commission décide du contraire, par exception, et par une décision dûment motivée.

Je vais donner la parole à notre collègue Jean Launay, pour qu'il nous présente les résultats des travaux qu'il a conduits dans le cadre de la mission d'information décidée par notre Commission le 22 juillet 2014, sur la contribution de La Poste au maintien des missions de service public dans les territoires.

M. Jean Launay, rapporteur. Je vous remercie de m'avoir confié cette mission mais avant de vous en présenter les conclusions, vous me permettrez d'avoir une pensée pour Bernard Maris, grand économiste, que j'avais eu l'occasion de côtoyer. Je souhaite lui dédier ce modeste travail.

J'aborderais le sujet qui m'a été confié à travers cinq points : le service public et les services au public ; l'aménagement du territoire ; un focus sur La Poste ; un focus sur Internet et un focus sur la modernisation de l'action publique. Ces cinq points sont une forme de défi pour notre pays. J'expliquerai, en conclusion, comment en les reliant grâce à un sixième point qui est la cohérence et la volonté politique, on forme un hexagone qui peut permettre finalement de trouver des solutions opérationnelles pour notre pays.

Le premier point que je voulais traiter est celui du service public car la proximité et l'égalité des Français devant les services publics est un enjeu politique. Mon parcours personnel a été celui d'un comptable public. J'ai vécu, en tant que député, l'épisode de la « Mission 2003 » qui avait été confiée à MM. Thierry Bert et Paul Champsaur, pour réaliser ce qui n'a été concrétisé que récemment, à savoir la fusion de la direction générale des impôts et du Trésor public, dont a résulté la direction générale des finances publiques. Cette mission avait été, à l'époque, un échec et j'avais été, dans la foulée, nommé parlementaire en mission par M. Lionel Jospin auprès de M. Laurent Fabius. Cela m'avait permis de mesurer sur les territoires les dégâts de la méthode, de renouer aussi un dialogue social qui avait été malmené pour déboucher sur des propositions relatives à la création de maisons de services publics à caractère économique et financier.

Je suis également un élu rural et la lecture croisée de l'ouvrage *La France périphérique* de M. Christophe Guilluy et du rapport de M. Alain Bertrand, sénateur de la Lozère, sur « L'hyper-ruralité » m'ont rendu conscient plus encore des attentes et des exigences relatives au besoin de sécurisation des services publics et de leur qualité comparable en tout point du territoire.

J'ai fait le constat que les réseaux de l'État déconcentré se sont souvent déjà contractés et que s'il existe un besoin de mutualisation et de professionnalisation des

services, il est toujours vécu, dans les territoires ruraux, comme une mesure de recul par rapport au positionnement géographique des services. Ainsi, des réponses ont été apportées par l'État au-delà des échéances électorales et des variations politiques par le concept de « maisons de services publics ». Je rappelle dans ce rapport, pour mémoire, les dispositifs mis en place au fil du temps sur le territoire pour afficher ce souci permanent de la présence des services publics afin d'enrayer une baisse tendancielle de la présence des services concentrés de l'État ou pour tenter de coordonner les différents intervenants qui portent des missions de service public. On a observé successivement, la mise en place de points d'information et de médiation multi-services, de maisons de l'emploi, de maisons départementales, de cyber bases et des maisons de services publics après une première dénomination qui a été celle de « réseaux de services publics ». Ces derniers avaient été mis en place par la Conférence nationale des services publics en milieu rural en 2005 et les maisons de services publics en ont pris le relais, sur la base du Conseil interministériel d'aménagement et de développement du territoire – CIADT – du 11 mai 2010 qui explicitait les conditions du renforcement de l'accès aux services au public dans les territoires ruraux.

Je souhaite également citer le rapport de nos collègues Carole Delga, alors députée de la Haute-Garonne, et Pierre Morel-À-L'Huissier, député de la Lozère, qui soulignaient, en 2013, la nécessité de mutualiser les moyens à travers une rapide relance des missions de service public, d'encourager l'interaction des services et de s'appuyer sur les réseaux existants. On compte aujourd'hui environ 360 maisons de services publics. Sur ce point, je souhaite rappeler les engagements du Premier ministre d'alors, Jean-Marc Ayrault, devant le Congrès des maires de France le 19 novembre 2013, de porter le nombre de maisons de services publics durant la législature à mille, la nécessité de penser aux territoires les moins denses, la mutualisation considérée comme un outil pertinent et le financement par un fonds qui devait être créé en 2014 et doté, à terme, de 35 millions d'euros par an, pour financer 50 % des coûts de fonctionnement de ce réseau. Pour conclure sur ce premier point, je crois qu'il faut conserver ce cap donné, accélérer la cadence, développer un modèle plus volontariste et faire mieux et, pourquoi pas, moins cher.

Le deuxième point sera consacré à la réalité de l'aménagement du territoire. Plusieurs lois y ont été consacrées dont la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, qui évoque les règles d'accessibilité et d'adaptabilité concernant cette dernière. La règle d'accessibilité signifie que 10 % de la population au plus d'un département ne peut se situer à plus de 5 kilomètres ou plus de 20 minutes en trajet automobile d'un point de contact de La Poste. La loi détermine le nombre de points de contact à 17 000.

La règle d'adaptabilité concerne les réseaux de points de contact. Ces obligations d'aménagement du territoire génèrent des coûts, lesquels sont évalués par la méthode dite des « coûts nets » qui détermine la marge supplémentaire que ferait l'entreprise La Poste, en l'absence de ces obligations. Concernant la mission d'aménagement d'un territoire pour La Poste, la marge supplémentaire serait donc celle liée aux économies de coûts qui seraient réalisées si on supprimait des points de contact. L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes – ARCEP – évalue ce coût à 251 millions d'euros pour l'année 2013. Pour être complet, La Poste reçoit aujourd'hui 169 millions d'euros, en abattement de fiscalité locale, qui alimentent le fonds de péréquation de la présence postale territoriale. Il existe donc un différentiel de 82 millions d'euros, ce qui n'est pas neutre.

Le troisième point concerne la situation de l'entreprise La Poste. Ces 17 000 points de contact inscrits dans la loi sont de trois natures différentes. Il y a d'abord le réseau

commercial comportant 2 800 points qui seraient déployés même si La Poste n'était pas investie de missions de service public – réseau minimum resserré. Si l'on y ajoute les 4 800 points dits du réseau d'accessibilité, on obtient 7 600 bureaux et ces bureaux-là donnent son sens au service universel postal. Il faut encore ajouter 9 400 points au réseau – le réseau complémentaire – pour obtenir les 17 000 points de contact. On atteint ainsi le cadre total de la mission d'aménagement du territoire. C'est donc cela qui définit la règle d'adaptabilité que j'ai citée précédemment. Pour remplir sa mission d'aménagement du territoire, La Poste adapte son réseau de points de contact par la conclusion de partenariats locaux publics ou privés et en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. Ce sont les agences postales communales ou les relais-poste commerçants que l'on trouve sur nos territoires.

Parmi les 9 400 points du réseau de contact complémentaire, l'ARCEP recense 2 500 bureaux et en estime le coût fixe à 60 000 euros par an, ce qui représente une somme de 150 millions d'euros par an. Le coût fixe des bureaux complémentaires qui sont en partenariat – agence postale communale ou relais-poste commerçant – est estimé à 15 000 euros par an. On voit bien que La Poste a intérêt à transformer ses bureaux à faible activité en points partenaires.

Mais il est clair également que si on laisse la Poste gérer seule cette question, sans s'occuper de l'équilibre des territoires, on s'expose à des difficultés à venir en termes d'accès du public à la totalité de la gamme des services de La Poste.

Je souhaite préciser à ce sujet que la Poste est un groupe qui compte 260 000 emplois dont 220 000 en France. Les impacts de sa politique ne sont donc pas neutres sur notre territoire. Le courrier, élément emblématique de l'activité de La Poste, voit son trafic baisser de façon importante et de plus en plus : aujourd'hui, environ 50 millions de chiffre d'affaires sont perdus par mois par l'activité courrier, ce qui fait 700 millions de moins par an. Cela impose à La Poste de se transformer rapidement pour compenser cette baisse car il faut avoir le courage de constater que ce déclin n'a pas fini de s'opérer.

Il faut aussi remarquer la baisse de fréquentation des bureaux de 7 % par an en moyenne sur les trois dernières années. C'est une évolution de long terme qui est constatée par notre collègue Michèle Bonneton dans son rapport pour avis sur le budget de La Poste.

Pour ce qui est de la concertation et du dialogue avec les élus locaux, il y a deux points à souligner : d'une part, les commissions départementales de présence postale territoriale, commissions qui regroupent des représentants de l'État, des élus et des représentants de La Poste, sont un modèle de concertation territoriale qui fonctionne. D'autre part, dans les souhaits de transformer des bureaux à faible activité en bureaux partenaires, rien ne peut se faire sans un accord partagé avec les élus locaux mais on constate, aujourd'hui, que ce processus de transformation est en train de s'essouffler.

Le quatrième point que je voudrais traiter est la question de l'internet et des communications électroniques. Je souhaite citer à ce propos plusieurs travaux, M. Joël Toledano qui a siégé au collège de l'ARCEP, estime que la numérisation modifie les chaînes de valeur au plus profond de l'économie française et conduit à un transfert vers les pays émergents. Dans leur rapport sur l'économie numérique, nos collègues Corinne Erhel et Laure de La Raudière ont relevé les secteurs impactés, à savoir la distribution au sens large, le transport et les transactions, activités qui entrent dans le champ de La Poste. Il convient de citer également *La souveraineté numérique*, écrit par M. Pierre Bellanger, PDG de Skyrock : « Internet n'est pas venu s'ajouter au monde que nous connaissons, il est venu le remplacer ». Il cite La Poste comme un outil puissant combinant des données personnelles et

la logistique grâce à sa capacité à joindre chaque individu où qu'il se trouve. Enfin, M. Philippe Lemoine, dans son rapport sur « La transformation numérique de l'économie » présenté en novembre 2014, cite plusieurs fois La Poste pour son aide logistique en soulignant plusieurs projets emblématiques où elle pourrait intervenir.

Je constate également que La Poste a d'ores et déjà constitué une nouvelle activité numérique qui réunit 5 000 employés dont 1 000 ingénieurs. Elle est donc dès aujourd'hui un acteur important du monde numérique. Le service laposte.net est antérieur à gmail.com. La Poste a créé l'événement au dernier Consumer Electronics Show de Las Vegas par ses filiales comme Docapost. Elle est à l'origine de ce qu'on appelle déjà le coffre-fort numérique ; elle bénéficie à cet égard d'une culture historique du secret des correspondances : l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information – ANSSI – a testé cette sécurité avec succès. La Poste est donc très bien placée pour être un outil d'intégration d'internet dans l'action publique.

Mon cinquième point porte sur la nécessité de la modernisation de l'action publique.

La Datar estimait déjà en 2012 que la prise en compte de l'existant en matière de service public est un prérequis important avant de décider de la création d'un nouvel espace sur un territoire rural. Elle ajoutait que la combinaison de plusieurs types d'espace pourrait être approfondie afin de confirmer leur faisabilité. Ceci est un encouragement à l'accélération de la mise en place concrète des maisons de service public.

Je souhaite également citer M. Jean-Ludovic Silicani, ancien président de l'ARCEP, dont je n'oublie pas qu'il a été commissaire à la réforme de l'État en 1997 et qu'il avait inspiré la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration. Il nous rappelait, à la Sorbonne le 18 décembre 2014, que La Poste pourrait devenir le grand opérateur des services publics présents sur l'ensemble du territoire et héberger physiquement et virtuellement les maisons de service public. Ce pourrait être un moyen de maintenir une proximité d'accès de multiples services d'intérêt général relevant de l'État ou d'autres acteurs, tout en étant économe des deniers publics, disait-il.

L'une de mes principales recommandations sera donc de capitaliser sur le savoir-faire de La Poste pour adosser des maisons de service public aux bureaux de poste en en proposant immédiatement une dizaine par département, en contribution directe aux travaux de modernisation de l'action publique conduits par M. Thierry Mandon, secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification. Il s'agit de clarifier l'offre actuelle de services publics territoriaux en demandant à La Poste d'accueillir ces structures précisément dans les bureaux du réseau complémentaire qui sont les plus fragiles pour éviter d'avoir à les faire basculer en relais poste commerçant ou en agence postale communale. Ces maisons participeraient ainsi de fait au cofinancement du service public décentralisé. Je suis convaincu que la contribution de l'État baisserait en proportion de l'arrivée de partenaires nouveaux dans un modèle contractuel à définir. Il y aurait ainsi deux gagnants : l'État, qui doit s'engager dans des mutualisations, et les citoyens, dont l'accès aux services publics serait amélioré par une plus grande proximité.

Si une décision politique est prise, la méthode à suivre me paraît simple. Il faut renvoyer à l'Observatoire national de présence postale le soin d'examiner cette proposition et d'organiser des consultations avec les commissions départementales de présence postale territoriale afin de choisir les endroits les plus judicieux. Il conviendra de fixer des

conditions parmi lesquelles un minimum d'heures d'ouverture ainsi qu'un minimum de surface disponible.

Après cette présentation en cinq points, je souhaite anticiper quelques questions. D'abord, pour répondre au reproche de faire financer un plan social à La Poste par le biais des maisons de services publics. Il s'agit bien au contraire d'adaptabilité et de la recherche d'une meilleure efficacité économie et sociale. Je rappelle qu'il n'y a pas de plan social à La Poste, contrairement à Air France ou la SNCF qui ont annoncé des suppressions d'emploi. Alors que le chiffre d'affaires de l'activité courrier se réduit, on ne pourrait reprocher à La Poste de s'engager dans un plan stratégique. À d'autres, qui pourraient sous-entendre que ce rapport serait inutile, je confirme que ce travail est élaboré sur la base de convictions et j'insiste sur le fait qu'il faut dépasser les opinions jacobines, les points de vue centralisateurs, exprimés par ceux dont l'horizon ne dépasse pas le périphérique. On ne peut avoir le souci des équilibres financiers et penser que cela doit toujours se faire sur le dos des plus fragiles qu'il s'agisse des hommes ou des territoires.

Pour terminer, je voudrais aborder le sixième point, nécessaire, qui concerne la cohérence de l'action publique.

Nous pouvons nous appuyer sur le droit : la Commission européenne considère la mission d'aménagement du territoire de La Poste comme un service d'intérêt économique général – SIEG. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne souligne l'importance des SIEG dans son article 14, tandis que le protocole 26 affirme que les États membres sont libres de créer et d'organiser leurs services d'intérêt économique général, en vertu du principe de subsidiarité. Une compensation financière peut même être octroyée aux entreprises chargées d'un SIEG pour compenser les obligations attenantes. C'est ce qui a été fait le 26 mai 2014 : les aides d'État sur la présence territoriale et la distribution de la presse ont été approuvées par la Commission européenne comme mesure de compensation, eu égard aux missions que La Poste remplit. M. Joaquín Almunia, vice-président de la Commission en charge de la politique de la concurrence avait déclaré à cette occasion que cela permettrait à La Poste de remplir ses missions de service public importantes sans fausser indument la concurrence.

Nous pouvons donc nous appuyer sur des constats partagés, notamment sur le rapport de Carole Delga et de Pierre Morel-À-L'Huissier qui précise qu'une politique volontariste et moderne de l'amélioration de l'accessibilité des services au public implique de s'appuyer sur les réseaux existants afin de diversifier l'offre dans les territoires fragiles. Plutôt que d'accumuler des structures nouvelles souvent coûteuses, les pouvoirs publics auraient intérêt à valoriser la présence des réseaux de professionnels du territoire national.

Je conclus en disant que nous sommes au cœur d'une démarche politique, au carrefour du développement du très haut débit, des besoins de mutualisation, de la nécessaire médiation auprès des publics fragiles et de l'aménagement du service public.

M. Michel Vergnier. Je tiens tout d'abord à féliciter la méthode de travail de La Poste, qui applique consciencieusement la Charte du service public, notamment concernant ses relations avec les élus locaux. Aussi, lorsqu'il est envisagé de fermer ou de transformer un bureau de poste en agence postale ou en relais poste, les conseillers municipaux sont systématiquement consultés et écoutés.

Concernant les maisons de services publics comme pour d'autres initiatives, on s'aperçoit cependant que de nombreuses expériences ont été menées sans donner systématiquement lieu à des évaluations. Il serait pourtant nécessaire d'avoir des retours sur

des principales expérimentations menées afin d'évaluer les dispositifs et de diffuser les bonnes pratiques.

M. Marc Goua. Bien que La Poste soit touchée par une diminution significative de son chiffre d'affaires, elle essaye de mener une transformation sans précédent dans le respect de son personnel et de ses valeurs.

Dans le cadre de cette transformation, j'insiste sur la volonté de l'entreprise de développer le secteur bancaire, et en conséquent de mettre en place un plan de formation très significatif pour accompagner cette transformation. Cela permet également d'accompagner les changements des missions de l'entreprise, comme les expériences menées dans le développement de l'accompagnement des personnes âgées, par exemple.

Enfin, il est utile de rappeler que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi a permis de maintenir de nombreux emplois dans l'entreprise et de garantir l'effectivité de ses missions de service public.

M. Éric Alauzet. J'aimerais d'abord savoir si, corrélativement à la baisse des courriers, on observe une hausse de l'activité au titre des colis. Si tel est le cas, quel est le potentiel de développement de ce secteur ?

Je crois également à la nécessité de développer les maisons de services publics. Je souhaiterais toutefois quelques précisions sur l'option d'adossement des maisons de services publics à des bureaux de poste pour éviter de les transformer soit en bureau relais, soit en bureau municipal.

Enfin, s'il est vrai qu'il n'y a pas de licenciements, n'observe-t-on pas néanmoins une dégradation des conditions de travail et un certain mal-être au sein de l'entreprise ?

Mme Monique Rabin. La Poste est indéniablement une ancienne administration publique qui a réussi sa mutation et qui doit sans aucun doute servir d'exemple pour les autres administrations publiques.

J'aimerais toutefois soulever la question de la précarisation du personnel, qui conduit à une dégradation du service. Le recours important à des contrats à durée courte conduit à une perte de connaissance du terrain, notamment en milieu rural, et à un nombre significatif de retours de courriers, ce qui induit un coût pour l'administration et pour les usagers.

J'adhère à l'idée d'une intégration de La Poste à plus grande échelle dans les maisons de services publics, à condition que ces maisons évoluent, parce que malgré la volonté des élus et les moyens qui leur sont consacrés, elles ne sont pas acceptées dans toutes les communes.

Enfin, je souligne que La Banque postale joue un rôle social très important car elle touche les publics les plus défavorisés. Cela mériterait d'être étudié lors de l'examen du prochain projet de loi de finances.

M. Alain Fauré. Je souhaite mettre en avant le rôle de La Poste sur l'ensemble des territoires, en particulier les territoires en souffrance tels que les banlieues ou les territoires ruraux, qui ont particulièrement besoin à un accès aux services publics.

Je tiens également à souligner la qualité d'écoute de l'entreprise vis-à-vis des élus et des usagers pour optimiser les services et les prestations en matière de courriers ou pour assurer un maillage optimal par les agences postales, comme par exemple c'est le cas en

Ariège. Il n'est pas rare que La Poste associe l'ensemble des élus locaux et nationaux pour convaincre des maires réfractaires.

Je souligne également les efforts pour développer des prestations adaptées aux entreprises en milieu rural, comme à titre illustratif l'impression en trois dimensions.

M. Jean-Claude Buisine. La Poste joue un rôle irremplaçable sur l'ensemble du territoire national par les services publics qu'elle assure, particulièrement dans les milieux ruraux ou périurbains. Néanmoins, on observe de nombreuses fermetures de bureaux de poste dans des territoires ruraux, souvent en plus d'autres fermetures de services publics et sans être nécessairement remplacés par une maison de services publics. Cette absence suscite à une véritable inquiétude dans les milieux ruraux, notamment concernant la mobilité des jeunes et des personnes âgées.

Dans ce domaine, le rattachement juridique des maisons des services publics n'est pas suffisant, alors même que les collectivités territoriales ne mettent pas nécessairement les moyens suffisants pour assurer leur bon fonctionnement. A titre d'exemple, la formation des agents dans les maisons des services publics n'est pas suffisante. Il faut clarifier les compétences entre les différentes collectivités responsables.

Il convient donc de clarifier le cadre juridique des maisons de services publics avant de poursuivre plus loin dans leur développement, notamment pour connaître les personnes publiques en ayant la responsabilité, et pour préciser les missions de service public qu'elles doivent prendre en charge.

Mme Christine Pires Beaune. J'attire l'attention du rapporteur sur le travail à effectuer en amont des maisons de services publics : elles ne doivent pas devenir des coquilles vides comme les maisons de santé. Il faut mener une réflexion en amont avec tous les services publics du territoire et leurs usagers. Une fois ce travail mené, il faudra également prévoir un fléchage de moyens financiers notamment à la dotation d'équipement des territoires ruraux – DETR – qui pourrait devenir un instrument de financement.

M. Éric Alauzet. Un autre atout de La Poste réside dans son réseau de facteurs et des tâches multi-services qui pourront être effectuées par ce réseau : tout le monde peut être visité tous les jours sur tout le territoire.

M. le président Gilles Carrez. Je partage l'opinion d'Éric Alauzet : on constate évidemment que les zones urbaines n'ont pas les mêmes difficultés que les zones rurales et n'ont pas de la même façon besoin de maisons de services publics. Néanmoins, on sent bien que le réseau des postiers constitue un potentiel humain extraordinaire même si on se heurte aujourd'hui à un problème de précarisation et de dégradation de sa qualité, alors même qu'il existe tout un ensemble de besoins liés à une demande de contact physique. Bien que la communication électronique se développe, elle génère un besoin de contacts humains. De nouveaux services sont susceptibles d'être assurés par le réseau de postiers ; ces activités rémunérées permettraient de consolider ce réseau.

M. le rapporteur. Je remercie les intervenants pour ces questions, qui me donnent l'occasion d'aborder plus précisément le contenu du rapport que je ne l'ai fait dans ma présentation générale.

Si j'ai insisté sur la question de l'implantation de La Poste dans les territoires ruraux, mon rapport s'intéresse également aux villes, en particulier aux zones urbaines sensibles. Plusieurs phénomènes se combinent, en effet, dans ces zones : l'accélération de la

métropolisation, la fragilisation des populations ou les nouveaux modes de présence du service public qui aboutissent à éloigner le public des services postaux.

Je tiens également à préciser mes propositions relatives aux maisons de services au public. Afin d'atteindre l'objectif d'un millier de structures d'ici 2017, je suggère d'inverser la logique actuelle pour s'adosser à un réseau existant en faisant des bureaux de poste le support des maisons de services au public. Il faudra alléger autant que possible le cahier des charges de ces nouvelles maisons mais surtout s'épargner toute phase préalable d'expérimentation pour être opérationnel, sans quoi l'objectif annoncé ne sera pas tenu.

Le facteur guichetier est une variante pour les bureaux les plus fragiles. Je ne méconnais pas non plus le succès des agences postales communales, là où elles ont été mises en place. Elles ont bien souvent permis d'enrayer le déclin de l'offre postale dans des territoires peu denses même si ces agences ne proposent pas la totalité des produits et services de La Poste. Il y a, à cet égard, une logique incontestable à privilégier la mutualisation lorsque des guichets postaux ne sont plus ouverts qu'une quinzaine d'heures par semaine. En adossant ces guichets aux maisons de services au public, il serait possible de proposer une alternative intéressante à leur transformation en agence postale communale.

J'ai entendu, dans vos remarques, la nécessité d'un effort de formation supplémentaire. Cela me paraît un prérequis avant d'engager le personnel de La Poste dans une démarche d'évolution de son métier et de professionnalisation vers de nouvelles tâches pour au-delà de la distribution du courrier assurer aussi de vraies fonctions d'accueil sur une gamme de services qui dépassera ce que l'on connaît déjà dans les maisons de services publics. Le développement récent des activités bancaires au sein du réseau postal constitue un bon exemple, mais il ne relève pas strictement des missions de service public de La Poste.

Dans les bureaux de poste ouverts 35 heures par semaine qui assurent aussi le service bancaire, la question ne se pose pas. En revanche, pour les autres, qui seront facile à identifier : ceux ouverts 24 heures par semaine, avec une soixantaine de visites par semaine, seront utilement confortés par d'autres missions compensant les pertes dans les réseaux primaires.

Le tissu humain des postiers constitue une force pour conduire ces évolutions. Je souligne d'ailleurs que les postiers sont des agents assermentés. C'est important au regard des nouvelles missions qui pourraient leur être confiées. J'ai conscience des difficultés sociales auxquelles l'entreprise est aujourd'hui confrontée, même si celles-ci n'entrent pas dans le champ de mon rapport. Il reste que la perspective de faire un autre métier au sein d'une même entreprise constitue un outil de revalorisation pour le personnel dans une période où celle-ci connaît une forte mutation économique.

En fait, les maisons de services publics que je préconise auraient un double rôle : celui d'un *front office* bien implanté dans les zones du territoire les plus distendues mais aussi, grâce aux outils de La Poste et la force du réseau des facteurs, celui de projeter une force au devant des personnes en assurant ainsi un rôle d'intermédiation sociale nécessaire et en apportant une réponse au besoin de proximité.

Je partage également le souci de notre collègue Christine Pires Beaune de flécher des moyens pour porter de 360 à 1 000 le réseau des maisons de services au public : l'abondance d'un fonds à hauteur de 34 millions d'euros a déjà été annoncé. Je suis toutefois convaincu qu'il est possible d'atteindre cet objectif, peut-être sans utiliser la totalité de cette somme, en s'adosant à un *front office* bien implanté comme le réseau postal. La Poste dispose, en effet, déjà des structures immobilières et humaines nécessaires.

Enfin, je réponds au président Carrez qu'il y a effectivement, sur l'ensemble du territoire, une demande pour ces nouveaux services susceptibles d'être exercés par le réseau des postiers. Ces prestations devront être rémunérées à leur juste valeur.

M. Éric Alauzet. À quoi correspond la somme de 50 millions d'euros de pertes mensuelles, précédemment évoquée ?

M. le rapporteur. Le chiffre d'affaires dégagé par le transport du courrier s'est établi à 10 milliards d'euros en 2013 mais cette activité, en baisse, génère des pertes évaluées à 50 millions d'euros par mois, tandis que celui correspondant au transport des colis atteint 2 milliards d'euros et permet de dégager un léger bénéfice de 5 millions d'euros par mois. Au total, les pertes atteignent donc 45 millions d'euros par mois.

En application de l'article 145 du Règlement, la Commission autorise la publication du présent rapport.

LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

Assemblée Nationale

Mme Michèle BONNETON, Députée de l'Isère, Rapporteuse du Budget Postes

Commission Supérieure du Service Public des Postes et des Communications Électroniques

Mme Françoise SOKOLOWSKI, Personnalité qualifiée

Agence Nationale des Fréquences

Mme Joëlle TOLEDANO, Membre du Conseil d'Administration

Agence des Participations de l'État :

M. Régis TURRINI, Commissaire aux Participations de l'État

Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes

M. Benoît LOUTREL, Directeur Général

M. François LIONS, Directeur Général Adjoint

M. Renaud CHAPELLE, Conseiller du Directeur Général

Commissaire Générale à l'Égalité des Territoires

Mme Marie-Caroline BONNET-GALZY, Commissaire Générale

M. Philippe CARADEC, Responsable du Pôle de l'égalité d'accès aux services publics et aux publics

Conseil National du Numérique

M. Benoît THIEULIN, Président

M. Yann BONNET, Rapporteur Général

Secrétariat Général de la Modernisation de l'Action Publique

Mme Laure de la BRETÈCHE, Secrétaire Générale

M. Nicolas CONSO, Chef du service « innovation et service aux usagers »

GROUPE LA POSTE

M. Philippe WAHL, Président Directeur Général

M. Jacques SAVATIER, Directeur Général Adjoint en charge du développement territorial

M. Guy-Pierre SACHOT, Directeur du Développement Territorial

Mme Joëlle BONNEFON, Déléguée aux Relations Parlementaires

M. Philippe BAJOU, Directeur Général du Réseau La Poste

Mme Nathalie ANDRIEUX, Directrice Générale Adjointe – Directrice de la Branche Numérique

Mme Sonia SCHARFMAN, Secrétaire Générale - Branche Numérique

Mme Marie LLOBERES, Directrice Générale des Opérations Courriers

M. Jack AZOULAY, Directeur des Nouveaux Services Facteurs - Branche Services-Courrier-Colis

M. Arnaud TOMASI, Directeur des prix, de la régulation et des affaires juridiques, Branche Services-Courrier-Colis

SKYROCK

M. Pierre BELLANGER, Président et auteur de « La souveraineté numérique »

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

Observatoire de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)

Assemblée nationale

– Le développement de l’économie numérique française, mai 2014, Corinne Erhel, Laure de la Raudière.

– Projet de loi de finances pour 2015 : Rapport pour avis n° 2262 – Tome IX : Économie : Postes, 9 octobre 2014, Michèle Bonneton.

Sénat

– Sauver La Poste : devoir économique, impératif économique, rapport d’information n° 42 sur La Poste, opérateur public de service public face à l’évolution technique et à la transformation du paysage postal européen, octobre 1997, Gérard Larcher.

– Sauver La Poste : est-il encore temps pour décider ?, rapport n° 463 sur les principales évolutions de La Poste et du secteur postal au cours des vingt derniers mois (novembre 1997 - juin 1999), juin 1999, Gérard Larcher.

– La Poste : le temps de la dernière chance, rapport d’information n° 344 (2002-2003) juin 2003, Gérard Larcher.

Autres

– Hyper-ruralité : un pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour « restaurer l’égalité républicaine », juillet 2014, Alain Bertrand, sénateur.

– Les espaces mutualisés de service public, DATAR, avril 2012.

– Rapport de la mission pour l’amélioration de la qualité et de l’accessibilité des services au public dans les territoires fragiles, octobre 2013, Carole Delga, Pierre Morel-à-L’Huissier.

– Tableaux de l’économie française et Portrait social de la France, Insee.

– Service public, services publics, 12 septembre 2011, Pierre Bauby, Les Études n° 5338, La Documentation Française.

– La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale, éditions du Seuil, octobre 2012, Laurent Davezies.

– La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires, septembre 2014, Christophe Guilly, éditions Flammarion.

– La transformation numérique de l’économie française, novembre 2014, Philippe Lemoine.

– Social, Digital & Mobile Around the World, We are social Singapore, 2014.

– ADRETS, <http://www.adrets-asso.fr/> Maisons-de-Services-Publics-Relais