

N° 2997

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 2026.

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

en conclusion des travaux d'une mission d'information

*relative aux **missions de service public de La Poste** en vue
d'une **nouvelle loi postale***

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. JACQUES OBERTI et JEAN-RENÉ CAZENEUVE,
Rapporteurs

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	9
1. Le service universel postal : un effondrement des flux de courrier qui appelle une réorganisation profonde du réseau de distribution et de collecte	14
2. La mission d'aménagement du territoire : dans de larges pans du réseau, des usagers en voie de disparition et des points de contact à adapter	17
3. La mission d'accessibilité bancaire : une mission essentielle pour l'accès des plus fragiles aux prestations bancaires qui doit être préservé	25
4. La mission de distribution de la presse : un soutien à la presse à réformer de toute urgence pour prévenir l'épuisement financier de La Poste et des éditeurs	28
5. Faire du réseau postal le champion du dernier kilomètre pour répondre aux besoins sociaux émergents	33
LISTE DES RECOMMANDATIONS	35
I. ALORS QUE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE SE DÉGRADE FORTEMENT DEPUIS 2021, UNE NOUVELLE LOI POSTALE EST NÉCESSAIRE POUR GARANTIR LEUR PÉRENNITÉ ET LEUR SOUTENABILITÉ	39
II. MISSION ESSENTIELLE DONT L'ÉQUILIBRE FINANCIER EST STRUCTURELLEMENT VOUÉ À SE DÉGRADER, LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL DOIT ADAPTER SON RÉSEAU POUR GARANTIR SA PÉRENNITÉ À LONG TERME	46
A. HISTORIQUEMENT CŒUR DE L'ACTIVITÉ DE LA POSTE, LE SERVICE UNIVERSEL CONNAÎT UN DÉFICIT CROISSANT DEPUIS 2021	46
1. Un cadre juridique exigeant pour la réalisation du service universel postal.....	46
2. Des objectifs de qualité ambitieux associés à des incitations financières qui n'ont jamais été versées par l'État	48

3. Une dégradation considérable de l'équilibre financier du service universel postal depuis 2021, que La Poste est parvenue à limiter grâce à des évolutions tarifaires et organisationnelles d'ampleur	50
a. Un déficit résultant de la baisse structurelle des volumes de courriers que n'a pas permis de compenser la hausse des tarifs postaux.....	50
b. Une dégradation brutale de l'équilibre du service universel postal à partir de 2017 que la nouvelle gamme courrier a permis de contenir	52
B. UN RÉSEAU POSTAL QUI DOIT ÊTRE ADAPTÉ À LA BAISSSE DES VOLUMES AFIN DE GARANTIR SA SOUTENABILITÉ À LONG TERME...	54
1. Garantir le maintien du réseau postal par l'adaptation du réseau et des tarifs à la baisse du courrier	54
a. Prévenir le scénario danois face à un déficit qui risque de devenir insoutenable à moyen terme pour La Poste.....	54
b. Face à la baisse des volumes et à l'augmentation des coûts unitaires, poursuivre une hausse des tarifs raisonnable.....	55
c. Poursuivre la mutualisation des flux pour préserver le réseau postal tout en réduisant ses coûts	58
d. Adapter le réseau de collecte à la baisse des volumes et aux usages actuels.....	62
2. Soutenir la filière colis de La Poste pour amortir le coût global du réseau postal..	67
a. Soutenir l'activité colis de La Poste sur un marché aux exigences sociales et écologiques réduites pour amortir le réseau postal.....	67
b. Un alignement tarifaire des colis outre-mer qui ne serait soutenable pour La Poste qu'en présence d'un engagement formel de l'État d'en assurer la compensation intégrale.....	71
III. LA MISSION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UN RÉSEAU DE PROXIMITÉ ESSENTIEL QUI DOIT ÊTRE REFONDU POUR S'ADAPTER AUX BESOINS DE SES USAGERS	75
A. PREMIER SERVICE PUBLIC DE PROXIMITÉ DANS LES TERRITOIRES, LA MISSION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DOIT S'ADAPTER À UNE FRÉQUENTATION EN FORTE DÉCROISSANCE	75
1. Un cadre légal et réglementaire garantissant l'accessibilité et la densité du réseau postal	75
2. Une déclinaison contractuelle souple permettant de faire évoluer un réseau en forte baisse d'activité	76
a. Une gouvernance tripartite du contrat de présence postale, entre l'État, La Poste et les élus locaux, qui gagnerait à associer davantage les associations d'usagers..	77
b. Un réseau en forte baisse de fréquentation et d'activité contraint de s'adapter pour réduire ses coûts.....	78
c. Le fonds postal national de péréquation territoriale : un instrument de financement dont le pilotage par les acteurs locaux doit être renforcé.....	88

B. LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UNE COMPENSATION INSUFFISANTE ET POURTANT INDISPENSABLE POUR PRÉSERVER LE MAILLAGE TERRITORIAL DE LA POSTE	95
1. Conséquence d'un financement insuffisant par le budget de l'État, La Poste supporte la moitié du coût net de la mission	95
2. Une aggravation de la sous-compensation de la mission de service public dans le budget pour 2026, en contradiction avec les engagements du Gouvernement ..	99
C. LES PISTES D'ÉVOLUTION RETENUES POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DE LA MISSION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	100
1. Favoriser l'adaptation du réseau postal aux besoins des territoires et aux services rendus à la population	100
2. Un indispensable élargissement de la notion contractuelle de « point de contact » pour tenir compte de l'évolution des besoins des usagers	103
3. Un financement des espaces France Services opérés par La Poste incohérent, devant être refondu.....	106
4. Au-delà de la mutualisation : favoriser les rapprochements entre le réseau postal, les maisons France Services et les services municipaux pour assurer un aménagement du territoire efficient et lisible pour les usagers.....	108
IV. LA MISSION D'ACCESSIBILITÉ BANCAIRE : UNE MISSION ESSENTIELLE POUR L'ACCÈS DES PLUS FRAGILES AUX PRESTATIONS BANCAIRES DE BASE DONT LE FINANCEMENT DOIT ÊTRE STABILISÉ.....	110
A. UNE MISSION UNIQUE EN EUROPE DÉFINIE PAR LE LÉGISLATEUR EN COHÉRENCE AVEC LE DROIT DE L'UNION	110
1. Une mission de service public, définie par le législateur, est déclinée par un contrat d'entreprise entre l'État et La Poste	110
2. Une compensation versée par l'État dans le respect du droit de l'Union européenne sur les aides d'État	114
3. Un modèle unique en Europe à l'origine d'un taux de bancarisation de plus de 99 % de la population.....	116
B. UNE MISSION ESSENTIELLE POUR UNE GRANDE DIVERSITÉ DE PUBLICS FRAGILES POUR LESQUELS L'ACCÈS À DES PRESTATIONS BANCAIRES DE BASE EST LE PREMIER PAS VERS L'INCLUSION.....	116
1. Une mission reposant sur les principes d'universalité, de simplicité d'accès et de gratuité complétés par un accompagnement humain complet et diversifié	116
2. Une baisse tendancielle du nombre de bénéficiaires qui ne remet pas en cause le caractère essentiel de la mission d'accessibilité bancaire pour plus de 1,1 million d'usagers	119
a. Une comptabilisation a posteriori des bénéficiaires, à partir de critères d'usage de leur livret A, garantissant l'universalité de la mission d'accessibilité bancaire.....	119
b. Une baisse tendancielle des bénéficiaires du fait de la digitalisation des usages et de la forte instabilité des publics accompagnés.....	120

c. Une forte diversité des profils accompagnés par la mission d’accessibilité bancaire, révélatrice du caractère essentiel de la prébancarisation pour l’ensemble des publics fragiles	121
d. Une présence significative sur l’ensemble du territoire qui s’explique par la diversité des profils accompagnés	123
3. Une persistance des retraits d’espèces de faible montant et des retraits au guichet qui démontre le caractère incompressible des besoins couverts par la mission d’accessibilité bancaire	124
4. Un fort ancrage de la mission d’accessibilité bancaire dans les territoires d’outre-mer.....	125
C. UN COÛT RÉEL STABILISÉ POUR UNE MISSION PARTIELLEMENT COMPENSÉE PAR L’ÉTAT	127
1. Un coût réel maintenu à 400 millions d’euros par an en moyenne grâce aux efforts d’adaptation de La Banque Postale	127
2. Une baisse de la compensation de 5 % par an décorrélée des coûts nets supportés par La Poste et des économies réalisables au titre de la mission d’accessibilité bancaire	127
3. Des indicateurs de suivi et de qualité démontrant l’efficacité de l’action de la mission d’accessibilité bancaire auprès de ses bénéficiaires.....	129
D. UNE MISSION AU MODÈLE ÉPROUVÉ ET EFFICACE QUI POURRAIT DONNER LIEU À L’INSTAURATION D’UNE CONTRIBUTION DE LA PART DU SECTEUR BANCAIRE	131
1. Un maintien souhaité de la physionomie actuelle de la mission d’accessibilité bancaire préservant les objectifs d’inclusion bancaire et donc sociale de ses bénéficiaires	131
2. Des axes d’amélioration de la mission d’accessibilité bancaire essentiellement centrés sur la qualité du service aux usagers.....	133
3. La nécessaire participation du système bancaire au financement de la mission d’accessibilité bancaire	134
V. PRINCIPALE COMPOSANTE DU DÉFICIT DE LA POSTE, LA MISSION PRESSE REQUIERT UNE RÉFORME PROFONDE QUI IMPLIQUERA UN RÉÉQUILIBRAGE DU MODÈLE ÉCONOMIQUE DES ÉDITEURS.....	135
A. SOUTIEN ESSENTIEL À LA DIFFUSION DE LA PRESSE ÉCRITE, LA MISSION PRESSE A VU SON ÉQUILIBRE FINANCIER SE DÉGRADER FORTEMENT DEPUIS 2022.....	135
1. Le cadre normatif en vigueur répartit la distribution des abonnements de la presse papier entre La Poste et les réseaux privés de porteurs	135
2. Les modalités de la mission presse ont été réformées en 2022 afin d’opérer une meilleure répartition de la distribution entre La Poste et les réseaux de portage.....	137
a. La baisse des volumes de presse et l’évolution des circuits de distribution de La Poste ont rendu nécessaire un basculement vers le portage pour la presse urgente en zone dense	137
b. La réforme de 2022 organisait un système de tarifs et d’aides pour favoriser une meilleure répartition des flux entre postage et portage.....	139

3. La réforme de 2022 n'est pas parvenue à atteindre ses objectifs, laissant La Poste assumer un déficit insoutenable.....	140
a. En ne compensant pas la mission de distribution de la presse, l'État a transféré à La Poste une part prédominante de la charge des régimes d'aide aux éditeurs	140
b. Malgré l'application du protocole, un déficit qui cesse d'être maîtrisé à partir de 2022 en raison de la forte hausse du coût de distribution de la presse urgente	144
c. Le développement du portage en zone dense est freiné par un cloisonnement des réseaux, des difficultés de recrutement et un signal-prix artificiellement défavorable.....	152
B. UNE NÉCESSAIRE REDÉFINITION DE LA MISSION PRESSE, QUI IMPLIQUERA UN RÉÉQUILIBRAGE DU MODÈLE ÉCONOMIQUE DES ÉDITEURS	160
1. Une suppression de la mission presse sans régime de substitution serait insoutenable pour la presse écrite.....	160
a. La presse papier participe de façon déterminante à la production de l'information en France.....	160
b. Le modèle économique de la presse est fortement dépendant de la distribution papier en raison de la captation des revenus publicitaires par les grandes plateformes numériques.....	163
2. Les recommandations de la mission d'information : un régime d'aide direct à la distribution pour maintenir la mission presse là où elle est nécessaire et un financement issu des recettes publicitaires grandes plateformes	167
a. L'impact d'une réforme de la mission presse sur l'équilibre financier de La Poste ne serait suffisant que dans l'hypothèse de scénarios ambitieux.....	167
b. Soutenir les éditeurs via un régime d'aide directe à la distribution plutôt que par des tarifs avantageux permettrait de maintenir la distribution postale dans les zones où elle demeure nécessaire sans faire supporter son coût à La Poste	171
c. Faire reposer le financement de la diffusion de l'information sur un modèle numérique rentable, en mettant fin à la captation des revenus publicitaires par les grandes plateformes.....	174
VI. DES ACTIVITÉS DE SERVICE AU PUBLIC QUI PRENNENT EN CHARGE DES BESOINS NOUVEAUX EN S'APPUYANT SUR UN RÉSEAU POSTAL APPRÉCIÉ ET ANCRÉ DANS LES TERRITOIRES	177
A. LA PARTICIPATION DE LA POSTE AUX OPÉRATIONS DE RECENSEMENT : DES DÉBUTS SATISFAISANTS, MAIS NE DEVANT PAS PESER SUR LE RÉSULTAT DU GROUPE	178
1. Le recensement : une responsabilité partagée entre l'État, les communes et l'INSEE, pouvant désormais être réalisé par un opérateur économique sur appel d'offres	178
2. Malgré des retours satisfaisants, le déficit engendré pour La Poste par cette activité ne peut perdurer et se cumuler à celui des missions de service public	180

B. LE RÉSEAU POSTAL COMME « DERNIER KILOMÈTRE » DU MAINTIEN DANS L'AUTONOMIE DES SENIORS : UN INSTRUMENT UNIQUE POUR LES POUVOIRS PUBLICS.....	183
1. Le portage de repas, le portage de médicaments et la veille sociale : remobiliser le réseau postal au service du maintien dans l'autonomie des seniors.....	183
a. Le portage de repas est l'activité de service au public au plus fort potentiel économique pour La Poste	183
b. La veille sociale, jusqu'ici principalement proposée aux particuliers, pourrait faire l'objet de partenariat ambitieux avec les pouvoirs publics.....	184
c. Le portage de médicaments est un accessoire des autres activités de maintien dans l'autonomie	185
2. Si les missions de service au public devraient rester marginales pour le groupe, elles peuvent participer à amortir partiellement les coûts fixes du réseau postal	186
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	189
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	211
1. Auditions	211
2. Contributions écrites (par ordre alphabétique)	216
ANNEXE N° 2 : DÉPLACEMENT EN HAUTE-GARONNE.....	217

SYNTHÈSE

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom, telle que modifiée en 2010 ⁽¹⁾, confie quatre missions de service public au groupe La Poste : **le service universel postal, la distribution de la presse, la contribution à l'aménagement du territoire et l'accessibilité bancaire**. Plus de quinze ans après la dernière loi postale, dans un contexte marqué par le changement profond des usages, la numérisation des échanges, la persistance de vulnérabilités sociales et territoriales ainsi qu'une équation budgétaire difficile à résoudre globalement tant pour l'État que pour le groupe La Poste, **il est apparu impératif de dresser un bilan de ces missions de service public et de recommander des évolutions qui mériteraient de figurer dans une nouvelle loi postale**.

En contrepartie de ses quatre missions de service public, La Poste perçoit une compensation financière versée annuellement par l'État. **Les rapporteurs observent que les missions de La Poste font toutes l'objet d'une sous-compensation ⁽²⁾ croissante par l'État qui conduit à un déficit global de plus d'un milliard d'euros par an dont La Poste supporte la charge**. Sur la période 2018-2024, le cumul des sous-compensations a engendré une dette nette de plus de quatre milliards d'euros, soit 40 % de la dette nette totale du groupe. La Poste étant une entreprise engagée sur de nombreux marchés concurrentiels et à l'international, la sous-compensation a quatre conséquences principales :

- la dégradation du niveau de service public ;
- des effets sur la gestion du groupe (emplois, rémunérations, participations...) ;
- le non-versement de dividendes à l'État actionnaire ;
- la réduction des capacités d'investissement et de transformation du groupe au moment où La Poste fait face à des concurrents puissants qui ne portent pas une telle charge.

À moyen terme, c'est la viabilité de l'entreprise qui pourrait être remise en cause. **Ce constat est partagé par le Gouvernement, le Premier ministre indiquant ainsi dans sa réponse à la Cour des comptes en 2025 que « [...] le niveau de déficit réalisé par La Poste au titre des différentes missions de service public n'est pas soutenable pour l'entreprise et sa résorption nécessite un travail de fond dans le contexte contraint des finances publiques » ⁽³⁾**.

(1) Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

(2) Les rapporteurs ne remettent pas en cause les coûts nets des missions de service public tels qu'évalués par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) et la direction générale du Trésor.

(3) Réponse du 4 février 2025 du Premier ministre au référé de la Cour des comptes sur « la trajectoire financière de La Poste ».

La mission d'information a par ailleurs permis de faire apparaître que **l'État a commis un ensemble de manquements à ses engagements envers La Poste, et parfois envers le Parlement, qui ont encore complexifié le retour à l'équilibre des missions de service public.**

Des manquements multiples de l'État aux lourdes conséquences financières pour La Poste

Le niveau de sous-compensation des missions de service public de La Poste méconnaît en tant que telle la volonté du législateur lors de l'adoption de la loi postale de 1990 ⁽¹⁾ qui prévoyait que soit garantie « [...] *une juste rémunération des prestations de service public qu'assure La Poste, notamment des prestations de transport et de distribution de la presse* » ⁽²⁾. La mission presse présente par exemple un taux de compensation inférieur à 10 % en 2024, et qui sera sans doute plus proche de 5 % en 2026 en contradiction avec les termes du contrat d'entreprise.

Sur la dernière période 2023-2027, la trajectoire du contrat d'entreprise a en effet été ignorée par l'État, qui a considérablement réduit la compensation versée pour trois missions de service public par rapport à ses engagements. Dans la loi de finances pour 2026, le service universel postal a ainsi vu sa compensation baisser de 60 millions d'euros par rapport aux stipulations du contrat (– 12 %), la mission d'aménagement du territoire de 45 millions d'euros (– 25,9 %) et la mission presse de 8 millions d'euros (– 24,8 %).

Le Gouvernement n'a notamment pas respecté l'engagement pris devant le Parlement lors du projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2025 de maintenir en 2026 le montant de la compensation de la mission d'aménagement du territoire prévue contractuellement ⁽³⁾.

De la même façon, les incitations financières qui devaient être versées au titre du service universel ont été systématiquement méconnues par l'État. Afin d'inciter La Poste à respecter les objectifs qui lui sont donnés, les dispositions du contrat d'entreprise prévoient en effet une modulation de la compensation budgétaire versée au titre du service universel postal entre 500 millions d'euros et 520 millions d'euros en fonction du taux de lettres vertes livrées dans les délais à J+3. Toutefois, cet engagement de l'État n'est plus respecté depuis 2023 malgré des résultats de qualité de service justifiant l'attribution de 20 millions d'euros en 2023 et 10 millions d'euros en 2024.

De façon structurelle, le choix a ainsi été fait de sous-compenser le coût des missions de service public qui sont à la charge de La Poste. Au sein de cette tendance de longue durée, il est possible de distinguer quatre périodes :

(1) Article 8 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom.

(2) Le mode du calcul du coût net de la mission par l'ARCEP ne tient compte que du déficit résultant de la différence entre les tarifs pratiqués par le SUP et la mission presse, plus favorable, et non du déficit résultant de l'absence de tarifs permettant l'équilibre économique de la mission. Le reste du déficit assumé par La Poste est imputé au SUP. Ainsi, sur les 664 millions d'euros de déficit avant compensation en 2024, le coût net de la mission, maximum compensable par l'État, s'élevait à 164 millions d'euros.

(3) Le projet de loi de finances pour 2026 prévoyait notamment une baisse des crédits de la mission d'aménagement du territoire de 52 millions d'euros. Un amendement sénatorial adopté à l'unanimité par la commission des affaires économiques a rétabli ces crédits. En accord avec le Gouvernement, le rapporteur général du budget au Sénat a proposé le retrait de cet amendement en séance, en échange d'un amendement d'un montant équivalent en projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2025, destiné à financer

– jusqu’en 2017, la charge non compensée au titre des quatre missions de service public demeurait limitée dans la mesure où le service universel postal était encore excédentaire. Elle était alors supportable pour La Poste ;

– **à partir de 2018, l’effondrement des volumes de courrier a dépassé la capacité de La Poste à générer de nouvelles économies**, ce qui a fait basculer le service universel postal dans le déficit. **La charge du déficit non compensé au titre des missions de service public s’est alors accélérée et a atteint jusqu’à 1,25 milliard d’euros en 2020 ;**

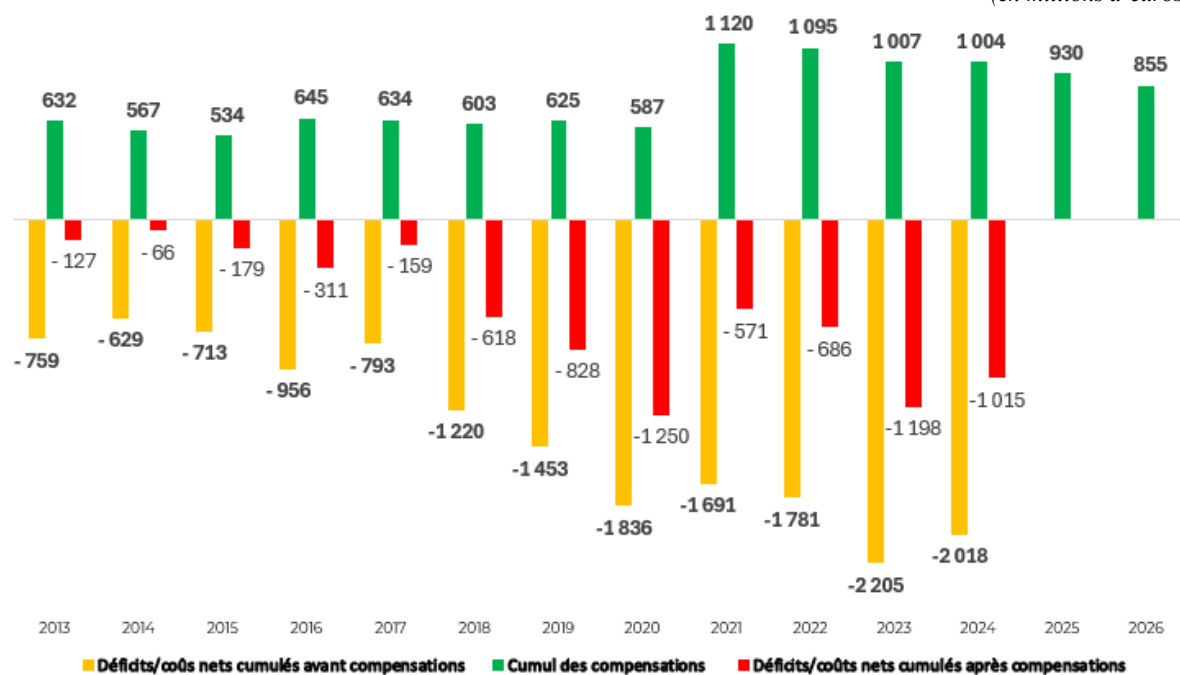
– la création à partir de 2021 par l’État d’une compensation annuelle de 520 millions d’euros au titre du service universel postal a allégé cette charge non compensée, qui a toutefois recommencé à se dégrader du fait de la poursuite de la baisse des volumes de courrier ;

– en 2024, grâce aux mesures d’économies supplémentaires permises notamment par la « nouvelle gamme courrier » engagée en 2023, La Poste enregistre une réduction de 165 millions d’euros du déficit cumulé non compensé. **Ce déficit atteint toutefois encore 1 milliard d’euros par an.**

la mission d’aménagement du territoire pour 2026 via une avance en 2025. Cet amendement, augmentant les crédits de la mission d’aménagement du territoire de 52 millions d’euros dans le PLFG 2025 a été adopté. Pour autant, ces crédits ont finalement bénéficié, en gestion, au service universel postal. Le PLFG 2025 initial prévoyait une baisse des crédits du service universel postal à hauteur de 50 millions d’euros. Ils ont finalement été rétablis en gestion via les crédits supplémentaires adoptés dans la loi de finances de fin de gestion définitivement adoptée. En conséquence, la mission d’aménagement du territoire pour 2026 n’est compensée que du montant inscrit dans la loi de finances pour 2026, soit 129 millions d’euros au lieu des 174 millions d’euros prévus au contrat.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE AVANT ET APRÈS COMPENSATION*

(en millions d'euros)



* Le déficit des missions de service public de La Poste n'est pas encore connu pour les années 2025 et 2026.

Source : La Poste.

TAUX DE COMPENSATION PUBLIQUE DES DÉFICITS DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

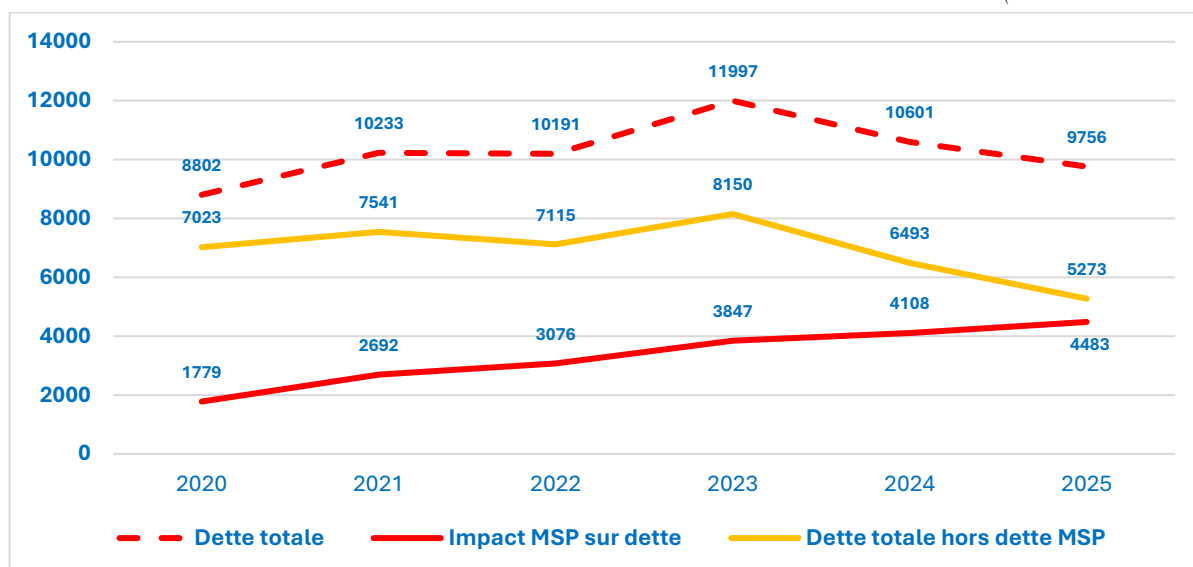
(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Déficit/coût net avant compensation	- 759	- 629	- 713	- 956	- 793	- 1 220	- 1 453	- 1 836	- 1 691	- 1 781	- 2 205	- 2 018	n.d.	n.d.
Compensation	632	567	534	645	634	603	625	587	1 120	1 095	1 007	1 004	930	855
Déficit après compensation	- 127	- 66	- 179	- 311	- 159	- 618	- 828	- 1 250	- 571	- 686	- 1 198	- 1 015	n.d.	n.d.
Taux de compensation	83,3 %	90,1 %	74,9 %	67,5 %	79,9 %	49,4 %	43,0 %	32,0 %	66,2 %	61,5 %	45,7 %	49,8 %	n.d.	n.d.

Source : La Poste.

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DE LA DETTE DE LA POSTE ⁽¹⁾

(en millions d'euros)



Source : La Poste.

Cette situation ne pouvant perdurer, les rapporteurs proposent notamment de fixer dans la nouvelle loi postale le niveau de compensation minimum du coût réel des missions de service public, ainsi que la trajectoire pour l'atteindre dans un délai de cinq ans. Ce taux serait fixé par exemple à hauteur de 66 % du coût réel global, contre 49 % en 2024, en contrepartie d'un effort de redéfinition du réseau et des missions de La Poste. À terme, cette trajectoire viserait un taux de compensation de 80 %, considérant que la présence d'une marge de 20 % permettrait de prévenir tout risque de surcompensation. En outre, l'intérêt d'avoir un taux plutôt qu'une valeur absolue permet de s'assurer de l'implication de La Poste à réduire ce déficit.

En parallèle de la question de la compensation par l'État, les rapporteurs demandent que les évolutions des missions de service public de la nouvelle loi postale, rendues indispensables par les circonstances, préservent les services rendus aux citoyens et aux territoires les plus vulnérables ainsi que les intérêts du groupe La Poste et de ses salariés.

Ces exigences conduisent les rapporteurs à identifier les trois axes principaux qui devraient structurer une nouvelle loi postale devenue aujourd'hui nécessaire :

- La Poste doit poursuivre ses gains de productivité tout en respectant ses engagements ;

- l'État doit mieux compenser les coûts des missions de service public, ce qui s'avère problématique au regard de la situation des finances publiques ;

(1) MSP : missions de service public.

– **les missions de service public doivent être redéfinies** pour tenir compte de l'évolution des usages tout en se concentrant sur les services rendus et en préservant les territoires et les usagers les plus fragiles.

C'est cet équilibre que les rapporteurs se sont attachés à rechercher dans les 39 recommandations de ce rapport.

1. Le service universel postal : un effondrement des flux de courrier qui appelle une réorganisation profonde du réseau de distribution et de collecte

L'essentiel sur le service universel postal

- (1) Le volume de courrier a été divisé par 3,5 entre 2005 et 2025, passant de 17 milliards à 5 milliards de lettres.
- (2) La chute des volumes devrait continuer, pour atteindre 3 milliards d'objets en 2030.
- (3) Le budget courrier en moyenne par ménage ne représente plus que 20 euros par an en 2026.

Le service universel postal constitue la seule mission de service public de La Poste fondée sur une directive communautaire ⁽¹⁾, les trois autres missions résultant d'une décision du législateur national. Cette directive prévoit également un socle minimal d'obligations ⁽²⁾, qui ont été renforcées par le législateur à l'occasion de sa transposition aux articles L.1 et suivants du code des postes et des communications électroniques (CPCE). Ces dispositions prévoient ainsi des **obligations plus exigeantes** à la charge de l'opérateur français que **celles dévolues à la plupart des opérateurs postaux européens**.

Jusqu'en 2017, et malgré une chute continue des volumes de courrier depuis le début des années 2000, **le service universel postal ne bénéficiait d'aucune compensation**. Il réalisait en effet un résultat excédentaire, qui permettait à La Poste de compenser une part du déficit qu'elle supportait du fait de ses trois autres missions de service public. Toutefois, **l'équilibre financier du service universel postal s'est considérablement dégradé à partir de 2018**, en raison de la baisse des recettes causée par l'accélération rapide de la chute du courrier. **Les comptes du service universel postal ont alors connu un déficit à hauteur de 365 millions d'euros**. Face à la dégradation des comptes du service universel postal, le **versement d'une compensation budgétaire annuelle** a été décidé par l'État à compter de 2021, variant entre 500 et 520 millions d'euros selon le taux de

(1) Directive 97/67/CE du Parlement Européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service modifiée en 2002 puis en 2008.

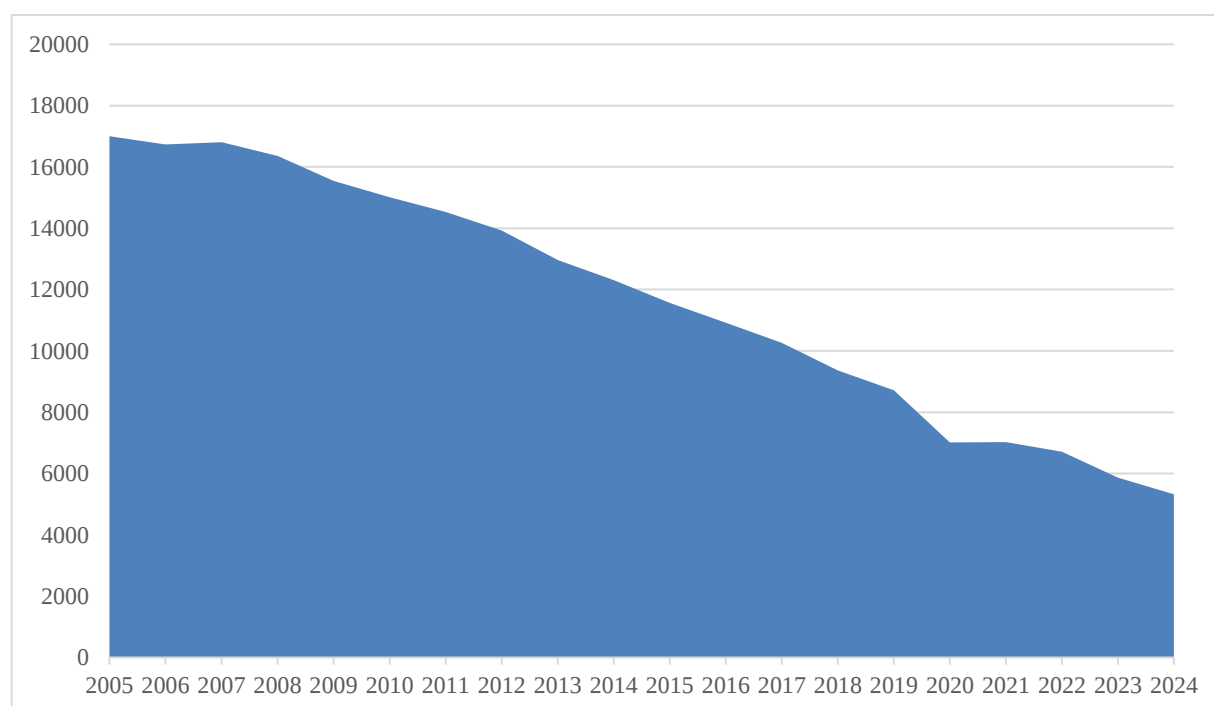
(2) Collecte du courrier au minimum 5 fois par semaine, distribution du courrier au domicile de toute personne morale ou physique, mise en place d'un réseau de bureaux de poste et de boîtes « jaunes » qui tient compte des besoins des utilisateurs, fixation de délais d'acheminement nationaux et transfrontaliers du courrier et prix « abordables » et orientés sur les coûts.

lettres vertes livrées dans les délais par La Poste. Cette trajectoire de compensation n'est plus respectée depuis 2023, les incitations financières n'ayant pas été versées malgré des objectifs atteints par La Poste. En loi de finances pour 2026, l'État a acté un nouvel écart avec la trajectoire prévue en prévoyant une baisse de la compensation de 10 % pour la réduire à 450 millions d'euros, après des annonces similaires, suivies de reculs, au cours des années précédentes sur les différentes missions de service public.

Cette dégradation de l'équilibre financier du service universel postal résulte toutefois essentiellement d'un **effondrement des volumes de courrier depuis le début des années 2000 qui sont passés de 17 milliards de lettres en 2005 à 5 milliards en 2025, soit une division par plus de trois en 20 ans.**

ÉVOLUTION DES FLUX DE CORRESPONDANCE ENTRE 2005 ET 2024*

(en millions d'objets)



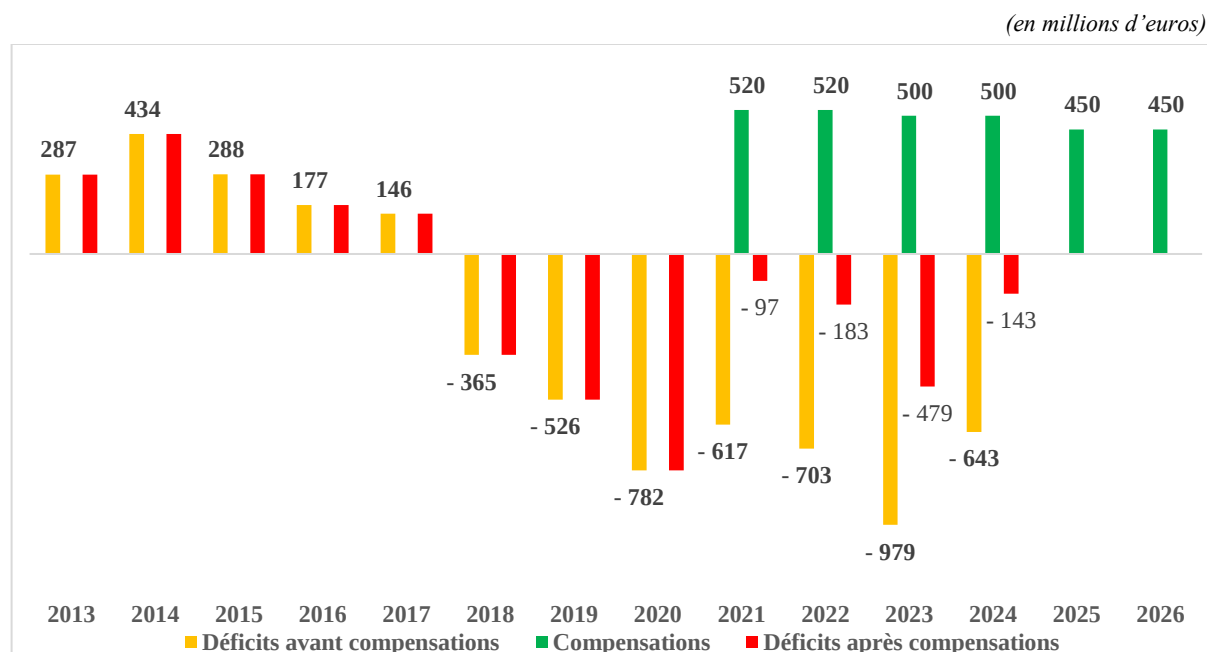
Source : ARCEP.

Face à la diminution des volumes de courrier, La Poste a adopté des hausses de tarifs, dans le respect des encadrements tarifaires pluriannuels successifs définis par l'ARCEP qui contrôle le respect du principe d'abordabilité des prix fixé à l'article L. 1 du CPCE. Ces hausses n'ont toutefois permis que de limiter la hausse du déficit de la mission, la baisse des flux entraînant mécaniquement une **réduction du chiffre d'affaires de La Poste** d'année en année.

Simultanément, **La Poste est dans l'incapacité de réduire ses charges aussi vite que son chiffre d'affaires**, les obligations du service universel postal impliquant des coûts incompressibles. La Poste doit en effet maintenir sur l'ensemble du territoire une infrastructure de collecte, de transport, de traitement et de distribution opérationnelle 6 jours sur 7. La mise en place d'une **nouvelle**

gamme courrier, effective depuis 2023, centrée sur la lettre verte délivrée en J+3, a toutefois permis à La Poste de générer des économies de 100 millions d’euros en 2023 et de 240 millions d’euros en 2024. Des gains de l’ordre de **500 millions d’euros sont attendus d’ici fin 2027**. La nouvelle gamme courrier a ainsi participé à résorber en 2024 le déficit de la mission, qui s’est élevé à 643 millions d’euros avant compensation publique, contre 703 millions d’euros en 2022 ⁽¹⁾, et ce malgré la poursuite de la baisse du courrier.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL AVANT ET APRÈS COMPENSATION*



* Le déficit des missions de service public de La Poste n’est pas encore connu pour les années 2025 et 2026.

Source : La Poste.

TAUX DE COMPENSATION PUBLIQUE DES DÉFICITS DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL

(en millions d’euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Déficit avant compensation	287	434	288	177	146	-365	-526	-782	-617	-703	-979	-643	n.d.	n.d.
Compensation	0	0	0	0	0	0	0	0	520	520	500	500	450	450
Solde après compensation	287	434	288	177	146	-365	-526	-782	-97	-183	-479	-143	n.d.	n.d.
Taux de compensation	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	84,3 %	74,0 %	51,1 %	77,8 %	n.d.	n.d.

Source : La Poste.

(1) L’année 2023 avait été marquée par la répercussion des effets structurels de la surinflation des années 2022 et 2023 (-979 millions d’euros).

Ce mouvement devrait se poursuivre au cours des années à venir : la prévision est d'à peine 3 milliards d'objets en 2030, ce qui devrait accentuer la diminution des ressources commerciales de la mission et peser sur son déficit. Ce phénomène est **commun à l'ensemble des postes européennes qui ont dû adapter leurs modalités de distribution et leurs tarifs pour assumer les coûts correspondants.**

Il est donc essentiel que La Poste poursuive les efforts d'adaptation de son réseau pour prévenir l'apparition d'un déficit insoutenable qui mettrait en péril la survie du service universel. Des marges d'économies importantes existent d'ici 2030 via le passage de la distribution du courrier non urgent en J+4 et l'adaptation du réseau de collecte. Le groupe devra également poursuivre une **politique de hausse tarifaire progressive et différenciée**, afin que les particuliers supportent une hausse limitée à l'inflation sur les envois non urgents, qui devrait être plus que compensée par la baisse du recours aux services postaux. Ces évolutions tarifaires **pèseront essentiellement sur les envois supérieurs à 100 objets, dits « industriels »**, notamment les envois publicitaires qui composent près de 40 % de ce trafic.

L'amortissement des coûts du réseau postal reposera également sur la capacité des pouvoirs publics à maintenir des flux suffisants. À cet égard, l'activité de colis de La Poste représente un potentiel considérable pour la mutualisation des flux avec le courrier au vu de la croissance attendue du marché. Toutefois, La Poste est concurrencée sur ce secteur par des opérateurs recourant à un modèle de sous-traitance propice à la fraude sociale, au non-respect du droit du travail, et aux exigences environnementales plus faibles. **Les rapporteurs appellent donc à une action concertée des pouvoirs publics pour favoriser les acteurs vertueux dans le secteur de la distribution de colis, y compris en mobilisant le levier de la commande publique.**

2. La mission d'aménagement du territoire : dans de larges pans du réseau, des usagers en voie de disparition et des points de contact à adapter

L'essentiel sur la mission d'aménagement du territoire

- (1) La fréquentation des bureaux de Poste a été divisée par 3 en 16 ans, passant de 2 000 000 de visites ⁽¹⁾ en 2008 à 741 000 en 2024.
- (2) Le volume d'opérations a également été divisé par 3 sur la même période.
- (3) 37 % des bureaux de Poste reçoivent moins de 29 visites par jour (seuil d'activité faible).

En complément de ses obligations de service universel postal, le législateur a confié à La Poste une mission d'aménagement du territoire afin de garantir la

(1) Une visite se réfère au passage d'une personne avec ou sans achat. Un client réalise un achat.

continuité de son réseau et des points de contact associés sur l'ensemble du territoire national. À cet égard, il incombe à La Poste des obligations de dimensionnement ⁽¹⁾, d'accessibilité ⁽²⁾ et d'adaptabilité ⁽³⁾ de son réseau, précisées par voie contractuelle entre l'État, La Poste et l'Association des Maires de France (AMF).

Ce contrat fixe une gouvernance tripartite entre les signataires, au niveau national dans le cadre de l'Observatoire national de la présence postale (ONPP), et au niveau local, à travers les commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT). Tout en regrettant que les associations départementales de consommateurs ne soient pas davantage associées aux décisions à prendre localement ⁽⁴⁾, les rapporteurs saluent le pragmatisme et l'efficacité du dialogue mené à travers ces instances, comme l'illustrent notamment les adaptations négociées des bureaux de poste en points de contact partenaires (agences postales communales et relais postaux commerçants).

Les rapporteurs relèvent en effet que **le réseau postal est confronté à une baisse brutale de son activité et de sa fréquentation : entre 2008 et 2024, cette dernière a été divisée par trois en passant de 2 000 000 de visites par jour à 741 000, et le volume d'opérations, qui est la principale mesure de l'activité, s'est effondré de 977 millions de minutes à 317 millions.**

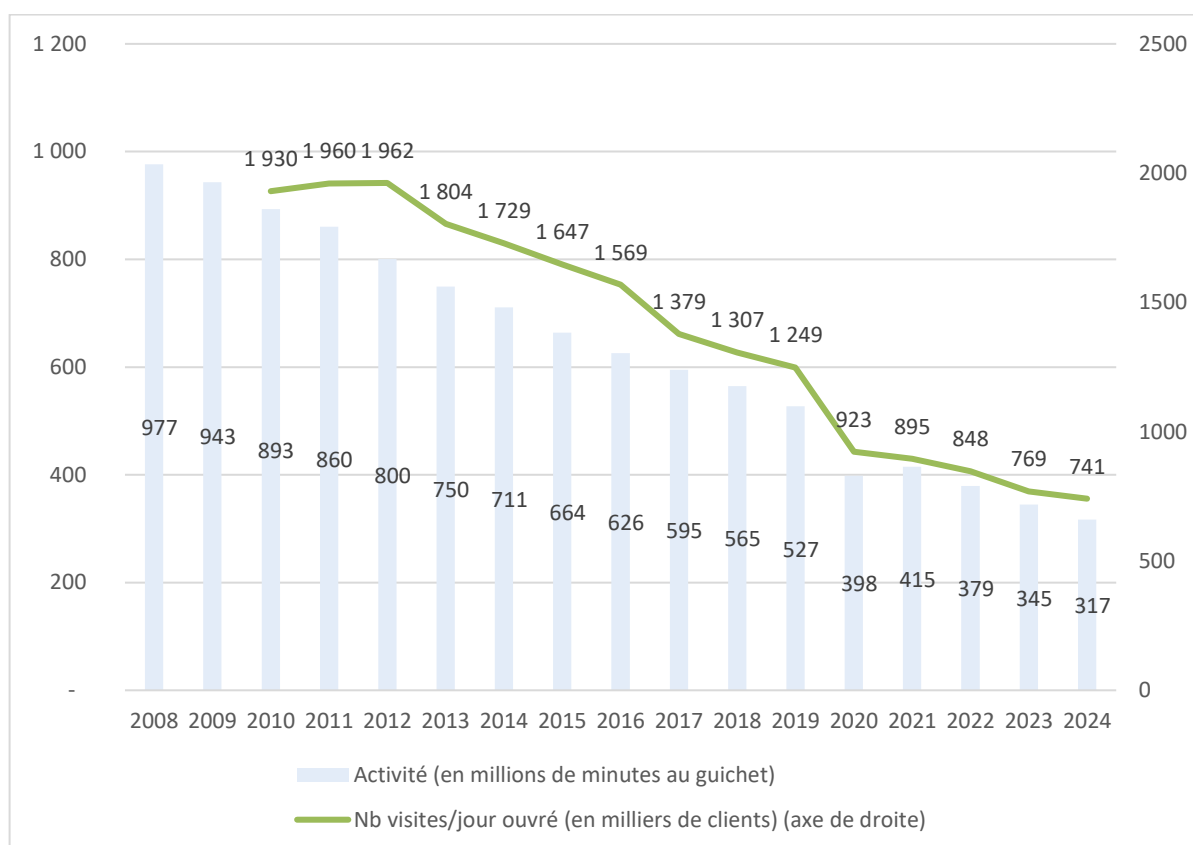
(1) Le réseau de La Poste doit comporter au moins 17 000 points de contact.

(2) Sauf circonstances exceptionnelles, pas plus de 10 % de la population d'un département ne peut se trouver 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.

(3) 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.

(4) Les rapporteurs recommandent de ce fait que le prochain contrat de présence postale territoriale prévoit que les commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT) puissent inviter les associations départementales de consommateurs à l'une de leurs réunions annuelles, afin de pouvoir échanger sur le réseau postal et son évolution.

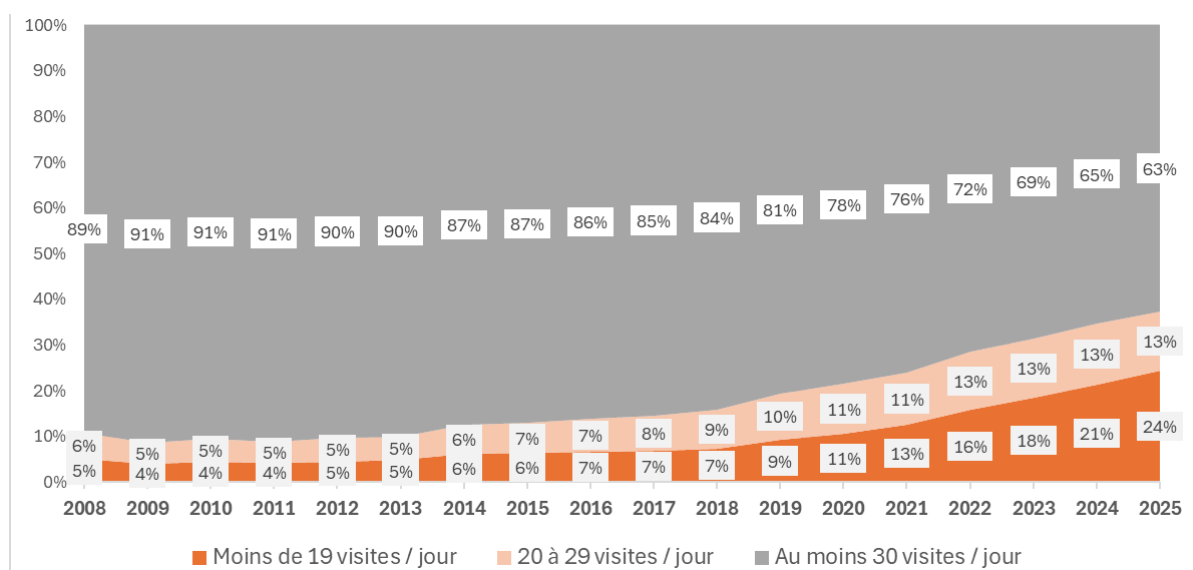
ÉVOLUTION DE LA FRÉQUENTATION ET ACTIVITÉ DANS LE RÉSEAU DE POINTS DE CONTACT DE LA POSTE (2008-2024)



Source : La Poste.

En outre, le nombre de bureaux de Poste à faible activité (entre 20 et 29 visites par jour) et très faible activité (moins de 19 visites par jour) a progressé de 11 % en 2008 à 37 % en 2025.

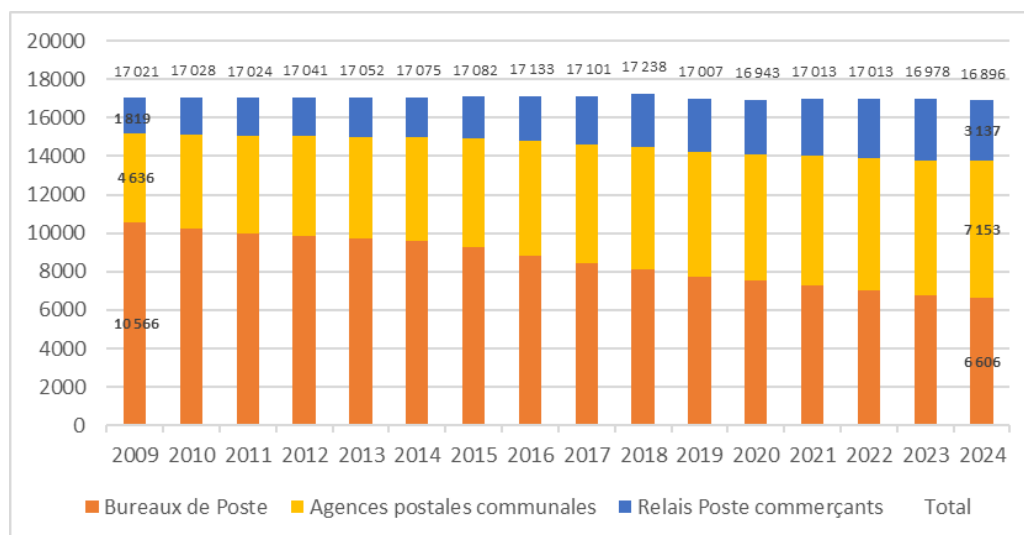
ÉVOLUTION DE LA PART DES BUREAUX DE POSTE À FAIBLE ET TRÈS FAIBLE ACTIVITÉ



Source : La Poste.

Face à ce choc, La Poste s'est adaptée : les points partenaires (agences postales communales ou intercommunales – APC – et relais Poste commerçant – RPC –), plus économiques que les bureaux de Poste ⁽¹⁾ et pouvant proposer des horaires d'ouverture plus étendus, représentent 61 % du total des points de contact en 2024 contre 36 % en 2009.

ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION DU RÉSEAU POSTAL 2009-2024



Source : La Poste.

La nature des prestations servies dans les différentes catégories de points de contact est fixée par le contrat de présence postale :

SERVICES DÉLIVRÉS PAR POINT DE CONTACT

Annexe Contrat de Présence Postale Territoriale - Offres de Service		
LA POSTE AGENCE COMMUNALE OU INTERCOMMUNALE / LA POSTE RELAIS ESS SERVICE +	BUREAU DE POSTE	LA POSTE RELAIS COMMERÇANT / LA POSTE RELAIS ESS / LA POSTE RELAIS URBAIN
	Opérations financières	
néant	CCP : Ouverture de compte	néant
néant	CCP : Etablissement de chèque	néant
500 € sur 7 jours glissants	CCP : Retrait à vue	150 € sur 7 jours glissants (en option dans les La Poste Relais Urbain)
500 € sur 7 jours glissants	CCP : Versement	néant
Dépôts/Retraits : 500 € sur 7 jours glissants	CNE : Toutes opérations	Retraits : 150 € sur 7 jours glissants (en option dans les La Poste Relais Urbain)
néant	Pts Financiers : Ass Vie, PEL, Sicav...	néant
néant	Achats d'Actions	néant
	Courrier et colis	
oui	Timbre à date	oui
oui	Courrier simple	oui
oui	Prêt à Poster (PAP)	oui
oui	Recommandé : Dépôt	oui
oui	Recommandé : Remise	oui
oui	Colis : Dépôt	oui
oui	Colis : Distribution	oui
néant	Services de Proximité : Poste Restante	néant
oui	Services de Proximité : Contrats de réexpédition	oui
oui	Services de Proximité : Garde de courrier	oui
oui	Services de Proximité : Abonnement Mobilité	oui
	Timbres	
oui	Vente de timbres	oui
néant	Reservations philatéliques	néant
	Etablissement des procurations	
oui	postales	néant
néant	financières	néant
	Traitement des réclamations	
néant		néant

Source : contrat de présence postale territoriale 2023-2025, annexe 2.

(1) Le coût moyen d'un bureau de poste est près de 20 fois le coût d'une agence postale communale – APC – et près de 50 fois celui d'un relais Poste commerçant –RPC –, en relevant toutefois qu'il ne s'agit que d'une indication globale, les réalités territoriales et les coûts associés étant extrêmement divers.

Ainsi, les bureaux gérés en propre par La Poste proposent l'ensemble des opérations, produits ou services des trois activités principales du groupe (courrier, colis et banque). Les agences postales communales, gérées par les mairies ou les intercommunalités, proposent l'essentiel des services de La Poste, en particulier le retrait d'espèces. Les relais commerçants correspondent à un comptoir installé chez un commerçant proposant des opérations postales de base et des opérations financières de dépannage.

Les rapporteurs relèvent que le rapport d'accessibilité présenté devant l'ONPP en janvier 2026 établissait que **97 % de la population se situaient à moins de cinq kilomètres et à moins de 20 minutes** d'un point de contact postal. **La Poste a ainsi réussi à s'adapter à une très forte et rapide évolution des usages et de la fréquentation des points de contact, tout en continuant à remplir ses obligations légales de maillage territorial. Toutefois, eu égard notamment aux retours qui leur sont faits dans leur propre circonscription, les rapporteurs ont bien conscience que ces adaptations ne sont pas sans conséquence, notamment s'agissant de la différence de services proposés par type de points de contact.**

Ils observent que **ces évolutions se font dans le cadre d'une procédure concertée**, formalisée dans le contrat de présence postale, entre La Poste, l'État et les collectivités concernés, **que les rapporteurs recommandent de maintenir. Les rapporteurs constatent toutefois que l'exercice du droit de veto des maires aux évolutions des formes de présence postale** est devenu opposable dans 85 % des cas depuis l'élargissement intégré en 2017 au contrat de présence postale ⁽¹⁾. Ils recommandent, dès lors, **d'en lier l'exercice à la prise en compte de la fréquentation des points de contact et de son évolution.**

De même, de manière plus globale, ils recommandent de **favoriser l'adaptation du réseau postal et son dimensionnement aux besoins des territoires en liant l'évolution de la forme de présence postale à des seuils de fréquentation à déterminer selon chaque type de point de contact** (bureau de poste, agence postale communale, relais commerçant).

Ces évolutions, parfois douloureuses ⁽²⁾, ont permis d'éviter la disparition brutale d'un des derniers services publics de certaines communes. Afin de préserver ces derniers points de présence postale, les rapporteurs souhaitent d'ailleurs que soit poursuivie la **diversification des services proposés ⁽³⁾ dans les**

(1) Depuis 2017, le contrat de présence postale distingue deux catégories de bureaux dont la transformation est soumise à l'accord préalable du maire (droit de veto). La première regroupe les bureaux éligibles au fonds de péréquation, pour lesquels ce droit de veto existe depuis 2011. La seconde, introduite en 2017, couvre les derniers bureaux de poste d'une commune et les bureaux situés dans les communes nouvelles, désormais également soumis au droit de veto. Le contrat 2023-2025 a reconduit cette architecture à deux niveaux.

(2) Ainsi, l'effectif des guichetiers dans les bureaux de poste a baissé de 35 150 à 15 340 entre 2008 et 2023, traduisant la diminution du nombre de ces établissements, mais aussi l'adaptation à la fréquentation.

(3) Ventes d'offres de téléphonie, possibilité de passer le code de la route en bureau de poste, renforcement des services bancaires et d'assurance de La Banque Postale, partenariat sur le secteur très dynamique des envois d'objets de seconde main, partenariat avec la Monnaie de Paris...

points de contact pour augmenter leur fréquentation et accroître les revenus générés.

Le **fonds postal national de péréquation territoriale**, par lequel transitent les fonds attribués à la mission d'aménagement du territoire, devrait être doté de 174 millions d'euros par an selon le contrat de présence postale. Il permet dans un premier temps de financer les dépenses obligatoires pour 146,2 millions d'euros en 2025 qui se répartissent :

- en dépenses de rémunération et de maintenance informatique des partenaires (agences postales communales et commerçants pour les relais postaux) pour 120 millions d'euros, soit 70 % de ce fonds. Ces dépenses sont incompressibles.

- en autres dépenses (accès aux espèces notamment) pour un montant de 24,5 millions d'euros.

Or, il apparaît qu'un tiers des 7 182 agences communales reçoivent moins de 3 visites par jour et que 58 % des agences reçoivent moins de 5 visites par jour. Dans ce contexte, les **rapporteurs demandent que le prochain contrat et son document d'application fassent évoluer le modèle de financement des agences postales communales et intercommunales vers une rémunération en partie corrélée à la fréquentation et aux services postaux réellement rendus, tout en considérant que la densité des points de contact sur les territoires concernés devra être prise en compte et amener à moduler à la hausse ce financement lorsque l'agence postale communale est la dernière à proposer des services publics**. Cet ajustement devra d'autant plus être opéré qu'aucun commerce pouvant être transformé en relais commerçant n'est présent dans cette commune ou à proximité.

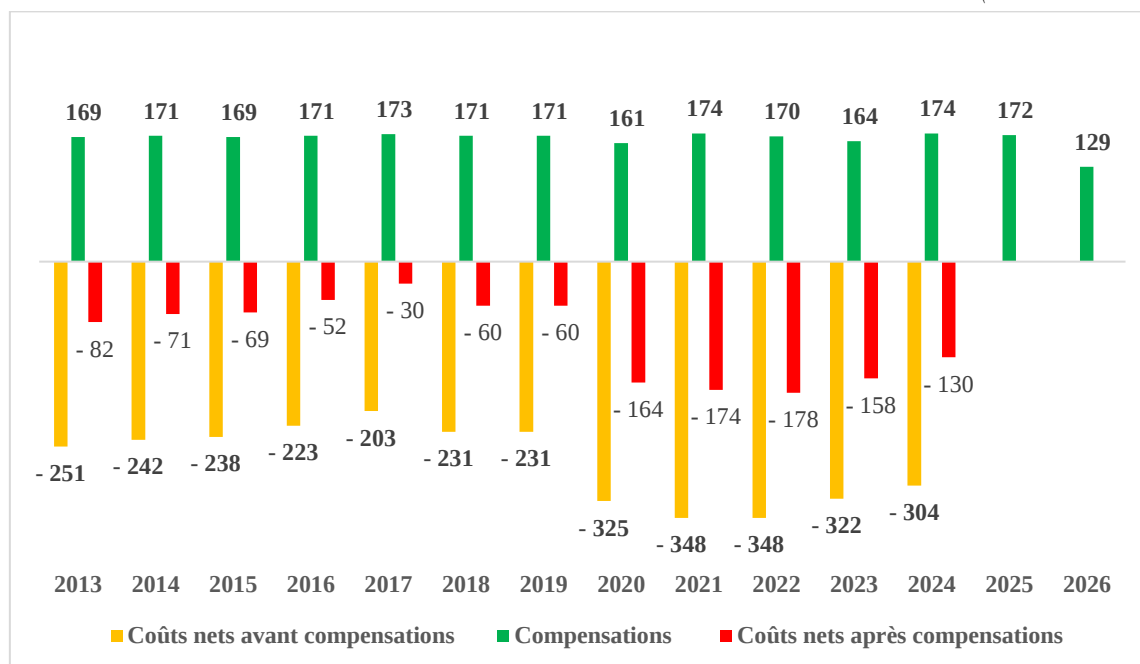
Le montant restant du fonds de péréquation constitue le cœur du contrat de présence postale en permettant l'amélioration de la qualité du service rendu, des innovations et des modernisations. Il est distribué aux commissions départementales selon une clef de répartition qui favorise les départements et régions d'outre-mer (DROM), les quartiers politiques de la ville (QPV), les zones de montagne et la grande ruralité. Entre 2017 et 2025, l'enveloppe à la main des CDPPT a été divisée par deux, passant de 55 millions d'euros en 2017 à 27,5 millions d'euros en 2025. Au global, seule la moitié des coûts réels de cette mission est couverte par la compensation reçue.

Pour 2026, sur les 174 millions d'euros anticipés pour le fonds, seuls 129 millions ont été inscrits en loi de finances, ce qui ne permet de couvrir que les seules dépenses incompressibles précitées, à hauteur de 120 millions d'euros. **L'ensemble des dépenses obligatoires (149,6 millions d'euros prévus en 2026) n'est ainsi pas couvert financièrement et aucune enveloppe ne peut être dégagée pour les dépenses facultatives à la main des CDPPT. Une telle baisse acte par conséquent la suppression de toute marge de manœuvre pour les**

CDPPT, contrairement à la volonté exprimée par l'ensemble des groupes à l'Assemblée nationale comme au Sénat au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2026.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DE LA MISSION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AVANT ET APRÈS COMPENSATION*

(en millions d'euros)



* Le déficit des missions de service public de La Poste n'est pas encore connu pour les années 2025 et 2026.

Source : La Poste.

TAUX DE COMPENSATION PUBLIQUE DES DÉFICITS DE LA MISSION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Coût net avant compensation	- 251	- 242	- 238	- 223	- 203	- 231	- 231	- 325	- 348	- 348	- 322	- 304	n.d.	n.d.
Compensation	169	171	169	171	173	171	171	161	174	170	164	174	172	129
Coût net après compensation	- 82	- 71	- 69	- 52	- 30	- 60	- 60	- 164	- 174	- 178	- 158	- 130	n.d.	n.d.
Taux de compensation	67,3 %	70,7 %	71,0 %	76,7 %	85,2 %	74,0 %	74,0 %	49,5 %	50,0 %	48,9 %	50,9 %	57,2 %	n.d.	n.d.

Source : La Poste.

Dès lors, les rapporteurs demandent, d'une part, en lien avec la première recommandation, que le montant de la compensation reçue par La Poste pour accomplir cette mission de service public soit rehaussé substantiellement dans la nouvelle loi postale, à un niveau pouvant atteindre 66 % du coût réel global dans 5 ans. D'autre part, ils souhaitent qu'au sein du fonds de péréquation, le montant à la main des CDPPT soit augmenté significativement pour davantage financer les démarches d'adaptation du réseau postal aux évolutions de l'activité et à l'amélioration des services rendus, par exemple en matière d'inclusion numérique.

En outre, jusqu'en 2020, la compensation partielle du coût de la mission d'aménagement du territoire était appuyée sur le seul produit des abattements de taxes locales ⁽¹⁾ dues par La Poste. Les collectivités locales portaient ainsi le financement du coût de la mission à hauteur de près des trois-quarts du coût total de la mission. À compter de 2021, la réforme de la CVAE a entraîné une baisse de valeur de l'abattement, qui a conduit l'État à instaurer une dotation budgétaire complémentaire compensant partiellement les effets de cette réforme. Dès lors, la part des collectivités dans le financement de l'aménagement du territoire est désormais inférieure à 20 %, tandis que La Poste supporte dans ses comptes près de la moitié du coût net de la mission. En conséquence, **le rapporteur Cazeneuve demande à rétablir la contribution des collectivités territoriales au financement de la mission d'aménagement du territoire à son niveau antérieur à la réforme de la CVAE. Le rapporteur Oberti ne partage pas cette proposition, et considère qu'il appartient à l'État de compenser intégralement la part qu'assuraient auparavant les collectivités locales, du fait de la perte de recettes induite par les évolutions de la fiscalité locale portées par le Gouvernement.**

Au regard des constats posés et notamment de la brutale baisse de la fréquentation constatée, les rapporteurs souhaitent enfin que les différents acteurs concernés, en particulier l'État, La Poste et les collectivités territoriales, se focalisent davantage sur les obligations d'accessibilité, d'adaptabilité et de service rendu par le réseau pour mieux répondre aux besoins réels des citoyens plutôt que de demeurer attachés à un nombre figé de points de contact, rigide et anachronique au regard de l'évolution de notre société. Ils considèrent dès lors que **la prochaine loi postale pourrait supprimer la mention d'un nombre de points de contact figé à 17 000**, comme le prévoit actuellement l'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom. **Cette suppression serait conditionnée à une certaine densité de services sur les territoires, à l'émergence de nouvelles formes de présence postale (bus postaux, points de service ruralité,...) et à davantage de mutualisations et de rapprochements avec les maisons France Services et les services municipaux.** Les rapporteurs recommandent, à cet égard, que le prochain contrat de présence postale encourage le **développement de contractualisation *ad hoc*, afin de permettre des cofinancements de ces nouvelles formes de présence postale entre une ou plusieurs collectivités locales et le fonds de péréquation.**

Ils souhaitent ainsi développer les bus postaux (seuls six bus ont été aménagés actuellement) et la présence itinérante dans des territoires actuellement dénués de services publics de proximité, en particulier de présence postale. Au regard des coûts d'achat, d'aménagement et de fonctionnement (plus de deux cent mille euros) de ces bus pris en charge par

(1) *Taxe foncière, cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).*

La Poste ⁽¹⁾, ils proposent de faire participer les nouvelles collectivités territoriales desservies à leur coût de fonctionnement.

3. La mission d'accessibilité bancaire : une mission essentielle pour l'accès des plus fragiles aux prestations bancaires qui doit être préservé

L'essentiel sur la mission d'accessibilité bancaire

(1) Le livret A proposé par La Banque postale constitue le seul dispositif bancaire remplissant les conditions d'une véritable accessibilité sociale et géographique pour les plus vulnérables.

(2) Le nombre d'utilisateurs de la mission est en baisse de 29 % depuis 2017 et atteint 1,08 million d'utilisateurs en 2025.

(3) Une nouvelle autorisation pour la période 2027-2029 doit être accordée par la Commission européenne d'ici la fin de l'année 2026.

La mission d'accessibilité bancaire est l'une des quatre missions de service public confiées au Groupe La Poste par la loi dite postale du 2 juillet 1990. Cette mission est assurée par sa filiale, La Banque Postale (LBP). **Sont prévues des obligations spécifiques, uniques en Europe, en matière de distribution et de fonctionnement du livret A, afin de faire de cet outil un dispositif de prébancairisation à destination des publics les plus vulnérables.** Elle garantit notamment des modalités d'usage adaptées aux publics concernés (retrait de petites sommes en espèce, médiation sociale, traducteurs etc.) Considérée comme une aide d'État, comme les trois autres missions de service public portées par La Poste, **la mission d'accessibilité bancaire doit faire l'objet d'une autorisation, dans ses modalités d'application, par la Commission européenne.** Celle-ci l'ayant accordée pour la période 2021-2026, **une nouvelle demande doit lui être notifiée pour la période 2027-2029** ⁽²⁾ avant la fin 2026 ⁽³⁾.

Bien que les banques commerciales aient développé des produits à destination des publics fragiles, les rapporteurs relèvent que **le livret A proposé par LBP constitue, à ce jour, le seul dispositif bancaire remplissant les conditions d'une véritable accessibilité sociale et géographique** (universalité, simplicité, gratuité, sécurité, densité et cohérence du réseau de distribution, accompagnement

(1) Le coût d'achat et d'aménagement est partagé entre La Poste et la Banque des territoires, et celui de fonctionnement annuel est intégralement à la charge de La Poste.

(2) Les précédentes périodes validées par la Commission européenne au titre de son instruction de l'aide d'État liée à la mission d'accessibilité bancaire portaient sur des cycles de six années. Dans le cadre du renouvellement en cours, l'État a arbitré en faveur d'une nouvelle période diminuée de trois années (qui couvrira 2027 à 2029 par conséquent), considérée par la direction générale du Trésor (DGT) comme la durée adéquate en vue d'une refonte significative de la mission d'accessibilité bancaire à compter de 2030.

(3) Afin que le montant de la compensation prévue dans la nouvelle convention soit intégré au PLF 2027, la notification devrait intervenir, dans l'idéal, avant la fin du mois de juin 2026. En toute hypothèse, la notification doit intervenir dans un délai permettant à la commission de rendre sa décision au 31 décembre 2026 au plus tard, afin que le SIEG soit autorisé au 1^{er} janvier 2027.

humain complet et diversifié, partenariats avec des associations et administrations). En permettant aux personnes les plus démunies d'avoir accès à des services bancaires essentiels, il constitue un « **amortisseur social** » participant de la cohésion sociale de notre pays et de la solidarité nationale.

Conformément au principe d'universalité et compte tenu de la grande variété des profils des bénéficiaires, **la mission d'accessibilité bancaire est un service public ouvert à tous sans conditionnalité de l'accès au dispositif**. Ce n'est qu'*a posteriori* que La Banque Postale identifie les clients bénéficiant de la mission d'accessibilité bancaire par leurs usages, considérés comme atypiques par rapport au reste de la population. Afin de calculer le coût réel de la mission, les profils ne correspondant pas aux finalités de celle-ci sont ainsi postérieurement retranchés. **La Banque Postale recense plus de 1,08 million de clients concernés en 2025**. Les rapporteurs relèvent que leur nombre s'érode fortement, avec une baisse de 29 % entre 2017 et 2025, sans qu'une explication certaine puisse être apportée ⁽¹⁾. Il est probable que cette tendance baissière se poursuive, même si des facteurs exogènes (augmentation de la pauvreté ou du nombre de réfugiés, etc.) pourraient accentuer ou inverser cette évolution.

Les rapporteurs relèvent qu'en 2024, les opérations au guichet de très faible montant (moins de dix euros) demeurent relativement significatives. La persistance de ces opérations témoigne de la réalité quasi « incompressible » du besoin couvert par la mission d'accessibilité bancaire pour les personnes qui en bénéficient. **Sans remettre en question le principe d'universalité pour les plus vulnérables, les rapporteurs proposent néanmoins d'actualiser le seuil de retrait de 1,50 euro, hérité de la conversion en euros de la somme de 10 francs, en le portant à 3 euros, notamment pour tenir compte de l'inflation.**

En parallèle, les rapporteurs ont constaté que le coût net de la mission paraît stabilisé : il s'établit en moyenne à 400 millions d'euros depuis 2019. Malgré la baisse du nombre de bénéficiaires, les coûts fixes résultant de l'obligation de maintien d'un service de guichet accessible aux clients, notamment les plus vulnérables, ont limité la baisse des coûts associés à la mission. En outre, **LBP a renforcé sur la période ses actions en faveur des bénéficiaires, en recrutant par exemple 800 médiateurs sociaux pour améliorer l'accompagnement proposé.**

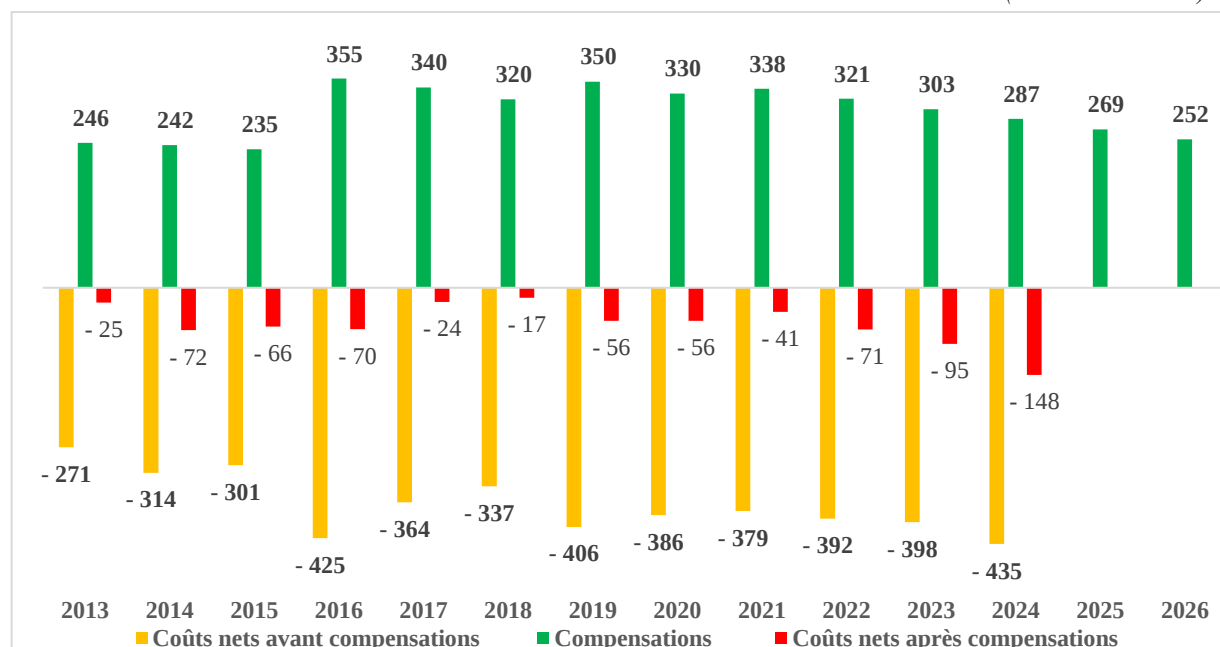
À l'instar des autres missions de service public assurées par La Poste, **la mission d'accessibilité bancaire est sous compensée par l'État : entre le quart et le tiers du coût net demeure à la charge de La Poste ces dernières années**. Bien que le taux de compensation soit plus élevé que celui appliqué pour les autres missions, **la dotation de l'État diminue de 5 % par an, en application d'une clause dite « d'efficience » qui paraît aux rapporteurs peu cohérente avec les**

(1) Baisse du recours aux espèces au sein de la population, baisse du nombre d'opérations en face-à-face (au profit des opérations numérisées), réussite dans l'accompagnement vers une bancarisation plus standard, arrêt des services de mandats internationaux en bureaux de poste, évolution du nombre de demandeurs d'asile parmi les bénéficiaires, en fonction des flux migratoires, développement des offres privées concurrentes.

charges fixes inhérentes à la mission et qu'ils recommandent en conséquence de supprimer, en lien avec leur recommandation n° 1.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DE LA MISSION D'ACCESSIBILITÉ BANCAIRE AVANT ET APRÈS COMPENSATION*

(en millions d'euros)



* Le déficit des missions de service public de La Poste n'est pas encore connu pour les années 2025 et 2026.

Source : La Poste.

TAUX DE COMPENSATION PUBLIQUE DES DÉFICITS DE LA MISSION D'ACCESSIBILITÉ BANCAIRE

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Coût net avant compensation	-271	-314	-301	-425	-364	-337	-406	-386	-379	-392	-398	-435	n.d.	n.d.
Compensation	246	242	235	355	340	320	350	330	338	321	303	287	269	252
Coût net après compensation	-25	-72	-66	-70	-24	-17	-56	-56	-41	-71	-95	-148	n.d.	n.d.
Taux de compensation	90,8 %	77,1 %	78,1 %	83,5 %	93,4 %	95,0 %	86,2 %	85,5 %	89,2 %	81,9 %	76,1 %	66,0 %	n.d.	n.d.

Source : La Poste.

Ainsi, dans la perspective de la nouvelle convention à notifier à la Commission européenne avant la fin 2026, les rapporteurs soutiennent l'importance du maintien d'un service public d'inclusion bancaire ⁽¹⁾ pour nos concitoyens les plus fragiles, condition *sine qua non* de leur inclusion sociale. Cette priorisation doit se traduire par le maintien des grands principes de la mission d'accessibilité bancaire et leur application efficace et efficiente.

(1) L'inclusion bancaire peut se définir comme l'accès durable pour une personne physique, autonome dans leur utilisation, à des produits et services bancaires adaptés à ses besoins non professionnels.

Dès lors, il ne serait pour eux ni souhaitable ni efficace de sortir du principe d'universalité en fixant des critères d'éligibilité *a priori* des bénéficiaires de la mission. Pour les mêmes raisons, **les rapporteurs s'opposent aux projets de restrictions des opérations proposées au guichet.**

Enfin, au-delà des seules obligations légales des banques envers les clients fragiles, **les rapporteurs souhaitent faire participer le secteur bancaire au financement de la mission de service public.** Un tel financement instaurerait une forme de rééquilibrage entre, d'une part, les établissements bénéficiant des clients les plus rentables et, d'autre part, La Banque Postale, dont la clientèle est structurellement plus vulnérable et coûteuse, du fait de son plus grand besoin d'accompagnement humain.

4. La mission de distribution de la presse : un soutien à la presse à réformer de toute urgence pour prévenir l'épuisement financier de La Poste et des éditeurs

L'essentiel sur la mission de transport et de distribution de la presse

- (1) La distribution de la presse écrite coûte 600 millions d'euros à La Poste chaque année.
- (2) La Poste porte ainsi, à elle seule, le premier régime de soutien à la presse écrite, plus du double de l'ensemble des aides de l'État.
- (3) Ramené à l'exemplaire, en moyenne le coût pour La Poste est de 1,90 euro. Le prix facturé est de 0,58 euro et la compensation de 0,09 euro soit un coût net de 1,24 euro par exemplaire pour La Poste.

La **mission de distribution de la presse**, confiée à La Poste au titre du 3° de l'article 2 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, vise, à « *favoriser le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale* » par le biais de **tarifs préférentiels inférieurs aux tarifs postaux du service universel et commerciaux pour des prestations équivalentes** ⁽¹⁾. Ce service est assuré 6 jours sur 7 sur l'ensemble du territoire dans des conditions qui garantissent l'égalité de traitement des usagers grâce à une péréquation tarifaire et à des conditions de distribution identiques sur l'ensemble du territoire.

Pour faire face à l'érosion des volumes et favoriser une meilleure articulation entre postage et portage, une réforme globale de la distribution de la presse a été décidée et traduite dans un protocole d'accord signé le 14 février 2022. Cette réforme instaurait des aides distinctes en faveur des éditeurs de presse pour les exemplaires postés et ceux portés par un organisme tiers, censées être plus favorables au portage afin d'inciter les éditeurs de presse à basculer vers ce mode de distribution. Il s'agissait ainsi de décharger progressivement La Poste de son activité de postage de la presse, qui constitue une charge nette pour elle en raison d'une grille tarifaire favorable aux éditeurs de presse. L'État devait dans le

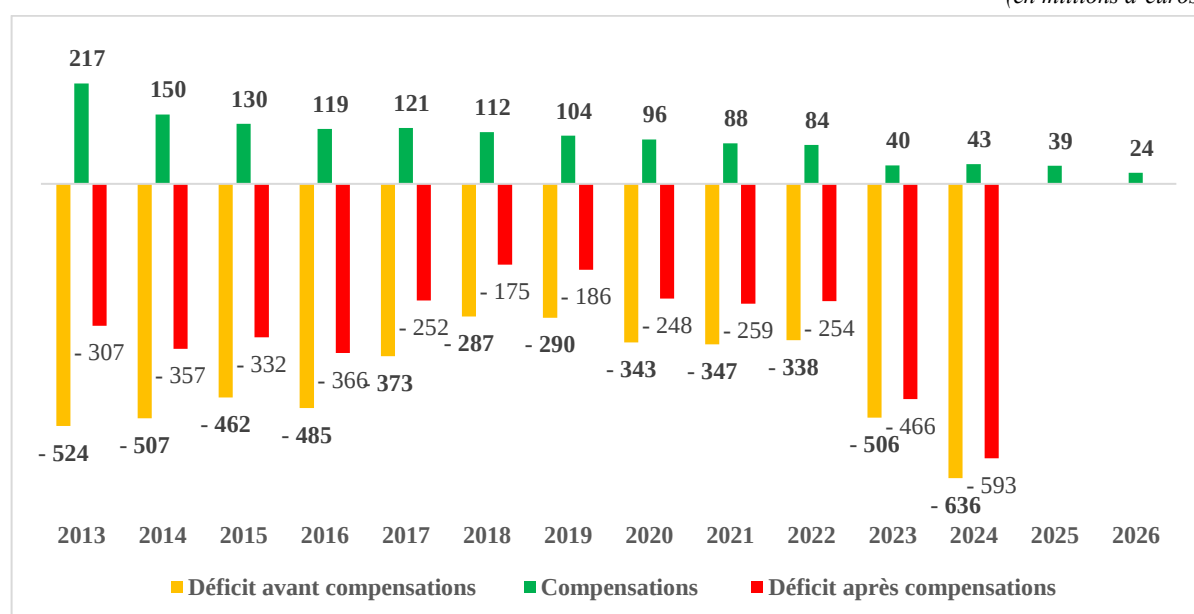
(1) Articles L.4 et R.1-1-17 du code des postes et des communications électroniques (CPCE).

même temps réduire sa contribution au financement de la mission. **Les objectifs de cette réforme n'ont toutefois pas été atteints.** En 2023, les volumes postaux de presse s'établissaient à 549 millions d'objets contre 397 millions prévus. La Poste estime que cet écart tient essentiellement à l'absence de réforme de la grille tarifaire trop favorable au postage, qui rend non compétitif le transfert vers le portage.

La mission de distribution de la presse représente désormais un **déficit après compensation de plus de 600 millions d'euros par an, soit plus de la moitié du déficit supporté par La Poste au titre de ses quatre missions de service public.**

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DE LA MISSION DE DISTRIBUTION DE LA PRESSE AVANT ET APRÈS COMPENSATION*

(en millions d'euros)



* Le déficit des missions de service public de La Poste n'est pas encore connu pour les années 2025 et 2026.

Source : La Poste.

TAUX DE COMPENSATION PUBLIQUE DU DÉFICIT DE LA MISSION DE TRANSPORT ET DE DISTRIBUTION DE LA PRESSE

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Coût net avant compensation	- 524	- 507	- 462	- 485	- 373	- 287	- 290	- 343	- 347	- 338	- 506	- 636	n.d.	n.d.
Compensation	217	150	130	119	121	112	104	96	88	84	40	43	38,5	24,2
Coût net après compensation	- 307	- 357	- 332	- 366	- 252	- 175	- 186	- 247	- 259	- 254	- 466	- 593	n.d.	n.d.
Taux de compensation	41 %	30 %	28 %	25 %	32 %	39 %	36 %	28 %	25 %	25 %	8 %	7 %	n.d.	n.d.

Source : La Poste.

Le groupe assume ainsi la charge du premier régime de soutien à la presse écrite, plus de deux fois supérieur à l'ensemble des aides directes et indirectes attribuées par l'État aux éditeurs. En 2024, la presse bénéficiait en moyenne d'un soutien à hauteur de 0,38 euro par exemplaire, toutes aides directes et indirectes prises en compte ⁽¹⁾. La presse postée représentait en revanche un coût nettement supérieur, avec 1,24 euro de coût net au seul titre de la mission presse.

Face à cette situation insoutenable à moyen terme pour La Poste, les rapporteurs proposent comme premier scénario le **basculement vers un régime d'aide directe aux éditeurs de presse par exemplaire distribué, sans discrimination entre portage et postage**. Il permettrait :

- des **choix économiques rationnels** par les éditeurs de presse ;
- de garantir la **soutenabilité** de tous les opérateurs de distribution ;
- une **meilleure transparence** et un contrôle démocratique sur l'attribution des aides à la presse ;
- de **moduler les aides en fonction de la finalité du type de presse et de son actionnariat**.

En pratique, une telle mesure conduirait à la **suppression des tarifs préférentiels de la mission presse qui seraient alignés sur ceux du service universel postal**. La distribution de la presse par La Poste se poursuivrait là où elle est économiquement pertinente, ou là où n'existent pas d'autres alternatives. **Le portage deviendrait la norme en zone dense**, ce qui appelle à un pilotage renforcé des opérateurs afin de garantir une distribution uniforme de la presse, même en cas

(1) En intégrant l'ensemble des aides directes et indirectes (aides directes, dépenses fiscales, mission presse) dont bénéficie la presse écrite, tous formats confondus (numérique, papier posté ou porté, vente au numéro).

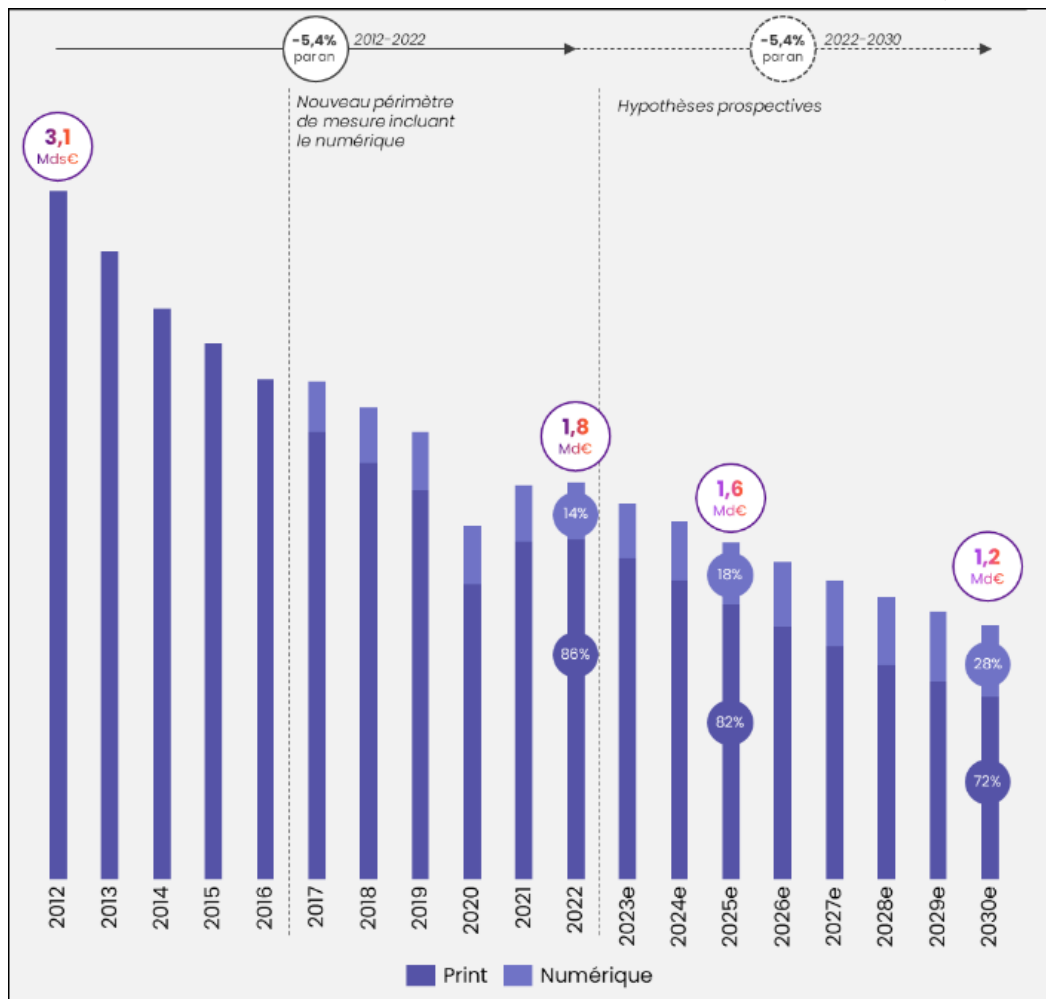
de défaillance d'un réseau de portage, et d'éviter des doublons non compétitifs sur les mêmes territoires.

Le financement d'un tel modèle devra être fondé sur un **rééquilibrage du modèle économique de la production de l'information**. Alors que la presse écrite assume près de 40 % du coût de la production de l'information politique et générale en France en 2025, elle perçoit moins de 10 % des revenus de l'ensemble du marché publicitaire contre 27,4 % en 2012. **Les recettes publicitaires sont désormais captées en majorité par des géants du numérique extra-européens qui capitalisent sur une information qu'ils ne produisent pas.**

Cette situation empêche les éditeurs de générer des recettes sur leurs publications numériques, et freine de ce fait la transition numérique de la presse. Une telle transition est pourtant nécessaire à terme, tant pour des raisons écologiques, de diffusion de l'information au plus grand nombre que pour éviter la croissance des coûts de la distribution papier. **Les rapporteurs recommandent donc un renforcement important du fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) pour soutenir les investissements des titres de presse vers le basculement numérique. Ils recommandent également un investissement soutenu et durable dans l'inclusion numérique, afin de permettre la transition des usagers les moins familiers avec les outils numériques vers ce type de format.**

ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLICITAIRES NETTES DE LA PRESSE 2012-2030*

(en milliards d'euros)



* Les années 2023 à 2030 correspondent à des estimations (e).

Sources : IREP, Analyse PMP Strategy via étude DGMIC/ARCOM.

À moyen terme, **la pérennité de la distribution de la presse implique son autonomisation des soutiens publics**, qu'ils proviennent de l'État ou de La Poste, ou privés, en dégagant des recettes pérennes. Le rééquilibrage du modèle économique de la presse nécessite toutefois la fin de la captation de la rente publicitaire par les grandes plateformes qui est désormais la cause principale des difficultés de financement de la production de l'information. Sans contraindre les annonceurs à privilégier un média en particulier, un **régime de quotas pour la répartition du marché publicitaire remplirait cette fonction, tout en incitant fortement les titres de presse à réaliser leur basculement vers le numérique** lorsque cela leur est possible. À titre d'exemple, l'instauration progressive d'un **quota de 15 % du chiffre d'affaires publicitaire orienté vers la presse, contre moins de 10 % estimé actuellement, garantirait 2,75 milliards d'euros de recettes par an aux éditeurs en 2030, contre 1,2 milliard en l'absence d'intervention**. À moyen terme, l'essentiel des titres de presse pourrait ainsi assurer son financement de manière autonome, sans dépendre du soutien de La Poste ou de l'État. Une telle réforme du financement de la presse serait

complémentaire d'un régime d'aide directe de l'État à la distribution des titres qui garantirait l'équilibre économique de l'ensemble des titres de presse.

À titre subsidiaire, ils proposent d'expertiser le financement de l'aide à distribution de la presse et de sa transition au format numérique par le rehaussement du taux de la taxe sur les services numériques et l'affectation d'une fraction de ses recettes. Au regard des difficultés que poserait la hausse de la taxe sur les services numériques, et des effets plus structurels et durables d'un système de quotas, les rapporteurs recommandent d'en faire le principal axe de financement de la presse. L'ensemble de ces réformes devraient nécessairement faire l'objet d'une évaluation continue afin d'apprécier leur effet sur le financement du service public et de La Poste elle-même.

5. Faire du réseau postal le champion du dernier kilomètre pour répondre aux besoins sociaux émergents

Les rapporteurs relèvent que l'un des axes de diversification de La Poste consiste à mettre sa présence de proximité au service de l'État et des collectivités, afin de les accompagner dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques, en particulier le recensement de la population et le maintien dans l'autonomie des personnes âgées (portage de repas et de médicaments et veille sociale). Sur ce modèle, La Poste pourrait à l'avenir mettre son réseau de proximité, apprécié par les citoyens et ancré sur l'ensemble du territoire, au service de la réponse à de nouveaux besoins, l'inclusion numérique notamment, alors que la demande pour ses activités traditionnelles décline. Ainsi, ils recommandent de faire du recours au réseau postal la première option pour la mise en place d'un nouveau service au public ou la modification d'un service préexistant par l'État et les collectivités, en s'appuyant sur la densité de son maillage territorial, en particulier en milieu rural.

Dans le cadre du plan stratégique « *La Poste 2030 engagée pour vous* » lancé en 2021, **La Poste a développé trois activités afin d'accompagner les acteurs des territoires dans l'adaptation au vieillissement de la population : le portage de repas, le portage de médicaments et la veille sociale.** Elle participe ainsi à la réponse apportée à la problématique majeure que constitue pour les pouvoirs publics le maintien dans l'autonomie des seniors.

Si ces services d'aide aux publics ne permettront pas de compenser la baisse de l'activité courrier, **les rapporteurs soulignent le rôle unique qu'ils pourraient jouer en tant que « dernier kilomètre » du service public de l'autonomie, et plus largement des nouveaux besoins qui apparaîtront à l'avenir.** Au-delà d'un simple service aux particuliers, le réseau postal, par sa présence continue sur l'ensemble du territoire et par la confiance dont jouissent les postiers

assermentés ⁽¹⁾, constitue le relais naturel d'une politique publique de prise en charge du grand âge.

La Poste propose également aux collectivités une **prestation d'appui au recensement de la population**, dans le cadre fixé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Cette activité a débuté par une expérimentation réussie menée entre 2022 et 2024. L'ensemble des communes et EPCI peuvent désormais recourir à La Poste pour mener leurs opérations de recensement, dans le respect des règles de la commande publique. Les rapporteurs regrettent que, malgré la hausse du chiffre d'affaires qui permet désormais de couvrir les coûts directs de cette activité, les coûts indirects (quote-part encadrement, quote-part immobilier...) et les coûts complets (quote-part des sièges, des systèmes d'information socles...) demeurent non couverts, ce qui rend l'activité déficitaire.

Tout en garantissant le maintien de la qualité du service rendu, en lien avec l'INSEE, **les rapporteurs considèrent que La Poste doit poursuivre ses efforts pour rendre la trajectoire de son activité de recensement soutenable financièrement**. En effet, comme déjà évoqué avec la prise en charge partielle et croissante des missions de service public par La Poste, **il leur paraît inenvisageable que La Poste développe une nouvelle activité de « service au public » qui demeurerait déficitaire, et pèserait ainsi sur son bilan**. Dans l'hypothèse où ces mesures seraient insuffisantes et que l'équilibre financier ne pourrait être atteint à moyen terme, les rapporteurs invitent La Poste à mettre un terme à cette activité, afin que celle-ci ne pèse plus sur son bilan.

Par ailleurs, les rapporteurs estiment que l'attribution d'une nouvelle mission de service public à La Poste par le législateur ne serait pas pertinente, le groupe ne pouvant pas devenir l'unique interlocuteur d'acteurs aux compétences dispersées sur la politique de l'autonomie. La création de nouvelles missions a en outre jusqu'ici entraîné une sous-compensation systématique de l'État fragilisant considérablement La Poste. **Les rapporteurs privilégient donc la poursuite d'une participation de La Poste aux missions de service public des collectivités et de l'État sur un modèle contractuel**. À l'instar des opérations de recensement, une telle évolution du réseau postal doit toutefois être **planifiée et coordonnée, afin de favoriser la mutualisation de prestations demandées par des acteurs divers** (collectivités, ARS, mutuelles...). Elle permettrait ainsi de densifier le réseau et de garantir l'équilibre économique pour La Poste à coûts maîtrisés pour ses partenaires.

*

* *

(1) Les personnels de La Poste doivent, à leur entrée en fonctions, prêter serment. Décret n° 93-1229 du 10 novembre 1993 relatif au serment professionnel prêté par les personnels de La Poste.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Fixer dans une nouvelle loi postale le niveau de compensation minimum du coût réel des missions de service public, qui pourrait s'élever à 66 %, ainsi que la trajectoire pour l'atteindre dans un délai de cinq ans.

Recommandation n° 2 : Introduire dans une nouvelle loi postale un mécanisme incitatif liant la compensation de l'État à des mesures d'économies à atteindre par La Poste, sur le modèle de la compensation variable du service universel postal.

Recommandation n° 3 : Redéfinir les missions de service public attribuées à La Poste et les modalités d'exécution de celles-ci dans le cadre d'une nouvelle loi postale en tenant compte des services rendus aux citoyens et aux territoires les plus vulnérables ainsi que des intérêts du groupe La Poste et de ses salariés.

Le service universel postal

Recommandation n° 4 : Verser intégralement la compensation prévue par le contrat d'entreprise, y compris les incitations financières dues dès lors que La Poste remplit les objectifs de qualité de service qui lui sont assignés, afin de respecter la trajectoire financière contractée et de mettre fin à l'imprévisibilité de l'évolution de la compensation postale.

Recommandation n° 5 : Augmenter de manière progressive et différenciée les tarifs postaux afin de limiter l'impact de la baisse des volumes et de l'augmentation des coûts unitaires sur l'équilibre financier de La Poste, dans le respect de l'encadrement tarifaire pluriannuel défini par l'ARCEP, en fonction de deux critères :

- une évolution plus forte des tarifs des courriers urgents que des courriers non urgents pour rendre compte de l'évolution de leurs coûts respectifs réels de distribution, afin de favoriser le basculement vers la distribution du courrier non urgent ;
- une évolution des tarifs des particuliers respectant le principe d'abordabilité et n'entraînant pas de hausse dépassant le niveau de l'inflation.

Recommandation n° 6 : Centrer progressivement à partir de 2028 la gamme courrier des particuliers et des entreprises sur une distribution à J+4.

Recommandation n° 7 : Fixer par décret un cadre d'optimisation du maillage territorial des boîtes aux lettres jaunes fondé sur deux critères d'appréciation :

- un seuil d'activité minimal de cinq lettres déposées par semaine afin d'identifier les boîtes aux lettres sous-utilisées pour lesquelles un retrait doit être envisagé ;
- la présence d'au moins une boîte jaune à proximité pour tous, à une distance raisonnable déterminée selon les spécificités du territoire.

Recommandation n° 8 : Mettre en œuvre une communication active à l'égard des particuliers, entreprises et communes afin de les inciter à améliorer le raccordement postal (normalisation des boîtes, numérotation des points de distribution...) et faire évoluer les dispositions réglementaires applicables au raccordement postal afin de permettre la mise en place de modes de distribution alternatifs, comme le regroupement de boîtes aux lettres en zone d'habitat isolé.

Recommandation n° 9 : Lorsqu'elles permettent de faciliter la distribution postale, déployer progressivement des boîtes aux lettres CIDEX dans le cadre d'un dialogue avec les usagers du service public et les collectivités.

Recommandation n° 10 : Renforcer la lutte contre les violations des droits du consommateur, du droit du travail, la fraude sociale et fiscale dans le secteur de la distribution de colis, notamment en agissant contre le recours abusif à la sous-traitance.

Recommandation n° 11 : Favoriser le recours aux opérateurs de livraison respectueux de l'environnement au travers de clauses privilégiant les modes de livraison décarbonés dans la commande publique d'État et en mettant à disposition des modèles de clauses types et de guides opérationnels pour les collectivités.

Recommandation n° 12 : Porter une révision de la directive e-commerce au niveau européen afin de permettre d'imposer des frais de livraisons minimaux fixés par le pouvoir réglementaire pour l'ensemble des livraisons de colis, sur le modèle des dispositions applicables aux livraisons de livres neufs.

La mission d'aménagement du territoire

Recommandation n° 13 : Prévoir dans le prochain contrat de présence postale territoriale que les commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT) puissent inviter les associations départementales de consommateurs à l'une de leurs réunions annuelles.

Recommandation n° 14 : Poursuivre la diversification des services proposés dans les points de contact pour augmenter leur fréquentation et accroître les revenus générés.

Recommandation 15 : Faire évoluer le modèle de financement des agences postales communales et intercommunales vers une rémunération en partie corrélée à la fréquentation et aux services postaux réellement rendus.

Recommandation n° 16 : Rehausser substantiellement le montant du fonds de péréquation à la main des CDPPT pour davantage financer les démarches d'adaptation du réseau postal aux évolutions de l'activité et à l'amélioration des services rendus, par exemple en matière d'inclusion numérique.

Recommandation n° 17 : Favoriser l'adaptation du réseau postal et son dimensionnement aux besoins des territoires en liant l'évolution de la forme de présence postale à des seuils de fréquentation à déterminer selon chaque type de point de contact (bureau de poste, agence postale communale, relais commerçant).

Recommandation 18 : Prévoir dans le prochain contrat de présence postale territoriale de :
– maintenir la procédure actuelle de concertation menée au sein des commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT) lors des projets d'évolution des formes de présence postale ;
– lier l'exercice du droit de veto des maires à la prise en compte de la fréquentation des points de contact et de son évolution.

Recommandation n° 19 : À l'instar des bus postaux et des points de service ruralité, adapter le réseau postal en reconnaissant, encourageant et expérimentant de nouvelles formes de présence postale, permettant d'améliorer le service rendu aux usagers tout en rationalisant les coûts du réseau physique.

Recommandation n° 20 : Afin de développer les bus postaux et la présence itinérante dans des territoires actuellement dénués de services publics de proximité, en particulier de présence postale, faire participer les nouvelles collectivités desservies à leur coût de fonctionnement.

Recommandation n° 21 : Prévoir dans le prochain CDPPT le développement de contractualisation *ad hoc*, permettant des cofinancements entre une ou plusieurs collectivités locales et le fonds de péréquation.

Recommandation n° 22 : Aligner le financement des maisons France Services postales sur celles non postales, en leur permettant notamment de bénéficier des financements du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Recommandation n° 23 : Inclure la délivrance des services postaux de base dans l'ensemble des maisons France Services (vente de timbres et affranchissement du courrier en particulier).

Recommandation n° 24 : Au-delà des mutualisations et du besoin d'abondement de l'accompagnement financier de ces démarches, encourager toute forme de rapprochement des points de présence postale avec les maisons France Services et les services municipaux (accueil de mairie, centre communal d'action sociale,...).

La mission d'accessibilité bancaire

Recommandation n° 25 : Sans remettre en question le principe d'universalité de l'accès à la mission pour les plus vulnérables, actualiser le seuil de retrait de 1,50 euro à 3 euros pour tenir compte notamment de l'inflation.

Recommandation n° 26 : En lien avec la recommandation n° 1, mettre un terme à la clause de réduction annuelle de 5 % de la compensation budgétaire de l'État dans le cadre de la prochaine convention.

Recommandation n° 27 : Maintenir les principes actuels de la mission d'accessibilité bancaire dans les négociations à venir avec la Commission européenne, afin de ne pas contrevenir aux finalités d'inclusion bancaire et sociale attachées à la mission.

Recommandation n° 28 : Au-delà des seules obligations légales des banques envers les clients fragiles, faire participer le secteur bancaire au financement de la mission d'accessibilité bancaire.

La mission de distribution de la presse

Recommandation n° 29 : Dans le cadre de l'Observatoire confié à l'ARCEP, renforcer les canaux d'échanges entre La Poste et les représentants d'usagers et améliorer les outils d'évaluation de la qualité de service des missions de service public de La Poste. S'agissant de la mission de distribution de la presse notamment, améliorer les canaux d'échange avec les éditeurs afin de permettre la bonne remontée des difficultés rencontrées lors de la distribution par portage et par postage et d'informer La Poste des retards des éditeurs dans la remise des titres de presse dans des délais raisonnables.

Recommandation n° 30 : Basculer d'un régime de soutien à la presse supporté par La Poste au travers de tarifs postaux préférentiels à un régime d'aide directe par titre de presse aux éditeurs pour la distribution des abonnements.

Recommandation n° 31 : Aligner les tarifs postaux de distribution de la presse sur ceux du service universel postal afin de circonscrire progressivement la distribution postale de la presse urgente aux zones peu denses, la distribution en zone dense étant assurée par des réseaux de portage. À terme, évaluer la possibilité d'une suppression du postage dans les métropoles de plus de 150 000 habitants.

Recommandation n° 32 : Renforcer la mission et les compétences de l'ARCEP pour piloter les réseaux de portage afin de garantir une distribution uniforme de la presse urgente en zone dense, et d'éviter des doublons non compétitifs sur les mêmes territoires.

Recommandation n° 33 : Expertiser un recentrage du soutien aux titres de presse sur les titres de presse d'information politique générale (IPG) et la presse spécialisée et professionnelle.

Recommandation n° 34 : Accélérer la transition de la presse vers le format numérique, notamment en portant à 50 millions d'euros les crédits du fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) qui permet de cofinancer les projets d'investissements des titres et en renforçant l'accompagnement des publics fragiles vers l'inclusion numérique avec une enveloppe budgétaire dédiée.

Recommandation n° 35 : Instaurer un quota de 15 % des dépenses publicitaires en ligne au profit des éditeurs de presse afin de rééquilibrer la captation des revenus.

Recommandation n° 36 : Évaluer la possibilité et l'opportunité du financement d'un régime d'aide à la distribution de la presse en augmentant la taxe sur les services numériques.

Les activités de service au public

Recommandation n° 37 : Faire du recours au réseau postal la première option pour la mise en place d'un nouveau service au public ou la modification d'un service préexistant par l'État et les collectivités, en s'appuyant sur la densité de son maillage territorial, en particulier en milieu rural.

Recommandation n° 38 : Atteindre à moyen terme un équilibre financier des opérations de recensement, ou mettre un terme à la participation de La Poste à ces opérations.

Recommandation n° 39 : Développer les activités de service au public (opérations de recensement, veille sociale, portage de repas et de médicament) de La Poste de façon coordonnée afin de favoriser la mutualisation du réseau postal, dans le respect du droit de l'Union européenne.

I. ALORS QUE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE SE DÉGRADE FORTEMENT DEPUIS 2021, UNE NOUVELLE LOI POSTALE EST NÉCESSAIRE POUR GARANTIR LEUR PÉRENNITÉ ET LEUR SOUTENABILITÉ

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom, telle que modifiée en 2010 ⁽¹⁾, confie quatre missions de service public au groupe La Poste : **le service universel postal, la distribution de la presse, la contribution à l'aménagement du territoire et l'accessibilité bancaire**. Plus de quinze ans après la dernière loi postale, dans un contexte marqué par le changement profond des usages, la numérisation des échanges, la persistance de vulnérabilités sociales et territoriales ainsi qu'une équation budgétaire difficile à résoudre tant pour l'État et les collectivités que pour le groupe La Poste, **il est apparu impératif de dresser un bilan de ces missions de service public et de recommander des évolutions qui mériteraient de figurer dans une nouvelle loi postale.**

Présentation du groupe La Poste

« La Poste est une société anonyme à capitaux publics, filiale de la Caisse des dépôts et consignations et de l'État. Le groupe La Poste est organisé en quatre branches : Services-Courrier-Colis, Grand Public et Numérique, Geopost et La Banque Postale qui constitue avec sa filiale CNP Assurances le douzième bancassureur de la zone euro.

« Attaché à sa présence territoriale, le groupe La Poste s'appuie sur son réseau de services de proximité, humain et numérique, le plus important de France. Ce réseau se compose de 40 500 points de service dont plus de 17 000 points de contact (bureaux de poste, agences postales communales, relais Poste commerçants) et plus de 23 500 points d'accès à un service postal (relais et consignes Pickup, Espaces Pros). La Poste distribue 2,6 milliards de colis par an dans le monde et 5,6 milliards de lettres, 6 jours par semaine.

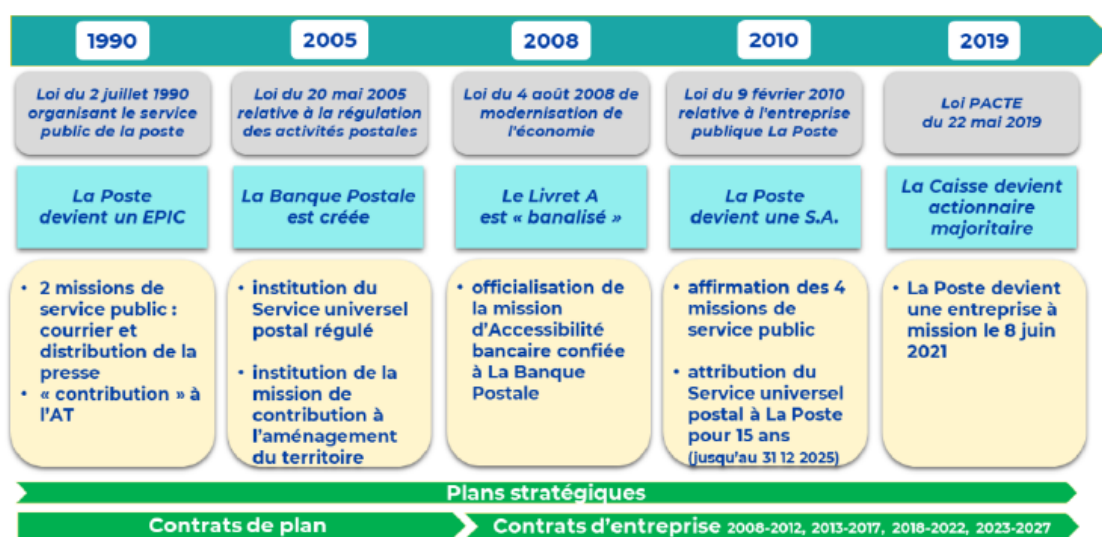
« En 2024, le groupe a réalisé un chiffre d'affaires de 34,6 milliards d'euros, dont 44,6 % à l'international, et emploie 227 000 collaborateurs, dans plus de 60 pays sur 5 continents, dont près de 166 000 en France. Dans le cadre de son plan stratégique "La Poste 2030, engagée pour vous", l'entreprise publique se fixe le cap d'une croissance rentable et responsable en France et à l'international s'appuyant sur un modèle multi-activités robuste. Entreprise à mission depuis 2021, leader de la transition écologique et de la finance durable, le groupe vise le "zéro émission nette" dès 2040. »

Source : La Poste.

Les quatre missions de service public précitées, tout comme le Groupe La Poste, ont fortement évolué depuis 1990.

(1) Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.

ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE DEPUIS 1990



Source : La Poste.

Les principales modalités de mise en œuvre des missions de service public, plus exigeantes en France que parmi ses voisins européens ⁽¹⁾, sont récapitulées dans le tableau ci-dessous.

LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE ET LEURS MODALITÉS D'EXÉCUTION

Service universel postal	Aménagement du territoire	Distribution de la presse	Accessibilité bancaire
Collecte et distribution du courrier en tout point du territoire à tarif abordable 6 jours sur 7, avec un niveau de qualité déterminé par l'Etat. Au moins 99 % de la population nationale et au moins 95 % de la population de chaque département doit être à moins de 10 km d'un point de contact ; toutes les communes de plus de 10 000 hab. doivent disposer d'au moins 1 point de contact par tranche de 20 000 hab.	Plus de 17 000 points de contact accessibles, sur tout le territoire, et notamment dans les zones rurales, montagneuses et les quartiers prioritaires de la ville. Pas plus de 10 % de la population de chaque département ne doit se trouver éloignée de plus de 5 km et de plus de 20 mn de trajet automobile des plus proches points de contact de La Poste.	Distribution des publications de presse et magazines 6 jours par semaine, sur tout le territoire à des tarifs préférentiels validés par le ministre de tutelle de La Poste.	Ouverture à toute personne d'un Livret A à La Banque Postale permettant de réaliser gratuitement des opérations de dépôt ou retrait à partir de 1,50 €.

Source : La Poste.

En contrepartie de ses quatre missions de service public, La Poste perçoit une **compensation financière versée annuellement par l'État**.

La compensation versée à La Poste doit respecter les critères de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne s'appliquant au service d'intérêt économique général (SIEG). Les marges de manœuvre relatives au calcul des coûts engendrés par les missions de service public pouvant faire l'objet

(1) La Cour des comptes dans son audit flash Les missions de service public du groupe La Poste de 2023 note ainsi qu'avec quatre missions de service public La Poste se situe dans la fourchette haute au niveau européen alors même que « leurs modalités de mise en œuvre sont en France souvent plus exigeantes qu'à l'étranger ».

d'une compensation sont limitées. Le droit de l'Union européenne prévoit notamment que la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir le « coût net ». Le **calcul du « coût net » a principalement vocation à éviter une surcompensation** qui perturberait la concurrence sur le marché, mais ne préjuge pas un niveau donné de compensation. La compensation et les modalités d'exécutions du service public sont fixées par des **contrats d'entreprise** conclus avec l'État, dont le dernier couvre la période **2023-2027**.

De façon structurelle, le choix a été fait de sous-compenser pour La Poste le coût des missions de service public qui sont à sa charge. Toutefois, au sein de cette tendance de longue durée, il est possible de distinguer quatre périodes :

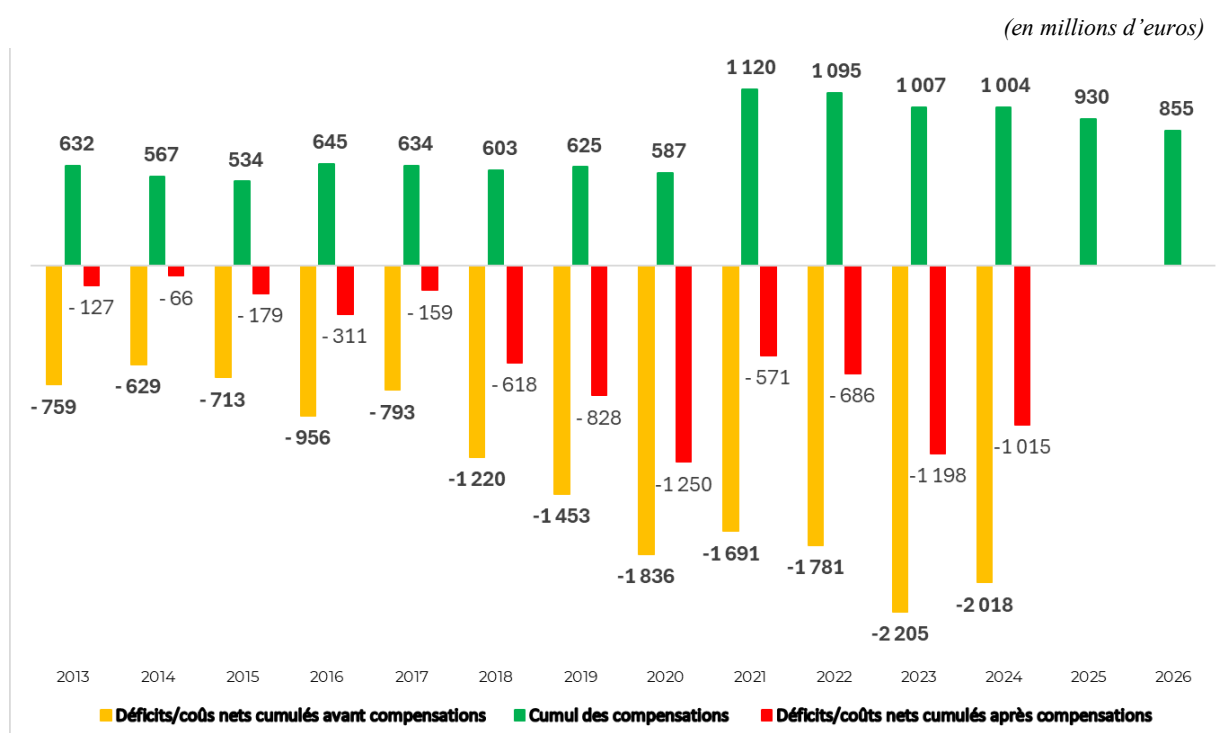
- jusqu'en 2017, la charge non compensée au titre des quatre missions de service public demeurait limitée dans la mesure où le service universel postal était encore excédentaire. Elle était alors supportable pour La Poste ;

- à partir de 2018, l'accélération de la baisse des volumes de courrier a dépassé la capacité de La Poste à générer de nouvelles économies, ce qui a fait basculer le service universel postal dans le déficit. La charge du déficit non compensé au titre des missions de service public s'est alors accélérée et a atteint jusqu'à 1,25 milliard d'euros en 2020 ;

- la création à partir de 2021 par l'État d'une compensation annuelle de 520 millions d'euros au titre du service universel postal a allégé cette charge non compensée, qui a toutefois recommencé à se dégrader du fait de la poursuite de la baisse des volumes de courrier ;

- en 2024, grâce aux mesures d'économies supplémentaires permises notamment par la « nouvelle gamme courrier » engagée en 2023, La Poste enregistre une réduction de 165 millions d'euros du déficit cumulé non compensé. Ce déficit atteint toutefois un niveau de -1,033 milliard d'euros.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC DE LA POSTE AVANT ET APRÈS COMPENSATION



Source : La Poste.

Sur la période 2013-2024, le taux de compensation par l'État des déficits des quatre missions de service public s'est considérablement dégradé :

TAUX DE COMPENSATION PUBLIQUE DES DÉFICITS DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Déficits cumulés	- 759	- 629	- 713	- 956	- 793	- 1 220	- 1 453	- 1 836	- 1 691	- 1 781	- 2 205	- 2 018
Compensations cumulées	632	567	534	645	634	603	625	587	1 120	1 095	1 007	1 004
Taux de compensation	83 %	90 %	75 %	67 %	80 %	49 %	43 %	32 %	66 %	61 %	46 %	49,8 %

Source : La Poste.

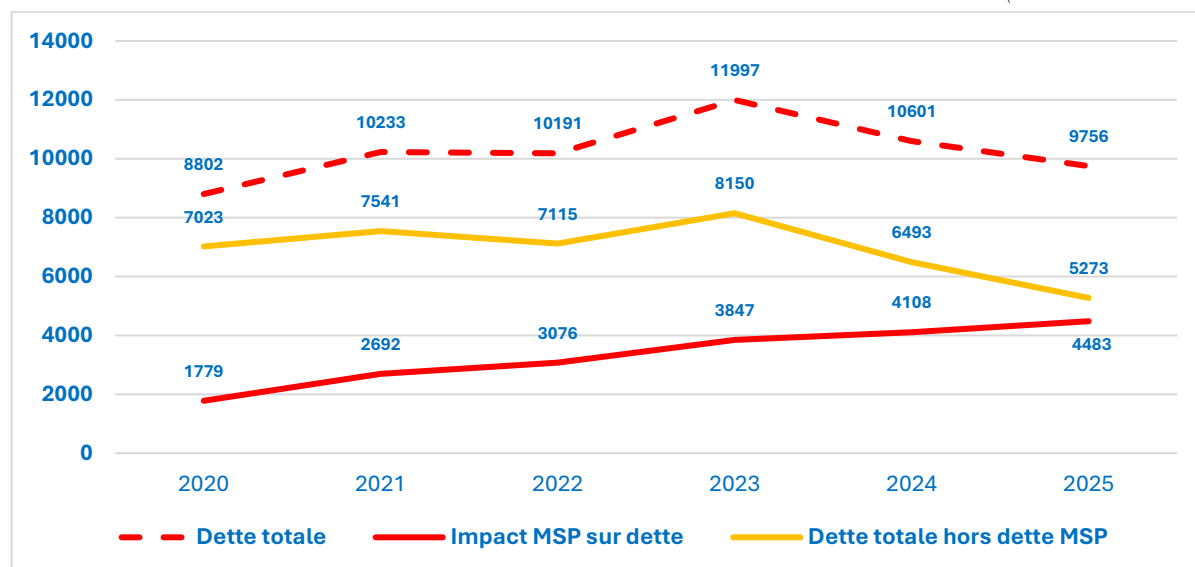
Les rapporteurs observent que les missions de La Poste font toutes l'objet d'une **sous-compensation croissante par l'État** qui conduit à **un déficit global de plus d'un milliard d'euros par an** depuis 2021 dont La Poste supporte la charge. Sur la période 2018-2024, le cumul des sous-compensations s'établit à 6,3 milliards d'euros, ce qui a engendré, selon La Poste, une dette nette de plus de quatre milliards d'euros ⁽¹⁾, soit 40 % de la dette nette totale du groupe. Si une autre partie de cette dette tient également à des opérations de croissances externes, l'essentiel de celle-ci provient de l'accumulation des sous-compensations. Cette sous-compensation pèse significativement sur les capacités d'investissement du

(1) L'écart entre le déficit net (6,3 milliards d'euros) et la dette nette générée (4,1 milliards d'euros) résulte de la baisse de l'impôt sur les sociétés versé à l'État en raison de la minoration du résultat du groupe (- 1,8 milliard d'euros) et de la baisse des dividendes versés (- 0,4 milliard d'euros).

groupe et sur ses capacités de transformation au moment où La Poste fait face à des concurrents puissants, notamment sur le marché de la livraison de colis, qui ne portent pas une telle charge.

ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DE LA DETTE DE LA POSTE ⁽¹⁾

(en millions d'euros)



Source : La Poste.

Pour 2025, le coût net des missions demeure en cours d'évaluation par l'ARCEP et l'État. Toutefois, la compensation reçue en 2025 s'est élevée à 930 millions d'euros (898 millions d'euros du budget de l'État et 52 millions d'euros d'abattements sur les taxes locales). Celle prévue pour 2026 s'élève à 855,2 millions d'euros (802,2 millions d'euros prévus en loi de finances initiale pour 2026 et 53 millions d'euros d'abattements sur les taxes locales). **La compensation des quatre missions de service public anticipée en 2026 diminue encore de près de 150 millions d'euros par rapport à celle reçue en 2024.**

Pour les rapporteurs, cette sous-compensation croissante ne correspond pas aux termes de la loi précitée du 2 juillet 1990 qui prévoit « une juste rémunération des prestations de service public de La Poste » ⁽²⁾. Elle semble de **plus inédite parmi les entreprises chargées de mission de service public** qui sont intégralement compensées – le principe d'une compensation intégrale étant même prévu par la loi dans certains cas ⁽³⁾. Le maintien d'un déséquilibre structurel revient à faire financer une part croissante des politiques publiques par l'entreprise elle-même, via :

- la pression sur ses coûts, notamment de personnel ;

(1) MSP : missions de service public.

(2) L'article 8 de la loi 1990-568 prévoit qu'un « décret en Conseil d'État fixe les garanties d'une juste rémunération des prestations de service public de La Poste, notamment des prestations de transport et de distribution de la presse ».

(3) Articles L. 121-6 et L. 121-13 du code de l'énergie qui disposent que les charges de service public de l'électricité sont intégralement compensées.

- les marges dégagées par ses activités concurrentielles (la banque, l'assurance et le colis) qui sont donc pénalisées dans leur développement et leur amélioration opérationnelle face à une concurrence croissante ;

- des tensions accrues sur la qualité de service.

À terme, cette situation comporte un risque systémique pour un opérateur public stratégique. **La Poste étant une entreprise engagée majoritairement sur de nombreux marchés concurrentiels et à l'international, la sous-compensation a quatre conséquences principales :**

- **la dégradation du niveau de service public ;**

- **des effets sur la gestion du groupe (emplois, rémunérations, participations...) ;**

- **le non-versement de dividendes à l'État actionnaire ;**

- **la réduction des capacités d'investissement et de transformation du groupe au moment où La Poste fait face à des concurrents puissants qui ne portent pas une telle charge.**

À moyen terme, c'est la viabilité de l'entreprise qui pourrait être remise en cause.

La sous-compensation des missions de service public semble suffisamment bien ancrée pour ne pas risquer d'être remise en cause à brève échéance, quelles que soient les orientations politiques du Gouvernement. Pour autant, la conscience qu'une sous-compensation durablement excessive pourrait finir par mettre en péril le groupe, et ce faisant également les missions de service public qu'il accomplit, semble se faire jour. Les rapporteurs relèvent sur ce point la réponse faite le 4 février 2025 par le Premier ministre au référé de la Cour des comptes sur « *la trajectoire financière de La Poste* ». Le Premier ministre y affirme qu'« *à ce jour, les contrats d'entreprise et de présence postale territoriale signés en 2023 indiquent des plafonds d'engagement de l'État et n'imposent pas à l'État une compensation des missions de service public au niveau de leur coût comptable. Néanmoins, le niveau de déficit réalisé par La Poste au titre des différentes missions de service public n'est pas soutenable pour l'entreprise et sa résorption nécessite un travail de fond dans le contexte contraint des finances publiques. Afin de mener à bien ce chantier, l'État est pleinement mobilisé, en collaboration avec La Poste pour définir un cadre qui remplit à la fois ses fonctions de service public et qui permet de proposer une trajectoire financière saine au groupe La Poste* ».

Comme le reconnaît le Premier ministre, le déficit annuel de La Poste après compensation partielle de l'État n'est pas soutenable pour La Poste. C'est aussi l'analyse des rapporteurs. Ils partagent la nécessité de faire évoluer les missions, mais ils estiment nécessaire que la redéfinition du cadre des missions de service

public de La Poste intervienne dans le cadre d'une discussion parlementaire globale, à l'occasion de l'examen d'un nouveau projet de loi postale.

À cet égard, les rapporteurs proposent d'inscrire dans une nouvelle loi postale le niveau de compensation minimum du coût réel des missions de service public, ainsi que la trajectoire pour l'atteindre notamment dans un délai de cinq ans. Ce taux serait fixé par exemple à hauteur de 66 % du coût réel global, contre 49 % en 2024, en contrepartie d'un effort de redéfinition du réseau et des missions de La Poste. À terme, cette trajectoire viserait un taux de compensation de 80 %, en cohérence avec les exigences de l'ARCEP qui demande le maintien d'une « marge » permettant de prévenir tout risque de surcompensation.

Recommandation n° 1 : Fixer dans une nouvelle loi postale le niveau de compensation minimum du coût réel des missions de service public, qui pourrait s'élever à 66 %, ainsi que la trajectoire pour l'atteindre dans un délai de cinq ans.

En outre, la nouvelle loi postale pourrait introduire un mécanisme incitatif, « gagnant-gagnant » pour l'État et pour La Poste, en liant le niveau de compensation des coûts réels aux économies à atteindre, sur le modèle de la compensation variable du service universel postal.

Recommandation n° 2 : Introduire dans une nouvelle loi postale un mécanisme incitatif liant la compensation de l'État à des mesures d'économies à atteindre par La Poste, sur le modèle de la compensation variable du service universel postal.

Les évolutions des missions de service public ne doivent toutefois pas être orientées dans la nouvelle loi postale vers la seule recherche d'économies budgétaires, au détriment des services rendus aux citoyens et aux territoires les plus vulnérables ainsi que des intérêts du groupe La Poste et de ses salariés.

Recommandation n° 3 : Redéfinir les missions de service public attribuées à La Poste et les modalités d'exécution de celles-ci dans le cadre d'une nouvelle loi postale en tenant compte des services rendus aux citoyens et aux territoires les plus vulnérables ainsi que des intérêts du groupe La Poste et de ses salariés.

II. MISSION ESSENTIELLE DONT L'ÉQUILIBRE FINANCIER EST STRUCTURELLEMENT VOUÉ À SE DÉGRADER, LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL DOIT ADAPTER SON RÉSEAU POUR GARANTIR SA PÉRENNITÉ À LONG TERME

L'essentiel sur le service universel postal

Le cœur historique de La Poste s'érode : les volumes de courrier sont passés de 17 milliards de lettres en 2005 à 5 milliards en 2025, divisés par plus de trois en vingt ans, et ne devraient plus atteindre que 3 milliards d'objets en 2030. Maintenu 6 jours sur 7 sur tout le territoire, la mission affiche un déficit de 643 millions d'euros en 2024, contre 365 millions d'euros en 2018. La nouvelle gamme courrier a déjà permis 240 millions d'euros d'économies en 2024, et 500 millions d'euros sont attendus d'ici fin 2027, mais la compensation inscrite en loi de finances pour 2026 recule de 10 %, à 450 millions d'euros.

A. HISTORIQUEMENT CŒUR DE L'ACTIVITÉ DE LA POSTE, LE SERVICE UNIVERSEL CONNAÎT UN DÉFICIT CROISSANT DEPUIS 2021

1. Un cadre juridique exigeant pour la réalisation du service universel postal

Le service universel postal est la seule mission de service public de La Poste qui découle d'une directive communautaire ⁽¹⁾, les trois autres missions résultant d'une décision du législateur national. La directive impose aux États membres de l'Union européenne de mettre en place un service universel postal défini comme « *une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs* ». Elle prévoit également un socle minimal d'obligations ⁽²⁾, qui ont été renforcées par le législateur à l'occasion de sa transposition aux articles L.1 et suivants du code des postes et des communications électroniques (CPCE). Ces dispositions prévoient ainsi des **obligations plus exigeantes** à la charge de l'opérateur français **que celles dévolues à la plupart des opérateurs postaux européens** :

– la levée et la distribution du courrier sont assurées 6 jours sur 7 sur l'ensemble du territoire, sauf circonstances exceptionnelles, alors que de nombreux pays assurent une distribution moins de 5 jours sur 7. La France est le

(1) Directive 97/67/CE du Parlement Européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service modifiée en 2002 puis en 2008.

(2) Collecte du courrier au minimum 5 fois par semaine, distribution du courrier au domicile de toute personne morale ou physique, mise en place d'un réseau de bureaux de poste et de boîtes « jaunes » qui tient compte des besoins des utilisateurs, fixation de délais d'acheminement nationaux et transfrontaliers du courrier et prix « abordables » et orientés sur les coûts.

seul pays de l'Union, avec Malte, à imposer une telle fréquence à son opérateur postal ⁽¹⁾ ;

– les prestations postales sont soumises à des **obligations d'accessibilité territoriale** plus exigeantes ;

– un **tarif unique garantissant une péréquation tarifaire** est appliqué pour le courrier à destination de l'ensemble du territoire hexagonal et pour la première tranche de poids des envois en provenance et à destination des départements et régions d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

– la levée et la distribution sont assurées pour les entreprises comme pour les particuliers pour des **envois de correspondance** ⁽²⁾ **jusqu'à 2 kg** et des **colis postaux jusqu'à 20 kg** avec un catalogue élargi de prestations. La directive n'impose la distribution des colis que jusqu'à 10 kg.

La loi du 20 mai 2005 ⁽³⁾ a désigné La Poste comme **prestataire chargé de la mission de service universel postal**. L'attribution de cette mission à La Poste pour une durée de 15 ans à compter du 1^{er} janvier 2011 a été confirmée ensuite par la loi du 9 février 2010 ⁽⁴⁾. Cette échéance arrivant à son terme, **une loi d'attribution du service universel postal devait être adoptée avant le 31 décembre 2025** pour laquelle le groupe La Poste aurait été le seul candidat. Au regard du contexte politique qui rendait incertain la possibilité d'examiner une nouvelle loi postale dans les temps et compte tenu de l'urgence à renouveler cette attribution, le gouvernement a demandé la délégalisation des dispositions au Conseil constitutionnel ⁽⁵⁾, avant de désigner par décret, pour la période 2026-2035 ⁽⁶⁾, La Poste comme prestataire du service universel postal ⁽⁷⁾.

Si le passage par la voie réglementaire était effectivement nécessaire au regard des délais contraints, **les rapporteurs soulignent la nécessité qu'un projet de loi postale soit soumis au Parlement pour définir les orientations des missions de service public de La Poste pour la période à venir.**

(1) *En dehors de l'Union européenne, le Royaume-Uni fixe également une fréquence de 6 jours sur 7. La Deutsche Post DHL réalise également des tournées 6 jours sur 7, mais au titre de sa stratégie commerciale, sans obligation légale.*

(2) *Communication écrite sur un support matériel, à l'exclusion des livres, catalogues, journaux ou périodiques. Le postage de publicité fait partie des envois de correspondance.*

(3) *Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales.*

(4) *Loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales.*

(5) *Décision n° 2025-312 L du 12 juin 2025, Nature juridique de certaines dispositions du code des postes et des communications électroniques constatant la nature réglementaire des dispositions. Le gouvernement a ensuite procédé à leur délégalisation par le décret n° 2025-641 du 15 juillet 2025 relatif à la désignation du prestataire du service universel postal.*

(6) *Décret n° 2025-700 du 25 juillet 2025 relatif à la durée de désignation du prestataire du service universel postal.*

(7) *Décret n° 2025-710 du 26 juillet 2025 relatif à la désignation du prestataire du service universel postal.*

2. Des objectifs de qualité ambitieux associés à des incitations financières qui n'ont jamais été versées par l'État

Les conditions et le cadre d'exercice du service universel postal, comme des trois autres missions de service public sont définies depuis 2001 dans un contrat d'entreprise, liant La Poste et l'État. Pour la période 2023-2027, le contrat d'entreprise entre l'État et La Poste a été signé le 26 juin 2023. Ce contrat précise les **objectifs de qualité de service pour les années 2023 à 2025. L'avenant signé en 2026 pour la période 2026-2030** renvoie à un arrêté pris par le ministre chargé des postes ⁽¹⁾ en matière de délais d'acheminement du courrier. Ces objectifs, que La Poste se doit d'atteindre **sous peine de sanction prononcée par l'ARCEP**, sont mesurés par un institut de sondage. Il existe par ailleurs des indicateurs tiers qui consistent en une obligation d'affichage des résultats de qualité de service sans objectif assigné.

OBJECTIFS DE QUALITÉ DE SERVICE AU TITRE DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL (2023-2024)

Produit	Résultat 2023	Résultat 2024	Objectif 2023-2025
e-Lettre rouge : taux de distribution à J+1	79 %	88,2 %	-
Lettre Services Plus : taux de distribution à J+2	89,1 %	87,6 %	-
Lettre verte : taux de distribution à J+3	96,1 %	95 %	95 %
Lettre verte : délai excessif au-delà de J+5	0,6 %	0,8 %	< 1 %
Lettre recommandée : taux de distribution à J+3	94,9 %	95 %	95 %
Lettre recommandée : délai excessif au-delà de J+5	1,1 %	1,1 %	< 1 %
Colissimo (J+2) : taux de distribution à J+2	89,3 %	89,7 %	92 %
Colissimo : délai excessif au-delà de J+4	1 %	1,1 %	< 1,5 %
Taux de mise en œuvre des contrats de réexpédition dans les délais	98,3 %	97,7 %	95 %

Source : La Poste, ARCEP.

L'ARCEP assure un **suivi de ces indicateurs** via des échanges réguliers avec La Poste, notamment pour comprendre les différentes évolutions des résultats, et, le cas échéant, demander à La Poste ses plans d'action et veiller à leur application. Elle reçoit par ailleurs d'autres éléments permettant de compléter cette vision, notamment avec les signalements reçus via « *J'alerte l'ARCEP* », et plus largement les sollicitations qui lui sont adressées par les usagers. Les associations d'usagers auditionnées ont toutefois fait part aux rapporteurs de leur ressenti **d'une dégradation de la qualité de certains services de La Poste**, laquelle ne s'observe pourtant pas dans les indicateurs de suivi. Les associations évoquent notamment des colis ou recommandés non présentés au domicile et des avis de passage laissés sans tentative réelle de livraison, des délais de distribution allongés et une réduction du nombre des distributions de courrier.

Une part de ces difficultés pourrait s'expliquer par les conséquences de **l'adaptation des tournées de La Poste à la baisse du courrier** qui, tout en

(1) L'arrêté du 7 septembre 2023 relatif aux objectifs de qualité de service fixés à La Poste pour 2023, 2024 et 2025 couvre la période actuelle.

respectant les délais de distribution, ne passe désormais plus quotidiennement à chaque adresse et répond à des objectifs de délais de distribution plus longs. La Poste fait par ailleurs valoir une **nette amélioration de son « net promoter score » (NPS)** ⁽¹⁾ **pour l'activité courrier**, passé de 24 en 2021 à 48 en 2024, et un très bon score pour l'activité colis, 68 en 2024.

Afin d'inciter La Poste à respecter les objectifs qui lui sont donnés, les dispositions du contrat d'entreprise prévoient une **modulation de la compensation budgétaire** versée au titre du service universel postal entre 500 millions d'euros et 520 millions d'euros en fonction du taux de lettres vertes livrées dans les délais à J+3. Toutefois, **cet engagement de l'État n'est pas respecté depuis 2023**, la part variable n'ayant pas été versée depuis 2023 malgré des résultats de qualité de service justifiant l'attribution de 20 millions d'euros en 2023 et 10 millions d'euros en 2024. **De la même façon, en LFI pour 2026, le gouvernement a décidé d'attribuer une compensation de 450 millions d'euros à La Poste, en contradiction directe avec le contrat d'entreprise qui prévoyait un montant de 500 millions d'euros.**

Les rapporteurs estiment que l'absence de versement de la part variable de la compensation à La Poste **décrédibilise les incitations financières prévues par le contrat d'entreprise et participe à fragiliser l'équilibre économique de La Poste.** Elle aggrave par ailleurs le caractère erratique du versement de la compensation, dont le montant ne peut plus être anticipé par le groupe, faute de respect par l'État de la **planification pluriannuelle contractée**. Ils demandent donc un versement intégral de celle-ci, et de la compensation prévue par le contrat d'entreprise, dès lors que La Poste répond aux objectifs de qualité de service prévus par le contrat.

Recommandation n° 4 : Verser intégralement la compensation prévue par le contrat d'entreprise, y compris les incitations financières dues dès lors que La Poste remplit les objectifs de qualité de service qui lui sont assignés, afin de respecter la trajectoire financière contractée et de mettre fin à l'imprévisibilité de l'évolution de la compensation postale.

SERVICE UNIVERSEL POSTAL – CRITÈRES DE MODULATION DE LA COMPENSATION PUBLIQUE ANNUELLE

Taux de Lettre verte effectivement livrée en J+3	Compensation versée (en millions d'euros)
≥ 95,5 %	520
De ≥ 94,5 % à < 95,5 %	510
< 94,5 %	500

Source : Contrat d'entreprise 2023-2027.

(1) Le NPS est un outil de gestion utilisé pour mesurer la satisfaction des clients en fonction de la recommandation qu'ils feraient d'une marque à leur entourage (score égal ou supérieur à 9), minoré des personnes ayant une mauvaise appréciation de celle-ci (score inférieur ou égal à 6 sur 10). Un NPS de 40 est généralement considéré comme bon, et de 70 exceptionnel.

3. Une dégradation considérable de l'équilibre financier du service universel postal depuis 2021, que La Poste est parvenue à limiter grâce à des évolutions tarifaires et organisationnelles d'ampleur

a. Un déficit résultant de la baisse structurelle des volumes de courriers que n'a pas permis de compenser la hausse des tarifs postaux

- i. Une baisse structurelle des volumes de courrier à l'origine d'une hausse du déficit supporté par La Poste

La **chute des volumes de courrier** est la **principale cause de l'aggravation du déficit du service universel postal**. Malgré les hausses de tarifs, la baisse des flux entraîne mécaniquement une **réduction du chiffre d'affaires de La Poste** d'année en année. Le chiffre d'affaires du service universel postal est ainsi passé de 7,3 milliards d'euros pour 8,5 milliards d'objets transportés en 2017, à 5,1 milliards d'euros pour 4,3 milliards d'objets transportés en 2024.

Simultanément, **La Poste ne peut pas réduire ses charges aussi vite que son chiffre d'affaires**, les obligations du service universel postal impliquant des coûts incompressibles. La Poste doit en effet maintenir sur l'ensemble du territoire une infrastructure de collecte, de transport, de traitement et de distribution opérationnelle 6 jours sur 7. La Poste estime que pour chaque euro de chiffre d'affaires perdu par la baisse des volumes, elle ne peut récupérer que moins de la moitié des charges par ses efforts de productivité.

Deux autres phénomènes sont venus aggraver cette évolution structurelle. En 2020, la baisse des volumes a été fortement accentuée par la **crise sanitaire** qui a provoqué en une seule année l'équivalent de trois années de baisse des volumes, ces derniers passant de 7,3 milliards d'objets en 2019 à 5,9 milliards d'objets en 2020. En outre, en 2022 et 2023, la survenue d'une **forte inflation** s'est répercutée sur les coûts de La Poste avec quelques mois de décalage du fait des contrats existants ⁽¹⁾. La Poste a été particulièrement exposée, du fait de ses activités, à la très forte augmentation des prix de certaines catégories de fournitures (électricité, carburant, transports), sans bénéficier des mesures de bouclier tarifaire ⁽²⁾.

- ii. Des hausses tarifaires significatives mais insuffisantes pour compenser la croissance du déficit supporté par La Poste

La **hausse des tarifs postaux est encadrée par l'ARCEP** qui s'assure de l'équilibre entre l'adéquation des tarifs et des coûts et le caractère abordable des prix proposés. Elle tient compte des paramètres macro-économiques, notamment l'inflation, et des transformations des marchés du courrier et du colis, l'élévation du plafond tarifaire venant compenser une partie de la perte de productivité créée par la baisse rapide des volumes. Face à la diminution des volumes de courrier, qui

(1) Les fournisseurs d'énergie, de carburant, de services externes modifient leurs conditions tarifaires aux dates anniversaires de leurs contrats avec La Poste.

(2) La Poste estime l'inflation des coûts postaux à 6 % en 2023 pour un indice des prix à la consommation (IPC) de 4,9 %.

conduit à une augmentation mécanique des coûts unitaires postaux, **ses décisions sur les tarifs du service universel postal ont donc été déterminantes.**

**HAUSSES TARIFAIRES RÉALISÉES PAR LA POSTE SUR LES DIFFÉRENTES PRESTATIONS
COMPOSANT LE PANIER DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL (2019-2025)**

Catégories	2019	2020	2021	2022	2023*	2024	2025
Particuliers et TPE	10,1 %	10,3 %	10 %	8,1 %	—	9,8 %	7,7 %
Courrier des entreprises	7 %	5,8 %	5,2 %	5,2 %	—	10,4 %	9,1 %
Courrier relationnel	2,3 %	3,5 %	3,9 %	4,2 %	—	7,1 %	6,1 %
Publicité adressée	1,8 %	1,1 %	1,4 %	2,3 %	—	5,2 %	4,2 %
Recommandé & Valeur déclarée	2,1 %	1,6 %	2,1 %	3,6 %	—	8,4 %	6,1 %
Colis (Service Universel)	1,4 %	2 %	3,9 %	1,9 %	—	5,6 %	5,2 %
Autres (Presse, International)	5,4 %	6,1 %	5,4 %	5,9 %	—	10 %	7,10 %
Ensemble du Service Universel	5 %	5 %	5,1 %	4,9 %	—	8,3 %	6,8 %
Évolution des volumes	– 8 %	– 18,8 %	– 2,1 %	– 7,2 %	– 10,7 %	– 10,7 %	– 9,3 %
Inflation	1,3 %	0,5 %	2,1 %	5,9 %	5,7 %	2,3 %	1,3 %

* En raison des modifications du catalogue du service universel postal liées à la mise en place par La Poste de la nouvelle gamme courrier au 1^{er} janvier 2023, les tarifs de l'année 2023 ne sont pas comparables à ceux en vigueur sur la période 2019-2022 : les hausses moyennes par gamme au 1^{er} janvier 2023 ne sont donc pas indiquées dans ce tableau.

Source : ARCEP.

Si cette hausse a été au global modérée par l'ARCEP par rapport aux coûts réellement supportés par La Poste, elle a été **plus importante pour le courrier des particuliers et des TPE**. Le timbre vert a ainsi connu une hausse cumulée de **166,7 % entre 2013 et 2026**.

ÉVOLUTION DES TARIFS DU TIMBRE VERT (2013-2026)

(en euro)

Année	Tarif du timbre vert (20 g)	Évolution annuelle
2013	0,58	+1,7 %
2014	0,61	+5,2 %
2015	0,68	+11,5 %
2016	0,70	+2,9 %
2017	0,73	+4,3 %
2018	0,80	+9,6 %
2019	0,88	+10 %
2020	0,97	+10,2 %
2021	1,08	+11,3 %
2022	1,16	+7,4 %
2023	1,16	0 %
2024	1,29	+11,2 %
2025	1,39	+7,8 %
2026	1,52	+9,3 %

Source : La Poste.

b. Une dégradation brutale de l'équilibre du service universel postal à partir de 2017 que la nouvelle gamme courrier a permis de contenir

Jusqu'en 2017, et malgré une chute continue des volumes de courrier depuis le début des années 2000, **le service universel postal ne bénéficiait d'aucune compensation**. Il réalisait en effet un résultat excédentaire, qui permettait à La Poste de compenser une part du déficit qu'elle supportait du fait de ses trois autres missions de service public. Toutefois, **l'équilibre financier du service universel postal s'est considérablement dégradé à partir de 2018**, en raison de la baisse des recettes causée par l'accélération de la chute du courrier. **Les comptes du service universel postal sont alors devenus déficitaires à hauteur de 365 millions d'euros**. Face à la dégradation des comptes du service universel postal, deux évolutions majeures du service universel postal ont été annoncées par le Premier ministre, le 22 juillet 2021, lors du 6^{ème} comité de suivi de haut niveau du contrat d'entreprise entre l'État et La Poste ⁽¹⁾ :

– le **versement d'une compensation budgétaire annuelle**, à compter de 2021, variant entre 500 et 520 millions d'euros (voir *supra*) selon le taux de lettres vertes livrées dans les délais par La Poste ⁽²⁾, afin de compenser une partie des surcoûts du service universel postal. Le versement des compensations n'intervient toutefois qu'en fin d'année N+1 ⁽³⁾, dans les derniers jours de décembre. Ce différé d'un an du règlement de la compensation induit un besoin en fonds de roulement moyen équivalant à 1,9 an des montants concernés, soit environ 1 milliard d'euros ;

– la mise en place d'une **nouvelle gamme courrier**, effective depuis 2023, centrée sur la lettre verte délivrée en J+3, afin de poursuivre les efforts d'optimisation menés par La Poste.

(1) Cet engagement a été traduit dans l'avenant au contrat d'entreprise 2018-2022, puis dans le contrat d'entreprise 2023-2027.

(2) Livraison en J+2 pour la période 2021-2022 et en J+3 depuis 2023.

(3) L'avenant 2026-2030 au contrat d'entreprise, signé le 29 mai 2026, modifie cette règle et prévoit un versement semestriel en cours d'année pour le service universel postal, la mission d'aménagement du territoire et la distribution de la presse. Le régime des versements mensuels pour la mission d'accessibilité bancaire n'est pas modifié.

La nouvelle gamme courrier (NGC) : recentrer le réseau postal sur le J+3 pour supprimer les coûts de la distribution urgente

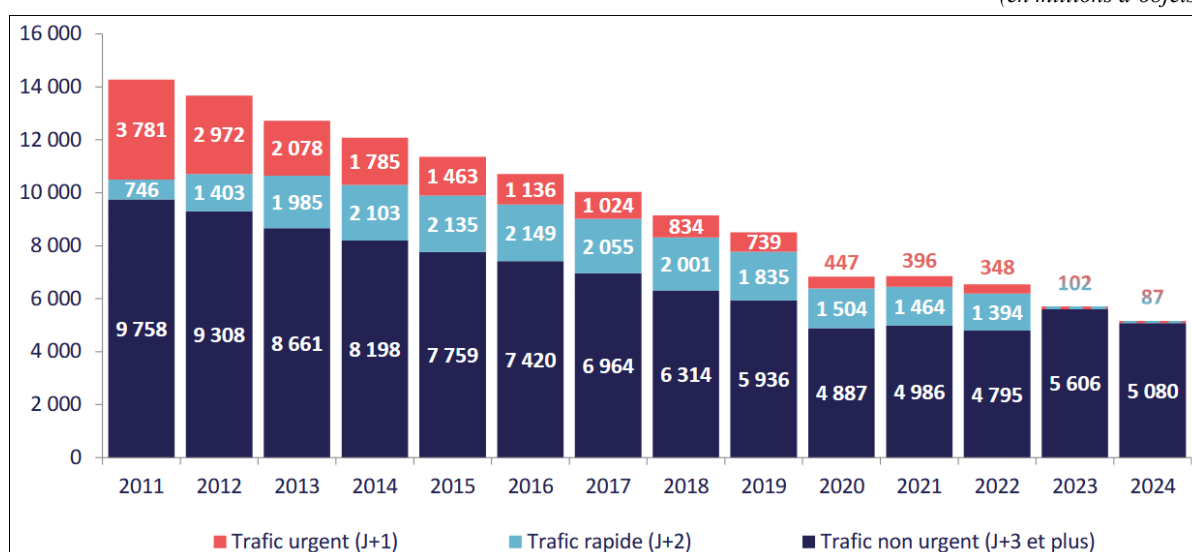
La NGC a fait évoluer l'offre courrier du service universel postal en proposant une **gamme centrée sur une offre en J+3**, associée à plusieurs niveaux de services et de délais selon besoins des clients particuliers, professionnels et entreprises. Elle n'a en revanche pas modifié l'offre colis du service universel postal. La NGC propose les produits suivants :

- la lettre rouge ou lettre prioritaire a été supprimée au profit de **la lettre verte distribuée en J+3** ;
- pour les courriers les plus importants, les usagers peuvent recourir à la lettre **Service Plus distribuée en J+2** comportant une notification de suivi ou à la **e-lettre rouge**. Cette dernière permet l'envoi d'un document numérisé qui sera imprimé et distribué par La Poste au destinataire **en J+1**. Ces modes de distribution constituent le trafic urgent résiduel de correspondance délivré au titre du service universel postal, le reste des flux urgents étant constitué de la presse et des colis.

L'objectif de la NGC était de refondre l'offre courrier autour d'une offre en J+3 afin de réduire les coûts fixes associés à la distribution du courrier urgent et de faciliter le pilotage des flux. Les deux premières années de la mise en œuvre de la NGC sont jugées très positives par La Poste. Elle a permis une **large transformation du réseau industriel** du groupe (suppression des liaisons aériennes quotidiennes continentales, suppression de 600 liaisons routières rapides, réduction du nombre de plateformes de traitement du courrier, réduction des émissions de gaz à effet de serre ⁽¹⁾) et des **tournées de distribution** (alternance de tournées denses massifiant l'essentiel des flux à distribuer et de tournées réservées aux seuls envois urgents).

RÉPARTITION DES ENVOIS DE CORRESPONDANCE EN FONCTION DU NIVEAU D'URGENCE

(en millions d'objets)



Source : Les marchés du courrier, du colis et des activités connexes en France année 2024, ARCEP, octobre 2025.

(1) Baisse des émissions de -6,8 % entre 2023 et 2024 après -5 % entre 2022 et 2023. Source : La Poste.

La Poste soutient par ailleurs que les **économies réalisées** sont conformes aux objectifs, avec des économies de charges de 100 millions d'euros en 2023 et de 240 millions d'euros en 2024. Des gains de l'ordre de **500 millions d'euros sont attendus d'ici fin 2027**. La montée en puissance des effets de la NGC a ainsi permis de résorber en 2024 le déficit de la mission, qui s'est ainsi élevé à 643 millions d'euros avant compensation publique contre 703 millions d'euros en 2022 ⁽¹⁾, malgré la poursuite de la baisse du courrier.

B. UN RÉSEAU POSTAL QUI DOIT ÊTRE ADAPTÉ À LA BAISSÉ DES VOLUMES AFIN DE GARANTIR SA SOUTENABILITÉ À LONG TERME

1. Garantir le maintien du réseau postal par l'adaptation du réseau et des tarifs à la baisse du courrier

a. Prévenir le scénario danois face à un déficit qui risque de devenir insoutenable à moyen terme pour La Poste

La baisse continue des volumes de courrier devrait se poursuivre, avec à peine 3 milliards d'objets à distribuer en 2030, ce qui devrait accentuer la diminution des ressources commerciales de la mission et peser sur son déficit. Ce phénomène est **commun à l'ensemble des postes européennes qui ont dû adapter leurs modalités de distribution et leurs tarifs pour assumer les coûts correspondants**. Ces exemples montrent qu'une large marge de manœuvre est permise dans l'application de la directive postale. Les évolutions constatées sont :

– la **suppression des produits urgents J+1**, le ralentissement des gammes vers le J+3, voire le J+4 (Allemagne, Autriche, Finlande, Grèce, Suède, Danemark, Hongrie, Norvège) ;

– le recours à des **hausse régulières, et parfois importantes, des tarifs**. Ainsi, en début d'année 2025 sur les lettres standards, l'augmentation des tarifs a été de + 11,8 % en Allemagne, + 17,8 % en Irlande, + 20 % au Luxembourg, + 8,5 % en Espagne, + 4,8 % en Belgique, + 6,1 % aux Pays-Bas ;

– la **réduction de la fréquence de distribution** en dessous de 5 jours par semaine (Danemark, Finlande, Italie, Norvège) et le recours à la distribution alternée ou regroupée (Suède, Pays-Bas, République tchèque, Italie, Belgique) ;

Par ailleurs, face à la baisse du courrier, **tous les États n'ont pas mis en place de compensation financière**. La Belgique, l'Allemagne ou le Royaume-Uni,

(1) L'année 2023 avait été marquée par la répercussion des effets structurels de la surinflation des années 2022 et 2023 (-979 millions d'euros).

par exemple, laissent l'opérateur postal adapter ses coûts à ses résultats ⁽¹⁾. L'exemple limite d'adaptation à la baisse du besoin social est le **Danemark**.

Un contre-modèle pour la France : la suppression de l'opérateur postal au Danemark

Après être passé à un régime à J+5 et avoir augmenté ses tarifs, le Danemark a supprimé la mission de service universel postal fin 2024. L'envoi postal est alors passé sous un régime commercial pour l'opérateur PostNord, dont les prix sont passés de 12 couronnes danoises pour un envoi standard national (1,6 euro) à 25 couronnes danoises (3,4 euros). Le 1^{er} janvier 2026 PostNord, l'opérateur public historique, a abandonné son activité de postage pour se concentrer sur son activité colis. **L'envoi de courriers repose donc désormais sur des points de collectes privés, les boîtes aux lettres de rue ayant été retirées ⁽²⁾.**

Cette situation place le Danemark en situation de non-conformité au droit européen. Les autorités de la Commission ont toutefois indiqué être conscientes que les textes applicables n'avaient pas évolué avec les usages, et que, dans l'attente d'une révision de la directive postale, aucune action en non-conformité ne devrait être initiée contre le Danemark.

Les rapporteurs s'opposent fermement à ce que La Poste suive un tel modèle qui mettrait fin au premier service public de proximité des Français. La fin du service universel postal constituerait une atteinte considérable au principe de continuité des communications sur l'ensemble du territoire. Par ailleurs, **le réseau postal est le sous-jacent de l'activité de l'ensemble des autres missions de service public que réalise La Poste**, et d'autres missions qui pourraient lui être confiées à l'avenir à l'instar de la livraison de repas ou de médicaments. Organiser la fermeture progressive de ce réseau, ou le maintenir en l'état jusqu'à laisser son déficit devenir insoutenable pour La Poste, **priverait les pouvoirs publics d'un service au contact direct de tous les Français, essentiel pour répondre aux besoins sociaux en cours d'émergence** (inclusion numérique, veille sociale, portage des repas et médicaments, lutte contre l'isolement...).

b. Face à la baisse des volumes et à l'augmentation des coûts unitaires, poursuivre une hausse des tarifs raisonnable

Le 16 juin 2025, l'ARCEP a adopté sa **décision relative à l'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal** sur la

(1) Sur 22 pays européens étudiés, la Commission supérieure du numérique et des postes identifiait 9 États ayant mis en place une compensation à destination de leur opérateur postal (République tchèque, Danemark, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne et Espagne) et un, l'Estonie, versant des indemnités par l'intermédiaire d'un fonds de compensation.

(2) Interrogée sur la conformité au droit de l'Union d'un tel arrêt du service universel postal, La Poste a indiqué aux rapporteurs que certaines modalités de distribution ne pouvant être prises en charge par le marché devraient faire l'objet d'appels d'offres (desserte des petites îles, distribution de cécogrammes gratuits et envois internationaux). Si cette situation n'est malgré tout pas conforme aux textes en vigueur, la Commission envisagerait une évolution de la directive postale pour permettre une adaptation des exigences du service universel aux évolutions des usages et du marché.

période 2026-2029. Elle autorise ainsi une hausse de 7,5 % par an en moyenne durant les quatre prochaines années, sans pouvoir dépasser 10 % par an.

**ENCADREMENTS TARIFAIRES DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL PAR L'ARCEP
DEPUIS 2015**

2015-2018	2019-2022	2023	2024-2025	2026-2029
Inflation +3,5 points	5 %/an	Pas d'encadrement (changement de gamme courrier)	17 % sur la période, plafonné à 10 %/an	7,5 % de hausse annuelle moyenne, plafond 10 %/an

Par rapport à une situation sans augmentation de tarifs, La Poste estime que cet encadrement tarifaire permettra une réduction du déficit du service universel, estimée à **170 millions d'euros en 2026 et à 310 millions d'euros en 2029**. Cette contribution se compose :

– à hauteur de 60 % d'une **moindre baisse du chiffre d'affaires** du fait de la hausse des tarifs ;

– à hauteur de 40 % d'**économies supplémentaires** résultant de la baisse des volumes du fait de l'adaptation de la demande à la hausse des tarifs.

En valeur absolue, **ces évolutions tarifaires pèsent essentiellement sur le courrier des entreprises et surtout sur les envois dits « industriels »**, à savoir les envois supérieurs à 100 objets. Ces envois comprennent notamment les envois **publicitaires qui composent près de 40 % du trafic industriel**, à un niveau stable depuis 2020.

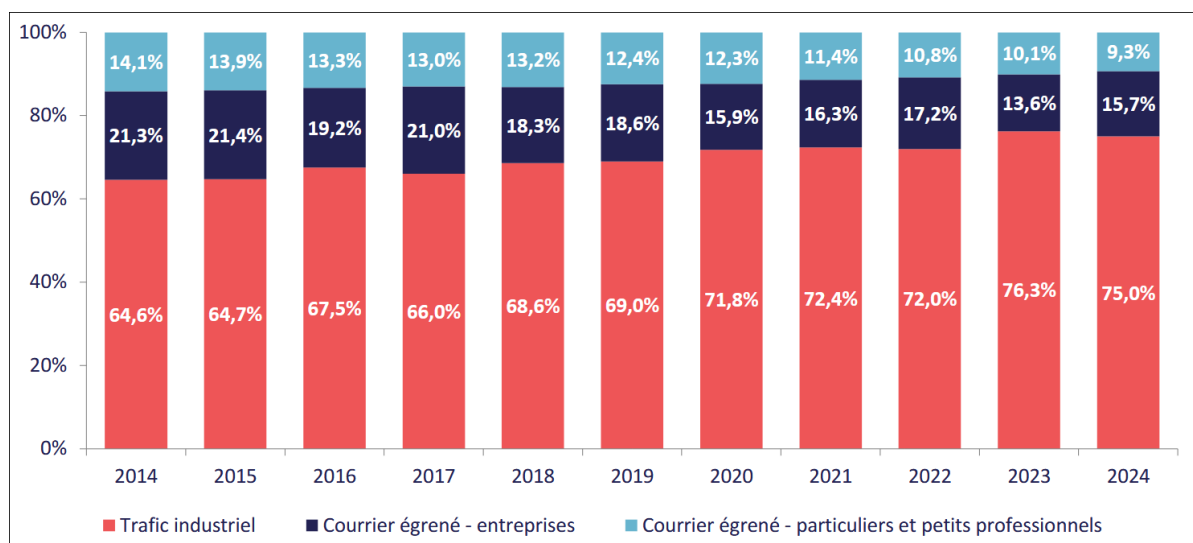
Ces hausses sont proportionnellement plus importantes pour les services destinés aux particuliers. Elles sont **toutefois à mettre en relation avec la réduction rapide du recours aux services postaux par les ménages qui envoyaient en moyenne 65 lettres par an en 2005 contre 5 lettres par an aujourd'hui**. Les dépenses pour des envois postaux représentaient ainsi 25,9 euros par ménage en 2026 ⁽¹⁾, soit 0,13 % de leur consommation totale, contre 47,5 euros en 2015 ⁽²⁾. Comme les années précédentes, les dépenses des ménages pour des services postaux seront en baisse en 2026 malgré une hausse de 9,3 % du timbre vert ⁽³⁾. **La hausse des tarifs postaux n'a ainsi pas conduit à une augmentation des dépenses des ménages pour l'expédition du courrier.**

(1) Pour l'ensemble des envois de lettre, de colis et de services divers. Le coût de l'envoi de courrier s'élèverait à une vingtaine d'euros.

(2) Avis n° 2015-0918 de l'ARCEP du 21 juillet 2015 sur le dossier tarifaire de La Poste reçu le 8 juillet 2015 relatif aux offres d'envoi de courrier/colis nationales, outre-mer et internationales relevant du service universel postal.

(3) Avis n° 2025-1354 de l'ARCEP en date du 22 juillet 2025 sur le dossier tarifaire de La Poste reçu le 17 juin 2025 relatif aux offres d'envoi de courrier et de colis métropole, outre-mer et internationales relevant du service universel postal.

RÉPARTITION DES ENVOIS DE CORRESPONDANCE DISTRIBUÉS EN FRANCE



Source : ARCEP.

Dans un contexte de dégradation croissante des flux postaux, la hausse des tarifs constitue une solution adoptée par l'ensemble des pays européens et elle est considérée comme nécessaire par La Poste, la Caisse des dépôts et consignations, la direction générale des entreprises (DGE) et l'ARCEP. **Les rapporteurs les rejoignent sur la nécessité d'une augmentation progressive des tarifs postaux, qui doivent demeurer corrélés aux coûts unitaires croissants assumés par La Poste.** Cette augmentation doit toutefois être réalisée en parallèle d'un travail d'adaptation du réseau à la baisse des flux afin de limiter la hausse des tarifs à un niveau raisonnable.

Les rapporteurs estiment toutefois nécessaire d'augmenter de manière différenciée les tarifs en fonction des usages afin de favoriser le basculement du courrier urgent vers le non urgent et de modérer la hausse des tarifs applicables aux particuliers au niveau de l'inflation.

Recommandation n° 5 : Augmenter de manière progressive et différenciée les tarifs postaux afin de limiter l'impact de la baisse des volumes et de l'augmentation des coûts unitaires sur l'équilibre financier de La Poste, dans le respect de l'encadrement tarifaire pluriannuel défini par l'ARCEP, en fonction de deux critères :

- une évolution plus forte des tarifs des courriers urgents que des courriers non urgents pour rendre compte de l'évolution de leurs coûts respectifs réels de distribution, afin de favoriser le basculement vers la distribution du courrier non urgent ;
- une évolution des tarifs des particuliers respectant le principe d'abordabilité et n'entraînant pas de hausse dépassant le niveau de l'inflation.

c. Poursuivre la mutualisation des flux pour préserver le réseau postal tout en réduisant ses coûts

i. D'ici 2027, poursuivre l'adaptation des flux à la nouvelle gamme courrier

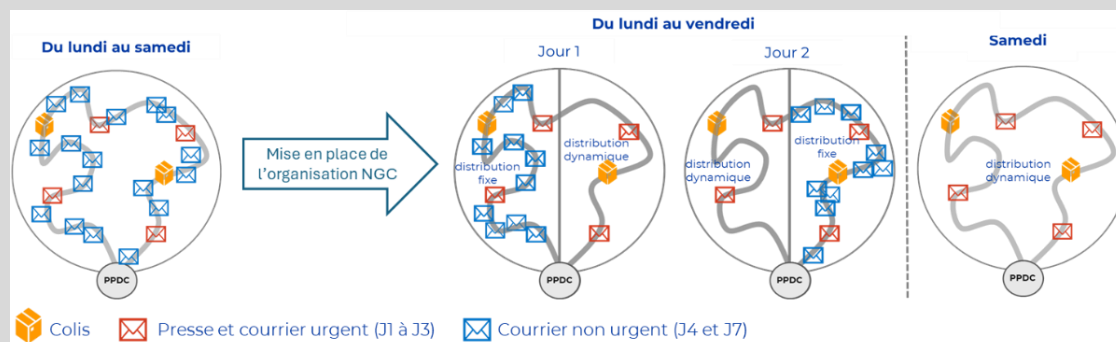
Le modèle postal mutualisé est le choix le plus rationnel pour un groupe réunissant plusieurs activités exigeant des réseaux humains et matériels couvrant en permanence tout le territoire, avec des coûts par construction élevés et principalement fixes. Au sein de La Poste, cette mutualisation est mise en œuvre à chaque étape logistique et commerciale. Le transport, le tri, la collecte et la distribution sont en grande partie des processus communs à l'ensemble des activités. Dans un tel modèle, **la réduction des coûts unitaires passe donc avant tout par un partage le plus large possible des infrastructures et de l'organisation**, sans fragiliser la qualité de service.

Tournée fixe et tournée dynamique : ralentir et concentrer les flux pour optimiser la distribution

La mise en œuvre de la nouvelle gamme courrier en 2023 a contribué à l'objectif de réduction des coûts en **ralentissant les délais de distribution** avec le passage de la lettre verte de J+2 en J+3, et la suppression de la lettre rouge classique en J+1. Cette évolution a permis d'optimiser l'organisation des tournées en concentrant les flux et, ce faisant, de générer des économies importantes sur les charges de transports, logistiques et de masse salariale. Cela a conduit à distinguer au sein de chaque tournée :

- une **partie dite « fixe »**, où le facteur emporte tous les objets destinés aux adresses de cette partie de la tournée qui ont été regroupés et décalés le plus possible dans le temps. La partie fixe est plus efficace, le facteur distribuant davantage de produits à chaque adresse ;
- une **partie dite « dynamique »**, où le facteur emporte les objets urgents ou en limite de date destinés aux adresses de cette partie de la tournée. La partie dynamique est plus flexible, le facteur ayant peu de produits à distribuer et s'arrêtant moins souvent.

LE PASSAGE À LA NGC : LAISSER PLUS DE MARGE À LA POSTE POUR OPTIMISER LA DISTRIBUTION DU COURRIER



Chaque jour de la semaine, les parties fixes et dynamiques de la tournée sont inversées afin de garantir une couverture territoriale équitable. Il existe un **écart de coût unitaire par produit entre la partie fixe et la partie dynamique** de l'ordre de 30 centimes d'euros en plus pour la partie dynamique, **soit + 224 % d'écart**.

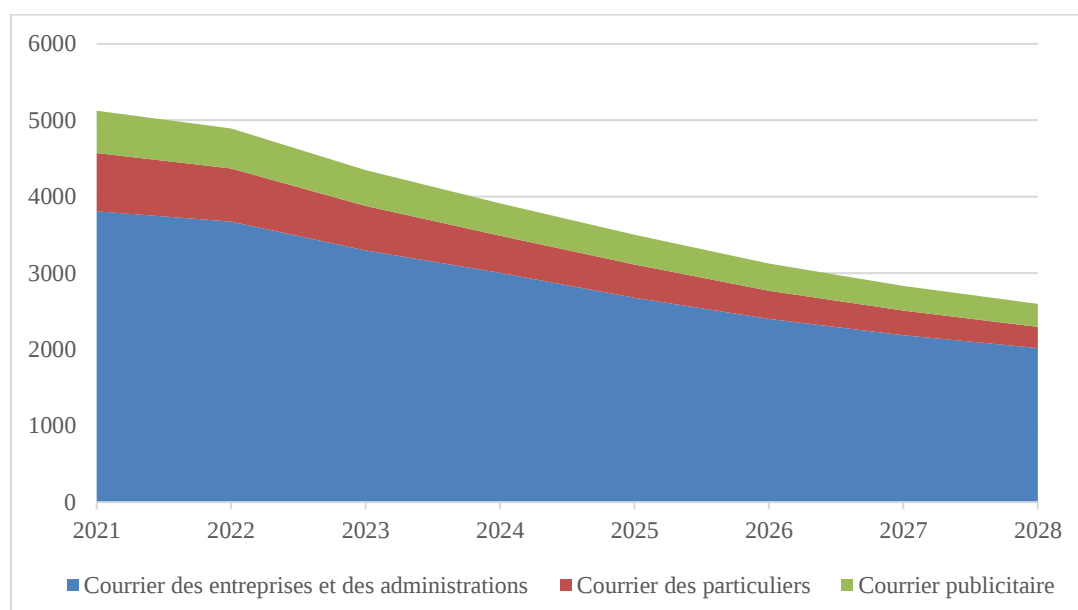
Les rapporteurs estiment que la poursuite de la mutualisation des flux est une nécessité au regard de la baisse continue des objets distribués par La Poste. Elle doit permettre de préserver un réseau postal couvrant l'ensemble du territoire, dans des conditions acceptables pour les usagers du service public. Elle implique également le **maintien d'un flux de courrier et d'autres objets** suffisant pour assurer la couverture d'une part suffisante des coûts fixes.

La Poste a indiqué aux rapporteurs vouloir poursuivre cet effort de mutualisation au cours des prochaines années en renforçant les synergies permises par la nouvelle gamme courrier afin de garantir la pérennité du service universel postal. Elle prévoit ainsi qu'à partir 2027, le **regroupement des flux non urgents émis par les entreprises (de J+3 à J+7)** sera renforcé. Ils seront alors distribués en moyenne un jour sur trois sur des tournées fixes, tout en respectant le délai demandé par le client. La Poste pourra ainsi **limiter les tournées dynamiques et la distribution le samedi à la presse urgente et aux colis**. La lettre verte des particuliers en J+3 continuera en revanche d'être délivrée sous trois jours, en recourant autant que possible à des tournées fixes.

- ii. À partir du 1^{er} janvier 2028, passer à la lettre verte à J+4 pour générer des économies substantielles

À partir de 2028, pour réaliser de nouvelles économies permettant de faire face à la baisse des volumes de courrier, notamment du courrier envoyé par les particuliers (−14 % par an), La Poste estime qu'il sera nécessaire de prévoir un **allongement des délais de distribution de la lettre verte de 3 jours à 4 jours** (« lettre verte J+4 »). Cette évolution permettrait que la lettre verte puisse, tout comme les flux non urgents émis par les entreprises, être distribuée en moyenne un jour sur trois sur des tournées fixes et non plus un jour sur deux.

ÉVOLUTION DU COURRIER PUBLICITAIRE, DES PARTICULIERS ET DES ENTREPRISES ET DES ADMINISTRATIONS (2021-2028)



Source : La Poste.

Pour opérer une telle évolution, une première option consisterait à modifier l'article L.1 du CPCE pour circonscrire l'obligation de distribution tous les jours **ouvrables** aux seuls flux urgents. Cette obligation serait supprimée pour les flux non urgents afin de permettre à La Poste d'afficher dans son catalogue un passage de la lettre verte grand public de J+3 à J+4 ou J+5. Poste souhaiterait que le pivot de la distribution des flux non urgents devienne la distribution à J+4, avec une distribution alternée un jour sur trois du lundi au vendredi. Concrètement, le samedi ne serait plus compté comme un jour de distribution, ce qui permettrait à La Poste de concentrer ses flux en semaine. Les économies associées à ce dispositif représenteraient une part significative du déficit de la mission.

En l'absence de modification de l'article L1 du CPCE, une seconde option serait de passer en J+4 ou en J+5 tout en continuant à compter le samedi comme un jour de distribution. En pratique, le service rendu serait le même, la distribution ne serait plus réalisée le samedi pour les flux non urgents, mais les impacts commerciaux pourraient être sensiblement différents.

Dans tous les scénarios, la distribution un jour sur trois d'un pli en J+4 ⁽¹⁾ revient en pratique à **distribuer sur 4 jours maximum** l'ensemble des plis déposés le lundi et deux tiers des plis déposés les autres jours, soit **83 % des volumes hebdomadaires**. Les plis restants, soit 17 % des volumes hebdomadaires, seront distribués sur 5 jours. En supposant des volumes identiques déposés sur les 5 jours de la semaine, le **délai moyen indicatif de distribution serait de 3,4 jours**.

(1) Lettre verte des particuliers J+4 ou courrier des entreprises J+4.

SCHEMA D'UNE DISTRIBUTION DES OBJETS NON URGENTS SUR TROIS JOURS DU LUNDI AU VENDREDI EN L'ABSENCE DE MODIFICATION DE L'ARTICLE L.1 DU CPCE

	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Samedi	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Samedi
	B	C	A	B	C		A	B	C	A	B	
Lundi	Dépôt	Traitement	Distri J+2	Distri J+3	Distri J+4							
Mardi		Dépôt	Traitement	Distri J+2	Distri J+3		Distri J+5					
Mercredi			Dépôt	Traitement	Distri J+2		Distri J+4	Distri J+5				
Jeudi				Dépôt	Traitement		Distri J+3	Distri J+4	Distri J+5			
Vendredi					Dépôt	Traitement	Distri J+2	Distri J+3	Distri J+4			

Source : La Poste.

La Poste a présenté aux rapporteurs deux options.

La première option serait de centrer la gamme courrier sur du J+5. Tous les flux non urgents émis par les entreprises et la Lettre verte seraient qualifiés dans le catalogue de flux J+5, quand bien même plus de 80 % des flux seraient distribués sur 4 jours au plus. Dans ce scénario la qualité de service, mesurée sur 5 jours, serait très probablement très élevée. La Poste estime en revanche, sur la base des études d'élasticité mises à jour en 2025, **qu'elle enregistrerait une perte de chiffre d'affaires de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros sur l'activité courrier.** Les clients, particuliers, entreprises et administrations, n'accepteraient en effet sans doute pas à la fois un allongement des délais et des hausses tarifaires. Ce scénario conduirait à une baisse des volumes de courrier et inciterait à une digitalisation accrue des envois, ce que La Poste cherche à éviter autant que possible.

La seconde option serait de centrer la gamme courrier sur du J+4, avec une nouvelle formulation indiquant que la lettre verte J+4, tout comme les flux émis par les entreprises J+4, est distribuée « dans un délai de 4 à 5 jours selon le jour de dépôt ». Un dépôt du courrier le lundi ou le vendredi garantirait une distribution à J+4 au plus tard, un dépôt les autres jours de la semaine garantirait une distribution à J+5. Dans ce scénario, les études réalisées par La Poste identifient un risque modéré de baisse du chiffre d'affaires.

Le choix de l'option J+4, qui a la préférence des rapporteurs, devrait être entériné dans le cadre du dialogue entre l'État et La Poste. **Les rapporteurs soulignent la nécessité d'entériner le passage à une logique d'équilibre entre adaptation du réseau à la baisse des flux et recherche d'un maintien de ces flux à un niveau suffisant. Ils soutiennent par conséquent la mise en œuvre de la seconde option dès le 1^{er} janvier 2028, La Poste ayant alors achevé l'essentiel des adaptations possibles du réseau de distribution du courrier à droit constant. Une telle évolution est complémentaire avec la hausse des tarifs déjà évoquée et doit permettre de maintenir celle-ci à un niveau raisonnable pour les particuliers.**

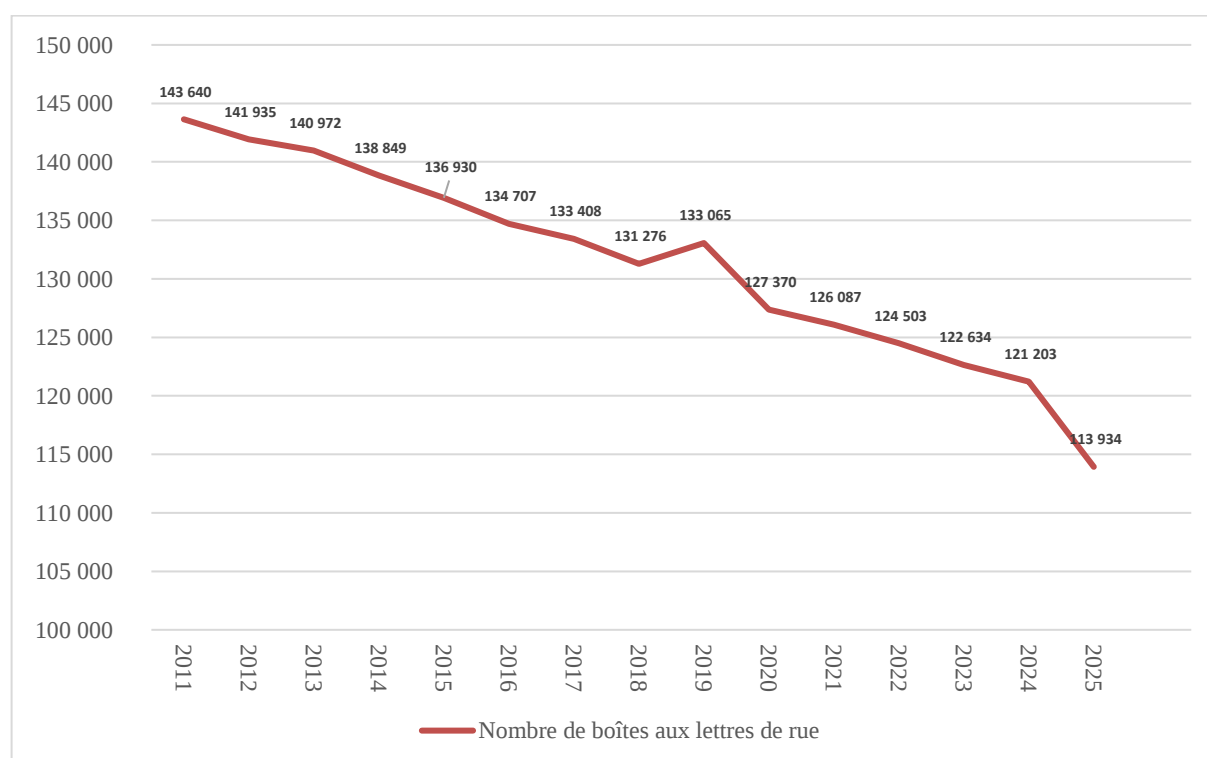
Recommandation n° 6 : Centrer progressivement à partir de 2028 la gamme courrier des particuliers et des entreprises sur une distribution à J+4.

d. Adapter le réseau de collecte à la baisse des volumes et aux usages actuels

- i. Rationaliser le parc de boîtes aux lettres jaunes, afin de mieux adapter l'infrastructure aux volumes et aux usages actuels

Le législateur n'a pas fixé d'obligations minimales de maillage territorial concernant les boîtes aux lettres de rue, dites boîtes jaunes. La seule obligation légale concerne la collecte 6 jours sur 7. Alors que les volumes de courrier transportés par La Poste ont connu une baisse significative, passant de 17 milliards de lettres en 2005 à 5 milliards en 2025, avec une projection à 3 milliards d'ici 2030, **le réseau de boîtes jaunes est demeuré relativement stable. Alors qu'il s'élevait à 136 930 boîtes en 2015, il était encore de 122 240 boîtes en 2024 (– 10,7 %). La Poste a toutefois réduit de façon significative son réseau en 2025, en le ramenant à 113 934 boîtes (– 6,8 %) ⁽¹⁾. Il reste toutefois l'un des plus denses d'Europe.**

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BOITES AUX LETTRES DE RUE (2011-2025)



Source : La Poste.

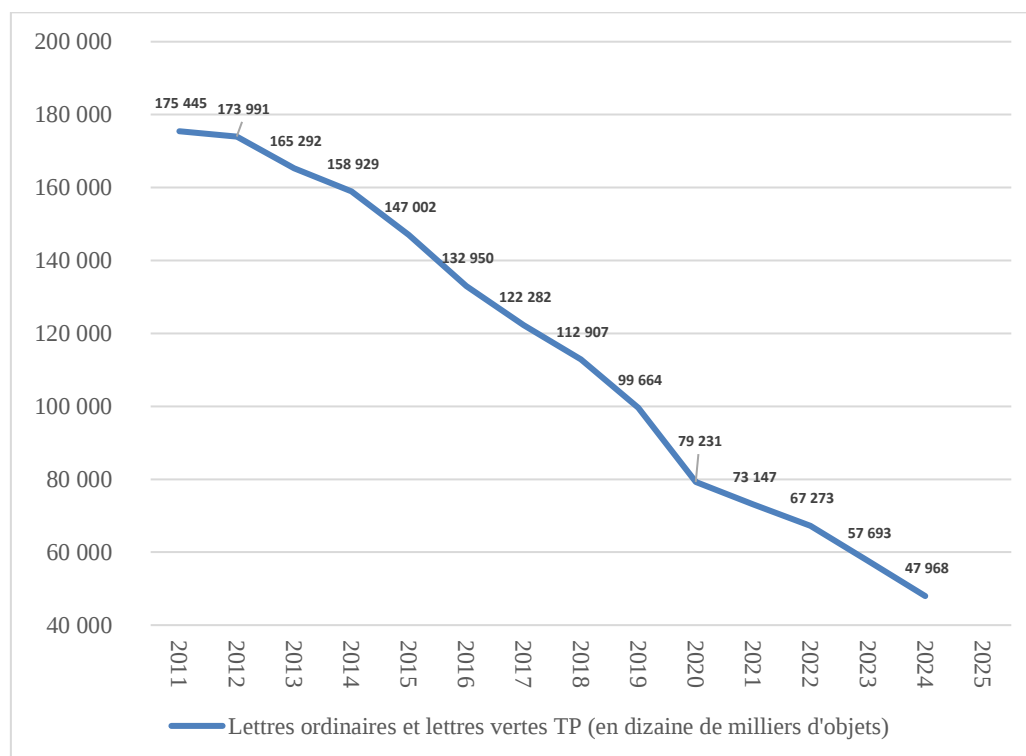
Ce réseau ne récolte pourtant qu'une part restreinte du courrier posté. La part de courrier susceptible ⁽²⁾ d'être déposé dans une boîte aux lettres de rue est celle qui est affranchie à l'aide d'un timbre-poste ou d'une vignette d'affranchissement, soit environ **500 millions d'objets en 2024** et une prévision autour de **120 millions en 2030**. Le nombre de ces objets postés a décru

(1) Source : La Poste et La Poste : Une transformation à accélérer, Cour des comptes, décembre 2016.

(2) Ces lettres peuvent également être déposées dans une agence postale.

nettement plus rapidement que le réseau de boîtes aux lettres passant de 175,4 millions d'objets à 48 millions d'objets entre 2011 et 2024 (– 72,7 %).

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LETTRES ORDINAIRES ET DE LETTRES VERTES
AFFRANCHIES AVEC UN TIMBRE-POSTE (2011-2024)**

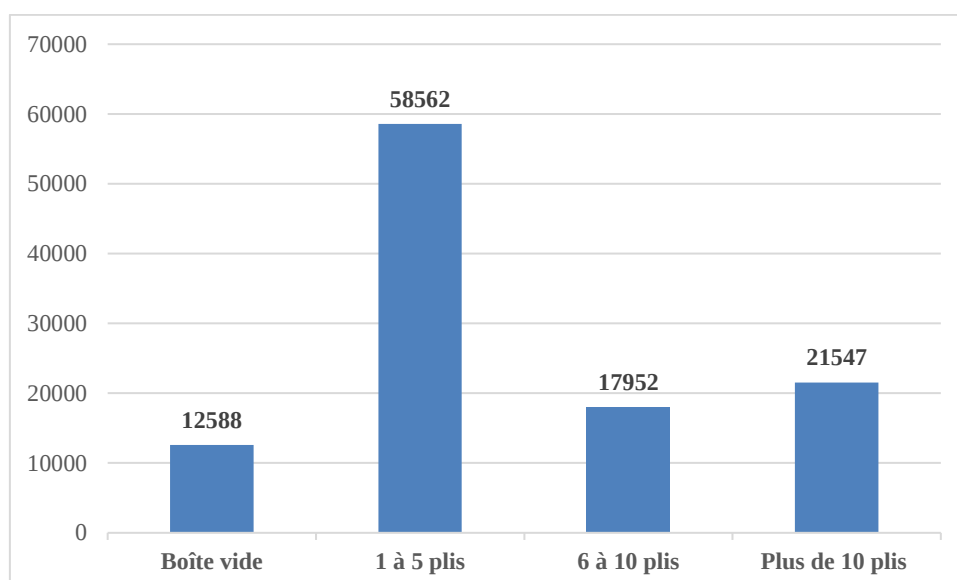


Source : La Poste.

La réduction du réseau de boîtes jaunes permet à La Poste de réduire les coûts de la collecte, alors que 64 % du parc, soit 70 850 boîtes, récolte moins de 5 plis par jour. En effet, lors des tournées de collecte, les facteurs doivent ouvrir l'ensemble des boîtes, ce qui requiert des trajets étendus, et souvent inutiles, pour couvrir l'ensemble du maillage de boîte jaune. En pratique, ce sont **12 588 boîtes sur lesquelles les opérations de comptage de La Poste n'identifient en moyenne aucun courrier collecté**. Les boîtes aux lettres où le courrier est très majoritairement déposé sont celles placées devant les points de contact de La Poste, les autres boîtes faisant l'objet d'un usage disparate.

Les décisions de suppression de boîtes jaunes font l'objet d'un délai de prévenance d'un mois, après concertation avec le maire, et sont prises en fonctions du trafic comptabilisé, mais également du maillage dans la zone et de la population. Un service de collecte de courrier à domicile via le 3631 est mis en place pour les personnes à mobilité réduite, éloignées, vulnérables.

COMPTAGE DES BOÎTES AUX LETTRES JAUNES*



* Sur une semaine complète, répartie sur trois semaines entre le 16 février et le 7 mars 2026 pour écarter l'effet des vacances scolaires.

Source : La Poste.

La collecte du parc de boîtes aux lettres de rue coûte plusieurs dizaines de millions d'euros par an, auxquels s'ajoute le coût d'entretien et de renouvellement du parc. **La collecte d'une lettre dans une boîte aux lettres ne recevant qu'une lettre par semaine en moyenne coûte donc environ 8,5 euros à La Poste.** La Poste estime qu'une **réduction de moitié du nombre des boîtes jaunes permettrait de réaliser une économie de 11 millions d'euros par an d'ici 2030.** Une amélioration du raccordement postal permettrait pour sa part de réaliser jusqu'à **10 millions d'euros d'économies par an d'ici 2030.** Cette évolution s'appuierait sur le développement en parallèle d'autres dispositifs : dépôt en ligne du courrier ensuite imprimé et distribué, dépôt dans sa propre boîte aux lettres normalisée du courrier qui est ensuite collecté par le facteur...

Les rapporteurs estiment nécessaire une réflexion sur une réduction du réseau là où les usages sont les plus limités, un nombre important de boîtes ne répondant plus à un véritable besoin social. **Toutefois, au regard des enjeux d'accessibilité territoriale et du potentiel d'économies limité associé à la réduction du réseau, ils souhaitent que la présence de boîtes jaunes soit maintenue dans toutes les communes pour lesquelles une alternative n'existe pas dans des conditions et à une distance raisonnable pour les usagers.**

Recommandation n° 7 : Fixer par décret un cadre d'optimisation du maillage territorial des boîtes aux lettres jaunes fondé sur deux critères d'appréciation :

- un seuil d'activité minimal de cinq lettres déposées par semaine afin d'identifier les boîtes aux lettres sous-utilisées pour lesquelles un retrait doit être envisagé ;
- la présence d'au moins une boîte jaune à proximité pour tous, à une distance raisonnable déterminée selon les spécificités du territoire.

- ii. Faire évoluer le raccordement postal pour faciliter les tournées des facteurs

Le raccordement postal est un enjeu essentiel pour La Poste, la réalisation du dernier kilomètre étant la plus coûteuse et souvent la plus difficile pour les facteurs et factrices. En effet, ceux-ci rencontrent fréquemment des difficultés liées à un défaut d'accessibilité ou un mauvais raccordement postal pour la distribution du courrier et des colis. Ainsi, sur les 44,3 millions de points de remise présents en France ⁽¹⁾, on compte :

– 2,4 millions de **boîtes aux lettres non normalisées** (voir *infra*), complexifiant la remise des courriers et colis ;

– 453 000 résidences ou commerces **sans boîtes aux lettres**, où les facteurs doivent s'adapter à la présence d'une personne physique pour distribuer les courriers et colis ;

– 164 000 points de remise où l'**accès est difficile** (positionnement des boîtes aux lettres, absence de système VIGIK ⁽²⁾ ou équivalent pour l'accès à l'immeuble, hall non éclairé) ;

– 414 000 points de **distribution sans numérotation** où le facteur doit chercher ou deviner où il doit livrer ;

Les facteurs parcourent par ailleurs 8,4 millions de kilomètres chaque année sur des voies privées, parfois mal entretenues et accidentogènes, à pied, à vélo ou en véhicule motorisé. La Poste évalue le coût des défauts de raccordement postal à plus de **30 millions d'euros par an**.

(1) Au 31 décembre 2025.

(2) Le système VIGIK permet aux gestionnaires d'immeubles de donner un accès facile aux parties communes pour les prestataires de service, via un pass d'accès dit « pass VIGIK » qui fonctionne pour l'ensemble des bâtiments équipés.

L'obligation de conformité des boîtes aux lettres

Pour les habitations dont le permis de construire est postérieur à 1979, la boîte aux lettres doit être normalisée et « implantée à l'adresse indiquée et au niveau accessible aux véhicules automobiles [...] endroits libres d'accès [...] exempts de tout danger ». Conformément à l'arrêté ministériel n° 1802 du 29 juin 1979 ⁽¹⁾ :

- les particuliers et les professionnels doivent disposer d'une boîte aux lettres ou d'une installation appropriée leur permettant de recevoir leur courrier ou colis ;
- la distribution des envois non remis contre signature s'effectue en boîte aux lettres située à l'entrée de la propriété, en bordure de voie ouverte à la circulation ou dans le hall d'entrée de l'immeuble ;
- l'absence de boîte aux lettres ou d'indications nominatives sur la boîte aux lettres, son inaccessibilité, son incompatibilité avec les dimensions des envois à distribuer déchargent La Poste de son obligation de distribuer à l'adresse indiquée par l'expéditeur ;
- la distribution des envois remis contre signature s'effectue à la personne même du destinataire.

Ces conditions dégradées de distribution représentent également un **enjeu pour la qualité de service**, les courriers et colis ne pouvant fréquemment pas être délivrés. La Poste souhaite par conséquent améliorer la qualité du raccordement en convainquant les mairies, les particuliers et les entreprises de se mettre en conformité pour améliorer le raccordement postal : garantir la dénomination et la numérotation des voies, faciliter l'accessibilité des points de distribution, placer les boîtes aux lettres en limite de propriété... En 2026, La Poste s'est fixé l'objectif de réduire de 10 % les problématiques de raccordement.

Par ailleurs, pour diminuer les coûts de distribution, **des évolutions réglementaires relatives au raccordement postal sont envisagées** et en cours de discussion avec la direction générale des entreprises (DGE). Elles impliqueraient la modification de l'article R. 1-1-5 du CPCE par décret en Conseil d'État afin de clarifier les modalités de distribution au domicile. La distribution des envois postaux continuerait à être effectuée dans une boîte aux lettres placée en bordure de voirie lorsqu'elle est ouverte à la circulation ou en limite de propriété. Toutefois, les habitats isolés ou ceux dont les conditions d'accès ne permettent pas d'assurer la distribution dans des conditions normales pourraient, dans certaines situations précisément encadrées, faire l'objet de modalités de distribution alternatives, comme le regroupement de boîtes aux lettres.

La Poste estime qu'une adaptation du raccordement postal, associé à une réduction des boîtes jaunes, permettrait de réaliser 21 millions d'euros d'économies par an d'ici 2030, et 70 millions d'euros en cumulé sur la période 2026-2030. Au regard de ces effets financiers, des enjeux de qualité de vie au travail pour les postiers et de réduction des gaz à effet de serre associés à une meilleure organisation du réseau, les rapporteurs rejoignent la recommandation **de la Commission**

(1) Article R. 113-2 du code de la construction et de l'habitation.

supérieure du numérique et des postes (CSNP) sur la nécessité de faire évoluer les règles relatives au raccordement postal, en dialogue avec les collectivités, afin de réduire les coûts de distribution.

Recommandation n° 8 : Mettre en œuvre une communication active à l'égard des particuliers, entreprises et communes afin de les inciter à améliorer le raccordement postal (normalisation des boîtes, numérotation des points de distribution...) et faire évoluer les dispositions réglementaires applicables au raccordement postal afin de permettre la mise en place de modes de distribution alternatifs, comme le regroupement de boîtes aux lettres en zone d'habitat isolé.

iii. Optimiser les tournées en recourant aux boîtes aux lettres CIDEX afin de réduire les distances parcourues et les temps de distribution

Les boîtes aux lettres CIDEX (Courrier Individuel à Distribution EXceptionnelle) sont des boîtes aux lettres individuelles et normalisées regroupées près d'un axe routier. Elles peuvent être utilisées par exemple pour un quartier, un lotissement, un ensemble d'habitations ou encore des habitations isolées dont l'accès ne se fait pas par une voie ouverte à la circulation publique. Les habitants peuvent signaler à l'aide d'un témoin rouge actionné sur la porte de leur boîte lorsqu'ils ont besoin du passage du facteur à leur domicile pour bénéficier de services postaux (achats de timbres...). Ces boîtes aux lettres permettent de réduire les distances parcourues par les facteurs et les temps de distribution.

La Poste a déployé plus de 800 000 boîtes aux lettres CIDEX, au travers d'un dialogue avec les clients destinataires et les collectivités locales. Elle estime qu'une **augmentation du taux de boîtes aux lettres CIDEX de 2 % à 8 %** permettrait de générer **33 millions d'euros** par an d'économies d'ici 2030, dont 22 millions d'euros au titre du service universel postal. Elles sont également un outil efficace d'amélioration du raccordement postal.

Les rapporteurs rejoignent donc la position de la Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP) sur la nécessité d'un développement des boîtes aux lettres CIDEX.

Recommandation n° 9 : Lorsqu'elles permettent de faciliter la distribution postale, déployer progressivement des boîtes aux lettres CIDEX dans le cadre d'un dialogue avec les usagers du service public et les collectivités.

2. Soutenir la filière colis de La Poste pour amortir le coût global du réseau postal

a. Soutenir l'activité colis de La Poste sur un marché aux exigences sociales et écologiques réduites pour amortir le réseau postal

Le service universel postal assure pour partie la **distribution de colis par les particuliers**, la majeure partie étant toutefois distribuée au titre de ses offres commerciales. En France, La Poste assure le transport et la livraison de colis au

travers de trois marques, au positionnement complémentaire, qui représentent ensemble environ 50 % du marché :

– **Colissimo** : acteur historique de La Poste réalisant essentiellement de la distribution d'entreprises au domicile des particuliers (42 % de part de marché). Elle assure de la distribution tant pour des offres du service universel que hors service universel ;

– **Chronopost** : filiale créée en 1985 pour opérer des flux colis express (engagement de livraison avant 13 h en J+1) d'abord entre entreprises, puis par la suite, des entreprises aux particuliers. En 2019, Chronopost a développé une offre d'échange entre points relais très utilisés sur les flux de seconde main ;

– **DPD** : marque lancée en 2015 après le rachat d'Exapaq (2006), spécialisée sur la livraison de produits lourds entre entreprises.

Le colis en service universel postal

Le **colis du service universel** correspond à un envoi de marchandises de 0 à 20 kg à l'unité, excluant ainsi les envois en nombre d'entreprises. Il doit être déposé en point de contact postal ou en boîte aux lettres de particulier normalisée et affranchi en point de contact postal ou via laposte.fr. Par ailleurs, dès lors qu'un colis entre particuliers est envoyé au moyen de bordereaux d'envoi prépayés créés par une plateforme de mise en relation entre particuliers, ce colis ne relève pas du service universel postal. Ainsi, les volumes générés par les échanges de particulier à particulier, notamment sur des plateformes de seconde main, ne relèvent pas du service universel bien qu'ils soient expédiés et reçus par des particuliers.

Tous les autres colis ne relèvent pas du service universel mais des offres postales commerciales de droit commun de La Poste. De fait, la grande majorité des colis traités par le groupe La Poste relèvent de son activité commerciale de droit commun en France ou internationale.

En pratique, **la distribution du colis est très largement mutualisée avec la distribution du courrier et de la presse.** Elle constitue donc un facteur essentiel de maintien d'un niveau suffisant de flux pour que La Poste puisse amortir les coûts fixes de son réseau. À moyen terme, La Poste cherche donc à renforcer plus encore la mutualisation entre le colis et le courrier. Ce rôle de « **compensateur** » à **la chute du courrier** est **permis par un secteur du colis en forte croissance**, qui permet par ailleurs à La Poste de générer des revenus substantiels. Si l'amortissement des coûts fixes joue un rôle essentiel dans la limitation de la hausse des charges de La Poste, **les revenus du colis ne constituent en revanche pas un relais suffisant à eux seuls à la hausse des coûts liés à la baisse du courrier.** La Poste estime ainsi

que les revenus issus de la distribution par colis sont voués à se contracter d'ici 2030 ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES VOLUMES DE CORRESPONDANCE ET DE COLIS TRANSPORTÉS EN FRANCE (2019-2024)

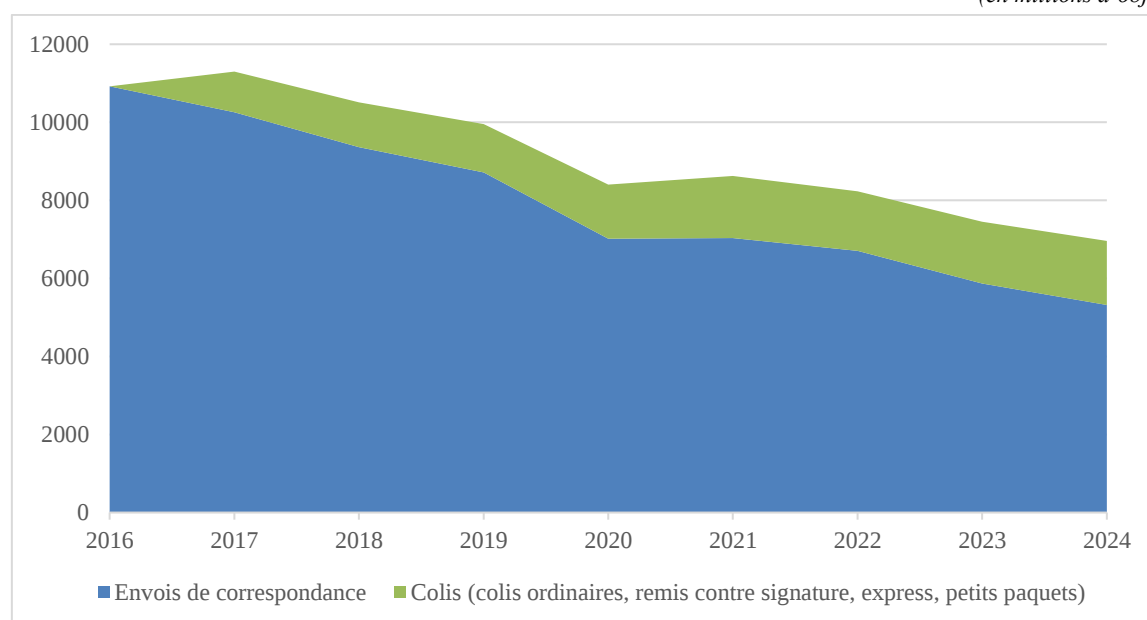
(en millions d'objets)

Catégorie	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2023-2024
Ensemble des colis*	1 234	1 389	1 596	1 520	1 584	1 638	+3,4 %
dont colis domestiques	879	1 022	1 187	1 167	1 211	1 255	+3,6 %
dont colis importés	355	367	410	353	374	383	+2,6 %
Ensemble du courrier	8 510	6 837	6 846	6 536	5 708	5 168	– 8,9 %

Source : ARCEP.

ÉVOLUTION DES VOLUMES DE CORRESPONDANCE ET DE COLIS (2016-2024) *

(en millions d'objets)



* Les données sur le volume de colis distribués en France commencent en 2017. Elles comprennent l'ensemble des colis, tous transporteurs compris.

Source : La Poste.

CHIFFRE D'AFFAIRES, VOLUME DE COLIS ET RÉSULTAT D'EXPLOITATION DE COLISSIMO (2023-2031)

Entité	Indicateur	2023	2024	2025	2031
COLISSIMO	Chiffre d'affaires (en millions d'euros)	2 212	2 326	2 301	2 800
	Volume Colis (en millions d'unités)	464	487	477	617

Source : La Poste.

Les rapporteurs s'interrogent également sur la présence sur le marché de la distribution de colis d'acteurs recourant largement à la **sous-traitance de la**

(1) Cette chute du résultat de Colissimo résulterait de la baisse du prix moyen de vente sous l'effet d'un prix du colis à la baisse et d'une bascule du colis domicile vers le hors domicile. La branche colis supporterait également l'effet de l'augmentation des coûts unitaires de distribution par les facteurs et des coûts du réseau des bureaux de poste.

distribution. Le recours à la sous-traitance en cascade pose des difficultés importantes pour assurer un contrôle effectif sur la **prévention du travail dissimulé, le recours à des travailleurs sans papier, le contrôle du temps de travail et du cumul d’emplois et de la fraude aux prélèvements sociaux.** La Cour des comptes désigne ainsi le secteur des transports et de l’entreposage comme l’un des secteurs les plus fraudogènes de l’économie, avec un **taux moyen de redressement de 85 % dans les contrôles des URSSAF** ⁽¹⁾. C’est particulièrement le secteur du transport par véhicules utilitaires légers, c’est-à-dire le « dernier kilomètre » de la distribution, qui est en cause. Il a fait l’objet d’une opération nationale de contrôle de la part du groupe opérationnel national anti-fraudes (GONAF) lutte contre le travail illégal en 2023 et constitue un objectif prioritaire du Plan national de lutte contre le travail illégal 2023-2027. Plusieurs opérations ont déjà été conduites par les comités opérationnels départementaux anti-fraudes (CODAF) sur des sous-traitants, à l’instar de celle réalisée en décembre 2025 sur le site logistique de Marly-la-Ville.

Les associations d’usagers auditionnées par la mission ont également évoqué la multiplication d’avis de passages laissés sans tentative réelle de livraison. Le recours à la sous-traitance semble par ailleurs favoriser les vols de colis en l’absence de contrôle hiérarchique direct et du fait de la difficile traçabilité du trajet des colis et des transporteurs.

La Poste répond par ailleurs à des **exigences particulièrement fortes en matière de lutte contre les émissions carbone** qui ont supposé des investissements significatifs au cours des dernières années. Entre 2013 et 2025, les émissions carbone de l’activité colis de La Poste ont été réduites de 25 %, malgré une hausse des volumes de colis de 72 % sur cette même période. Le CO₂ émis par colis a quant à lui baissé de près de 57 % grâce à la mise en œuvre d’un plan de transition de la branche courrier/colis (optimisation des volumes et du réseau postal, verdissement de la flotte de véhicule...). Avec une performance de 258gCO₂/colis sur le périmètre national en 2025, Colissimo présente la **meilleure performance du marché** ⁽²⁾.

Les rapporteurs appellent donc à une action concertée des pouvoirs publics pour protéger de la concurrence déloyale de certains opérateurs le secteur de la distribution de colis. Ils souhaitent d’une part que la priorité nationale de lutte contre la fraude soit mise en œuvre au travers de **contrôles plus nombreux**

(1) Tableau n° 13 Résultats cumulés de 2019 à 2024 des contrôles ciblés réalisés par les URSSAF, selon les secteurs les plus fraudogènes dans La politique de lutte contre la fraude aux prélèvements sociaux liée au travail dissimulé, Cour des comptes, avril 2026. Le secteur du transport et de l’entreposage est toutefois plus large que la seule livraison de colis. Les données de l’INSEE sur les secteurs de la livraison rejoignent toutefois le constat d’un recours à la sous-traitance massif avec un taux de 45,1 % du chiffre d’affaires total en 2020 pour le secteur 532 - Autres activités de poste et de courrier (activités de collecte, d’acheminement et de distribution de lettres et de colis qui ne sont pas réalisées par le service universel).

(2) Rapport intégré de La Poste 2025 qui s’appuie sur des notations extra-financières excellentes : CDP - Leadership Climate Change, Top 4 % tous secteurs ; EcoVadis : Top 3 % du secteur activités postales, courrier et transport multimodal de marchandises ; Moody’s ESG Solutions : n° 1 dans le monde, tous secteurs.

et plus fréquents des opérateurs, et plus spécifiquement ceux liés aux plateformes s'appuyant sur des réseaux faisant appel à des indépendants ou sous-traitants non-salariés. Ils rejoignent d'autre part la recommandation n° 12 de la mission *Logistique urbaine durable 2025* conduite par Anne-Marie Idrac et Anne-Marie Jean qui proposent la mise en place d'une **discrimination positive en faveur des opérateurs décarbonés dans la commande publique**.

Par ailleurs, sur le modèle de la loi Darcos du 30 décembre 2021 pour le livre, les rapporteurs estiment nécessaire d'initier une réflexion sur une tarification minimale de la livraison de colis. Elle permettrait d'envoyer un signal pour les consommateurs du coût environnemental de la livraison, de créer un cadre concurrentiel soutenable pour la livraison par des petits commerces et de freiner la multiplication des petits colis. Une telle évolution devrait en toute hypothèse passer par une évolution du cadre européen pour ne pas constituer une atteinte au principe de libre circulation des marchandises.

Recommandation n° 10 : Renforcer la lutte contre les violations du droit du travail, la fraude sociale et fiscale dans le secteur de la distribution de colis, notamment en agissant contre le recours abusif à la sous-traitance.

Recommandation n° 11 : Favoriser le recours aux opérateurs de livraison respectueux de l'environnement au travers de clauses privilégiant les modes de livraison décarbonés dans la commande publique d'État et en mettant à disposition des modèles de clauses types et de guides opérationnels pour les collectivités.

Recommandation n° 12 : Porter une révision de la directive e-commerce au niveau européen afin de permettre d'imposer des frais de livraisons minimaux fixés par le pouvoir réglementaire pour l'ensemble des livraisons de colis, sur le modèle des dispositions applicables aux livraisons de livres neufs.

b. Un alignement tarifaire des colis outre-mer qui ne serait soutenable pour La Poste qu'en présence d'un engagement formel de l'État d'en assurer la compensation intégrale

Les rapporteurs ont examiné plusieurs travaux récemment réalisés par l'Assemblée nationale visant à élargir la péréquation tarifaire à tout ou partie des envois postaux.

La péréquation tarifaire sur l'ensemble du territoire : une mesure en faveur de l'égalité territoriale

La délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale a publié, en juin 2025, les conclusions d'une « mission flash » relative à la hausse des tarifs des colis postaux en outre-mer⁽¹⁾ constatant que les prix pratiqués pour l'envoi de ces colis contribuent à alimenter le phénomène de vie chère outre-mer. Cette mission a donné lieu à deux propositions de loi adoptées en première lecture à l'Assemblée nationale⁽²⁾ visant à mettre en place une péréquation tarifaire pour l'ensemble des envois postaux en provenance ou à destination des outre-mer.

Ces travaux dénoncent les différences de prix applicables entre les colis ne quittant pas l'Hexagone et ceux à destination des territoires ultramarins. Au 1^{er} janvier 2025, alors que le tarif est de 10,70 € pour un colis pesant entre 1 et 2 kg qui ne quitte pas l'Hexagone, la gamme « Colissimo outre-mer » propose, pour ce même colis, un tarif :

- de 22,70 € pour un envoi de l'outre-mer vers l'Hexagone ;
- de 27,25 € pour un envoi de l'Hexagone vers l'outre-mer ;
- de 35,25 € pour un envoi de l'Hexagone vers les collectivités du Pacifique.

Cette différence de tarification applicable s'explique par les distances parcourues, le coût du fret et les procédures fiscales et douanières. Les tarifs des envois de colis postaux ont par ailleurs connu une forte augmentation en raison de la crise sanitaire.

Cet objectif de péréquation tarifaire se fonde sur la volonté d'apporter une égalité de traitement pour l'outre-mer :

- une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) de 2023 sur les prix dans les départements d'outre-mer (DOM) révèle des écarts significatifs des prix à la consommation entre ces départements et ceux de l'Hexagone. En 2022, ces prix sont plus élevés d'environ 15,8 % en Guadeloupe, 13,8 % en Martinique, 13,7 % en Guyane, 8,9 % à la Réunion et 10,3 % à Mayotte. L'étude souligne également que les écarts de prix avec la France métropolitaine ont augmenté depuis 2015 ;
- les Ultramarins disposent de revenus plus faibles en moyenne que les habitants de France hexagonale. Le taux de pauvreté est plus important dans les territoires outre-mer. L'observatoire des inégalités rappelle ainsi que, en 2021, le taux de pauvreté était de 36,1 % à La Réunion et de 26,8 % en Martinique et, en 2017, de 77,3 % à Mayotte, de près de 53 % en Guyane et de 34,5 % en Guadeloupe. Par comparaison, en 2021, le taux de pauvreté était de 14,5 % dans l'Hexagone ;
- en 2025, dans l'Hexagone, le taux de chômage avoisine les 7,7 %, alors que dans les départements et régions d'outre-mer il est supérieur à 14 %.

Actuellement, les tarifs du courrier sont déjà soumis à une péréquation tarifaire sur les envois de correspondance de 0 à 100 grammes, qui regroupent

(1) Communication de la délégation aux outre-mer en conclusion des travaux d'une mission flash relative à la hausse des tarifs des colis postaux en outre-mer, 24 juin 2025.

(2) Proposition de loi relative à l'établissement de l'égalité d'accès au service public postal en outre-mer de M. Jean-Hugues Ratenon (LFI-NFP) adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 14 octobre 2025 et proposition de loi visant à prendre des mesures d'urgence contre la vie chère en outre-mer dans le secteur des services de M. Philippe Naillat (PS) adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 28 octobre 2025.

95 % des volumes échangés entre l'Hexagone et les outre-mer. **En revanche, les colis outre-mer du service universel postal ne relèvent pas de la péréquation tarifaire** dans la réglementation actuelle. Les envois de colis du service universel postal entre l'Hexagone et les outre-mer sont portés par deux offres complémentaires avec des **tarifs deux à trois fois supérieurs à ceux de l'Hexagone** : le Colissimo outre-mer distribué en J+6/J+13, couvrant tous les DROM-COM, et le Colissimo Eco Outre-mer distribué en J+18/J+31, couvrant tous les DROM et trois COM (Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy). Toutefois, ces tarifs ne reflètent que partiellement les coûts du transport intercontinental : la gamme présente un **déficit annuel moyen de plusieurs millions d'euros**. Le coût du service universel n'étant que partiellement compensé, ce déficit demeure à la charge de La Poste.

Une **péréquation intégrale** a pu dès lors être envisagée par l'alignement des tarifs des colis outre-mer sur les tarifs des colis hexagonaux du service universel. Une telle proposition serait toutefois susceptible de présenter des **inconconvénients importants** pour La Poste et les territoires concernés.

En premier lieu, une péréquation intégrale **représenterait une charge financière considérable pour La Poste**. Selon La Poste, le groupe supporterait une **dégradation de son équilibre financier estimée à 83 millions d'euros par an**, répartie ainsi :

- une diminution immédiate du chiffre d'affaires correspondant à **l'abaissement des tarifs des colis outre-mer** du service universel au niveau des tarifs hexagonaux ;

- du fait de la baisse considérable des tarifs outre-mer, La Poste subira un **transfert des flux d'e-commerce actuellement facturés hors tarif service universel** vers une offre du service universel devenue extrêmement attractive. Cet **effet d'aubaine** devrait bénéficier à **quelques clients de La Poste expédiant un million de colis**, soit pour La Poste une diminution de chiffre d'affaires substantielle ;

- pour les mêmes raisons, des **volumes actuellement traités par des opérateurs concurrents de La Poste** (DHL, TNT...) ou par le Groupe La Poste (Chronopost), basculeront également sur le service universel. Ces volumes sont estimés à 1,5 million de colis et représenteraient un coût important pour La Poste ;

- conformément à l'objectif d'un tel dispositif, la baisse des prix devrait aussi entraîner une **hausse des volumes échangés**, que La Poste estime à 25 %. Selon cette hypothèse, le coût du service universel se dégraderait là encore de ce fait.

Un financement du coût de la péréquation par une hausse des tarifs hexagonaux ne serait par ailleurs pas envisageable selon La Poste. Si les travaux de la mission flash relative à la hausse des tarifs des colis postaux en outre-mer avaient pu estimer une hausse limitée à quelques centimes par colis, **en prenant**

pour base de calcul 500 millions de colis transportés au titre du service universel postal en 2021, les volumes sont en réalité nettement plus faibles ⁽¹⁾. En 2024, Colissimo traitait bien 487 millions de colis, mais seule une fraction de l'ordre de quelques pourcents relève du service universel. La très grande majorité des colis sont traités au titre des offres commerciales de La Poste. La Poste estime par conséquent que la péréquation impliquerait une augmentation du tarif moyen du colis du service universel de l'ordre de + 40 %, ce qui ferait sortir les tarifs Colissimo des tarifs du marché. Le marché du colis étant un secteur extrêmement concurrentiel, dont on peut estimer que Colissimo détient entre 35 % et 40 %, une telle mesure ferait s'écrouler les volumes et le chiffre d'affaires d'une activité économique essentielle pour La Poste.

À défaut d'une hausse des tarifs d'envoi des colis qui serait problématique, des dispositifs devraient être envisagés pour compenser le coût supporté par La Poste en cas d'alignement des tarifs des colis outre-mer, tels qu'une hausse de la compensation versée à La Poste financée par une taxe sur les colis ou d'un fonds de péréquation alimenté par tous les opérateurs de colis. En l'état, les textes adoptés par l'Assemblée nationale ne prévoient toutefois pas de tels dispositifs de compensation.

En second lieu, une telle péréquation serait susceptible d'avoir des **effets de bord pour les territoires d'outre-mer concernés**. Tout d'abord, elle conduirait à la **disparition de recettes** pour les collectivités d'outre-mer. Le transfert attendu des flux liés à l'*e-commerce* de La Poste et des autres opérateurs vers le service universel aurait un effet sur les recettes des franchises d'octroi de mer sur les colis à destination des outre-mer qui diffèrent fortement entre les colis liés à une transaction commerciale (franchise de 22 euros) et ceux sans lien avec une transaction commerciale (franchise de 400 euros) auxquels les colis du service universel postal sont assimilés. Au titre du seul octroi de mer, le transfert des colis vers le service universel suscité par la péréquation tarifaire devrait donc entraîner un manque à gagner de l'ordre de **15 millions d'euros par an** pour les collectivités d'outre-mer.

Par ailleurs, une péréquation intégrale des tarifs **déstabiliserait l'écosystème productif local en créant un effet d'aubaine pour les importateurs** dont la situation serait subitement avantagée par rapport aux producteurs locaux. En baissant fortement le coût du transport intercontinental, la péréquation incitera en outre des opérateurs économiques à des **pratiques de détournement**, en faisant « transiter » leur flux par les collectivités d'outre-mer pour bénéficier de moyens de transport de marchandises à bas coût avant de les réexporter vers des pays d'Asie ou d'Amérique.

(1) Cette erreur provient du rapport de la Cour des comptes *Les missions de service public du groupe La Poste – Un coût croissant, un usage moins fréquent*, 2023 à la page 6 qui indique que « Mobilisant environ un quart des ressources du groupe, ces missions apportent des services quotidiens : plus de 7 milliards de courriers et 500 millions de colis ont été acheminés en 2021 au titre du service universel postal ». En réalité, ce total correspond à l'ensemble des colis livrés par La Poste, toutes offres confondues.

S'il en partage les objectifs, le rapporteur Jean-René Cazeneuve estime par conséquent nécessaire d'écarter le projet d'une péréquation tarifaire des envois de colis en outre-mer, en l'absence de compensation intégrale de la hausse des coûts qui en résulterait pour La Poste. Le coût laissé à la charge de La Poste fragiliserait un peu plus un équilibre financier qui tend déjà à devenir insoutenable pour le groupe.

Le rapporteur Jacques Oberti recommande la mise en place d'un mécanisme de compensation intégrale par l'État permettant l'alignement tarifaire des envois de colis entre l'Hexagone et les outre-mer dans le cadre du SUP. Cette compensation devra couvrir d'une part les surcoûts supportés par La Poste dans l'acheminement des colis vers et depuis les territoires ultramarins, et d'autre part, la baisse des recettes d'octroi de mer subie par les collectivités territoriales résultant des effets induits par cet alignement tarifaire. Les modalités de financement de cette compensation pourront mobiliser plusieurs ressources et notamment de nouvelles recettes au titre de la taxe sur les petits colis, sans que la charge de l'alignement tarifaire ne repose sur La Poste elle-même. L'État demeure dans tous les cas le garant de cet équilibre financier global.

III. LA MISSION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UN RÉSEAU DE PROXIMITÉ ESSENTIEL QUI DOIT ÊTRE REFONDU POUR S'ADAPTER AUX BESOINS DE SES USAGERS

L'essentiel sur la mission d'aménagement du territoire

Le réseau postal voit ses usagers s'éclipser : la fréquentation est passée de 2 millions de visites par jour en 2008 à 741 000 en 2024, soit une division par trois, et le volume d'opérations de 977 à 317 millions de minutes. En 2025, 37 % des bureaux sont à faible ou très faible activité, contre 11 % en 2008. La Poste s'est adaptée : plus de 60 % du réseau repose désormais sur des points partenaires, contre 33 % en 2008.

A. PREMIER SERVICE PUBLIC DE PROXIMITÉ DANS LES TERRITOIRES, LA MISSION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DOIT S'ADAPTER À UNE FRÉQUENTATION EN FORTE DÉCROISSANCE

1. Un cadre légal et réglementaire garantissant l'accessibilité et la densité du réseau postal

Par la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom, le législateur a confié à La Poste une mission de service public qui a pour objectif de contribuer à l'aménagement et au développement du territoire national, en complément de ses obligations de service universel postal. Il incombe à La Poste des obligations :

– **de dimensionnement** : le réseau de La Poste doit comporter au moins 17 000 points de contact ;

– **d’accessibilité** : sauf circonstances exceptionnelles, pas plus de 10 % de la population d’un département ne peut se trouver 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 ;

– **d’adaptabilité** : 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.

Afin de financer le maillage territorial correspondant à cette mission, cette même loi crée un **fonds postal national de péréquation territoriale** dans les conditions fixées par le décret du 5 mars 2007 ⁽¹⁾ et prévoit la conclusion d’un contrat de présence postale territoriale (CPPT).

Le réseau postal joue ainsi, selon les rapporteurs, un rôle majeur dans la cohésion territoriale et sociale du pays, en incarnant une présence de proximité du service public, que ce soit en zone rurale ou urbaine.

2. Une déclinaison contractuelle souple permettant de faire évoluer un réseau en forte baisse d’activité

Les règles d’accessibilité et d’adaptabilité sont précisées dans le **contrat de présence postale territoriale** précité, conclu pour trois ans entre l’État, l’Association des maires de France et des présidents d’intercommunalité (AMF) et La Poste. Le contrat 2023-2025 a tacitement été prolongé d’un an ⁽²⁾, soit jusqu’au 31 décembre 2026, comme le permet l’article 5 du décret du 5 mars 2007 ⁽³⁾.

Concrètement, le CPPT constitue le cadre qui organise l’exercice de la mission d’aménagement du territoire : il organise une gouvernance tripartite, entre les trois signataires (a), il prévoit les règles d’évolution du réseau de points de contact dédiés à cette mission (b), et il fixe les lignes directrices de gestion du fonds postal national de péréquation territoriale (c).

(1) Décret n° 2007-310 du 5 mars 2007 relatif au fonds postal national de péréquation territoriale.

(2) Afin de tenir compte de la période de changement de gouvernance du groupe La Poste, ainsi que de la tenue des élections municipales en 2026, l’AMF a adressé le 23 mai 2025 un courrier au groupe La Poste, sollicitant une reconduction du contrat de présence postale 2023-2025. Cette proposition a été acceptée par les autres signataires du contrat.

(3) Cet article prévoit que « le contrat pluriannuel de la présence postale territoriale, conclu pour une période de trois ans, renouvelable, peut être complété ou modifié par voie d’avenant entre les parties. Six mois avant l’expiration de la période triennale, La Poste propose un nouveau contrat pour une nouvelle période de trois ans dans les conditions prévues à l’article 3. À défaut d’accord dans les six mois, le contrat est renouvelable par tacite reconduction par période d’un an ». Les rapporteurs relèvent ainsi qu’à défaut d’accord entre les trois parties (ou avec l’accord des parties sur une reconduction), le contrat 2023-2025 peut être renouvelé indéfiniment par tacite reconduction annuelle. La Poste a toutefois fait savoir aux rapporteurs que cette prolongation en 2026 était exceptionnelle, du fait des élections municipales et du changement de gouvernance à La Poste, et qu’elle ne pourrait se reproduire en 2027, au regard notamment de l’évolution du cadre budgétaire et du nombre de sujets devant être « remis à plat » pour mieux servir les citoyens et les territoires.

a. Une gouvernance tripartite du contrat de présence postale, entre l'État, La Poste et les élus locaux, qui gagnerait à associer davantage les associations d'usagers

L'article 3 du contrat de présence postale fixe une gouvernance tripartite, qui permet d'organiser un dialogue permanent entre l'État, les élus locaux et La Poste. **Ce dialogue se déroule au niveau national dans le cadre de l'Observatoire national de la présence postale (ONPP), et au niveau local, à travers les commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT).**

L'ONPP est composée de 28 membres : six membres désignés par l'État ; six membres désignés par l'AMF ; six membres désignés par La Poste ; six membres parlementaires désignés par la Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP) ; deux membres désignés par Régions de France, parmi les conseillers régionaux membres des CDPPT et deux membres désignés par l'Assemblée des départements de France, parmi les conseillers départementaux membres des CDPPT.

Il précise, dans le cadre des règles définies par le contrat de présence postale, les modalités d'application pratique du fonds de péréquation et assure le suivi de la mise en œuvre des dispositions du contrat. Il joue un rôle d'évaluation, de prospective et de promotion des solutions innovantes, notamment dans le champ de la mutualisation de l'offre de service et pour répondre à d'éventuelles évolutions législatives et réglementaires.

Déclinaison locale, les CDPPT sont instituées dans chaque département. Elles sont composées de quatre conseillers municipaux désignés par l'AMF, deux conseillers départementaux et deux conseillers régionaux, ainsi que des représentants de l'État et de La Poste dans le département.

Les CDPPT veillent à la bonne application du contrat de présence postale, en s'assurant de la présence postale effective sur le périmètre de leur département, et gèrent le fonds de péréquation. Instances privilégiées de dialogue entre le groupe La Poste et les élus, les CDPPT font émerger les besoins des populations, donnent leur avis sur les projets de La Poste (modernisation du réseau, évolution des points de contact, etc.) et traitent les priorités départementales d'attribution du fonds de péréquation.

Les rapporteurs saluent la mise en place de ce dialogue tripartite au niveau tant national que local, qui favorise les échanges constructifs sur des problématiques sensibles comme l'obligation légale d'adaptation du réseau. Ils estiment ainsi que ce dialogue local à travers les CDPPT a prouvé son pragmatisme et son efficacité à travers la transformation négociée de bureaux de poste en points de contact partenaires (agences postales communales et relais commerçants, voir *infra*).

Ils relèvent toutefois que **les associations de consommateurs, qu'ils ont auditionnées, ne sont pas représentées localement lors de la réunion des**

CDPPT et ne sont généralement pas associées aux décisions prises. Elles sont pourtant légitimes à prendre part aux échanges sur la présence postale dans les territoires et son évolution. Les rapporteurs proposent dès lors que le prochain contrat prévoie que les CDPPT puissent inviter les associations départementales de consommateurs à l'une de leurs réunions annuelles, afin de pouvoir échanger sur le réseau postal et son évolution.

Recommandation n° 13 : Prévoir dans le prochain contrat de présence postale territoriale que les commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT) puissent inviter les associations départementales de consommateurs à l'une de leurs réunions annuelles.

b. Un réseau en forte baisse de fréquentation et d'activité contraint de s'adapter pour réduire ses coûts

- i. Des points de contact postaux soumis à des critères de service exigeants

Le CPPT définit la notion de « point de contact » à son article 2. Ceux-ci peuvent prendre, uniquement, les trois formes suivantes :

– les **bureaux de poste**, y compris les bureaux facteur-guichetier et les bureaux de poste accueillants des services mutualisés d'autres opérateurs de services, publics ou privés, exerçant des missions d'intérêt général, dont les espaces France Services postaux ;

– les **points de contact en partenariat avec les collectivités** : les La Poste agences communales et intercommunales (LPAC / LPAI) ;

– les **points de contact en partenariat avec le secteur privé** : les La Poste relais (LPR) et les La Poste relais urbains (LPRU), notamment ceux contractualisés avec les commerçants, les buralistes ou bien les acteurs de l'économie sociale et solidaire (LPR ESS).

La nature des prestations servies dans les différentes catégories de points de contact est fixée à l'annexe 2 du CPPT :

SERVICES DÉLIVRÉS PAR POINT DE CONTACT

Annexe Contrat de Presence Postale Territoriale - Offres de Service		
LA POSTE AGENCE COMMUNALE OU INTERCOMMUNALE / LA POSTE RELAIS ESS SERVICE +	BUREAU DE POSTE	LA POSTE RELAIS COMMERÇANT /LA POSTE RELAIS ESS / LA POSTE RELAIS URBAIN
	Opérations financières	
néant	CCP : Ouverture de compte	néant
néant	CCP : Etablissement de chèque	néant
500 € sur 7 jours glissants	CCP : Retrait à vue	150 € sur 7 jours glissants (en option dans les La Poste Relais Urbain)
500 € sur 7 jours glissants	CCP : Versement	néant
Dépôts/Retraits : 500 € sur 7 jours glissants	CNE : Toutes opérations	Retraits : 150 € sur 7 jours glissants (en option dans les La Poste Relais Urbain)
néant	Pts Financiers : Ass Vie, PEL, Sicav...	néant
néant	Achats d'Actions	néant
	Courrier et colis	
oui	Timbre à date	oui
oui	Courrier simple	oui
oui	Prêt à Poster (PAP)	oui
oui	Recommandé : Dépôt	oui
oui	Recommandé : Remise	oui
oui	Colis : Dépôt	oui
oui	Colis : Distribution	oui
néant	Services de Proximité : Poste Restante	néant
oui	Services de Proximité : Contrats de réexpédition	oui
oui	Services de Proximité : Garde de courrier	oui
oui	Services de Proximité : Abonnement Mobilité	oui
	Timbres	
oui	Vente de timbres	oui
néant	Reservations philatéliques	néant
	Etablissement des procurations	
oui	postales	néant
néant	financières	néant
	Traitement des réclamations	
néant		néant

Source : contrat de présence postale territoriale 2023-2025, annexe 2.

Ainsi, les bureaux gérés en propre par La Poste proposent l'ensemble des opérations, produits ou services des trois activités principales du groupe (courrier, colis et banque). Les agences postales communales, gérées par les mairies ou les intercommunalités, proposent l'essentiel des services de La Poste, en particulier le retrait d'espèces. Les relais commerçants correspondent à un comptoir installé chez un commerçant proposant des opérations postales de base et des opérations financières de dépannage.

Un rôle essentiel du réseau postal pour l'accès aux espèces dans les territoires

« En complément des guichets des bureaux de poste et des DAB/GAB ⁽¹⁾ dans les BP ou hors site, les clients de La Banque Postale peuvent retirer des espèces :

« – en LPAC (La Poste agence communale) : La Banque Postale autorise à ses clients détenteurs d'un chéquier/carte/pièce d'identité un retrait de 500 euros sur sept jours glissants en LPAC moyennant une procédure spécifique pilotée par le bureau de rattachement ;

« – chez les commerçants La Poste/LPR : “dépannage espèces” à partir d'une carte bancaire (cash-advance limité aux seuls porteurs de carte de La Banque Postale) dans la limite de 150 euros (sur sept jours glissants) ⁽²⁾.

« Hors dispositif postal, les commerçants peuvent proposer, à leur initiative, à leurs clients un service de retraits d'espèces à l'achat (ou « cash back » ⁽³⁾). Celui-ci prend la forme d'un paiement par carte bancaire d'un montant supérieur à la valeur du bien acheté, le commerçant reversant la différence en espèces. Un décret du 24 décembre 2018 ⁽⁴⁾ précise que le montant minimal d'achat effectué dans le cadre du cash back est fixé à un euro, le montant maximal que le commerçant peut rendre au client étant fixé à 60 euros. Ce service ne peut être fourni qu'à la demande, formulée avant le paiement, du client agissant à des fins non professionnelles.

« Par ailleurs, la directive sur les services de paiement (DSP3), en cours d'adoption au niveau européen, a ouvert la possibilité pour les commerçants, à leur initiative et sous leur responsabilité, de proposer des retraits d'espèces sans acte d'achat associé (dispositif donc distinct du “cash back”), dans la limite de 150 euros par retrait (avec la faculté pour les États membres d'instaurer des dispositions plus restrictives, par exemple en fixant un plafond de retraits par jour) ».

Source : La Poste.

ii. L'adaptation du réseau des 17 000 points de contact à la baisse continue de son activité

Les rapporteurs relèvent, d'une part, que les points de contact postaux subissent une baisse continue d'activité et, d'autre part, que l'article 6 de la loi postale du 2 juillet 1990 prévoit que « *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* ».

(1) Un DAB désigne un distributeur automatique de billets et un GAB un guichet automatique de banque.

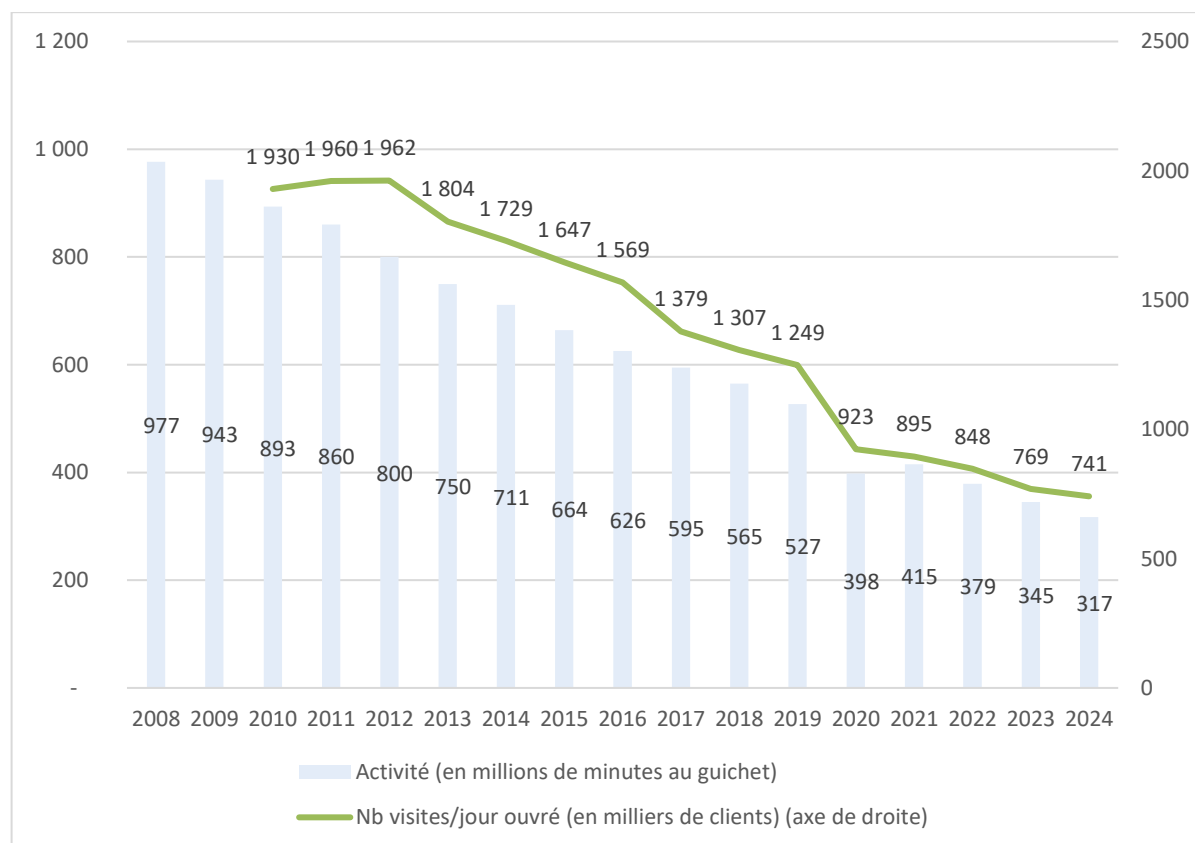
(2) « Afin d'améliorer l'accessibilité des espèces dans un contexte de rationalisation des réseaux, une initiative a été lancée en vue d'élargir le service de dépannage espèces actuel à partir d'une carte bancaire sur la base d'un contrat signé entre la banque et le commerçant. Il s'agit d'intégrer au contrat Cartes bancaires (CB) la possibilité (mais non l'obligation) pour les membres du groupement d'ouvrir ce service aux porteurs de cartes d'autres établissements pour leurs propres réseaux de commerçants. Les premiers pilotes de ce dispositif “cash in shop” sont envisagés courant 2026 ».

(3) À ne pas confondre avec la pratique, du même nom, utilisée notamment dans le commerce en ligne et qui permet de proposer des réductions au consommateur après l'achat d'un article, via un remboursement.

(4) Décret n° 2018-1224 du 24 décembre 2018 relatif à la fourniture d'espèces dans le cadre d'une opération de paiement.

Entre 2008 et 2024, la fréquentation du réseau postal a été divisée par trois, en chutant de 2 000 000 de visites par jour à 740 000, et le volume d'opérations ⁽¹⁾, qui est la principale mesure de l'activité, s'est effondré de 977 millions de minutes à 317 millions.

ÉVOLUTION DE LA FRÉQUENTATION ET ACTIVITÉ DANS LE RÉSEAU DE POINTS DE CONTACT DE LA POSTE (2008-2024)



Source : La Poste.

De 2019 à 2025, si les charges du réseau baissent de 18 %, le volume d'activité diminue quant à lui de 44 %. Le coût du réseau par minute ROP progresse ainsi de 47 % sur la période.

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ MESURÉE EN MILLIONS DE MINUTES D'OPÉRATION DE GUICHET DANS L'ANNÉE

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Evolution
Charges du Réseau (dont provisions RH)	3 996	3 879	3 770	3 663	3 574	3 438	3 272	-18%
Millions de minutes ROP	529	398	414	374	344	317	294	-44%
Charge par minute ROP moyenne (en €)	7,6	9,7	9,1	9,8	10,4	10,8	11,1	47%

Source : La Poste.

(1) L'activité est mesurée en millions de minutes d'opérations de guichet produites dans l'année, dites minutes « ROP » pour référentiel des opérations postales.

Analyse de l'évolution de la fréquentation du réseau postal

Selon l'ONPP, « les prochaines années se caractériseront par deux dynamiques structurantes pour le réseau :

« • Une baisse de fréquentation marquée :

« – Une baisse de la fréquentation extrêmement importante en volume : En 2016, le réseau a accueilli environ 403 millions de visites. En 2022, le réseau comptait environ 195 millions de visites, soit une baisse de près de 52 %.

« – Une baisse de fréquentation accélérée par la crise sanitaire : Entre 2016 et 2019, le réseau perdait chaque année environ 5 % de fréquentation. Entre 2019 et 2020, la fréquentation a baissé de 26 %.

« – La sortie de crise ne s'est pas traduite par un retour à la situation antérieure. De nouvelles habitudes et de nouveaux usages se sont installés durablement. Entre 2021 et 2022, le réseau a continué à perdre environ 22 % de fréquentation, ce qui représente une baisse de près de 55 millions de visites.

« – Aujourd'hui la baisse de fréquentation est contenue par les efforts du réseau, mais elle se poursuit à un niveau de – 4 % à – 6 % par an.

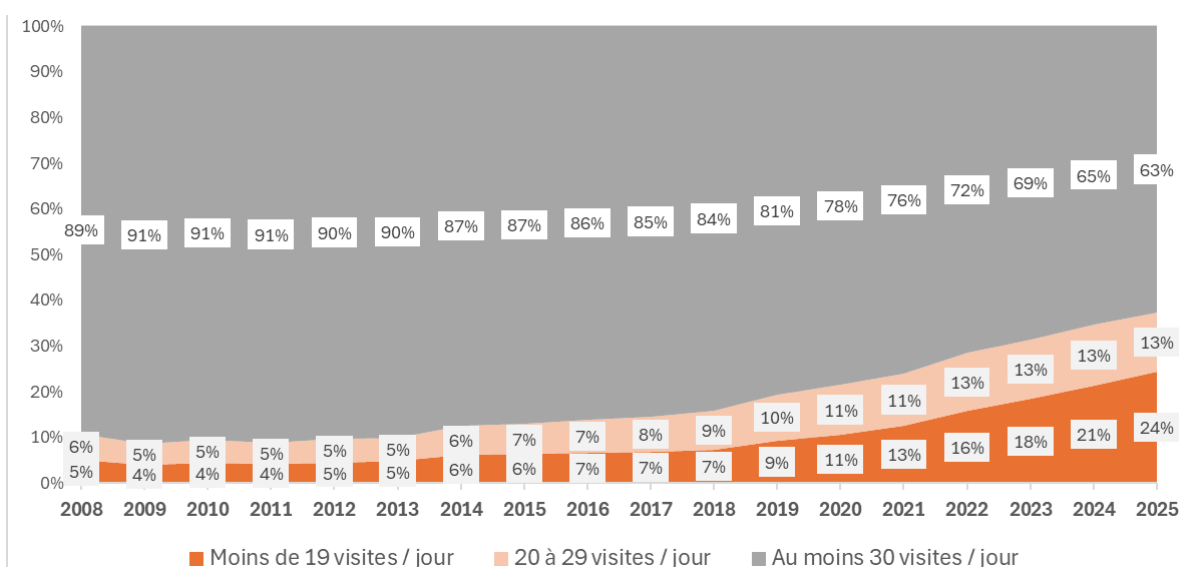
« • Le développement des usages numériques qui crée un double mouvement :

« – D'une part, cela représente une demande forte des usagers, pour qui la dématérialisation est une simplification de leurs démarches et améliore l'accessibilité des services. La Poste doit savoir répondre à cette attente en proposant une offre omnicanale.

« – D'autre part, une dématérialisation grandissante des procédures administratives, qui entraîne de nouvelles formes d'exclusion et des besoins particuliers de médiation et d'accompagnement, auxquels La Poste doit également savoir répondre ».

En outre, le nombre de bureaux de Poste à faible activité (entre 20 et 29 visites par jour) et très faible activité (moins de 19 visites par jour) a progressé de 11 % en 2008 à 37 % en 2025.

ÉVOLUTION DE LA PART DES BUREAUX DE POSTE À FAIBLE ET TRÈS FAIBLE ACTIVITÉ



Source : La Poste.

Face à ce choc, les rapporteurs constatent que l'État, La Poste et l'AMF ont formalisé dans le **contrat de présence postale territoriale (CPPT) une procédure concertée d'adaptation du réseau, prévoyant un droit de veto du maire concerné dans 85 % des situations** : points de contact éligibles au fonds de péréquation (voir *infra*), communes ayant un seul bureau de poste et communes nouvelles.

Modalités d'évolution du statut des points de contact

(extrait des articles 4 et 5 du CPPT)

« En ce qui concerne l'évolution du statut des points de contact, le dialogue sera conduit avec les collectivités concernées. Le préfet du département, les membres de la CDPPT, les présidents d'intercommunalités et les parlementaires seront informés de ces évolutions, à l'élaboration desquelles ils pourront être associés. Les modalités d'évolution du statut des points de contact sont les suivantes :

- *« Le cas des points de contact éligibles pour le calcul de la répartition de la dotation nationale du fonds de péréquation (tels que définis à l'article 2) et de ceux situés dans des communes ayant un seul bureau de poste et dans les communes nouvelles.*

« Un bureau de poste peut être transformé en LPAC, LPAI, LPR, ou LPR ESS, ou tout autre partenariat :

« – Sur la base d'un diagnostic partagé transmis par La Poste à la commune concernée, préalable et formalisé.

« – Avec l'accord préalable du maire de la commune concernée, qui dispose de 2 mois (délai pouvant être porté à 3 mois sur demande expresse du maire) à partir de la saisine écrite de La Poste à l'issue de la présentation du diagnostic partagé. Le maire se prononce sur le changement de statut du point de contact et la nature du partenariat. L'absence de réponse au-delà des délais indiqués ci-dessus vaut décision d'acceptation de la transformation. [...]

- *« Les conditions de mise en œuvre du dispositif de “dialogue structuré ».*

« [...] Dans les points de contact qui le justifient (faible nombre de visiteurs, baisse importante de la fréquentation, horaires d'ouverture affectant la qualité de service, problèmes de ressources humaines affectant la qualité de service, évolution démographique...), un processus de dialogue structuré peut être mis en place entre le maire concerné, La Poste et le Président de CDPPT. L'objectif sera d'étudier les problématiques auxquelles sont confrontés les points de contact concernés et de proposer toutes dispositions permettant d'améliorer la qualité de service et la fréquentation. Lorsque ces propositions seront relatives à une transformation du statut du point de contact, l'accord préalable du maire restera obligatoire. [...] ».

Les rapporteurs constatent le bon fonctionnement de cette concertation tripartite et de la politique active d'adaptation menée dans le champ des contraintes de la mission. En effet, les points partenaires (agences postales communales et relais postaux commerçants), plus économiques que les bureaux de poste (voir encadré ci-dessous) et pouvant proposer des horaires

d'ouverture plus étendus ⁽¹⁾, représentent depuis 2023 plus de 60 % du total des points de contact contre 33 % en 2008 (voir tableaux ci-dessous). En outre, l'effectif des guichetiers dans les bureaux de poste a baissé de 35 150 à 15 340, traduisant la diminution du nombre de ces établissements, mais aussi l'adaptation à la fréquentation.

ÉVOLUTION DU RÉSEAU DE POINTS DE CONTACT DE LA POSTE (2008-2025) AU 31/12/N

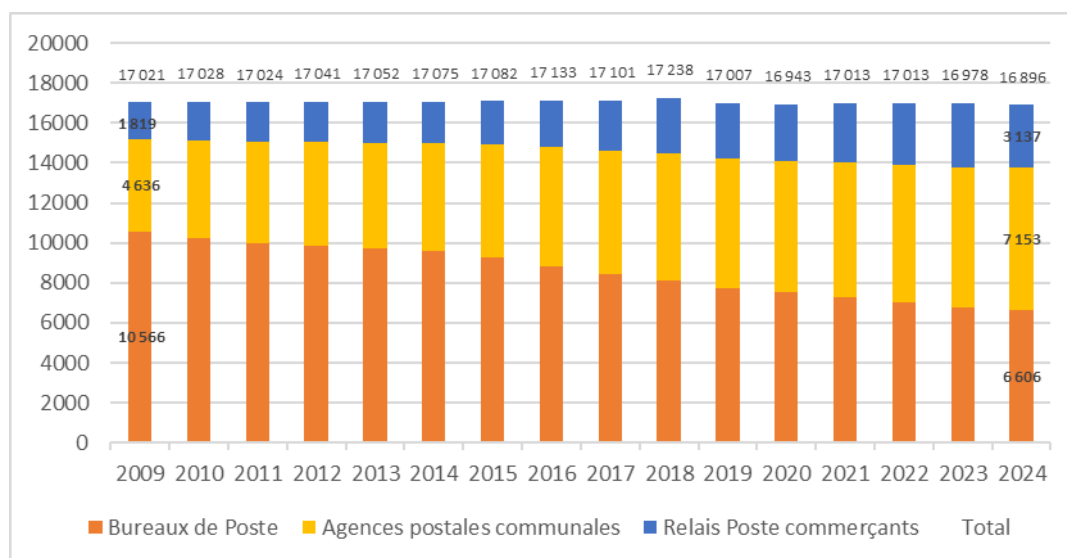
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bureaux de Poste	11 330	10 566	10 213	9 955	9 819	9 692	9 574	9 254	8 835	8 414	8 144	7 741	7 566	7 273	7 001	6 761	6 606	6 435
Agences postales communales	4 026	4 636	4 899	5 096	5 227	5 328	5 440	5 667	5 950	6 162	6 337	6 454	6 550	6 737	6 915	7 039	7 153	7 187
Relais Poste commerçant	1 634	1 819	1 916	1 973	1 995	2 032	2 061	2 161	2 348	2 525	2 757	2 812	2 827	3 003	3 097	3 178	3 137	3 703
Totaux points de contact	16 990	17 021	17 028	17 024	17 041	17 052	17 075	17 082	17 133	17 101	17 238	17 007	16 943	17 013	17 013	16 978	16 896	17 325
Proportion des points de contact en partenariat	33 %	38 %	40 %	42 %	42 %	43 %	44 %	46 %	48 %	51 %	53 %	54 %	55 %	57 %	59 %	60 %	61 %	63 %

Catégorie	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023	31/12/2024	31/12/2025
Bureau de Poste	7 566	7 273	7 001	6 761	6 606	6 435
Nb de bureau centre	1 540	1 487	1 349	1 395	1 345	1 217
Nb de bureaux de Poste	6 026	5 786	5 562	5 366	5 261	5 218
<i>Bureaux Facteurs Guichetiers</i>	1 003	1 280	1 507	1 599	1 687	1 692
<i>Bureaux France Services</i>	191	312	402	405	414	416
<i>Bureaux Agents sur non FG</i>						1 783
Bureaux urbains	5 133	4 976	4 851		4 734	4 629
Bureaux ruraux	2 433	2 297	2 150		1 872	1 806
Partenariats	9 377	9 740	10 012	10 247	10 290	10 890
Nb LP Agences Communales	6 550	6 737	6 915	7 037	7 153	7 187
<i>Nb LPAC urbaines</i>	775	840	902	1 599	1 123	1 127
Nb LP Relais	2 827	3 003	3 097	3 210	3 137	3 703
<i>Nb LP Relais ruraux</i>	1 660	1 680	1 716		1 654	1 826
<i>Nb LP Relais urbains</i>	775	840	902	1 599	1 123	1 127
Total	16 943	17 013	17 013	17 008	16 896	17 325

Source : La Poste/ONPP.

(1) Les écarts de coût annuel entre un bureau de poste et les relais commerçants s'expliquent notamment par des différences dans les prestations offertes, l'offre des partenaires de La Poste étant plus restreinte (voir supra reproduction de l'annexe 2 du CPPT).

ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION DU RÉSEAU POSTAL 2009-2024



Source : La Poste.

Les rapporteurs ont relevé que La Poste mène parallèlement une politique volontariste de diversification des services pour accroître les revenus générés par les points de contact : ventes d'offres de téléphonie, possibilité de passer le code de la route en bureau de poste, renforcement des services bancaires et d'assurance de La Banque Postale, partenariat sur le secteur très dynamique des envois d'objets de seconde main, partenariat avec la Monnaie de Paris. Les rapporteurs lui recommandent de poursuivre cette stratégie pour augmenter, certes, leurs revenus, mais aussi leur fréquentation.

Recommandation n° 14 : Poursuivre la diversification des services proposés dans les points de contact pour augmenter leur fréquentation et accroître les revenus générés.

Un bureau de poste coûte près de 20 fois plus cher qu'une agence postale communale et près de 50 fois plus cher qu'un relais commerçant

« Le modèle postal est un modèle mutualisé, dans lequel les infrastructures sont partagées. La gestion des points de contact repose donc sur un principe de mutualisation et une partie des coûts générés par le réseau de La Poste est portée au niveau de structures mutualisées, que ce soit au niveau des « secteurs », qui recouvrent la gestion localisée de plusieurs bureaux, ou encore des structures nationales et territoriales.

« Ainsi, les coûts directs ne reflètent qu'une part limitée de la réalité des coûts des bureaux : ils correspondent aux coûts de masse salariale des chargés de clientèle, aux coûts immobiliers du bureau (loyer, charges locatives, petits travaux et aménagements) et à d'autres coûts qui lui sont directement rattachables (maintenance, télésurveillance, vigiles...). En pratique, le maintien d'un bureau implique d'autres coûts importants pour La Poste : encadrement, équipes commerciales spécialisées (conseillers bancaires, chargés de clientèle professionnelle), back office ou encore coûts mutualisés au niveau des directions régionales et des équipes sièges.

« Par ailleurs, une analyse détaillée du réseau met en évidence une très forte hétérogénéité des coûts entre les différents types de bureaux de poste. Aussi, les effets économiques d'un ajustement du réseau, pour être bien appréciés, appellent une approche locale pour obtenir une évaluation d'une plus grande fiabilité ».

Les rapporteurs relèvent ainsi que le coût moyen d'un bureau de poste est de près de 20 fois le coût d'une agence postale communale et près de 50 fois celui d'un relais commerçant, en relevant toutefois qu'il ne s'agit que d'une indication globale, les réalités territoriales et les coûts associés étant extrêmement divers.

Source : La Poste.

Le rapport d'accessibilité présenté devant l'ONPP en janvier 2026 établissait que 97 % de la population se situaient à moins de cinq kilomètres et à moins de 20 minutes d'un point de contact postal, ce que saluent les rapporteurs.

Les rapporteurs relèvent que La Poste a réussi à s'adapter à une très forte et rapide évolution des usages et de la fréquentation des points de contact, tout en continuant à remplir ses obligations légales de maillage territorial.

Auditionnées, certaines associations d'usagers ont indiqué aux rapporteurs que *« ces restructurations ont permis de maintenir une présence postale minimale, mais au prix d'une offre de services plus restreinte ; des horaires réduits ; une moindre expertise ; un éloignement géographique accru »*. **Les rapporteurs, eu égard notamment aux retours qui leur sont faits dans leur propre circonscription, ont bien conscience que ces adaptations ne sont pas sans conséquence, notamment s'agissant de la différence de services proposés par type de points de contact.** Toutefois, comme l'ont d'ailleurs relevé les associations, ces évolutions, parfois douloureuses, ont effectivement permis, dans un souci d'aménagement du territoire, de **maintenir une présence postale minimale, et éviter ainsi la disparition brutale de l'un des derniers services publics de certaines communes.**

- iii. Un maillage global de plus de 37 000 points d'accès, porté par le développement des relais et consignes pick-up

Au-delà de l'adaptation des points de contact prévus par la loi, les rapporteurs mettent en exergue **le maillage global du réseau de La Poste, composé de plus de 37 000 points d'accès**. En effet, **aux 17 000 points de contact du réseau s'ajoutent environ 20 000 points de présence postale que constituent essentiellement les points relais pick-up, les consignes automatiques et les points de services courrier pour les professionnels**. Ces points sont exclus du CPPT et de la compensation calculée par l'ARCEP, car ne fournissant pas les services prévus à l'annexe 2 du CPPT (voir *supra*).

Toutefois, ils participent également à l'aménagement du territoire en fournissant les services suivants dans les territoires :

– **relais** : retrait de colis e-commerce ; retrait d'instances ; dépôt de colis étiquetés/sans étiquette (retours et expéditions) ; échanges SAV ;

– **consigne** : retrait de colis e-commerce ; retrait d'instances ; dépôt de colis (retours et expéditions).

– pour les professionnels :

La Poste Services : boîtes postales ; dépôts en masse de courriers ou colis ; prestations logistiques (Log'issimo) ; activité commerciale (réduite) ;

Les Carrés Pro (offre entièrement postale et non bancaire) : courriers/colissimo/Chronopost (affranchissements et emballages préaffranchis) ; boîtes postales ; offres de mobilité (réexpédition, changements d'adresse).

Les rapporteurs relèvent que sur les cinq dernières années, le nombre de sites destinés aux professionnels a baissé de 18 %, évoluant de 1 241 en 2020 à 1 021 sites en 2025 (dont 808 carrés pro et 213 La Poste Services). La Poste a indiqué que cette baisse est notamment liée à la prise en compte de l'évolution du tissu industriel et artisanal.

À l'inverse, le nombre de relais et consignes de pick-up a augmenté de près de 50 % depuis 2020. Ils sont situés à près de 40 % dans des territoires ruraux, 50 % en zone urbaine et 10 % en zone hyper-urbaine.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DES RELAIS ET CONSIGNES PICK-UP 2021-2026

Points Pickup (hors BP et Carré Pro)						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026 (au 23/02)
Nb relais (hors BP)	14690	15321	15243	15466	15930	16381
Rural			6273	6478	6704	6870
Urbain			7826	7861	8038	8245
Hyperurbain			1145	1127	1190	1266
Nb consignes	500	800	1300	2395	5063	6397
Rural				654	1611	2142
Urbain				1557	3142	3871
Hyperurbain				185	311	384
Total Réseau Pickup	15190	16121	16543	17861	20993	22778

Source : La Poste.

Dans la mesure où ces nouvelles formes de points de présence ne se substituent pas aux bureaux de poste et autres points de contact, mais les complètent en fournissant des services supplémentaires dans les territoires, les rapporteurs sont favorables à ce que leur croissance se poursuive. La Poste a d'ailleurs indiqué à cet égard que leur nombre devrait atteindre 26 700 fin 2027 (16 200 relais et 10 500 consignes).

c. Le fonds postal national de péréquation territoriale : un instrument de financement dont le pilotage par les acteurs locaux doit être renforcé

i. Périmètre des points de contact éligibles

L'article 2 du contrat de présence postale territoriale 2023-2025 définit le périmètre des points de contact pris en compte pour le calcul de la répartition de la dotation nationale du fonds de péréquation :

- les bureaux de poste facteur-guichetier et les bureaux de poste ouverts moins de 18 heures par semaine dans les communes de moins de 10 000 habitants ;
- les agences postales communales et intercommunales (LPAC et LPAI) implantées dans une commune de moins de 10 000 habitants ;
- les relais Poste commerçants (LPR ou Relais Poste de l'économie sociale et solidaire LPR ESS) situés dans les communes de moins de 2 000 habitants ;
- les points de contact situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les bureaux de poste à priorité sociétale ⁽¹⁾ ;
- les points de contact situés dans les départements et régions d'outre-mer (DROM).

(1) Bureaux de poste dont le taux d'activité de type « banque sociale » est supérieur à 60 %. L'activité banque sociale recouvre des opérations de longue durée et nécessitant un accompagnement spécifique, par exemple les retraits d'espèces sur Livret A réalisés au guichet, les interrogations de solde de compte, et les éditions de Relevé d'Identité de Compte ou notification d'avoir réalisé au guichet, les paiements de factures en espèces (EDF), les demandes de transferts de fonds internationaux (source : document d'application du CPPT au 1^{er} janvier 2025).

Les rapporteurs relèvent qu'à fin septembre 2025, sur 17 224 points de contact, 67 % (11 579 ⁽¹⁾) sont éligibles au fonds de péréquation. Près des deux tiers d'entre eux (60 %) correspondent à des agences postales communales (APC) et intercommunales (API) :

– 3 057 bureaux de poste éligibles sur 6 458 (26 % de l'ensemble des points éligibles au fonds) ;

– 6 903 LPAC et LPAI éligibles sur 7 182 (60 % de l'ensemble des points éligibles au fonds) ;

– 1 619 relais commerçants éligibles sur 3 584 (14 % de l'ensemble des points éligibles au fonds).

ii. Distinction entre les dépenses obligatoires et celles à la main des commissions départementales de présence postale territoriale

Le contrat de présence postale territoriale (CPPT) distingue entre les dépenses obligatoires et non obligatoires. La liste des dépenses éligibles à l'intervention du fonds de péréquation et leurs modalités de mise en œuvre sont fixées dans le document d'application ⁽²⁾ joint au CPPT. Ce document est mis à jour chaque année au 1^{er} janvier.

- Les dépenses obligatoires

Les rapporteurs relèvent que les dépenses obligatoires sont principalement **incompressibles et correspondent essentiellement aux indemnités versées aux communes ayant une agence communale** (voir *infra*) et dans une moindre mesure aux bureaux de poste et relais commerçants éligibles. Ces dépenses reposent, en effet, sur des contrats qui lient La Poste à chaque commune et à chaque commerçant.

Le fonds de péréquation finance les indemnités ou rémunérations forfaitaires suivantes ⁽³⁾ :

– le fonctionnement des points de contact éligibles :

. entre 1 200 euros et 1 352 euros **par mois** selon les cas pour les agences postales communales (LPAC) et intercommunales (LPAI) ;

. entre 379 euros et 448 euros par mois selon les cas pour les La Poste Relais et entre 379 euros et 1 200 euros par mois pour les relais La Poste ESS ;

. 1 023,22 euros **par an** pour les bureaux de poste éligibles ;

(1) Source : AMF.

(2) Document d'application mis à jour au 1^{er} janvier 2025 pour les données reproduites dans ce rapport.

(3) Selon les lieux (cas des LPR notamment), les rémunérations forfaitaires sont complétées par une commission sur les ventes, sur l'activité dépôt/retrait des objets suivis et de dépannage financier. Cette commission n'est pas financée par le fonds de péréquation.

. 26 000 euros par an pour les espaces France Services accueillis en bureaux de Poste ⁽¹⁾ (cf. *infra* sur cette problématique) ;

– les actions de maintenance des outils numériques des partenariats (LPAC/LPAI et LPR) ⁽²⁾ ;

– l'accès aux espèces (automates) ⁽³⁾ ;

– l'adaptation du réseau postal aux besoins des territoires, visant à concourir à la mutualisation, notamment en cas d'évolution de la présence postale en cours d'année. Il s'agit du financement du montant de la rémunération versée au partenaire au *prorata* du nombre de mois d'ouverture lors de l'année de mise en œuvre ainsi que les frais d'équipement, l'aide au financement des travaux, la prise en charge des frais de formation et la prime d'installation.

Les rapporteurs relèvent que si le système actuel de rémunération des points éligibles au fonds de péréquation a permis de garantir une présence postale sur l'ensemble du territoire, il repose sur des équilibres construits il y a plus de quinze ans, avant la chute de la fréquentation et de l'activité (voir *supra*). Il leur semble dès lors pertinent de faire évoluer les modes de rémunération forfaitaire vers une rémunération en partie corrélée à la fréquentation et aux services postaux réellement rendus.

Ainsi, la rémunération des agences postales communales (LPAC) repose historiquement sur un forfait annuel, défini dans le cadre du contrat de présence postal avec l'Association des maires de France.

Concrètement, le fonds finance jusqu'à 1 352 euros par mois les LPAC et seulement 1 023,22 euros par an les bureaux de Poste éligibles, alors que les deux types de structures sont implantés dans des communes de moins de 10 000 habitants.

Cette rémunération forfaitaire des LPAC ne couvre pas les coûts d'installation de l'agence, pris en charge par ailleurs par le fonds de péréquation. Elle vise à compenser le temps consacré par l'agent communal aux opérations postales et aux frais liés à l'occupation du local.

(1) La part des opérateurs, à hauteur de 4 000 euros par site par an est financée séparément, au niveau national, par le fonds national France Services mis en place par l'État.

(2) Maintenance et remplacement des équipements 1 000 euros par an et par point de contact équipé ;

- Coûts d'abonnements et de connexion réseau : 1 000 euros par an par point de contact équipé ;

- Coût de maintenance du système d'information dédié aux LPAC/LPAI et LPR ;

- Adaptations, assistance et optimisation des systèmes d'information des points de contact en partenariat : montant validé par l'ONPP et prélevé au niveau national.

(3) Guichets automatiques de banque (GAB) et terminaux libre-service (TLS).

Or, dans les faits, les rapporteurs relèvent :

- qu'un tiers des 7 182 agences communales reçoivent moins de 3 visites par jour ;
- que 58 % des agences reçoivent moins de 5 visites par jour ;
- que pour près de 90 % des agences, la charge effective liée à l'activité postale représente moins de 3 000 euros par an.

Le montant forfaitaire reçu par la plupart des agences communales excède donc de quatre fois les coûts annuels associés à l'activité.

À l'inverse, pour les bureaux de poste éligibles au fonds de péréquation, la compensation au titre du fonds reste limitée à 1 023 euros par an alors que leur fréquentation et leurs coûts d'exploitation sont plus élevés.

Dans ce contexte, les rapporteurs demandent que le prochain contrat et son document d'application fassent évoluer le modèle de financement des agences postales communales et intercommunales vers une rémunération en partie corrélée à la fréquentation et aux services postaux réellement rendus tout en considérant que la densité des points de contact sur les territoires concernés devra être prise en compte et amener à moduler à la hausse ce financement lorsque l'agence postale communale est la dernière à proposer des services publics. Cet ajustement devra d'autant plus être opéré qu'aucun commerce pouvant être transformé en relais commerçant n'est présent dans cette commune ou à proximité. Ces évolutions permettraient de dégager des marges de manœuvre sur le fonds de péréquation et de renforcer l'équité entre les différents types de points de contact, tout en améliorant l'efficacité du dispositif.

Recommandation 15 : Faire évoluer le modèle de financement des agences postales communales et intercommunales vers une rémunération en partie corrélée à la fréquentation et aux services postaux réellement rendus.

- Les dépenses à la main des commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT)

Le montant restant du fonds de péréquation est distribué aux CDPPT sous forme d'enveloppes départementales, selon une clef de répartition qui favorise les départements et régions d'outre-mer (DROM), les quartiers politiques de la ville (QPV), les zones de montage et la grande ruralité.

Les rapporteurs considèrent que les enveloppes à la main des CDPPT constituent le cœur du contrat de présence postale. Elles permettent une gestion décentralisée des moyens de la mission, par les élus locaux, l'État et La Poste, au plus proche des réalités du terrain. Elles financent des projets d'amélioration de la qualité du service, et notamment :

- les innovations et expérimentations décidées et portées par la CDPPT ⁽¹⁾ ;
- les actions d'accueil et d'accompagnement des populations ⁽²⁾ ;

Les actions de médiation

Les actions de médiation visent à améliorer l'accessibilité aux services postaux en accueillant et en accompagnant les personnes vulnérables dans leurs démarches postales et bancaires. Ces initiatives contribuent également à la diminution des incivilités dans les bureaux de poste. L'accompagnement proposé est déployé dans plus de 600 bureaux et bénéficie à près de 2 millions d'utilisateurs. Plus de 100 associations partenaires interviennent via des contrats portant sur diverses missions telles que l'interprétariat, l'aide numérique et la médiation sociale, pour un budget total annuel de 9 millions d'euros.

Source : La Poste.

- les actions de modernisation de l'accueil ⁽³⁾ ;
- les dépenses de communication et d'animation des CDPPT ⁽⁴⁾ ;
- la création de partenariats additionnels au réseau postal existant ⁽⁵⁾ ;
- les dépenses numériques et de formation pour les LPAC et LPAI dont la commune d'implantation compte plus de 10 000 habitants ⁽⁶⁾ ;
- les dépenses permettant d'assurer la continuité de service postal dans les DROM ⁽⁷⁾.

(1) La CDPPT de la Lozère a permis une innovation à Malzieu-ville où La Poste s'est installée dans les locaux de la médiathèque et réalise également des services pour le compte de la municipalité et de la médiathèque. Un ordinateur et une imprimante sont en libre-accès pour tous les habitants de la commune, ce qui leur permet d'effectuer les premières démarches administratives en ligne.

(2) À Aubervilliers, la CDPPT finance des dispositifs d'accompagnement des utilisateurs éloignés du numérique en bureau de poste, avec un médiateur qui accueille et accompagne les clients dans leurs démarches avec si besoin des prestations de traduction et d'interprétariat pour le bureau de poste principal d'Aubervilliers.

(3) À Toulon dans un Quartier de la Politique de la Ville, la CDPPT a contribué au financement du réaménagement du bureau de poste de Toulon Liberté (mobilier, signalétique, automates), afin d'améliorer la lisibilité du parcours client et de réduire les temps d'attente.

(4) La CDPPT de l'Allier organise chaque année un événement où sont invités les élus locaux, pour les informer des actions conduites durant l'année par la CDPPT, notamment sur l'évolution du maillage et la lutte contre la fracture numérique dans les LPAC. La CDPPT de Corse-du-Sud a financé la réalisation d'un film de promotion des France Services pour développer la notoriété des France Services. Réalisé au sein du bureau de poste de Sari Solenzara par Corse net, ce film a été vu par un Corse sur cinq.

(5) Dans le Gers, la CDPPT a financé la création d'un LPR « Bienvenue à la ferme » à Saint-Ost pour combler le maillage postal dans un département en deçà de la norme d'accessibilité et contribuer au soutien de l'activité locale.

(6) À Autun, en Saône-et-Loire, la CDPPT a financé l'installation d'un îlot numérique dans l'agence postale et la formation des agents afin de permettre la réalisation de démarches en ligne et l'accès aux services et produits postaux dématérialisés.

(7) À Mayotte, la CDPPT contribue au financement des surcoûts de sûreté pour garantir la sécurité des collaborateurs et des clients dans les bureaux de poste.

- Répartition du fonds entre dépenses obligatoires et dépenses à la main des CDPPT

Selon l'ONPP, en 2025 les dépenses obligatoires sont réparties de la manière suivante :

**RÉPARTITION DES DÉPENSES OBLIGATOIRES DU FONDS POSTAL NATIONAL
DE PÉRÉQUATION TERRITORIALE ⁽¹⁾**

(en euros)

Dépenses obligatoires	146 227 603
Indemnité des agences postales communales	106 831 440
Rémunération des Relais Poste	8 252 214
Maintenance informatique	14 954 000
Fonctionnement France services	10 816 000
Fonctionnement GAB	2 600 000
Fonctionnement bureaux éligibles	2 773 949

Source : Observatoire national de la présence postale.

En 2025, les dépenses dites obligatoires ont représenté 146,2 millions d'euros et les dépenses à la main des CDPPT ont été de 27,5 millions d'euros.

Entre 2017 et 2025, l'enveloppe à la main des CDPPT a été divisée par deux :

RÉPARTITION DU FONDS POSTAL NATIONAL DE PÉRÉQUATION TERRITORIALE

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	(LFI) 2026
Compensation prévue au contrat	174	174	174	174	174	174	174	174	174	174
Compensation perçue - Montant du fonds de péréquation	172,9	171,2	171,3	160,7	174	170,2	164	175	172	129
Part des dépenses obligatoires	117,9	121,2	126,2	115,7	130	125	129,8	146,8	146,2	149,6
Part des dépenses facultatives à la main des CDPPT	55	50	45,1	45	44	45,2	34,2	28,2	27,5	-

Source : Commission des finances d'après les données de l'Observatoire national de la présence postale et de La Poste.

Les rapporteurs considèrent que cette répartition entre dépenses obligatoires et dépenses facultatives est disproportionnée et que l'enveloppe destinée aux actions à la main des CDPPT est insuffisante.

(1) Les chiffres de ce tableau sont les montants prévisionnels de dépense pour 2025 présentés en janvier 2025 par La Poste à l'ONPP. Le montant consommé est mentionné dans le tableau suivant (144,5 millions d'euros).

Pour 2026, sur les 174 millions d’euros anticipés pour le fonds, seuls 129 millions ont été inscrits en loi de finances, ce qui ne permet de couvrir que les seules dépenses incompressibles, à hauteur de 120 millions d’euros⁽¹⁾. L’ensemble des dépenses obligatoires (149,6 millions d’euros prévus en 2026) n’est ainsi pas couvert financièrement et aucune enveloppe ne peut être dégagée pour les dépenses facultatives à la main des CDPPT. Une telle baisse acte par conséquent la suppression de toute marge de manœuvre pour les CDPPT, contrairement à la volonté exprimée par l’ensemble des groupes à l’Assemblée nationale comme au Sénat au cours de l’examen du projet de loi de finances pour 2026.

Concrètement, cette réduction substantielle des montants du fonds de péréquation finançant les dépenses facultatives peut se traduire, pour les usagers des points de contact, par une dégradation du service rendu lié à la suppression d’agents de médiation sociale, la suppression d’actions d’inclusion numérique, la suppression d’actions de rénovation de l’accueil, la suppression de dépenses de sécurité...

Dès lors, les rapporteurs considèrent que des marges de manœuvre doivent être trouvées pour augmenter substantiellement le montant du fonds à la main des CDPPT.

Ainsi, dans le cadre des prochaines négociations contractuelles, ils appellent l’État, La Poste et les représentants des maires à rehausser substantiellement le montant du fonds de péréquation à la main des CDPPT, au minimum en rééquilibrant la part respective des dépenses obligatoires et facultatives de ce fonds. Ce rééquilibrage devra nécessairement conduire à réinterroger le montant des indemnités et rémunérations garanties aux points de contact éligibles. La révision du modèle de financement des maisons France Services postales serait également une évolution y contribuant (voir *infra*). Les rapporteurs considèrent en effet que le financement, sur l’ensemble du territoire, des démarches d’adaptation du réseau postal aux évolutions de l’activité et à l’amélioration des services rendus, par exemple en matière d’inclusion numérique, constitue le cœur de cette mission de service public.

Recommandation n° 16 : Rehausser substantiellement le montant du fonds de péréquation à la main des CDPPT pour davantage financer les démarches d’adaptation du réseau postal aux évolutions de l’activité et à l’amélioration des services rendus, par exemple en matière d’inclusion numérique.

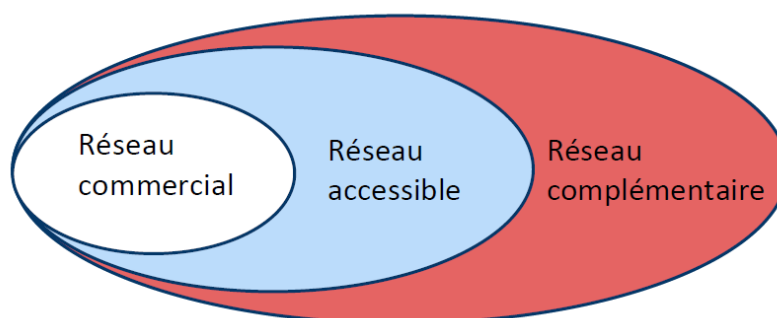
(1) Il s’agit des indemnités des agences postales communales (106,8 millions d’euros), des rémunérations des relais commerçants (7,8 millions d’euros) et des dépenses informatiques liées à ces points de contact (5 millions d’euros sur un total de 14,9 millions d’euros).

B. LA CONTRIBUTION DE L'ÉTAT À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : UNE COMPENSATION INSUFFISANTE ET POURTANT INDISPENSABLE POUR PRÉSERVER LE MAILLAGE TERRITORIAL DE LA POSTE

1. Conséquence d'un financement insuffisant par le budget de l'État, La Poste supporte la moitié du coût net de la mission

Le périmètre du réseau de points de contact de La Poste est soumis à deux contraintes, l'une relevant du service universel postal ⁽¹⁾ (réseau accessible) et l'autre relevant de la mission de contribution à l'aménagement et au développement du territoire ⁽²⁾ (réseau complémentaire). Dans l'hypothèse où La Poste ne serait pas investie des missions de service public précitées, le réseau dit « réseau commercial » qu'elle déploierait serait celui permettant de maximiser la rentabilité de ses points de contact.

FIGURE 1 : LES RÉSEAUX DES POINTS DE CONTACT DE LA POSTE



Source : ARCEP.

Le coût de la mission d'aménagement du territoire (réseau complémentaire) est évalué par l'ARCEP ⁽³⁾ sous la forme d'un coût net (évaluation du coût net de l'année N rendue publique mi N+ 1). Le coût net du maillage complémentaire est égal aux coûts évités en son absence (coûts associés au réseau complémentaire moins coûts liés au report de l'activité) diminués des recettes perdues en son absence (recettes associées au réseau complémentaire moins recettes liées au report de l'activité).

Le soutien de l'État dont bénéficie l'entreprise en contrepartie de l'exercice de la mission est déterminé dans le contrat de présence postale à hauteur de 174 millions d'euros maximum par an, provenant d'une dotation budgétaire votée annuellement par le Parlement et des abattements appliqués à la fiscalité locale due

(1) Cela correspond à l'exigence qu'au moins 99 % de la population nationale et 95 % de la population de chaque département soit à moins de 10 km d'un point de contact et que toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'au moins d'un point de contact par tranche de 20 000 habitants.

(2) Cela correspond à l'exigence que, sauf circonstances exceptionnelles, pas plus de 10 % de la population d'un département ne 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.

(3) Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP).

par La Poste ⁽¹⁾. La compensation publique de la mission vient alimenter le fonds postal national de péréquation territoriale géré par La Poste sous le contrôle de l'ONPP (voir *supra*).

COMPENSATION DU COÛT DE LA MISSION AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

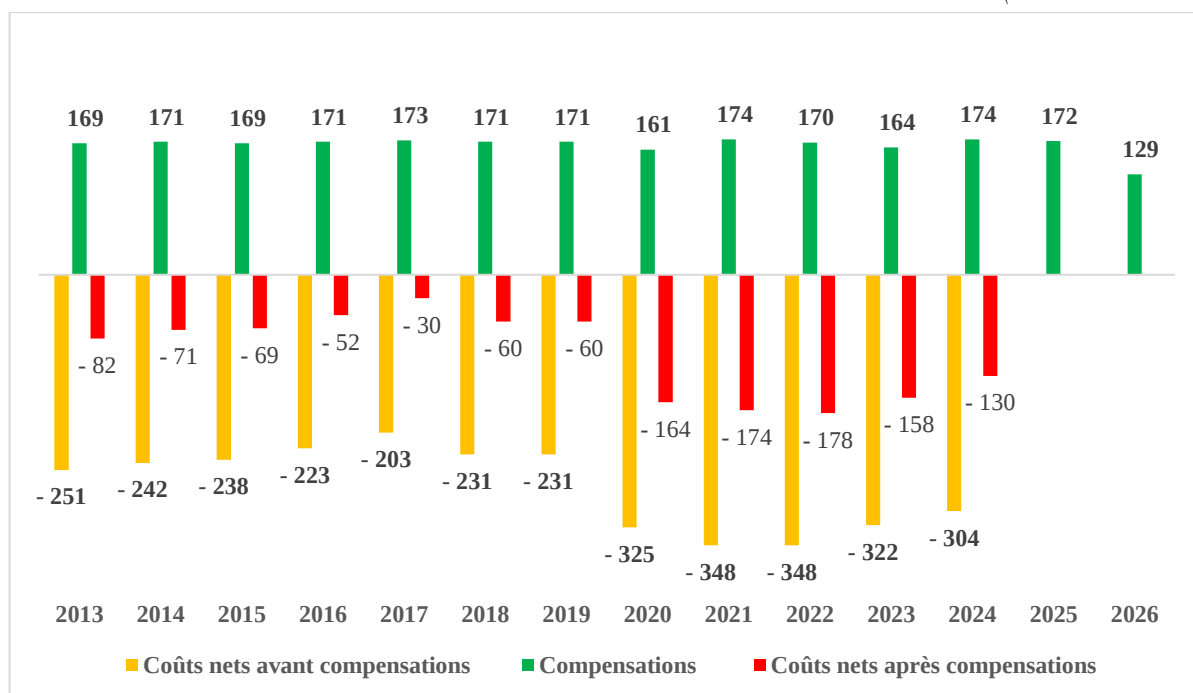
(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Coût net	242	238	223	203	231	231	325	348	348	322	304		
Compensation prévue au contrat	170	170,8	171,2	174	174	174	174	174	174	174	174	174	174
Compensation perçue	171,2	168,8	170,3	172,9	171,2	171,3	160,7	174	170,2	164	175	172	129*
dont abattement annuel	171,2	168,8	170,3	172,9	171,2	171,3	160,7	101	96,2	59	55	52	53**
dont dotation budgétaire annuelle	0	0	0	0	0	0	0	73	74	105	120	120	76*
Coût net non compensé	70,8	69,2	52,7	30,1	59,8	59,7	164,3	174	177,8	158	129		
Taux de compensation	71 %	71 %	77 %	85 %	74 %	74 %	50 %	50 %	49 %	51 %	57 %		

(1) La Poste précise que le Contrat de présence postale avait mis en place un dispositif de financement complémentaire, sous la forme d'un abattement supplémentaire de taxes foncières à hauteur de 3 millions d'euros, dès lors que 174 millions d'euros sont effectivement engagés au 1^{er} octobre de chaque année. Or, constatant que le fonds de péréquation était en surconsommation, La Poste a souhaité activer ce dispositif en 2022, ce que l'AMF a refusé. À l'occasion de la rédaction du dernier contrat, l'AMF a toutefois souhaité conserver ce dispositif, tout en prévoyant que soient retirés du calcul des montants engagés les reliquats positifs des années précédentes. Ce dispositif n'a donc jamais été mis en œuvre.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DE LA MISSION AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AVANT ET APRÈS COMPENSATION *

(en millions d'euros)



* Le déficit des missions de service public de La Poste n'est pas encore connu pour les années 2025 et 2026.

Source : La Poste.

Jusqu'en 2020, la compensation partielle du coût de la mission d'aménagement du territoire était appuyée sur le seul produit des abattements de taxes locales ⁽¹⁾ dues par La Poste. Les collectivités locales portaient ainsi le financement du coût de la mission à hauteur de près des trois-quarts du coût total de la mission.

À compter de 2021, la réforme de la CVAE a entraîné une baisse de valeur de l'abattement, qui a conduit l'État à instaurer une dotation budgétaire complémentaire compensant partiellement les effets de cette réforme.

En conséquence de ces évolutions, la compensation publique représente désormais la moitié du coût de la mission pour La Poste, et la structure de cette compensation a été fortement modifiée. En 2023, les collectivités locales ont assumé 31 % des compensations contre 100 % jusqu'en 2020. Dès lors, la part des collectivités dans le financement de l'aménagement du territoire est désormais inférieure à 20 %, tandis que **La Poste supporte dans ses comptes près de la moitié du coût net de la mission.**

En conséquence, **M. Cazeneuve demande à rétablir la contribution des collectivités territoriales au financement de la mission d'aménagement du territoire à son niveau antérieur à la réforme de la CVAE.** M. Oberti ne partage pas cette proposition et considère qu'il appartient à l'État de compenser intégralement la part qu'assuraient auparavant les collectivités

(1) Taxe foncière, cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

locales, du fait de la perte de recettes induites par les évolutions de la fiscalité locale portées par le Gouvernement.

Sur la période 2020-2024, les rapporteurs relèvent que **l'évolution et la transformation du réseau ont permis de stabiliser le coût net de la mission**, malgré la baisse de la fréquentation. Le coût net avant compensation publique n'a ainsi pas connu de forte dégradation. Sa valeur moyenne a été de 329 millions d'euros, en variant entre 304 millions d'euros (2024) à 348 millions d'euros (2021 et 2022).

Sur une plus longue période, l'élévation du coût net provient d'une actualisation de la méthode d'évaluation appliquée par l'ARCEP. Celle-ci a en effet constaté en 2020 que les transformations du pays (plus forte concentration de la population dans les zones urbaines et périurbaines, renforcement du réseau routier, etc.) impliquaient de répartir différemment le coût total des obligations de présence postale de La Poste. Elle a constaté **une réduction du coût de la présence postale due aux obligations d'accessibilité du service universel postal et, par voie de conséquence, une augmentation du coût des obligations complémentaires d'aménagement du territoire**, la somme de ces deux coûts demeurant inchangée.

Cette actualisation de la méthode d'évaluation intervenue en 2020 illustre que la diminution du nombre et du coût des points de contact, indispensables à l'accessibilité du service universel postal, implique l'augmentation mécanique du nombre et du coût des points de contact du réseau complémentaire, indispensable pour continuer à satisfaire les exigences de la contribution à l'aménagement du territoire. **L'augmentation du coût net de la mission d'aménagement du territoire en 2020 n'est donc pas le résultat d'une dérive des coûts, mais d'une augmentation de la part du réseau postal qui doit être affectée à la mission d'aménagement du territoire.**

Les rapporteurs relèvent en outre que le coût non compensé de la mission demeure très élevé. Le taux de compensation est ainsi de 51 % sur la période 2020-2024, ce qu'ils considèrent comme étant **inacceptable et non soutenable pour La Poste**. Ils rappellent à nouveau que ce constat a été partagé par le Gouvernement, le Premier ministre indiquant dans sa réponse à la Cour des comptes en 2025 ⁽¹⁾ que « [...] le niveau de déficit réalisé par La Poste au titre des différentes missions de service public n'est pas soutenable pour l'entreprise et sa résorption nécessite un travail de fond dans le contexte contraint des finances publiques ».

Ainsi, conformément à la **recommandation n° 1**, ils souhaitent qu'une nouvelle loi postale fixe le niveau de compensation minimum du coût réel des missions de service public, dont celle d'aménagement du territoire, ainsi que la trajectoire pour l'atteindre dans un délai de cinq ans. Ce taux pourrait s'élever à 66 %.

(1) Réponse du 4 février 2025 du Premier ministre au référé de la Cour des comptes sur « la trajectoire financière de La Poste ».

2. Une aggravation de la sous-compensation de la mission de service public dans le budget pour 2026, en contradiction avec les engagements du Gouvernement

Comme indiqué *supra*, le soutien de l'État dont bénéficie l'entreprise en contrepartie de l'exercice de la mission est déterminé dans le contrat de présence postale via deux vecteurs qui doivent permettre d'atteindre une compensation globale de 174 millions d'euros :

– un abattement fiscal sur la CVAE estimé à 53 millions d'euros pour 2026, soit une prévision légèrement supérieure par rapport à 2025 (52 millions d'euros) ;

– une dotation budgétaire portée par le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission budgétaire *Économie* dont le montant doit être modulé en fonction du rendement prévisionnel de l'abattement fiscal. Elle s'élève à 129 millions d'euros dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2026, soit une **baisse de 43 millions d'euros par rapport à 2025.**

Le budget 2026 attribue 129 millions d'euros à La Poste, soit un écart de 43 millions d'euros par rapport à 2025 (– 25 %) et de 45 millions d'euros par rapport aux 174 millions prévus dans le CPPT.

L'absence de respect des engagements pris fin 2025 par le Gouvernement en faveur de la mission d'aménagement du territoire

Le projet de loi de finances pour 2026 prévoyait notamment une baisse des crédits de la mission d'aménagement du territoire de 52 millions d'euros. Un amendement sénatorial ⁽¹⁾ adopté à l'unanimité par la commission des affaires économiques a rétabli ces crédits. En accord avec le Gouvernement, le rapporteur général du budget au Sénat a proposé le retrait de cet amendement en séance, en échange d'un amendement d'un montant équivalent en projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) pour 2025 ⁽²⁾, destiné à financer la mission d'aménagement du territoire pour 2026 via une avance en 2025. Cet amendement, augmentant les crédits de la mission d'aménagement du territoire de 52 millions d'euros dans le PLFG 2025 a été adopté.

Pour autant, ces crédits ont finalement bénéficié, en gestion, au service universel postal. Le PLFG 2025 initial prévoyait une baisse des crédits du service universel postal à hauteur de 50 millions d'euros. Ils ont finalement été rétablis en gestion via les crédits supplémentaires adoptés dans la loi de finances de fin de gestion définitivement adoptée.

En conséquence, la mission d'aménagement du territoire pour 2026 n'est compensée que du montant inscrit dans la loi de finances pour 2026, soit 129 millions d'euros au lieu des 174 millions d'euros prévus au contrat.

Source : La Poste.

Les rapporteurs rappellent à nouveau, comme indiqué *supra*, que le fonds de péréquation finance dans un premier temps les dépenses dites obligatoires à hauteur

(1) [Amendement N° II-137](#) présenté par Mme Loisier au nom de la commission des affaires économiques.

(2) [Amendement n° 5](#) présenté par M. Husson au nom de la commission des finances.

de 144,5 millions d'euros en 2025. Dans un second temps, le montant restant du fonds de péréquation est distribué aux CDPPT sous forme d'enveloppes départementales à leur main.

Alors que les enveloppes à la main des CDPPT étaient de 55 millions d'euros en 2017, elles sont en 2025 de 27,5 millions d'euros. Ce seuil était considéré par tous les signataires du contrat comme un minimum.

Le montant inscrit dans la LFI 2026 conduit ainsi à vider intégralement l'enveloppe allouée aux commissions départementales et à prévoir que La Poste prenne en charge les autres dépenses obligatoires non couvertes (voir *supra*).

Pour les rapporteurs, le budget 2026 altère par conséquent en profondeur l'action des CDPPT, ce qui porte un coup considérable à la fonction de maillage territorial du premier service public de proximité pour de nombreux Français. Les rapporteurs appellent en outre l'attention de l'ensemble des parlementaires sur cette problématique, dans la perspective de l'examen à venir du projet de loi de finances pour 2027.

C. LES PISTES D'ÉVOLUTION RETENUES POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ ET L'EFFICIENCE DE LA MISSION D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les pistes d'évolution de la mission d'aménagement du territoire sont nombreuses.

1. Favoriser l'adaptation du réseau postal aux besoins des territoires et aux services rendus à la population

Comme indiqué *supra*, la loi postale du 2 juillet 1990, modifiée en 2010, impose que le réseau postal comporte au moins 17 000 points de contact, et que, sauf circonstances exceptionnelles, pas plus de 10 % de la population d'un département ne puisse se trouver 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. Une obligation d'adaptabilité du réseau est également prévue.

Les rapporteurs observent que la fréquentation et l'activité des bureaux de poste ont profondément évolué depuis l'inscription en 2010 du nombre de 17 000 points de contact dans la loi postale. Comme indiqué *supra*, entre 2008 et 2024, la fréquentation du réseau postal a chuté, passant de 2 000 000 de visites par jour à 740 000, et le volume d'opérations s'est effondré de 977 millions de minutes à 317 millions. En outre, le nombre de bureaux de Poste à faible et très faible activité a progressé de 20 % en 2019 à 37 % en 2025 et 58 % des 7 182 agences postales communales reçoivent moins de 5 visites par jour.

Dès lors, il paraît nécessaire de déterminer un seul de fréquentation pour chaque type de point de contact, le seuil le plus élevé correspondant aux bureaux de Poste, l'intermédiaire aux agences postales communales ou intercommunales et le plus bas aux relais commerçants.

Recommandation n° 17 : Favoriser l'adaptation du réseau postal aux besoins des territoires en liant l'évolution de la forme de présence postale à des seuils de fréquentation à déterminer selon chaque type de point de contact (bureau de poste, agence postale communale, relais commerçant).

En outre, au regard des constats posés et notamment de la brutale baisse de la fréquentation constatée, les rapporteurs souhaitent que les différents acteurs concernés, en particulier l'État, La Poste et les collectivités territoriales, se focalisent davantage sur les obligations d'accessibilité, d'adaptabilité et de service rendu par le réseau pour mieux répondre aux besoins réels des citoyens plutôt que de demeurer attachés à un nombre figé de points de contact, rigide et anachronique au regard de l'évolution de notre société. Ils considèrent dès lors que **la prochaine loi postale pourrait supprimer la mention d'un nombre de points de contact figé à 17 000**, comme le prévoit actuellement l'article 6 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom. **Cette suppression serait conditionnée à une certaine densité de services sur les territoires, à l'émergence de nouvelles formes de présence postale (bus postaux, points de service ruralité,...) et à davantage de mutualisations et de rapprochements avec les maisons France Services et les services municipaux** (voir les recommandations *infra*).

Enfin, l'attention des rapporteurs a été attirée par **le droit de veto des maires** qui s'applique dans la plupart des projets de transformation de la présence postale (voir encadré *supra* présentant les modalités d'évolution du statut des points de contact). En effet, depuis 2017, le contrat de présence postale distingue deux catégories de bureaux dont la transformation est soumise à l'accord préalable du maire (droit de veto).

- la première regroupe les bureaux éligibles au fonds de péréquation, pour lesquels ce droit de veto existe depuis 2011 ;

- la seconde, introduite en 2017, couvre les derniers bureaux de Poste d'une commune et les bureaux situés dans les communes nouvelles, désormais également soumis au droit de veto.

La Poste leur a ainsi indiqué que « *le droit de veto du maire, qui s'applique dans plus de 85 % des cas, a été une forte contrainte, proposée et assumée par La Poste. Il a joué son rôle avec une grande efficacité. Il a eu l'immense avantage de forcer les acteurs du contrat à trouver des solutions de compromis et les a transformés en véritables partenaires. Il a permis une transformation du réseau très profonde et pourtant maîtrisée dans ses impacts politiques et sociaux.*

« Aujourd’hui, alors que toutes les données de l’équation ont changé, force est de constater que ce dispositif doit évoluer :

- *« Il fige le réseau en l’empêchant souvent de s’adapter à la réalité de la demande.*
- *« Il dégrade l’accessibilité horaire du réseau en empêchant un partenaire de rendre ce service sur une amplitude plus large.*
- *« En freinant le développement de partenariats commerciaux, il empêche le réseau postal de participer plus activement à la protection des derniers commerces.*
- *« En orientant les moyens de la mission sur des lieux très peu fréquentés, il nuit à une meilleure affectation des deniers publics.*

« Ce qui doit compter en premier lieu ce sont les services que l’on rend et non le statut juridique du lieu dans lequel ces services sont rendus. Ainsi, la capacité d’un maire à bloquer une transformation ne nous semble plus légitime, dès lors que La Poste peut garantir que les mêmes services seront rendus dans la commune, sous une autre forme de présence.

Pour sa part, l’AMF a indiqué aux rapporteurs que *« Le réseau postal évolue avec une transformation régulière et constante des bureaux de poste. Les communes se sont adaptées. On constate que les agences postales sont un dispositif très apprécié par les maires.*

« Le réseau des relais Poste commerçant est un réseau plus fragile. Lorsque le relais commerçant est le seul commerce de la commune, sa fermeture prive la commune de tout point de contact (sauf à créer une agence postale communale ce qui n’était pas forcément le choix initial du maire).

« La mise en œuvre du “droit de veto du maire” a permis d’accompagner cette transformation des bureaux de poste. Pour l’AMF, l’avis du maire avant toute transformation d’un bureau de poste en agence postale ou en relais commerçant doit être maintenu ».

Sur cette problématique, les rapporteurs rappellent, tout d’abord, le bon fonctionnement de la concertation tripartite et de la politique active d’adaptation menée dans le champ des contraintes de la mission (cf *supra*). Ils recommandent, dès lors, de maintenir dans le prochain contrat de présence postale territoriale la procédure de concertation menée au sein des commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT) lors de tous les projets d’évolution des formes de présence postale.

Toutefois, ils observent effectivement que l’exercice du droit de veto des maires aux évolutions des formes de présence postale est devenu opposable dans 85 % des cas depuis l’élargissement intégré en 2017 au contrat de

présence postale. Ils recommandent, en conséquence, d'en lier l'exercice à la prise en compte de la fréquentation des points de contact et de son évolution.

Recommandation 18 : Prévoir dans le prochain contrat de présence postale territoriale de :

- maintenir la procédure actuelle de concertation menée au sein des commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT) lors des projets d'évolution des formes de présence postale ;
- lier l'exercice du droit de veto des maires à la prise en compte de la fréquentation des points de contact et de son évolution.

2. Un indispensable élargissement de la notion contractuelle de « point de contact » pour tenir compte de l'évolution des besoins des usagers

La définition de ce que revêt la notion de point de contact figure dans le contrat de présence postale et son annexe 2 (cf. *supra*). Sur ce point, de nombreuses évolutions sont envisageables pour les rapporteurs, afin d'**ajuster le réseau à l'évolution des territoires, des attentes des citoyens et de l'activité annuelle.**

Les rapporteurs souhaitent ainsi que le prochain contrat reconnaisse de nouvelles formes de présence postale comme constituant des points de contact, et en particulier :

- la **présence itinérante**, à l'image des bureaux de poste itinérants (bus postaux) ;

Les bureaux de poste itinérants



Six camions ont été aménagés et cinq ont été mis en service entre 2024 et 2025 dans les départements du Gers, de l'Orne, de la Creuse, du Jura, de la Haute-Marne. Le sixième a pour fonction d'assurer la continuité de service en cas d'indisponibilité d'un des cinq autres camions.

Fonctionnant cinq jours par semaine, du mardi au samedi, avec des arrêts de deux à trois heures dans chacune des communes desservies, les bureaux de poste itinérants apportent les services essentiels de La Poste : affranchir et déposer des courriers et des colis ; réaliser des opérations bancaires autres que des retraits d'espèces ; souscrire aux services seniors ; trouver des solutions de téléphonie mobile ; créer une identité numérique. Un accompagnement France Services pour les démarches administratives auprès d'un socle commun de services publics de dix opérateurs est également proposé (1).

Les rapporteurs saluent le principe de l'expérimentation itinérante, tout en relevant son coût et sa fréquentation. En effet, le coût d'achat et d'aménagement (plus de 200 000 euros) est partagé entre La Poste et la Banque des territoires, mais celui de fonctionnement est intégralement à la charge de La Poste. La fréquentation est en outre faible (1,02 opération par heure + 0,25 acte France Services par heure). Afin de développer cette présence itinérante dans des territoires actuellement dénués de services publics de proximité, en particulier de présence postale, les rapporteurs recommandent que les nouvelles collectivités territoriales desservies participent financièrement à leur coût de fonctionnement.

— des **formes nouvelles de mutualisation** entre les collectivités, La Poste, et le cas échéant d'autres services publics (cf. *infra* et encart ci-dessous) ;

(1) CAF, CNAM, CNAV, DGFIP, ANTS, point-justice, MSA, France Travail, le Chèque Énergie et France Rénov ».

Les points de service ruralité

« Les points de service ruralité constituent une nouvelle forme de présence postale installée en mairie, visant à réancrer la présence postale dans les territoires ruraux et répondre efficacement aux besoins des habitants en zone rurale, tout en offrant un modèle plus léger et économiquement soutenable.

“Par leur polyvalence, les points de service ruralité garantissent l'accès aux prestations essentielles : traitement du courrier et des colis, opérations bancaires via l'îlot numérique, retrait d'espèces et accès à une gamme de produits postaux grâce au service “Allo Facteurs”.

“La reconnaissance de cette nouvelle forme de présence postale en tant que point de contact constituerait un levier stratégique pour renforcer le lien entre La Poste et les territoires ruraux, tout en assurant le niveau de service attendu dans un cadre budgétaire responsable. Elle offrirait une réponse innovante aux enjeux d'accessibilité et de proximité, là où les modèles existants montrent leurs limites, notamment avec 30 % des agences postales communales qui ne reçoivent que trois personnes par jour pour un coût mensuel de 20 000 euros ».

Source : la Poste.

– des formes de **présence à domicile**, qui permettraient de rendre accessible la mission aux personnes qui ne sont plus capables de se déplacer, tout en réduisant certains coûts immobiliers.

Selon les rapporteurs, l'objectif ne doit pas être de réduire *a priori* les points de contact, mais de faire en sorte qu'une doctrine se mette en place pour guider les élus dans les décisions de répartition territoriale du service. À certains endroits, compte tenu de la nouvelle répartition de la population sur le territoire, des services pourront être ajoutés, à d'autres les services changeront de forme, à d'autres une rationalisation pourra être observée. Mais, en tout état de cause, cela doit se faire dans le dialogue et la concertation avec les acteurs locaux. Jamais le service ne doit disparaître. Si le service doit évoluer, il convient de décrire comment il peut changer de forme opérationnelle. **Ainsi, à l'instar des bus postaux et des points de service ruralité, l'un des objectifs prioritaires du prochain contrat de présence postale pourrait ainsi être de reconnaître, d'encourager et d'expérimenter de nouvelles formes de présence, qui pourrait permettre d'améliorer le service rendu aux usagers tout en rationalisant les coûts du réseau physique.**

Recommandation n° 19 : À l'instar des bus postaux et des points de service ruralité, adapter le réseau postal en reconnaissant, encourageant et expérimentant de nouvelles formes de présence postale, permettant d'améliorer le service rendu aux usagers tout en rationalisant les coûts du réseau physique.

Recommandation n° 20 : Afin de développer les bus postaux et la présence itinérante dans des territoires actuellement dénués de services publics de proximité, en particulier de présence postale, faire participer les nouvelles collectivités desservies à leur coût de fonctionnement.

Pour appuyer ces évolutions, les rapporteurs recommandent que le prochain contrat de présence postale encourage le **développement de contractualisation *ad hoc*, permettant des cofinancements de ces nouvelles formes de présence postale entre une ou plusieurs collectivités locales et le fonds de péréquation.**

Recommandation n° 21 : Prévoir dans le prochain CDPPT le développement de contractualisation *ad hoc*, permettant des cofinancements entre une ou plusieurs collectivités locales et le fonds de péréquation.

3. Un financement des espaces France Services opérés par La Poste incohérent, devant être refondu

Les rapporteurs relèvent que le **financement des maisons France Services opérées par La Poste pèse lourdement sur le fonds de péréquation.**

Fin 2025, plus de 2 800 maisons France Services (MFS) ⁽¹⁾ sont présentes sur le territoire, **dont seulement 416 maisons France Services postales.** Déployé depuis juillet 2019, le dispositif France Services consiste à installer à moins de 30 minutes de chaque citoyen un guichet unique physique donnant accès dans un seul et même lieu aux principaux organismes de service public.

Les bureaux de poste labellisés France Services renforcent les liens entre les services publics et la population. Ces bureaux permettent d'accéder, au-delà des services postaux, à un socle commun de services publics comprenant des opérateurs partenaires (France Travail, la CNAM, la MSA, la CAF, la CNAV, la DGFIP ⁽²⁾, et les services des ministères de la Justice et de l'Intérieur) via un guichet unique.

Actuellement, le réseau France Services de La Poste n'est pas rémunéré à la réalité de son coût ni même à l'équivalent des autres France Services :

– chaque espace France Services non postal est financé, en 2026, à hauteur de 47 500 euros par an (25 000 euros provenant du FNADT ⁽³⁾ et 22 500 euros provenant du FNFS) ⁽⁴⁾ ;

(1) Source : [site internet france-services.gouv.fr](https://site.internet.france-services.gouv.fr).

(2) Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), La mutualité sociale agricole (MSA), Caisses d'allocations familiales (CAF), Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), Direction générale des finances publiques (DGFIP).

(3) Le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) apporte le soutien de l'État, en investissement comme en fonctionnement, aux actions qui concourent à mettre en œuvre les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire (préservation des milieux naturels, mise en valeur du patrimoine naturel, social ou culturel, etc.). Source : Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

(4) Le Fonds national France Services (FNFS) regroupe la contribution des opérateurs partenaires du réseau France Services (CAF, CPAM, France travail, etc.) et sert à soutenir notamment le fonctionnement courant des structures (forfait annuel). Source : Réponse du ministère de la transformation et de la fonction publiques à la question écrite n° 12442, Assemblée nationale, 2024.

– chaque espace France Services postal est financé à hauteur de 4 000 euros par an provenant du FNFS, à quoi s’ajoute un prélèvement de 26 000 euros par an sur le fonds postal national de péréquation territoriale (FPNPT).

FINANCEMENT DES MAISONS FRANCE SERVICES POSTALES ET NON POSTALES

(en euros)

	FNFS	FNADT	FPNPT	Total
FS non postales	22 500 €	25 000 €	-	47 500 €
FS postales	4 000 €	-	26 000 €	30 000 €

Source : La Poste/ONPP.

Chaque espace France Services postal est financé 17 500 euros de moins par an par rapport aux autres espaces France Services (et même 43 500 euros par an de moins en provenance du FNFS et du FNADT).

Les rapporteurs considèrent que cette situation pèse de manière injustifiée sur le fonds postal national de péréquation territoriale et détourne une partie des ressources destinées à la mission d’aménagement du territoire ⁽¹⁾.

Cette différence de financement et ses conséquences sur le fonds de péréquation entravent le développement des mutualisations souhaitées par les rapporteurs, comme en témoigne le faible nombre de MFS postales (416 sur 2 800 MFS).

Interrogée par les rapporteurs sur les raisons et fondements juridiques précis de cette différence de traitement, l’Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) s’est limitée à indiquer que « *le financement des France Services postales relève actuellement du contrat de présence postale territoriale. Une évolution des financements doit s’intégrer dans le cadre de ce contrat, mais également des autres financements dédiés à la politique publique* ».

Ce contrat renvoie à la circulaire du Premier ministre n° 6094-SG du 1^{er} juillet 2019 relative à la création de France Services.

Dès lors, les rapporteurs recommandent que le financement des MFS postales soit aligné sur celui des MFS non postales, notamment :

- en modifiant à cette fin les instructions de la circulaire précitée ;**
- en faisant mention de ce financement dans le prochain contrat de présence postale territoriale signé notamment par l’État.**

En particulier, il s’agira de permettre aux MFS postales de bénéficier des financements du FNADT à l’instar des MFS non postales et de rehausser le niveau de financement du FNFS. En outre, cette évolution permettra de libérer des marges de manœuvre du fonds de péréquation pour financer les

(1) 10,816 millions d’euros en 2025 selon l’ONPP.

projets d'aménagement du territoire décidés au sein des CDPPT, instance de dialogue local permanent entre l'État, les maires et La Poste (voir *supra*).

Recommandation n° 22 : Aligner le financement des maisons France Services postales sur celles non postales, en leur permettant notamment de bénéficier des financements du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

4. Au-delà de la mutualisation : favoriser les rapprochements entre le réseau postal, les maisons France Services et les services municipaux pour assurer un aménagement du territoire efficient et lisible pour les usagers

Les rapporteurs sont convaincus, comme le groupe La Poste, que les rapprochements avec le réseau France Services – quelle qu'en soit la forme – permettrait d'irriguer plus profondément le territoire en baissant la charge financière de chaque réseau, notamment en matière immobilière et en termes de moyens humains.

Toutefois, ces rapprochements ne peuvent se limiter uniquement à la recherche de mutualisations avec les maisons France Services. En effet, ces espaces ne peuvent pas actuellement être comptabilisés parmi les 17 000 points de contact postaux, car aucun échange marchand n'y est réalisé, y compris dans le cadre de la réalisation d'une mission de service public. Concrètement, un agent en MFS non postale ne peut proposer aujourd'hui les services postaux de base comme la vente de timbres ou l'affranchissement de courrier.

Interrogée, l'ANCT a indiqué aux rapporteurs que « *Les échanges marchands ne font en effet pas partie du bouquet de service France Services comme le rappelle la circulaire n° 6094-SG du 1^{er} juillet 2019 relative à la création de France Services ou encore l'arrêté du 16 juin 2025 portant approbation du référentiel France Services. Les missions des conseillers France Services sont déjà conséquentes et se concentrent sur l'information et l'accompagnement à des démarches administratives relevant de 12 opérateurs de service public. Il a été retenu de ne pas faire effectuer de services marchands par les conseillers France Services* ».

Les rapporteurs ne partagent pas cette position, qui freine l'extension des mutualisations des bureaux postaux avec les MFS. Ils demeurent en outre convaincus que les usagers des MFS souhaiteraient, sans aucun doute, pouvoir affranchir leur courrier ou acheter des timbres dans ces espaces. Si les rapporteurs comprennent la charge représentée par les nombreuses missions effectuées par les conseillers, il leur semble qu'actuellement la délivrance de ces prestations rend incomplet le bouquet de services minimaux délivrés dans ces espaces. Y ajouter les services postaux de base y remédierait. L'instruction et l'arrêté cités par l'ANCT devraient en conséquence être amendés en ce sens⁽¹⁾. Les rapporteurs relèvent à cet égard que le fondement juridique de

⁽¹⁾ Des dispositions relatives à la manipulation de fonds dans ces espaces liés au règlement de ces services postaux de base devraient en outre être intégrées à la mise en œuvre de cette recommandation.

cette position ne relevant ni d'une loi, ni d'un décret, il pourrait être très rapidement et facilement modifié.

Recommandation 23 : Inclure la délivrance des services postaux de base dans l'ensemble des maisons France Services (vente de timbres et affranchissement du courrier en particulier).

En outre, pour qu'une mutualisation soit pertinente et vectrice d'économie, le cahier des charges des France Services et l'usage du bureau doivent être adaptés au territoire considéré tant en horaires d'ouverture qu'en ressources présentes.

Au minimum, en l'absence d'évolution de la contrainte précitée sur la réalisation d'échanges marchands dans les espaces France Services non postaux, ces rapprochements pourraient prendre la forme d'une **colocalisation** (et non d'une mutualisation), lorsque cela est pertinent, à savoir notamment :

- une agence communale ou intercommunale colocalisée dans les locaux d'une MFS ;

- ou un facteur guichetier colocalisé dans les locaux d'une MFS.

Une autre piste de mutualisation pourrait consister à rapprocher les services postaux et municipaux au sein de la mairie, soit en accélérant la mutualisation des services postaux et des services municipaux (accueil de mairie, centre communal d'action sociale...), soit en permettant à La Poste de proposer, en plus de ses missions, des services de la collectivité qui participerait alors à leur financement. Cette solution permettrait d'améliorer le service rendu et de rationaliser les coûts immobiliers et de fonctionnement du réseau, mais aussi de répondre à certaines problématiques de recrutement au sein de mairies rurales.

Recommandation n° 24 : Au-delà des mutualisations et du besoin d'abondement de l'accompagnement financier de ces démarches, encourager toute forme de rapprochement des points de présence postale avec les maisons France Services et les services municipaux (accueil de mairie, centre communal d'action sociale...).

IV. LA MISSION D'ACCESSIBILITÉ BANCAIRE : UNE MISSION ESSENTIELLE POUR L'ACCÈS DES PLUS FRAGILES AUX PRESTATIONS BANCAIRES DE BASE DONT LE FINANCEMENT DOIT ÊTRE STABILISÉ

L'essentiel sur la mission d'accessibilité bancaire

Assurée par La Banque Postale, cette mission bénéficie à plus de 1,1 million d'utilisateurs en 2025, un nombre en baisse de 29 % depuis 2017. Son coût net se stabilise autour de 400 millions d'euros par an depuis 2019, dont un quart à un tiers reste à la charge de La Poste, alors même que la dotation de l'État diminue automatiquement de 5 % par an. Pour mieux accompagner les publics les plus fragiles, La Banque Postale a recruté 800 médiateurs sociaux.

A. UNE MISSION UNIQUE EN EUROPE DÉFINIE PAR LE LÉGISLATEUR EN COHÉRENCE AVEC LE DROIT DE L'UNION

1. Une mission de service public, définie par le législateur, est déclinée par un contrat d'entreprise entre l'État et La Poste

La mission d'accessibilité bancaire ⁽¹⁾ est l'une des quatre missions de service public confiées au Groupe La Poste par la loi dite postale du 2 juillet 1990 ⁽²⁾. Cette mission est assurée par sa filiale, La Banque Postale (LBP) ⁽³⁾ et précisée par les dispositions de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, codifiées aux articles L. 221-1 et suivants du code monétaire et financier (CMF). Celles-ci ont généralisé la distribution du livret A à toutes les banques au 1^{er} janvier 2009 ⁽⁴⁾. Elles ont toutefois fixé des obligations spécifiques pour La Banque Postale en matière de distribution et de fonctionnement du livret A au titre de sa mission d'accessibilité bancaire.

Ainsi, contrairement aux autres banques qui demeurent libres d'accepter ou non l'ouverture d'un compte sans avoir à le motiver, l'article L. 221-2 du code monétaire et financier précise que La Banque Postale (LBP) « ouvre un livret A à

(1) L'accessibilité bancaire peut se définir comme l'accès durable pour une personne physique à un compte bancaire, ou à un produit offrant des fonctionnalités similaires pour des besoins non professionnels.

(2) Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom.

(3) La Banque Postale (LBP) existe depuis le 31 décembre 2005, à la suite de sa création par la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, matérialisant la volonté de créer une filiale à statut bancaire ayant la capacité de porter dans son bilan la totalité des dépôts et crédits de la clientèle. Elle est détenue à 100 % par La Poste SA.

(4) Avant 2009, le livret A n'était disponible que dans trois établissements : La Poste/Banque Postale, le Crédit Mutuel et les Caisses d'épargne. En 2007, la Commission européenne a imposé à la France de permettre à l'ensemble des établissements de crédit de distribuer des livrets A. La loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 a modifié les règles régissant la collecte et la centralisation des fonds du livret A. L'objectif était d'ouvrir à toutes les banques commerciales la possibilité de recueillir de l'épargne sur livret A, de fixer une rémunération suffisante des banques pour leur permettre de couvrir leurs coûts de gestion des livrets A et d'organiser une centralisation des ressources suffisante auprès de la Caisse des dépôts et consignations, pour continuer de permettre l'utilisation des ressources du livret A au financement de missions d'intérêt général (logement social et politique de la ville).

toute personne qui en fait la demande », soit toute personne physique, y compris les mineurs, les associations ⁽¹⁾, les organismes d'habitations à loyer modéré et les syndicats de copropriétaires. Cette obligation légale d'**universalité** dans l'accès au livret A, compte simple à utiliser, aux fonctionnalités restreintes (carte ne permettant que des retraits en liquide ⁽²⁾, virements limités...), mais essentielles, s'effectue gratuitement et sans condition. Ce dispositif répond à l'idée selon laquelle l'accès à des services bancaires fondamentaux est considéré comme un préalable nécessaire à l'insertion sociale.

Les dispositions précitées du CMF sont elles-mêmes complétées par le contrat d'entreprise 2023-2027 conclu entre l'État et La Poste et par une convention engageant l'État et La Banque Postale, couvrant actuellement la période 2021-2026. À cet égard, La Poste a l'obligation de proposer « *des produits et services au plus grand nombre, notamment le livret A* ⁽³⁾ », dans les domaines bancaires, financiers, et des assurances.

À cet **objectif d'accès à des services bancaires fondamentaux** s'ajoute celui d'**accompagner** les bénéficiaires de la mission, en fonction de leurs progrès et capacités dans la gestion d'un compte, vers une bancarisation plus classique, avec notamment un accès à un compte courant et une carte de paiement (non disponible pour le Livret A). **Les rapporteurs relèvent, à l'instar notamment de La Poste, que l'accompagnement humain est donc fondamental dans l'exercice de cette mission.**

Afin d'assurer un accès universel, non discriminant et sans stigmatisation perçue par les publics concernés, la mission d'accessibilité bancaire fonde son efficacité sur un produit simple, accessible, dans un lieu ouvert à tous. Cette simplicité d'usage est importante, car, en France, **les rapporteurs rappellent que, pour quatre personnes sur dix, l'absence de recours à un dispositif de prestations sociales est principalement liée au manque d'information et, pour une personne sur quatre, à la complexité des démarches à accomplir pour en bénéficier.**

(1) Mentionnées au 5 de l'article 206 du code général des impôts, soit les associations non soumises à l'impôt sur les sociétés.

(2) Le compte ne peut jamais être débiteur. Le livret A ne permet pas de disposer d'un chéquier ou d'une carte de paiement.

(3) Article L. 518-25 du code monétaire et financier.

Le droit au compte et l'offre spécifique dédiée aux clients financièrement fragiles (OCF)

Depuis 2014, la réglementation européenne (1) impose aux États membres d'assurer l'accès de tout consommateur résidant légalement sur le territoire de l'Union européenne, à un compte de paiement assorti de prestations de base, dès lors qu'il ne dispose pas d'un tel compte dans l'État concerné. La procédure française permettant de respecter cette obligation est celle du droit au compte (2). L'article L. 312-1 du CMF dispose ainsi que « toute personne physique ou morale domiciliée en France » ou « toute personne physique résidant légalement sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne n'agissant pas pour des besoins professionnels ainsi que toute personne physique de nationalité française résidant hors de France [...] a droit à l'ouverture d'un compte de dépôt dans l'établissement de crédit de son choix, sous réserve d'être dépourvu d'un tel compte en France ».

Afin de garantir l'effectivité de ce droit, et dans la mesure où une banque a la liberté contractuelle de refuser l'ouverture d'un compte sans avoir à motiver sa décision, le même article précise la procédure dite de droit au compte qui permet à toute personne de saisir la Banque de France en cas de refus de la part d'un établissement d'ouvrir un compte de dépôt « afin qu'elle lui désigne un établissement de crédit situé à proximité de son domicile ou d'un autre lieu de son choix, en prenant en considération les parts de marché de chaque établissement concerné ». L'établissement de crédit ainsi désigné est tenu, toujours selon les termes de l'article L. 312-1, d'offrir au titulaire du compte « des services bancaires de base », pour une grande part gratuits. En 2023, 30 271 désignations d'établissements bancaires ont été effectuées par la Banque de France dans le cadre de la procédure du droit au compte.

L'OCF, prévue à l'article L. 312-1-3 du CMF, est une offre de produits et services bancaires à tarif réduit, qui intègre un plafonnement des frais d'incidents bancaires, que tout établissement doit proposer lorsqu'un client est identifié comme vérifiant les critères de fragilité financière (1). Elle comprend des moyens de paiement, dont au moins deux chèques de banque par mois (2). Contrairement à la mission d'accessibilité bancaire, l'OCF n'est accessible que sur conditions. Dès l'instant où un client est identifié comme fragile, ses frais liés aux incidents de paiement et irrégularités de fonctionnement du compte sont plafonnés à 25 euros par mois. Il doit par ailleurs se voir proposer par son établissement une souscription à une OCF qui comprend des services bancaires à un tarif ne pouvant dépasser trois euros par mois.

Source : ministère de l'économie et des finances.

La mission d'accessibilité bancaire est, dans les faits, destinée plus particulièrement aux personnes :

– (i) **qui ne répondent pas aux exigences nécessaires pour l'ouverture d'un compte courant** (domiciliation, identité, statut administratif...) ;

(1) Directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.

(2) Instaurée en 1984 par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. La procédure française permettant de respecter cette obligation européenne est précisée par l'ordonnance n° 2016-1808 et le décret n° 2026-1811 du 22 décembre 2016 relatifs à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.

– ou (ii) qui **sont exclues ou se considèrent exclues du secteur bancaire traditionnel du fait de difficultés personnelles** (extrême précarité, barrière de la langue – analphabétisme ou allophonie –, précarité numérique ou illettrisme, difficultés cognitives diverses...).

Cette mission est par ailleurs distincte de l'obligation de présence postale prévue par la mission de service universel postal et par la mission d'aménagement du territoire. Elle ne comporte pas d'obligations législatives ou réglementaires concernant son implantation territoriale, même si l'attribution de la mission d'accessibilité bancaire à LBP est liée entre autres à la capacité de celle-ci à s'adosser à la densité du réseau postal.

Selon les termes de la convention conclue entre l'État et La Banque Postale en 2021, un comité de suivi, composé de représentants de la direction générale du Trésor (DGT) et de LBP, est chargé de contrôler l'exécution de cette convention. Ce comité se réunit chaque année pour faire le bilan de la mission s'agissant du nombre d'utilisateurs bénéficiaires, de leurs opérations ou des actions de formation et communication réalisées par LBP pour l'accomplissement de sa mission. Ce comité examine également le compte contrefactuel annuel de la mission d'accessibilité bancaire, réalisé par LBP conformément aux exigences de la Commission européenne et qui permet à l'État de s'assurer de l'absence de surcompensation de la mission (voir *infra*).

Bien que les banques commerciales aient développé des produits à destination des publics fragiles, le livret A de LBP, en tant qu'outil de prébancairisation, est, à ce jour, le seul dispositif bancaire qui remplit les conditions d'une véritable accessibilité sociale et géographique (universalité, simplicité, gratuité, sécurité, retraits de petites sommes en espèces, densité et cohérence du réseau de distribution, partenariats avec des associations et administrations).

Les rapporteurs considèrent ainsi que la mission d'accessibilité bancaire, en permettant aux personnes les plus démunies d'avoir accès à des services bancaires essentiels, constitue un « amortisseur social » participant de la cohésion sociale de notre pays et de la solidarité nationale.

(1) Selon l'article R-312-4-3 du CMF, une personne est considérée en situation de fragilité financière : si elle est inscrite pendant plus de trois mois consécutifs au fichier central des chèques (FCC) de la Banque de France, du fait d'un chèque impayé ou d'une déclaration de retrait de carte bancaire par sa banque, ou si elle a été déclarée recevable à la procédure de surendettement par une commission de surendettement.

Les banques peuvent également évaluer la situation de fragilité financière de leurs clients, sur la base de critères définis par la loi et dont elles déterminent les seuils. Ainsi, la situation de fragilité financière est appréciée par la banque à partir du montant des ressources porté au crédit du compte (et selon des seuils qu'elle définit) et soit des irrégularités de fonctionnement du compte ou des incidents de paiement répétés sur une période de trois mois consécutifs, ou alors cinq incidents de paiements minimum au cours d'un même mois.

(2) Article L. 312-1-3 du code monétaire et financier.

2. Une compensation versée par l'État dans le respect du droit de l'Union européenne sur les aides d'État

Selon l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) « sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

Toutefois, l'article 106 du TFUE prévoit que certaines entreprises mettant en œuvre un service d'intérêt économique général (SIEG) peuvent déroger à la disposition précitée interdisant les aides d'État ⁽¹⁾.

Sauf exceptions, lesdites aides doivent impérativement, et au préalable, être notifiées à la Commission européenne qui procède à une analyse de leur conformité avec les règles juridiques régissant le marché intérieur de l'Union européenne. Cette phase de notification et d'instruction par la Commission est exigeante et donne lieu à de nombreux échanges avec l'État et le cas échéant l'opérateur pressenti, qui peuvent s'étendre sur une longue période de négociation.

À cette occasion, la Commission européenne s'assure que l'aide ainsi envisagée par l'État membre concerné n'est pas contraire aux règles du marché commun et ne génère pas de distorsion de concurrence au sein du marché unique. Cette absence de distorsion est en particulier liée au constat d'une carence de l'initiative privée dans l'offre proposée à certains publics, que la mission vient combler, et à l'absence d'avantage indu pour l'opérateur titulaire de la mission.

La Commission européenne s'assure également du correct niveau de compensation financière versée par l'État membre concerné, sur la base d'un calcul des coûts supportés par l'opérateur économique du fait des obligations de service public qui lui incombent. La compensation n'est pas nécessairement inférieure au coût net puisque le cadre normatif des SIEG prévoit la possibilité d'un « bénéfice raisonnable ». Le calcul du coût lié à la réalisation de la mission de service public s'appuie sur une méthodologie préconisée par la Commission européenne dans le paquet Almunia ⁽²⁾, à savoir celle dite des « coûts nets évités ».

Cette méthodologie induit l'établissement d'un scénario contrefactuel reposant sur l'absence de mission de service public. Il s'agit d'une situation théorique dans laquelle l'opérateur économique n'aurait pas à supporter les coûts liés à l'existence de ce service d'intérêt économique général.

(1) Ce sont « les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union ».

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

Les principes et modalités en vigueur retenus pour l'application de cette méthodologie à la mission d'accessibilité bancaire ont été définis durant la période préparatoire à la précédente notification, entre 2018 et 2020, et ont été fixés conjointement entre LBP et l'État puis revus par la Commission européenne.

Dans le scénario contrefactuel, **La Banque Postale conserverait dans son fonds de commerce les usagers actuellement bénéficiaires de la mission, mais elle ferait significativement évoluer l'offre de services proposée dans le sens d'une « standardisation »**, afin de générer des économies sur les coûts de gestion de cette clientèle dont les besoins spécifiques ne seraient plus pris en compte. Ainsi, plusieurs services non rentables viendraient à être supprimés ou modifiés, générant des économies liées (i) à la fin de l'offre de retrait et de dépôt d'espèces au guichet, (ii) à la suppression des autres services de guichet « non standards » (i.e. autres que le retrait ou dépôt d'espèces ⁽¹⁾), (iii) aux charges relatives aux activités de services de conseil et d'assistance bancaires et (iv) au traitement informatique.

Par sa dernière décision du 26 juillet 2021, considérant notamment que la mission d'accessibilité bancaire constitue bien un SIEG, la Commission européenne a autorisé le versement par l'État à LBP d'une subvention qui compense partiellement les coûts engendrés par son exercice (voir *infra*). Par application de la méthodologie présentée ci-dessus, reposant sur un scénario contrefactuel, La Banque Postale calcule annuellement les coûts nets évités et transmet puis présente le coût annuel de la mission à l'État (DGT).

À l'expiration de la convention actuelle en 2026, une nouvelle convention entre l'État et LBP devrait être prévue pour la période 2027-2029 ⁽²⁾, intégrant notamment le montant annuel que l'État devra verser à LBP au titre de la mission d'accessibilité bancaire sous forme de subvention.

Les rapporteurs relèvent ainsi que l'encadrement européen de la mission d'accessibilité bancaire n'est pas problématique au regard des finalités de la mission : il tend à s'assurer que la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir le « coût net ». Celui-ci a pour objet principal d'éviter une surcompensation qui perturberait la concurrence sur le marché. Il ne fixe pas un niveau donné de compensation. Ce coût net est de l'ordre de 400 millions d'euros en moyenne (voir *infra*) pour une compensation de l'État comprise entre les 3/4 et les 2/3 de ce coût. Ainsi, les rapporteurs relèvent que la sous-compensation chronique de l'État n'est pas liée au respect du droit de l'Union européenne.

(1) Voir *infra* ; notamment les virements sur le compte à vue du titulaire du livret A quel que soit l'établissement teneur de compte ou l'émission de chèques de banque.

(2) Les précédentes périodes validées par la Commission européenne au titre de son instruction de l'aide d'État liée à la mission d'accessibilité bancaire portaient sur des cycles de six années. Dans le cadre du renouvellement en cours, l'État a arbitré en faveur d'une nouvelle période diminuée de trois années (qui couvrira 2027 à 2029 par conséquent), considérée par la direction générale du Trésor (DGT) comme la durée idoine en vue d'une refonte significative de la mission d'accessibilité bancaire à compter de 2030.

3. Un modèle unique en Europe à l'origine d'un taux de bancarisation de plus de 99 % de la population

Les rapporteurs relèvent que les autres pays européens ne subventionnent pas l'accès à un compte bancaire. Aucun autre pays n'est comparable au modèle français, structuré avec une mission de service public d'accessibilité bancaire exécutée par un opérateur d'envergure nationale.

Plusieurs États, dont l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Pologne ont uniquement transposé dans leur droit interne les dispositions sur l'accès à un compte de paiement de base, à un coût abordable, prévues par la directive « PAD »⁽¹⁾ de juillet 2014⁽²⁾. Le modèle français se distingue ainsi par une approche plus inclusive avec la mission d'accessibilité bancaire, en proposant un accompagnement humain unique aux personnes en situation de vulnérabilité financière et sociale.

Les rapporteurs relèvent que la France, qui disposait déjà du droit au compte depuis 1984 (voir *supra*), a fait le choix d'aller plus loin et d'ériger l'accessibilité bancaire en mission de service public, permettant ainsi d'obtenir un taux de bancarisation⁽³⁾ parmi les plus élevés de l'Union européenne (supérieur à 99 % versus 97 % par exemple en Italie).

B. UNE MISSION ESSENTIELLE POUR UNE GRANDE DIVERSITÉ DE PUBLICS FRAGILES POUR LESQUELS L'ACCÈS À DES PRESTATIONS BANCAIRES DE BASE EST LE PREMIER PAS VERS L'INCLUSION

1. Une mission reposant sur les principes d'universalité, de simplicité d'accès et de gratuité complétés par un accompagnement humain complet et diversifié

Comme évoqué *supra*, la mission d'accessibilité bancaire repose sur des obligations spécifiques imposées à La Banque Postale en matière de distribution et de fonctionnement de son livret A. Celui proposé par LBP se différencie ainsi de ceux des autres acteurs du marché sur quatre aspects fondamentaux.

- En premier lieu, **l'universalité** de l'accès au livret A de La Banque Postale l'oblige à ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande, quand les établissements concurrents ont la liberté commerciale d'accepter ou de refuser les demandes d'ouverture des usagers.

- En deuxième lieu, la LBP est tenue de **proposer un certain nombre de services de base** adaptés à l'utilisation de son **livret A comme quasi-compte**

(1) Directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.

(2) Notamment l'Allemagne avec la loi fédérale du 19 juin 2016 qui a mis en place un droit au compte assorti de moyens de paiement, dans un contexte d'accueil massif de réfugiés en provenance du Moyen-Orient, singulièrement de Syrie.

(3) Proportion de personnes de plus de 15 ans disposant d'un compte bancaire.

courant avec un accès facilité aux espèces et l'impossibilité d'être à découvert. La Banque Postale a ainsi l'obligation :

– d'effectuer gratuitement les opérations de **dépôt et de retrait à partir de 1,50 euro**, en application de l'article R. 221-3 du code monétaire et financier, alors que les autres banques ne permettent que des retraits à partir de dix euros ;

– d'autoriser sur le livret A, dans les conditions prévues par la réglementation générale des livrets d'épargne, une liste d'opérations fixée par arrêté ⁽¹⁾, à savoir :

. le **virement** : des prestations sociales versées par les collectivités publiques et les organismes de sécurité sociale ; des pensions des agents publics ;

. le **prélèvement** : de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation, des taxes foncières ou de la redevance audiovisuelle ⁽²⁾ ; des quittances d'eau, de gaz ou d'électricité ; des loyers dus aux organismes d'habitation à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte gérant des logements sociaux ; des factures ⁽³⁾ dues aux opérateurs de communication électronique disposant d'un identifiant auprès de l'ARCEP ;

Les salaires, pensions en dehors de celles des agents publics, aides d'urgence ou indemnités de stage ne peuvent être perçus sur le livret A. De même, les prélèvements courants pour le paiement des assurances, de la cantine, des centres de loisirs ou pour le paiement de loyers privés sont impossibles à partir du livret A.

● En troisième lieu, l'exercice de cette mission exige la gratuité des services constitutifs d'un quasi-compte courant (dépôt de chèques, édition de RIB, consultation de solde ou encore émission d'un virement), alors que les autres établissements distributeurs du livret A sont libres de les facturer. La convention relative à la distribution et au fonctionnement du livret A qui lie l'État et LBP prévoit que les **services complémentaires** suivants sont proposés gratuitement :

– le virement sur le compte à vue du titulaire du livret A (de son représentant légal ou de son mandataire) quel que soit l'établissement teneur de compte ;

– les chèques de banque tirés au profit du titulaire du livret A (de son représentant légal ou de son mandataire) ;

– la mise à disposition d'une carte de retrait utilisable dans les distributeurs automatiques de billets (DAB) de LBP.

(1) Arrêté du 4 décembre 2008 pris pour l'application de l'article R. 221-5 du code monétaire et financier.

(2) La taxe d'habitation de la résidence principale et la redevance audiovisuelle ont été supprimées, mais les textes relatifs au livret A n'ont pas été actualisés dans le code monétaire et financier.

(3) Cet élargissement des prélèvements autorisés aux factures des opérateurs de communication électronique est effectif depuis 2022 et l'arrêté du 17 février 2022.

Les rapporteurs relèvent en outre qu'en application des engagements des contrats d'entreprise 2013-2017, 2018-2022 et 2023-2030, l'État et La Banque Postale suivent l'évolution des attentes et des usages bancaires pour examiner les voies et moyens d'une adaptation de la mission d'accessibilité bancaire. À ce titre, la liste des **prélèvements autorisés** sur le livret A a été élargie en février 2022 ⁽¹⁾ aux factures dues aux opérateurs de communications électroniques (téléphonie et internet), compte tenu de leur caractère de dépense essentielle.

● En dernier lieu, au regard des caractéristiques de la population bénéficiaire, la mise en œuvre de la mission nécessite la mise en place d'un **écosystème d'accueil et d'accompagnement**, qui s'appuie sur :

– un réseau de distribution implanté de façon équilibrée sur le territoire, présent en hexagone et en outre-mer, y compris dans les zones urbaines et périurbaines les moins favorisées (quartiers prioritaires de la politique de la ville) ainsi que dans les zones rurales, notamment auprès des populations les plus concernées par l'accessibilité bancaire ;

– des points de contact ouverts à tous, sans sas d'entrée contrairement à la plupart des agences bancaires, et un accès aisé à un chargé de clientèle ou à un conseiller ;

– la simplicité de l'offre et des modalités de souscription par un parcours client fluide et omnicanal et un compte présentant des fonctionnalités basiques, aisément compréhensibles et directement utiles, avec une diversité de modalités de services, offrant la possibilité de réaliser des transactions non seulement sur automate, mais aussi au guichet (retraits, dépôts, consultations de solde, impression de RIB, virements) ;

– l'accompagnement humain par les chargés de clientèle, les médiateurs en bureau de poste et des associations partenaires, pour faciliter la compréhension de la situation individuelle, l'interaction en cas de difficultés d'expression et l'appropriation par le bénéficiaire de l'utilisation d'un compte. L'accompagnement humain porte aussi sur la découverte et la pédagogie concernant l'utilisation de l'application de La Banque Postale par ces publics.

Les rapporteurs ont d'ailleurs pu constater le rôle essentiel joué par ces médiateurs sociaux dans les points de contact. Ils permettent en effet d'assurer des relations apaisées entre les agents et des publics maîtrisant mal les formalités administratives ou avec qui la communication peut parfois être plus difficile. Ils sont de ce fait plébiscités autant par les personnels que par les usagers pour leur effet positif sur le bon déroulement du service public (orientation adéquate dans le parcours de l'utilisateur, baisse de tension à l'origine d'une amélioration de la qualité de travail...).

(1) Arrêté du 18 janvier 2022 modifiant l'arrêté du 4 décembre 2008 pris pour l'application de l'article R. 221-5 du code monétaire et financier.

Dispositifs spécifiques d'accompagnement des bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire

Les mesures suivantes mises en place par La Poste ont retenu l'attention des rapporteurs :

- Le **Club de l'initiative**, que LBP anime depuis plus de dix ans : composé de 24 associations membres, ce Club réunit des acteurs engagés en faveur de l'inclusion bancaire et issus du monde social et associatif, dont les principales associations d'aide aux personnes en difficulté, pour proposer des actions concrètes répondant aux besoins des publics en difficultés financières, autour de thématiques telles que la lutte contre le surendettement, la précarité alimentaire, la précarité énergétique, la mise en place de solutions de financement de projets via le microcrédit, etc.
- Le **plan d'inclusion bancaire par le numérique** déployé en 2019 avec l'aide de WeTechCare, permet de proposer en bureau de poste des ateliers pédagogiques gratuits, pour donner des compétences aux usagers afin de leur permettre une utilisation facilitée de la banque en ligne. À fin 2024, plus de 12 500 personnes ont été accompagnées dans une centaine de bureaux de poste depuis le démarrage du partenariat.
- La **médiation sociale**, via des partenariats avec les structures de médiation sociale (1) et concernant les thématiques d'accès aux droits, d'inclusion numérique, de sensibilisation aux écogestes ou encore d'éducation budgétaire des personnes accompagnées par ces associations.
- Le **renouvellement du partenariat avec l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)** le 25 juin 2024 pour une période de trois ans, afin d'améliorer la connaissance de l'offre postale et bancaire et de faciliter l'accès aux opérations financières et de dépôts ou retraits de courriers et colis pour les publics pris en charge par l'OFII (1).
- **L'ouverture de livrets d'épargne pour les détenus** via un partenariat, gratuit et existant depuis 2009, avec le ministère de la Justice, dont l'une des missions principales est de préparer la réinsertion des personnes détenues, après leur libération. L'administration pénitentiaire est tenue d'organiser la constitution d'une épargne pour les personnes détenues, le « pécule de libération ». L'objet de ce partenariat est donc de formaliser les modalités d'ouverture et de fonctionnement de comptes d'épargne, dont le livret A, devant être ouverts au nom des personnes détenues, pour y verser ledit pécule.

2. Une baisse tendancielle du nombre de bénéficiaires qui ne remet pas en cause le caractère essentiel de la mission d'accessibilité bancaire pour plus de 1,1 million d'usagers

a. Une comptabilisation a posteriori des bénéficiaires, à partir de critères d'usage de leur livret A, garantissant l'universalité de la mission d'accessibilité bancaire

Conformément au principe d'universalité et compte tenu de la grande variété des profils des bénéficiaires (voir *infra*) non susceptibles de donner lieu à la définition *a priori* (c'est-à-dire au guichet) d'une clientèle type fondée sur quelques critères simples, **La Banque Postale définit *a posteriori* les personnes bénéficiant**

(1) PIMMS Médiation, Fondation Agir contre l'Exclusion, les Restos du Cœur, SOS Familles Emmaüs, les Banques alimentaires.

de la mission d'accessibilité bancaire par leurs usages, identifiés comme atypiques par rapport au reste de la population. La mise en place de conditions *a priori* pour accéder à la mission d'accessibilité bancaire aurait en effet vraisemblablement pour effet d'exclure certains profils fragiles, mais ne correspondant pas aux conditions fixées et les personnes n'étant pas en mesure de suivre un parcours de sélection.

b. Une baisse tendancielle des bénéficiaires du fait de la digitalisation des usages et de la forte instabilité des publics accompagnés

À fin 2025, le nombre total de personnes bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire s'élevait à 1 081 521 usagers, contre 1 518 035 usagers en 2017, soit une baisse de 29 %. Ce chiffre est à mettre en perspective des 56 958 852 Français détenteurs d'un Livret A en France pour l'année 2024 ⁽²⁾.

Les rapporteurs relèvent que les explications de cette baisse sont plurielles, et divergent selon les personnes auditionnées.

Ainsi, pour La Poste, cette baisse s'explique principalement par une tendance globale à la baisse du recours aux espèces au sein de la population, qui concerne aussi les clients de la mission d'accessibilité bancaire, et de l'utilisation du guichet pour réaliser certaines opérations, en particulier sur les éditions de RIB qui peuvent désormais être réalisées en ligne. Elle est également la résultante des efforts permanents de La Banque Postale et de ses chargés de clientèle/conseillers bancaires dans l'accompagnement de ces clients vers une bancarisation plus standard. À cet égard, la baisse du nombre de bénéficiaires pourrait être considérée comme une marque de succès de la mission.

Pour la Caisse des dépôts et des consignations, cette diminution provient notamment de la baisse du nombre d'opérations en face-à-face au profit des opérations numérisées, érosion accélérée par l'arrêt des services Western Union de mandats internationaux en bureaux de Poste.

L'État (DGT), pour sa part, avance deux types d'explications :

- l'une d'ordre conjoncturel, liée à l'évolution du nombre de demandeurs d'asile parmi les bénéficiaires, en fonction des flux migratoires ;
- l'autre, d'ordre structurel, relative au développement des offres privées concurrentes.

Selon les rapporteurs et les personnes auditionnées, il est probable que cette tendance baissière se poursuive, tout en relevant que des facteurs exogènes

(1) Les étrangers demandeurs d'asile majeurs et mineurs représentés légalement par un étranger majeur, les étrangers placés en centre de rétention administrative (CRA), les étrangers bénéficiaires de la protection internationale comprenant les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire.

(2) Source : Banque de France.

(augmentation de la pauvreté ou du nombre de réfugiés, etc.) pourraient accentuer ou inverser cette évolution.

La Banque Postale suit également (voir *infra* développements sur les indicateurs) les entrées et sorties de clients en accessibilité bancaire au cours de ces dernières années – c’est-à-dire le nombre de clients qui, en fin d’année, respectent ou ne respectent plus les critères d’usage du livret A sur les douze derniers mois :

ENTRÉES ET SORTIES DES BÉNÉFICIAIRES 2021-2024

	2021	2022	2023	2024
Clients entrés dans le périmètre des clients de la mission d’accessibilité bancaire	673 100	654 346	608 021	535 541
Clients sortis du périmètre des clients de la mission d’accessibilité bancaire	645 027	669 507	683 094	669 144

Source : La Banque Postale.

Les rapporteurs relèvent l’importance des flux de bénéficiaires par année. La Banque Postale l’explique essentiellement par les modifications des usages du livret A en fonction de l’évolution des conditions de vie quotidienne des clients (emploi, logement, situation maritale...) ou de la survenance d’un événement, de déplacements, modifiant leur fréquence de venue en bureau de poste pour réaliser leurs opérations.

c. Une forte diversité des profils accompagnés par la mission d’accessibilité bancaire, révélatrice du caractère essentiel de la prébancarisation pour l’ensemble des publics fragiles

S’agissant des caractéristiques et profils des clients en situation d’accessibilité bancaire, les rapporteurs relèvent que La Banque Postale a réalisé plusieurs analyses socio-économiques qui permettent de tirer un certain nombre d’enseignements. Ainsi, la plupart des bénéficiaires de la mission d’accessibilité bancaire est en situation de vulnérabilité ou d’instabilité sur au moins un des domaines suivants :

- administratif (demandeur d’asile, migrant, détenu...) ;
- professionnel (sans emploi, reconversion, chômage...) : 30 % des clients bénéficiaires de la mission d’accessibilité bancaire sont sans emploi ou en recherche d’emploi ;
- financier (faibles revenus, endettement, interdiction bancaire...) : 57 % des clients disposent d’une surface financière inférieure à 1 500 euros et 70 % ont moins de 5 000 euros sur l’ensemble de leurs comptes ;
- familial (parent isolé, séparation, enfants à charge...) : des situations familiales qui peuvent fragiliser encore davantage leur équilibre économique ;

– résidentiel (sans domicile fixe, centre d’hébergement...) : une part significative des bénéficiaires est en situation de précarité résidentielle (foyers, hébergements d’urgence, vie dans la rue...) ;

– linguistique (faible maîtrise du français à l’écrit ou à l’oral) : ils sont nombreux à présenter des difficultés de maîtrise de la langue française écrite ou parlée, ce qui complique leur accès aux services bancaires traditionnels et limite leur autonomie dans la gestion de leurs finances.

Les rapporteurs constatent ainsi que l’accessibilité bancaire touche des profils différents avec une grande diversité d’âges, de revenus, de situations professionnelles et personnelles, de niveaux d’autonomie dans les démarches, mais qui ont pour point commun de ne pas savoir maîtriser ou ne pas avoir accès aux offres bancaires classiques :

– **retraités à faibles revenus**, ayant un livret A depuis des années, mais peu autonomes dans leurs démarches et éloignés du numérique (36 % des clients ont plus de 60 ans) ;

– **personnes récemment arrivées en France**, aux parcours hétérogènes, ne possédant pas les documents administratifs nécessaires à l’ouverture d’un compte courant ;

– **personnes traversant des difficultés financières passagères ou durables** (surendettement, interdiction bancaire, etc.) et qui ne souhaitent pas ou ne peuvent pas recourir à un compte courant ;

– **personnes marginalisées, sans domicile fixe**, pour qui le recours au livret A est parfois la seule possibilité de posséder un compte et de sécuriser le peu d’argent dont elles disposent ;

– **personnes en situation d’illettrisme ou d’illectronisme** ; 52 % des bénéficiaires ont une lecture ou une écriture « non aisée » ⁽¹⁾.

Ainsi, loin d’assister à une disparition des usages de la mission, les rapporteurs constatent une diversification des usages de la mission d’accessibilité bancaire en lien avec les évolutions de la société tout entière. **À ce titre, considérer que seuls les clients monodétenteurs de livret A sont des bénéficiaires « légitimes » de la mission d’accessibilité bancaire procéderait d’une vision erronée et réductrice de la diversité des usages.** Certains clients continuent de mobiliser le guichet postal pour des opérations essentielles, notamment en espèces, en raison d’un accès à des services bancaires inadapté à leurs besoins.

Il importe ainsi de rappeler que la mission d’accessibilité bancaire reposant sur un accès universel, elle s’adresse sans stigmatisation ni discrimination à tous les clients, qui ne sont identifiés qu’*a posteriori* comme bénéficiaires selon des critères

(1) Sondage réalisé en 2018 sur les caractéristiques des clients de LBP bénéficiaires de la mission d’accessibilité bancaire.

d'intensité d'usage du livret A. Parmi ces personnes, certaines ne détiennent qu'un livret A, d'autres détiennent également un compte courant à La Banque Postale ou dans un autre établissement, mais **toutes ont en commun une utilisation atypique du livret A, témoignant d'un besoin spécifique d'accompagnement. C'est bien l'universalité, garante d'une large inclusion, comme « ultime recours », de tous les publics qui ne sont pas suffisamment servis par d'autres dispositifs, qui fonde l'efficacité et la légitimité de la mission d'accessibilité bancaire.**

La mission d'accessibilité bancaire, une source de fierté

Les rapporteurs ont constaté, lors de leur déplacement en Haute-Garonne, le fort attachement des personnels de La Banque Postale à cette mission. La Banque Postale souligne, à cet égard, que : *« la mission d'accessibilité bancaire est une source de fierté pour les collaborateurs de LBP et du groupe La Poste qui y sont très attachés, conscients qu'ils assurent ce faisant un rôle social spécifique et indispensable à l'insertion bancaire et sociale de beaucoup de ces clients. C'est une dimension importante et valorisante de leur métier. Ils connaissent bien leurs clients et témoignent fréquemment du sens que cette mission leur apporte dans leur quotidien. C'est un levier essentiel de motivation pour nos équipes, y compris pour renforcer la dynamique commerciale et la recherche de rentabilité ».*

Pour les rapporteurs, ainsi que l'ensemble des personnes auditionnées, eu égard à la grande diversité des situations et des parcours de vie amenant les personnes à bénéficier du dispositif de la mission de service public d'accessibilité bancaire, la légitimité de la mission apparaît plus que jamais fondée et sa poursuite nécessaire aux fins d'accompagner les personnes qui en ont ou seront susceptibles d'en avoir besoin.

d. Une présence significative sur l'ensemble du territoire qui s'explique par la diversité des profils accompagnés

Les rapporteurs ont souhaité connaître la répartition géographique des bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire sur le territoire. Il ressort des informations transmises par la Banque Postale que si les bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire sont plus nombreux et plus concentrés dans certaines zones géographiques et périurbaines (Paris et Île-de-France, côte méditerranéenne, région Hauts-de-France, départements et régions d'Outre-mer), les clients de la mission d'accessibilité bancaire sont cependant présents sur l'ensemble du territoire, aussi bien en milieux urbain et rural qu'en zone périphérique, dont les quartiers prioritaires de la ville (QPV).

Les rapporteurs en concluent que cette mission, par son universalité et sa dimension géographique, permet donc bien de servir l'ensemble des personnes en besoin de prébancarisation, où qu'ils se situent sur le territoire.

3. Une persistance des retraits d'espèces de faible montant et des retraits au guichet qui démontre le caractère incompressible des besoins couverts par la mission d'accessibilité bancaire

D'après les éléments transmis par La Poste aux rapporteurs, au niveau national, il peut être relevé s'agissant des retraits réalisés par les clients bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire sur leur livret A :

– une baisse tendancielle du nombre de retraits, de 35 millions en 2021 à 25 millions en 2024, qui se retrouve tant sur les retraits au guichet que sur les retraits au DAB. Il s'agit de la conséquence de la baisse générale de l'usage des espèces, qui s'est notamment accentuée depuis 2020 avec le développement des paiements sans contact de faible montant à la suite de la crise Covid ;

– une part des retraits au guichet qui se stabilise à environ 20 % du total des retraits, démontrant la persistance du besoin de relation humaine et de proximité pour ces opérations. En 2024, les retraits au guichet représentent encore près de cinq millions d'opérations, alors que les retraits en DAB s'élèvent à presque 20 millions ;

– les opérations au guichet de très faible montant (moins de dix euros) demeurent relativement significatives en 2024. **La persistance de ces opérations au guichet de très faible montant témoigne, pour les rapporteurs, de la réalité quasi « incompressible » du besoin couvert par la mission d'accessibilité bancaire pour les personnes qui en bénéficient.** La possibilité de retrait de montants très limités permet ainsi, par exemple, à des personnes dotées de ressources très contraintes de gérer leur budget au plus près, ou à des personnes sans domicile fixe de laisser les sommes dont ils disposent à l'abri.

Toutefois, sans remettre en question les principes d'universalité de l'accès au guichet pour les plus vulnérables, les rapporteurs relèvent que le seuil de 1,50 euro, hérité de la conversion en euros de la somme de 10 francs, paraît daté, notamment au regard de l'inflation, et qu'il serait pertinent de l'actualiser en le relevant à la marge, soit à hauteur de 3 euros.

Recommandation n° 25 : Sans remettre en question le principe d'universalité de l'accès à la mission pour les plus vulnérables, actualiser le seuil de retrait de 1,50 euro à 3 euros pour tenir compte notamment de l'inflation.

Au niveau des données départementales, il peut être noté, pour 2024, que :

– les dix premiers départements hexagonaux ⁽¹⁾, dans lesquels les habitants sont des clients en accessibilité bancaire, totalisent près de 11,5 millions d'opérations de retrait sur un total de 25 millions environ ⁽²⁾. En ajoutant les cinq départements d'outre-mer, qui totalisent presque trois millions d'opérations par an,

(1) Paris, les sept autres départements d'Île-de-France, les Bouches-du-Rhône et le Nord.

(2) Avec un seuil d'opérations supérieur à 600 000 pour chaque département.

ces 15 départements regroupent 58 % des opérations de retrait réalisées par les clients en accessibilité bancaire ;

– assez logiquement ces mêmes dix départements hexagonaux comptabilisent chacun plus de 500 000 retraits DAB par an. 2,4 millions d’opérations annuelles sont en outre réalisées dans les DROM ;

– s’agissant des retraits au guichet, le périmètre des départements affichant le plus d’opérations (onze départements de l’hexagone franchissent le seuil de 100 000 opérations par an) est légèrement différent : ainsi la Gironde, l’Hérault, le Pas-de-Calais et le Rhône intègrent ce classement, alors que les Yvelines, l’Essonne et les Hauts-de-Seine en sortent (tout en se situant entre 90 000 et 100 000 opérations annuelles). Les départements d’outre-mer sont également très actifs avec un total de 471 000 opérations, en particulier La Réunion (185 000 opérations).

4. Un fort ancrage de la mission d’accessibilité bancaire dans les territoires d’outre-mer

Au regard de leur spécificité, les rapporteurs ont souhaité analyser l’exercice de cette mission de service public dans les territoires ultramarins. Il en ressort les éléments suivants.

Tout d’abord, les clients des départements d’outre-mer (La Réunion, Mayotte, Guadeloupe, Martinique, Guyane) sont surreprésentés parmi les clients de la mission d’accessibilité bancaire. Ils représentent près de 9 % des clients de la mission d’accessibilité bancaire, mais seulement 6 % de l’ensemble des clients LBP, ce qui est le reflet d’une plus grande vulnérabilité économique et sociale dans ces territoires.

PART DES TERRITOIRES ULTRAMARINS DANS LA SOMME DE CLIENTS LBP ET CLIENTS DE LA MISSION D’ACCESSIBILITÉ BANCAIRE AU 30 JUIN 2025

	Tous clients LBP	Clients mission d’accessibilité bancaire
Ensemble du territoire	17 902 598	1 119 498
Dans les territoires d’outre-mer	1 082 803	99 060
Part outre-mer/ensemble	6,05 %	8,85 %

Source : LBP.

Ensuite, l’érosion structurelle constatée en hexagone des bénéficiaires de la mission d’accessibilité bancaire est moins marquée dans les DROM, ce qui peut s’expliquer par un **attachement plus fort au réseau physique de La Poste**, souvent essentiel pour les habitants de l’outre-mer, et par une **moindre concurrence bancaire**.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CLIENTS LBP ET DES BÉNÉFICIAIRES DE LA MISSION
D'ACCESSIBILITÉ BANCAIRE EN OUTRE-MER SUR 12 MOIS (AU 30 JUIN 2025)**

Variation 12 mois glissants (au 30 juin 2025)	Tous clients LBP	Clients mission d'accessibilité bancaire
Ensemble du territoire	– 0,74 %	– 8,27 %
Dans les territoires d'outre-mer	– 0,01 %	– 7,00 %

Source : LBP.

Les bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire dans les DROM se caractérisent ainsi par :

- un **recours toujours important au guichet et aux espèces** dans ces territoires ;

- une sociologie plus fragile (précarité, taux de chômage, taux de recours aux minimas sociaux plus élevé) avec des publics qui **restent encore dépendantes de la** mission d'accessibilité bancaire ;

- une **clientèle encore peu digitalisée**, ce qui peut avoir un effet sur l'appétence des clients face aux usages digitaux et plus globalement à la bancarisation ⁽¹⁾.

Enfin, les rapporteurs ont voulu connaître **l'organisation de La Banque Postale** pour tenir compte de ces particularités.

Il en ressort **en premier lieu que La Poste assure une présence territoriale renforcée et adaptée** dans ces territoires. Les territoires d'outre-mer disposent en effet d'un maillage postal dense avec 187 bureaux de poste (BP), dont 67 bureaux banque sociale (BQS – bureaux orientés vers la clientèle sociale). Le poids relatif des bureaux de poste en outre-mer rapporté à la population, ainsi que la densité des BQS illustrent à nouveau la surreprésentation des clients de la mission d'accessibilité bancaire et l'ancrage territorial du réseau physique La Poste. Par ailleurs, la proportion des BQS est trois fois supérieure à celle de l'hexagone (36 % du réseau en outre-mer *versus* 13 % en moyenne nationale), reflet de la précarité et de la vulnérabilité financière dans ces territoires.

En deuxième lieu, La Banque Postale a mis en place une organisation centrée sur la relation de proximité. L'accompagnement au guichet et dans l'espace commercial en bureau de poste est en effet indispensable dans des territoires où la clientèle est moins digitalisée, recourt davantage au face-à-face et aux espèces. Comparativement à l'Hexagone, la présence de conseillers bancaires reste limitée, essentiellement pour deux raisons : les clients ont une relation bancaire davantage axée sur le guichet et les besoins de bancarisation et de gestion budgétaire priment sur le conseil patrimonial.

(1) 20 % des habitants des DROM sont en situation d'illectronisme, contre 15 % en France hexagonale (sources INSEE enquête TIC ménages 2021).

Les rapporteurs saluent l'adaptation du réseau de LBP aux spécificités des territoires d'outre-mer, et l'appellent à poursuivre et renforcer les actions menées dans le cadre de la mission d'accessibilité bancaire en faveur de l'accompagnement des populations et territoires les plus vulnérables.

C. UN COÛT RÉEL STABILISÉ POUR UNE MISSION PARTIELLEMENT COMPENSÉE PAR L'ÉTAT

Les rapporteurs tiennent à indiquer que l'absence de données chiffrées précises dans cette sous-partie s'explique par le respect du secret des affaires, notamment s'agissant du coût net et du taux de compensation.

1. Un coût réel maintenu à 400 millions d'euros par an en moyenne grâce aux efforts d'adaptation de La Banque Postale

Le coût net de la mission d'accessibilité bancaire paraît maîtrisé : il s'établit en moyenne à 400 millions d'euros par an depuis 2019. Cette relative stabilité globale du coût net en euros courants s'explique par plusieurs raisons.

Les coûts de la mission d'accessibilité bancaire proviennent, en effet, d'une part des coûts du réseau postal : **elle bénéficie donc des mesures d'économie que La Poste réalise chaque année en adaptant son réseau de points de contact** (cf. partie sur la mission d'accessibilité territoriale) ⁽¹⁾. Ils proviennent d'autre part des coûts de La Banque Postale, qui est également engagée dans des mesures d'économie et d'amélioration de sa performance.

LBP ajoute que cette maîtrise est obtenue alors même que La Banque Postale renforce ses actions en faveur des bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire (cf. *supra* présence de 800 médiateurs sociaux, prise en charge dédiée et accueil adapté aux demandeurs d'asile, Plan d'inclusion bancaire par le numérique...).

2. Une baisse de la compensation de 5 % par an décorrélée des coûts nets supportés par La Poste et des économies réalisables au titre de la mission d'accessibilité bancaire

Conformément à l'article L. 221-6 du code monétaire et financier dans sa rédaction issue de la loi du 4 août 2008 précitée, LBP « *perçoit une rémunération complémentaire au titre des obligations spécifiques qui lui incombent en matière de distribution et de fonctionnement du livret A. Cette rémunération complémentaire est supportée par l'État. Ses modalités de calcul sont fixées par décret en Conseil*

(1) La Poste mène depuis plusieurs années une politique active de réduction de ses coûts de réseau. Pour autant, une part importante des charges étant fixe (surfaces immobilières, effectifs, charges de fonctionnement, charges d'amortissement), leur réduction ne peut pas être adaptée de façon linéaire et immédiate à la baisse de l'activité. Même face à une faible activité, l'existence d'un bureau de poste exige la présence d'au moins un agent et de moyens de remplacement (congrés, maladie, formation, etc.).

d'État ⁽¹⁾ ». À cet égard, l'article R. 221-8-1 du code monétaire et financier prévoit que cette rémunération complémentaire est calculée de manière à assurer à LBP une compensation proportionnée aux missions de service d'intérêt économique général qui lui sont conférées.

Comme indiqué *supra*, cette rémunération repose sur l'établissement d'un scénario contrefactuel, calculé par La Poste et présenté annuellement à la DGT, conformément à la notification faite à la Commission européenne.

Cette notification prévoit une trajectoire de subvention en diminution sur la période 2021-2026, afin d'intégrer à la convention entre l'État et LBP une incitation à l'efficacité, de l'ordre de 5 % par an, comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DE LA COMPENSATION VERSÉE PAR L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Compensation	355	340	320	350	330	338	321	303	287	269	252

Source : La Poste/DGT.

Cette compensation est inscrite dans le budget de l'État, au sein du programme 305 *Stratégies économiques* de la mission *Économie* depuis 2023.

Les rapporteurs relèvent qu'à l'instar des autres missions de service public, la compensation de l'État n'est que partielle et décroît annuellement sous l'effet de la clause d'efficacité. Si le principe d'une incitation à l'efficacité apparaît pertinent dans un objectif de bonne utilisation des deniers publics, **les rapporteurs s'interrogent sur le taux de 5 % de baisse annuelle décidé par l'État**, alors même que l'inclusion sociale et donc bancaire demeure une priorité. Maintenir un tel effort de réduction annuel des dépenses paraît inédit aux rapporteurs dans le champ des politiques sociales. **En lien avec la recommandation n° 1 ⁽²⁾, reconduire cet effort conduira inévitablement à la prise en charge totale de cette mission par La Poste, ou à sa disparition. Les rapporteurs s'opposent à ces deux hypothèses avec force et demandent de supprimer cette clause de réduction annuelle de 5 % dans le cadre de la prochaine convention.**

Recommandation n° 26 : En lien avec la recommandation n° 1, mettre un terme à la clause de réduction annuelle de 5 % de la compensation budgétaire de l'État dans le cadre de la prochaine convention.

De même, les rapporteurs s'interrogent sur la part du coût net de la mission demeurant à la charge de La Poste, comme pour les autres missions de service public. En effet, pour la mission d'accessibilité bancaire, **entre le quart et le tiers**

(1) Article R. 221-8-1 code monétaire et financier.

(2) Fixer dans une nouvelle loi postale le niveau de compensation minimum du coût réel des missions de service public, qui pourrait s'élever à 66 %, ainsi que la trajectoire pour l'atteindre dans un délai de cinq ans.

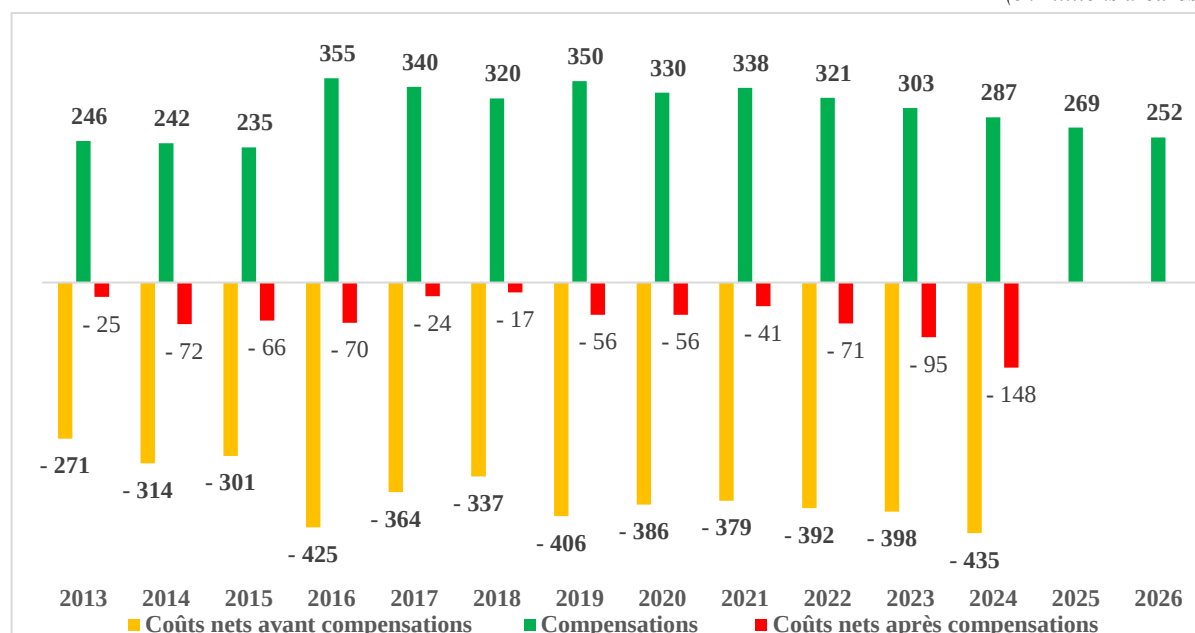
du coût net demeure à la charge de La Poste ces dernières années, ce qui leur paraît, sur le principe, difficilement acceptable et soutenable.

En outre, appliquer de manière automatique une clause de réduction de 5 % décorrèle de façon croissante année après année la compensation de l'État des évolutions de coûts de la mission d'accessibilité bancaire, alors que ceux-ci peuvent être fortement affectés par des facteurs exogènes, tels qu'une hausse de la pauvreté ou un afflux migratoire imprévu.

Il semble ainsi important aux rapporteurs de **raisonner en « taux de compensation » et non pas seulement en « montant de compensation »**. En effet, alors que sur la période 2020-2024, le coût net et la compensation ont diminué de près de 13 %, le taux de compensation s'est, pour sa part, réduit de plus de 22 %.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DE LA MISSION D'ACCESSIBILITÉ BANCAIRE
AVANT ET APRÈS COMPENSATION

(en millions d'euros)



Source : La Poste.

Ils estiment que **toute réduction du taux de compensation du coût net de la mission serait contradictoire avec la nécessité d'assurer un service de qualité auprès des personnes pour lesquelles l'inclusion bancaire est synonyme d'inclusion sociale**. Si cette mission parvient à insérer dans le système bancaire les plus exclus, c'est qu'elle ne repose sur aucune procédure de sélection : son universalité est le gage de son efficacité et constitue un puissant moyen de démocratie sociale (voir *infra*).

3. Des indicateurs de suivi et de qualité démontrant l'efficacité de l'action de la mission d'accessibilité bancaire auprès de ses bénéficiaires.

Attachés à une gestion efficace et efficiente de l'argent public et à l'atteinte des objectifs d'inclusion bancaire et donc sociale de la mission d'accessibilité

bancaire, les rapporteurs ont souhaité connaître les indicateurs mis en place. Ils ont relevé, à cet égard, que la convention entre l'État et LBP et le contrat d'entreprise incluent les trois indicateurs suivants, dont les résultats sont présentés annuellement à un comité de suivi composé de La Banque Postale et de l'État (DGT) :

- le nombre de clients bénéficiaires de la mission et leurs usages du livret A ;
- le nombre de clients entrants et sortants de la mission ;
- le nombre d'actions de communication mises en place par La Banque Postale afin de promouvoir des offres bancaires classiques et favoriser ainsi le parcours de bancarisation des clients en accessibilité bancaire.

Les résultats des deux premiers indicateurs ont été exposés *supra*. Sur le dernier, aux termes de la convention sur la distribution et le fonctionnement du livret A conclue avec l'État le 23 novembre 2021, La Banque Postale « *s'engage notamment à mettre en œuvre des actions de détection, d'information et de sensibilisation des personnes en situation d'accessibilité bancaire, en particulier celles qui détiennent un livret A comme seul support de bancarisation, en leur proposant les produits et services les mieux adaptés à leur situation [...]. Elle veille dans ce cadre, notamment, à présenter et à diffuser auprès de ces titulaires de livret A des offres à coût réduit, simples à maîtriser et adaptées à l'évolution des usages bancaires, de nature à renforcer l'autonomie bancaire de ces clients, dont l'offre spécifique prévue à l'article L. 312-1-3 du code monétaire et financier et ses avantages. Dans ce cadre, La Banque Postale s'assure des modalités concrètes de déploiement de ce dispositif d'information, ainsi que de sa mise en œuvre effective, notamment par le biais des conseillers clientèle, qui constituent les premiers interlocuteurs des clients de la mission d'accessibilité bancaire.* »

À cet égard, LBP a indiqué que le dispositif d'accompagnement vers la bancarisation, mis en place en 2021, s'articule autour de deux volets :

- des actions de communication (par SMS, relevés de compte et newsletter) à destination des clients, notamment sur la formule de compte dite « Simplicité ». Chaque année, entre 600 000 et 800 000 clients sont ainsi concernés par les actions de communication ;
- des actions de communication et de sensibilisation (documents, formations, réunions de sensibilisation) à destination des collaborateurs en bureau de poste, sur les questions d'inclusion bancaire (dont la mission d'accessibilité bancaire) et sur les offres adaptées aux besoins de ces clients.

Les rapporteurs considèrent que ces indicateurs sont certes indispensables, mais permettent avant tout le suivi de l'activité davantage que la recherche d'efficacité et d'efficience des missions de service public. Pour cette raison, les rapporteurs relèvent avec satisfaction la mise en place par la LBP de trois nouveaux indicateurs de qualité de service en 2024 mesurant :

– **le taux annuel de formation des collaborateurs sur la mission d’accessibilité bancaire.** LBP indique que cette formation, refondue, couvre l’ensemble des enjeux et objectifs de la mission, les caractéristiques de la clientèle, les services d’accompagnement et l’offre de bancarisation. Elle est ouverte à environ 30 000 collaborateurs. En 2022 et 2023, 5 000 conseillers avaient été formés. En 2024, plus de 10 000 collaborateurs ont été formés au nouveau module (34,3 % de la cible) ;

– **la progression des clients en accessibilité bancaire dans l’usage d’un compte bancaire,** mesurée par le taux de sortie « durable » de la mission, en suivant une cohorte annuelle de clients entrés en année N et sortis de façon durable (soit bancarisés ailleurs, soit toujours bancarisés à LBP, mais sans satisfaire aux critères de la mission d’accessibilité bancaire) en fin d’année N+2, mais aussi au cours de chacune des deux années suivantes. **Au bout de deux ans de suivi, plus de la moitié des clients en accessibilité bancaire sortent de façon durable, ce qui témoigne, selon les rapporteurs, de l’utilité de l’accompagnement humain mis en place par LBP ;**

– **le taux de satisfaction des clients s’agissant de la facilité de retrait d’espèces au guichet,** calculé *via* une enquête sur un échantillon national de 4 000 personnes, clients des bureaux banque sociale, représentatif en termes de sexe, âge, catégories socioprofessionnelles et région. Ce taux de satisfaction s’élève à 76,2 % en 2023 (il était de 78,4 % et 78,5 % en 2021 et 2022).

Les rapporteurs proposent d’intégrer ces indicateurs à la prochaine convention sur la mission d’accessibilité bancaire.

D. UNE MISSION AU MODÈLE ÉPROUVÉ ET EFFICACE QUI POURRAIT DONNER LIEU À L’INSTAURATION D’UNE CONTRIBUTION DE LA PART DU SECTEUR BANCAIRE

1. Un maintien souhaité de la physionomie actuelle de la mission d’accessibilité bancaire préservant les objectifs d’inclusion bancaire et donc sociale de ses bénéficiaires

Dans la perspective de la nouvelle convention à notifier à la Commission pour la période 2027-2029 ⁽¹⁾, les rapporteurs soutiennent l’importance du maintien d’une priorisation de la mission sur la recherche de l’inclusion bancaire de nos concitoyens les plus fragiles, condition *sine qua non* de leur inclusion sociale. Cette priorisation doit se traduire par le maintien des grands principes de la mission d’accessibilité bancaire et leur application efficace et efficiente et non leur remise en cause pour des raisons uniquement budgétaires.

(1) Afin que le montant de la compensation prévue dans la nouvelle convention soit intégré au PLF 2027, la notification devrait intervenir, dans l’idéal, avant la fin du mois de juin 2026. En toute hypothèse, la notification doit intervenir dans un délai permettant à la commission de rendre sa décision au 31 décembre 2026 au plus tard, afin que le SIEG soit autorisé au 1^{er} janvier 2027.

En effet, les rapporteurs relèvent, comme indiqué *supra*, que le coût net de la mission d'accessibilité bancaire est maîtrisé au travers des actions d'adaptation des coûts du réseau de La Poste et des gains de performance que réalise La Banque Postale. D'autres actions y contribuent comme le fait d'accompagner les bénéficiaires aux DAB/GAB ⁽¹⁾ pour qu'ils réalisent leurs opérations de retrait ou de consultation plutôt qu'au guichet ou d'aider ceux qui en sont capables à faire des opérations simples sur les outils numériques.

La préoccupation de la maîtrise du coût de la mission ne devrait pas conduire à des mesures incompatibles avec ses finalités. Ainsi, selon les rapporteurs, il ne serait ni souhaitable ni efficace de sortir du principe d'universalité en fixant des critères d'éligibilité *a priori* qui pourraient engendrer les risques suivants :

- risque de stigmatisation et d'auto-exclusion ;
- risque opérationnel et social dans les bureaux de poste lié à l'incompréhension ⁽²⁾ de tous les clients qui deviendraient non éligibles alors que leur situation personnelle n'a pas été modifiée (plusieurs centaines de milliers) et qui ne pourraient plus réaliser les opérations d'inclusion bancaire qu'ils pratiquent aujourd'hui ;
- risque de surcoût de la mission liée aux opérations de validation et de contrôle de l'éligibilité des bénéficiaires aux nouveaux critères.

Dans ces conditions les rapporteurs considèrent inopportun le scénario tendant à centrer la mission d'accessibilité bancaire sur ses seuls bénéficiaires par leur identification *a priori*, et non plus *a posteriori*. Selon eux, cette évolution contreviendrait aux finalités d'inclusion bancaire et sociale attachées à la mission.

Pour les mêmes raisons, les rapporteurs s'opposent aux projets d'évolution des opérations délivrées au guichet, à l'instar de la mise en place de frais pour certaines opérations ou du passage à une offre « mission d'accessibilité bancaire » limitée dans le temps (par exemple, pour deux ou trois ans).

Enfin, les rapporteurs ont considéré que l'élargissement des opérations autorisées sur le livret A pour les clients de la mission d'accessibilité bancaire (voir *supra*) n'était pas opportun. Cette extension à d'autres dépenses courantes a été examinée lors des précédents travaux préparatoires à la notification auprès de la Commission européenne, et encore récemment dans ceux relatifs à la notification à venir pour 2027-2029. Il s'est avéré qu'il n'y avait pas réellement lieu de poursuivre l'extension du champ des prélèvements et virements autorisés compte tenu de la nature du livret A et de sa vocation à couvrir des prestations et dépenses essentielles. En outre, un tel élargissement, en particulier aux dépenses d'assurance ou de santé, supposerait de pouvoir vérifier la qualité des entités bénéficiaires de ces

(1) Un DAB désigne un distributeur automatique de billets et un GAB un guichet automatique de banque.

(2) Ce risque pourrait se matérialiser dans l'exposition des clients et des employés de La Poste à des incivilités.

prélèvements et, à cette fin, de disposer d'une liste qualifiée des organismes et entités éligibles, par nature très nombreux.

Par ailleurs, les rapporteurs relèvent qu'un éventuel élargissement devrait être examiné à l'aune du droit bancaire et du droit de la concurrence, dès lors que les fonctionnalités gratuites du livret A deviendraient progressivement assimilables à celles d'un compte de paiement. Enfin, il serait nécessaire d'évaluer les coûts associés à un tel élargissement et son effet sur la compensation. Le livret A doit assurer des prestations essentielles, mais rester un outil préservant l'incitation à une bancarisation « de droit commun », et donc ne pas se transformer en un compte courant bancaire.

En conclusion, **les rapporteurs appellent l'État en particulier, à ne pas chercher à modifier les principes actuels et grands équilibres de la mission d'accessibilité bancaire exposés *supra* dans le cadre des négociations à venir avec la Commission européenne sur la période 2027-2029.**

Recommandation n° 27 : Maintenir les principes actuels de la mission d'accessibilité bancaire dans les négociations à venir avec la Commission européenne, afin de ne pas contrevenir aux finalités d'inclusion bancaire et sociale attachées à la mission.

2. Des axes d'amélioration de la mission d'accessibilité bancaire essentiellement centrés sur la qualité du service aux usagers

Comme indiqué, la mission d'accessibilité bancaire est un dispositif unique en Europe qui traduit un point d'équilibre entre les besoins d'une partie de la population, les objectifs de politique publique et le support utilisé (livret A). En particulier, **le principe d'universalité mentionné plus haut, qui est aux fondements de la mission, est clef** car il garantit que des clients dont le profil et la situation personnelle sont extrêmement divers ont en pratique accès à ce compte simple et gratuit.

Pour autant, la mission d'accessibilité bancaire est encadrée par un ensemble d'exigences juridiques, économiques, opérationnelles et sociales. Elles impliquent certaines contraintes : des fonctionnalités essentielles, mais plus limitées que celles d'un compte de paiement, une diversité de documents justificatifs à maîtriser, le dénombrement *a posteriori* et non *a priori* des bénéficiaires, une prévisibilité limitée sur les usages (et donc le nombre de bénéficiaires) et les coûts sur moyenne période.

À cet égard, **les rapporteurs saluent le projet de La Banque Postale qui leur a été exposé, visant à renforcer la qualité du service rendu.** Il s'agit en particulier de développer un « continuum de prestations » afin d'accompagner les bénéficiaires de la mission d'accessibilité bancaire jusqu'à une réelle inclusion sociale.

Ainsi, au-delà du seul support du livret A et en complément de la mission d'accessibilité bancaire et des actions d'accompagnement déjà mises en œuvre, La Banque Postale « envisage plusieurs axes d'amélioration au service des clientèles vulnérables, articulés autour de trois leviers : (i) *l'élargissement des services bancaires*, (ii) *le renforcement de l'accompagnement humain* et (iii) *l'optimisation de la prise en charge des clients*.

3. La nécessaire participation du système bancaire au financement de la mission d'accessibilité bancaire

Les rapporteurs rappellent que La Poste connaît un déficit croissant de cette mission de service public avec une compensation réduite automatiquement par l'État de 5 % par an.

Pour y faire face, les rapporteurs souhaitent faire participer le secteur bancaire à la mission de service public au prorata de l'EBITDA ⁽¹⁾ des banques.

Un tel dispositif instaurerait un mécanisme de rééquilibrage entre, d'une part, les établissements bénéficiant des clients les plus rentables et, d'autre part La Banque Postale – laquelle supporte une clientèle structurellement plus vulnérable et coûteuse, du fait de son plus grand besoin d'accompagnement humain (voir *supra* sur le profil des bénéficiaires).

Les rapporteurs ont certes relevé que le secteur bancaire propose des offres de compte bancaire aux tarifs réduits pour les clients les plus fragiles, mais qui ne peuvent se comparer aux mesures et aux coûts d'accompagnement induits par la mission d'accessibilité bancaire et présentés dans ce rapport. **La contribution demandée au secteur bancaire serait à définir, mais paraît, selon les rapporteurs, pouvoir être une charge très limitée et absorbable.**

Cette contribution permettrait de faire participer le secteur bancaire au financement de cette mission de service public, au-delà des seules obligations légales des banques envers les clients fragiles.

Recommandation n° 28 : Au-delà des seules obligations légales des banques envers les clients fragiles, faire participer le secteur bancaire au financement de la mission d'accessibilité bancaire.

(1) Bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement.

V. PRINCIPALE COMPOSANTE DU DÉFICIT DE LA POSTE, LA MISSION PRESSE REQUIERT UNE RÉFORME PROFONDE QUI IMPLIQUERA UN RÉÉQUILIBRAGE DU MODÈLE ÉCONOMIQUE DES ÉDITEURS

L'essentiel sur la mission de transport et de distribution de la presse

C'est la mission la plus déséquilibrée : son déficit après compensation dépasse 600 millions d'euros par an, soit plus de la moitié du déficit total de La Poste, pour un taux de compensation inférieur à 10 % en 2024, et environ 5 % attendu en 2026. La Poste porte ainsi, à elle seule, le premier régime de soutien à la presse écrite, plus du double de l'ensemble des aides de l'État. En 2024, un exemplaire posté lui coûte 1,24 euro, quand le soutien public moyen par exemplaire n'est que de 0,36 euro. En cause, un modèle à bout de souffle : la presse écrite assume près de 40 % du coût de production de l'information mais ne capte plus que 10 % du marché publicitaire, contre 27,4 % en 2012

A. SOUTIEN ESSENTIEL À LA DIFFUSION DE LA PRESSE ÉCRITE, LA MISSION PRESSE A VU SON ÉQUILIBRE FINANCIER SE DÉGRADER FORTEMENT DEPUIS 2022

1. Le cadre normatif en vigueur répartit la distribution des abonnements de la presse papier entre La Poste et les réseaux privés de porteurs

Les titres de presse, toutes catégories confondues, peuvent faire l'objet d'une distribution selon trois modes : la vente au numéro, c'est-à-dire la vente réalisée chez les marchands de presse ou des supplétifs (boulangerie, supermarché etc.), la vente par abonnement par postage, et la vente par abonnement via des réseaux de portage privés. À ces trois modes de distribution de la presse imprimée s'ajoute la publication numérique.

La **mission de distribution de la presse, confiée à La Poste** au titre du 3^o de l'article 2 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, correspond à la distribution par postage des exemplaires de la presse écrite. Sa finalité consiste, aux termes des articles L.4 et R.1-1-17 du CPCE, à « *favoriser le pluralisme, notamment celui de l'information politique et générale* » par le biais de tarifs préférentiels homologués par les ministres chargés de l'économie et des postes. Elle doit garantir l'existence d'un mode de distribution pour leurs abonnements **sur l'ensemble du territoire, 6 jours sur 7** notamment dans les zones rurales où les réseaux privés de portage n'opèrent pas, à des conditions qui garantissent l'égalité de traitement des usagers grâce à une péréquation tarifaire.

Les conditions et le cadre d'exercice du service universel postal, comme des quatre autres missions de service public sont définies par le **contrat d'entreprise du 26 juin 2023**, liant La Poste et l'État pour la période 2023-2027. Il est complété par un protocole signé le 14 février 2022 par l'État, les organisations représentatives des familles de presse, La Poste et l'ARCEP qui définit le cadre pour le service public de distribution postale de la presse jusqu'en 2026.

La mission constitue également une aide indirecte aux éditeurs de presse en leur garantissant des **conditions tarifaires en moyenne deux fois inférieures à celles réservées aux usagers du service universel postal (SUP)**. Ainsi, une lettre verte pesant moins de 20 grammes est distribuée en trois jours au tarif de 1,52 euro. Un exemplaire de presse de 200 grammes est distribué le jour même ou le lendemain au tarif de 0,64 euro, soit une distribution trois fois plus rapide d'un objet dix fois plus lourd pour un tarif plus de deux fois moins cher. Si la presse se voyait appliquer les tarifications colis, l'expédition du même exemplaire coûterait 5,49 euros, soit près de neuf fois le tarif homologué pour 2026 pour la presse urgente. **Il en résulte un déficit moyen par exemplaire avant compensation de l'État de 1,24 euro par exemplaire en 2024, qui constitue une subvention indirecte à la presse papier presque intégralement supportée par La Poste.**

TARIFS DE LA MISSION PRESSE ET DU SUP SELON LES CATÉGORIES D'OBJETS

(en euros par objet, tarifs arrondis)

Tarifs 2026, publication de 200 grammes, préparation en « liasse facteur »			
Délai de distribution	Tarif mission Presse	Tarif SUP (offre « Publissimo »)	Avantage tarifaire de la mission Presse vs. SUP
J+ 1	0,64	1,47	– 56 %
J+ 2	0,58	1,31	– 56 %
J+ 4	0,50	1,15	– 57 %
J+ 7	0,47	0,86	– 45 %

Source : La Poste.

Le **portage** s'entend du mode de distribution de la presse effectué par l'éditeur, ou toute personne commise à cet effet consistant à livrer, par tous moyens autres que celui du service obligatoire du transport de presse exécuté par La Poste, des exemplaires d'une publication au domicile de l'acheteur qui a souscrit un abonnement payant. Un **réseau de portage** est une personne morale de droit privé dont l'activité consiste à organiser, pour le compte d'un ou plusieurs éditeurs de presse, l'activité de portage de publications. Elle peut être assurée par des salariés (porteurs) ou des travailleurs indépendants (vendeurs colporteurs de presse). Cette activité peut être exercée par un éditeur de presse pour son propre compte.

Le protocole d'accord entre la presse, La Poste et l'État de 2022 affirme que les réseaux de portage participent, au même titre que La Poste, à la mission d'intérêt général de distribution de la presse. Au titre de cette participation, ils bénéficient de soutiens de l'État sous la forme d'exonérations ou de réductions de cotisations sociales ciblées ⁽¹⁾, d'aides directes, à l'instar de l'aide exceptionnelle instaurée en 2023 ou d'aides indirectes comme l'aide à l'exemplaire porté.

(1) Les porteurs et vendeurs-colporteurs de presse bénéficient d'exonérations de cotisations sociales (article 22, loi n° 91-1 du 3 janvier 1991).

2. Les modalités de la mission presse ont été réformées en 2022 afin d'opérer une meilleure répartition de la distribution entre La Poste et les réseaux de portage

a. La baisse des volumes de presse et l'évolution des circuits de distribution de La Poste ont rendu nécessaire un basculement vers le portage pour la presse urgente en zone dense

La mission de service public de transport et de distribution de la presse a fait l'objet de plusieurs protocoles d'accord depuis les années 1980, dont le précédent (« accords Schwartz ») avait été conclu en 2008 pour les années 2009 à 2015. Il avait ensuite été prolongé par l'État après 2015 sans faire l'objet d'une réforme structurelle. **Les modalités de la mission de distribution de la presse avant 2022 différaient de celles actuellement applicables en plusieurs points :**

– les tarifs appliqués à la presse par La Poste comprenaient **trois grilles tarifaires** : une première pour l'ensemble de la presse inscrite auprès de la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), une deuxième plus avantageuse pour la presse quotidienne et hebdomadaire d'information politique et générale (IPG) ⁽¹⁾ et une troisième plus avantageuse encore pour les quotidiens à faibles ressources publicitaires ou de petites annonces (QFRP et QFRPA) ;

– la **trajectoire d'évolution annuelle des tarifs postaux, différente selon les types de publication** (CPPAP, IPG et QFRP/QFRPA), était fixée par les accords Schwartz pour la période 2009-2015 puis par l'État et le contrat d'entreprise.

Le portage faisait également l'objet d'un soutien au travers du fonds d'aide au portage de la presse, les aides étant attribuées individuellement et chaque année aux éditeurs de presse selon des modalités de calcul peu lisibles⁽²⁾.

(1) Les différents titres de presse sont différenciés par la CPPAP entre presse d'information politique générale (IPG) et publications de presse hors IPG qui recouvrent un grand nombre de titres : la presse technique et spécialisée qui permet d'informer plus spécifiquement les professionnels, la presse favorisant la culture scientifique, littéraire ou historique, la presse sportive, la presse associative, les publications paroissiales ou d'anciens combattants, etc.

(2) Décret n° 98-1009 du 6 novembre 1998 relatif au fonds d'aide au portage de la presse.

La certification par la CPPAP

La commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) est une instance indépendante, présidée par un membre du Conseil d'État, associant à parité des représentants des professionnels concernés (entreprises ou agences de presse) et des administrations de l'État. Pour bénéficier du tarif de presse, les journaux et écrits périodiques doivent bénéficier d'un certificat d'inscription délivré par la CCPAP valable pour une durée limitée qui ne peut excéder cinq ans, et renouvelable sur demande expresse (1). L'inscription d'un titre de presse est conditionnée à un certain nombre de prérequis (2) :

- présenter un lien direct avec l'actualité, apprécié au regard de l'objet de la publication et un contenu original composé d'informations ayant fait l'objet d'un traitement à caractère journalistique, notamment dans la recherche, la collecte, la vérification et la mise en forme de ces informations. Le caractère journalistique du traitement de l'information est réputé établi lorsqu'il est réalisé par des journalistes professionnels ;
- avoir un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée : instruction, éducation, information, récréation du public ;
- paraître régulièrement au moins une fois par trimestre sans qu'il puisse y avoir un intervalle supérieur à quatre mois entre deux parutions et faire l'objet d'une vente effective au public ;
- avoir au plus les deux tiers de leur surface consacrés à la publicité, aux annonces classées (sans que ces dernières excèdent la moitié de la surface totale) et aux annonces judiciaires et légales.

Les missions sur la distribution de la presse aux abonnés confiée en avril et novembre 2020 par les ministres en charge de l'économie et de la culture à Emmanuel Giannesini, conseiller maître à la Cour des comptes, ont permis d'identifier **plusieurs limites à ce régime qui ont conduit à la réforme de 2022** :

– d'une part, les évolutions structurelles liées au développement du numérique depuis la fin des années 2000 n'ont pas permis d'atteindre l'équilibre économique prévu par les accords de 2008. Malgré les gains d'efficacité et les économies induites pour La Poste, **l'augmentation du coût de la distribution par exemplaire entre 2008 et 2020** et la diminution du montant compensé par l'État à La Poste ont empêché que le déficit net de la mission soit entièrement résorbé ;

– d'autre part, les réorganisations de La Poste ont provoqué une **baisse de la qualité de service** (retards, livraisons en après-midi), peu compatible avec les attentes des lecteurs de presse quotidienne et hebdomadaire.

(1) Cette inscription leur permet également de bénéficier des autres avantages du régime économique de la presse : TVA au taux de 2,1 % sur les ventes au numéro et sur les abonnements, exonération de taxe professionnelle sur la part de chiffre d'affaires relevant de l'activité d'édition de presse, accès aux principales aides directes gérées par la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) notamment l'aide au portage et au postage pour les titres de presse d'information politique générale et les quotidiens sportifs.

(2) Article D. 18 du CPCE.

Un **basculement vers le portage**, qui assure environ 80 % des abonnements individuels de la presse IPG et offre une alternative qualitative pour la distribution de la presse quotidienne et hebdomadaire, a donc été considéré comme nécessaire. Il aurait permis une réduction des coûts supportés par La Poste du fait de la distribution de la presse et devait offrir une meilleure qualité de service aux abonnés. Ce projet devait résoudre **plusieurs difficultés**. Les réseaux de porteurs ne faisaient ainsi pas l'objet d'une régulation assurant leur ouverture aux titres de presse tiers à ceux auxquels ils étaient adossés selon des principes garantissant l'égalité de traitement entre les titres de presse. Par ailleurs, le soutien public à la distribution de la presse aux abonnés, *via* les tarifs postaux et le fonds d'aide au portage de la presse était peu lisible et ne permettait pas la bascule des volumes urgents vers le portage, malgré les réformes successives de ce dernier dispositif.

b. La réforme de 2022 organisait un système de tarifs et d'aides pour favoriser une meilleure répartition des flux entre postage et portage

- i. La mise en place d'un tarif presse unique préférentiel pour la distribution par La Poste

À l'issue du protocole de 2022, les tarifs réglementés de presse ont tout d'abord été **unifiés et alignés sur une seule grille tarifaire de service public** : le tarif « CPPAP » qui était le tarif le plus élevé des barèmes préférentiels de presse. Les tarifs très préférentiels dont bénéficiaient les journaux et magazines d'information politique et générale ainsi que les quotidiens à faibles ressources de publicité ou de petites annonces, soit environ 400 quotidiens et hebdomadaires, ont par conséquent été supprimés.

Un **second régime dérogatoire**, aux conditions tarifaires moins favorables, existe pour les publications éditées par les organisations syndicales représentatives de salariés, d'anciens combattants, politiques, mutualistes, d'organismes à but non lucratifs ou les journaux scolaires, selon des conditions similaires ⁽¹⁾.

- ii. La mise en place d'une aide à l'exemplaire pour le portage ou le postage des titres d'information politique et générale et des quotidiens sportifs

Pour neutraliser le surcoût engendré par le passage au tarif « CPPAP » pour les publications qui bénéficiaient auparavant d'un tarif plus favorable, une **aide à l'exemplaire versée à l'éditeur par l'État** a été instituée par un décret du 24 février 2023 ⁽²⁾ **au profit des titres d'information politique et générale (IPG)** et des quotidiens qui apportent régulièrement des informations et des commentaires sur l'actualité de l'ensemble des disciplines sportives. Cette aide, versée à l'éditeur, répond à un double barème selon le mode de distribution retenu, avec d'un côté une **aide au postage** permettant de neutraliser le surcoût engendré par le passage au tarif

(1) Article D. 19 du CPCE.

(2) Décret n° 2023-132 du 24 février 2023 instituant une aide à l'exemplaire pour les titres de presse postés ou portés. Le décret remplace également la grille tarifaire existante et abroge le fonds d'aide au portage de la presse.

« CPPAP » et de l'autre une **aide au portage**. L'équilibre entre les deux barèmes était censé être calibré pour inciter la presse urgente à basculer sur le portage. Cette aide, qui remplace les tarifs postaux des publications IPG et QFRP/QFRPA ainsi que le fonds d'aide au portage de la presse, se voulait plus lisible. Son montant est aisément calculable en multipliant le nombre d'exemplaires distribués par un montant unitaire dépendant du type de publication concerné.

Afin de garantir l'absence de discrimination des publications de presse par les réseaux de portage, ces derniers ont signé des **conventions avec la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)**. Les réseaux se sont engagés à formuler des propositions commerciales à des tarifs comparables à ceux proposés pour les différents éditeurs en fonction des coûts supportés. Un médiateur du portage chargé d'une mission de conciliation préalable en cas de litige relatif à l'accès aux prestations d'un réseau de portage entre une entreprise éditrice d'une publication de presse et un réseau de portage a été institué ⁽¹⁾. Au 1^{er} septembre 2025, le médiateur du portage n'avait fait l'objet que d'une saisine, qui n'a pas démontré de discrimination.

3. La réforme de 2022 n'est pas parvenue à atteindre ses objectifs, laissant La Poste assumer un déficit insoutenable

a. En ne compensant pas la mission de distribution de la presse, l'État a transféré à La Poste une part prédominante de la charge des régimes d'aide aux éditeurs

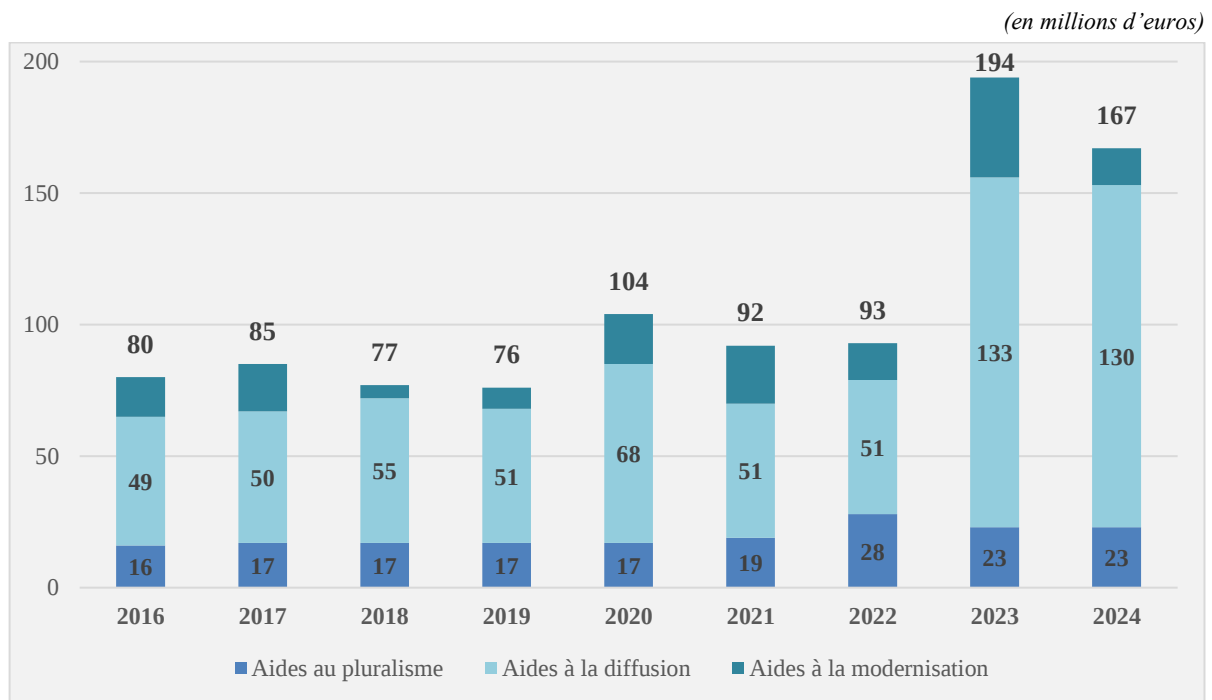
- i. La mission presse occupe une part prédominante dans le régime des aides à la presse

L'ensemble des aides directes et indirectes à destination de la presse écrite s'élevait à environ 167 millions d'euros en exécution pour 2024, auxquels s'ajoutaient environ 125 millions d'euros de dépenses fiscales ⁽²⁾, soit un total d'environ **292 millions d'euros**. Sur ce total, les aides au portage versées aux éditeurs s'élevaient à 70,1 millions d'euros et les aides au portage à 32,8 millions d'euros.

(1) Décret n° 2022-440 du 28 mars 2022 instituant un médiateur du portage de la presse. M. Jean-Pierre Roger a été nommé médiateur du portage de presse par un arrêté du 21 février 2023 portant nomination du médiateur du portage de la presse.

(2) Ce montant intègre les dépenses fiscales au profit de la presse mentionnées par le programme 180 Presse et Médias, à l'exclusion des dépenses fiscales inférieures à 1 million d'euros. Il correspond essentiellement au taux de TVA de 2,1 % applicable aux publications de presse, estimé à 119 millions d'euros en 2024.

AIDE DE L'ÉTAT AUX TITRES DE PRESSE 2016-2024



Source : Étude sur le modèle économique de l'information en France, ARCOM/DGMIC, janvier 2026.

Sur la même année, le **déficit de la mission presse**, après compensation de l'État, **s'élevait à 593 millions d'euros dont La Poste assumait la charge**. La mission presse participe donc, au travers de ses tarifs privilégiés, à soutenir les éditeurs de presse à **hauteur de plus du double du montant de toutes les aides et dépenses fiscales de l'État aux éditeurs**.

À titre d'illustration, en intégrant l'ensemble des aides directes et indirectes dont bénéficie la presse écrite, tous formats confondus (numérique, papier posté ou porté, vente au numéro), **la presse bénéficiait en moyenne d'un soutien à hauteur de 0,38 euro par exemplaire en 2024 ⁽¹⁾**. La presse postée représentait en revanche un coût nettement supérieur, avec 1,24 euro de coût net au seul titre de la mission presse.

(1) En prenant en compte l'ensemble des formats de distribution de la presse, presse papier et numérique, soit un total de 2 421 millions d'exemplaires en 2024, ainsi que l'ensemble des aides directes et indirectes (déficit total de la mission presse, dépenses fiscales) versées à la presse. Le total de 928 millions d'euros s'éloigne notamment des calculs de l'IGF dans sa revue de dépenses Les aides aux entreprises de 2024 qui aboutit à 400 millions d'euros de soutien total à la presse. Il intègre en effet l'ensemble du déficit de la mission presse, et non la seule compensation de l'État, et le coût du taux réduit de TVA pour l'ensemble des administrations publiques, sécurité sociale et collectivités territoriales comprises.

Les aides à la presse écrite : un soutien global de 928 millions d’euros par an

En 2024, le ministère de la Culture a versé 23 millions d’euros à 375 titres dans le cadre des **aides au pluralisme**. Ces aides visent à garantir la diversité des médias, essentielle à un paysage médiatique libre et indépendant, constitué d’opinions et d’idées diverses. Les aides au pluralisme sont multiples, car versées selon les catégories de titres de presse (quotidien national, titre régional ou départemental...). Elles ont toutefois essentiellement pour but de compléter les ressources des titres de presse qui ne disposent pas de recettes publicitaires suffisantes de sorte que la dépendance aux marchés publicitaires ne détermine pas les idées qui auront vocation à s’exprimer dans le débat public.

Les **aides au transport et à la diffusion**, d’un montant global de 130 millions d’euros en 2024, permettent de réduire le prix de vente final des publications ainsi que de favoriser la plus large diffusion des titres et donc des courants de pensée et d’opinion qu’ils véhiculent. Elles comprennent l’aide à la distribution de la presse quotidienne nationale d’information politique et générale et l’aide à l’exemplaire pour les titres de presse postés ou portés.

Les **aides à la modernisation et l’investissement** comprennent le fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP), qui cofinance ainsi des projets qui visent à répondre aux défis de la transition numérique et écologique grâce à l’innovation technique, par exemple en matière de développement de l’intelligence artificielle, pour un budget de 14 millions d’euros en 2024. Elles soutiennent également la présence de pont de vente de la presse (kiosque, maison de la presse...) pour environ 3 millions d’euros en 2024.

À ces aides directes s’ajoutent des **dépenses fiscales**, qui correspondent essentiellement au taux de TVA dit « super réduit » de 2,1 % dont le ministère des finances estime la dépense fiscale afférente à 119 millions d’euros en 2024 ⁽¹⁾. Des exonérations évaluées à quelques millions d’euros viennent compléter ce cadre fiscal favorable ⁽²⁾.

- ii. Un soutien indirect aux éditeurs de presse, notamment d’information politique générale, financé par La Poste en raison de la sous-compensation chronique par l’État

Le **déficit de la mission presse** est historiquement la principale composante du déficit des missions de service public de La Poste. Sur la **période 2009-2025**, au fil des décisions de l’État, la compensation est passée de 232 millions d’euros en 2008 à 43 millions d’euros en 2024, laissant La Poste assumer la quasi-intégralité des charges de ce service public.

(1) Ce montant correspond à la dépense fiscale totale relative à la TVA à taux super réduit par rapport au taux réduit de 5,5 %. Il est supérieur à celui indiqué en annexe du projet de loi de finances et qui correspond à la dépense fiscale restant à la charge de l’État après transferts aux collectivités territoriales et aux administrations de sécurité sociale.

(2) Exonération en faveur des entreprises dont les établissements vendent au public des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits à la commission du réseau de la diffusion de la presse et revêtent la qualité de diffuseurs de presse spécialistes estimée à 5 millions d’euros en 2024, et exonération de cotisation sur la valeur ajoutée en faveur des entreprises dont les établissements vendent au public des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits à la commission du réseau de la diffusion de la presse et revêtent la qualité de diffuseurs de presse spécialistes estimée à 1 million d’euros notamment.

Si le mode de calcul par l'ARCEP ⁽¹⁾ du coût net de la mission ne permet de compenser qu'une partie du coût réel de la mission presse que supporte La Poste, le reste du déficit relevant du service universel postal, l'article 8 de la loi postale ⁽²⁾ prévoit que soit garantie « [...] *une juste rémunération des prestations de service public qu'assure La Poste, notamment des prestations de transport et de distribution de la presse* » ⁽³⁾. Or, il s'agit désormais de la mission de service public la moins bien compensée, avec un taux de compensation inférieur à 10 % en 2024, et qui sera sans doute plus proche de 5 % en 2026 en contradiction avec les termes du contrat d'entreprise ⁽⁴⁾.

DÉFICIT DE LA MISSION TRANSPORT ET DISTRIBUTION DE LA PRESSE (2013-2024)

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Déficits annuels en coûts attribuables	- 524	- 507	- 462	- 485	- 373	- 287	- 290	- 343	- 347	- 338	- 506	- 636	-	-
Compensations annuelles	217	150	130	119	121	112	104	96	88	84	40	43	38,5	24,2
Déficit net supporté par La Poste après compensation	- 307	- 357	- 332	- 366	- 252	- 175	- 186	- 247	- 259	- 254	- 466	- 593	-	-
Taux de compensation	41 %	30 %	28 %	25 %	32 %	39 %	36 %	28 %	25 %	25 %	8 %	7 %	-	-

Source : Documents transmis aux rapporteurs par La Poste.

Les coûts associés aux **tarifs postaux préférentiels** sont essentiellement attribuables à la presse IPG en raison des volumes et surtout de l'urgence qui lui sont associés. **À l'inverse, la presse dite CPPAP hors IPG** (presse spécialisée et professionnelle, historique, sportive, etc.) **représente un coût limité pour La Poste**, tant en raison de ses faibles volumes que de ses modalités de distribution. En effet, seule la presse agricole est principalement diffusée en J+ 1 et J+ 2, le reste de la presse d'information spécialisée et professionnelle, soit 90 % des titres, étant diffusée en J+ 4 et J+ 7.

Si la mission presse est accessible à la totalité des titres agréés par la CPPAP, l'analyse du compte de la mission montre une **forte concentration du déficit sur une dizaine de titres et de groupes de presse**. Elle constitue une aide

(1) Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.

(2) Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et à France Télécom.

(3) Le mode du calcul du coût net de la mission par l'ARCEP ne tient compte que du déficit résultant de la différence entre les tarifs pratiqués par le SUP et la mission presse, plus favorable, et non du déficit résultant de l'absence de tarifs permettant l'équilibre économique de la mission. Le reste du déficit assumé par La Poste est imputé au SUP. Ainsi, sur les 664 millions d'euros de déficit avant compensation en 2024, le coût net de la mission, maximum compensable par l'État, s'élevait à 164 millions d'euros.

(4) Alors que le contrat d'entreprise prévoit une compensation de 32,2 millions d'euros en 2026, 24,2 millions d'euros ont été ouverts en LFI 2026.

significative pour le secteur : elle représente 7 % à 8 % du chiffre d'affaires global du secteur de la presse, abonnements et recettes publicitaires compris, près de la moitié des recettes des abonnements postés des éditeurs, évalué à 1 milliard d'euros, et deux-tiers de leurs coûts totaux de papier et d'impression.

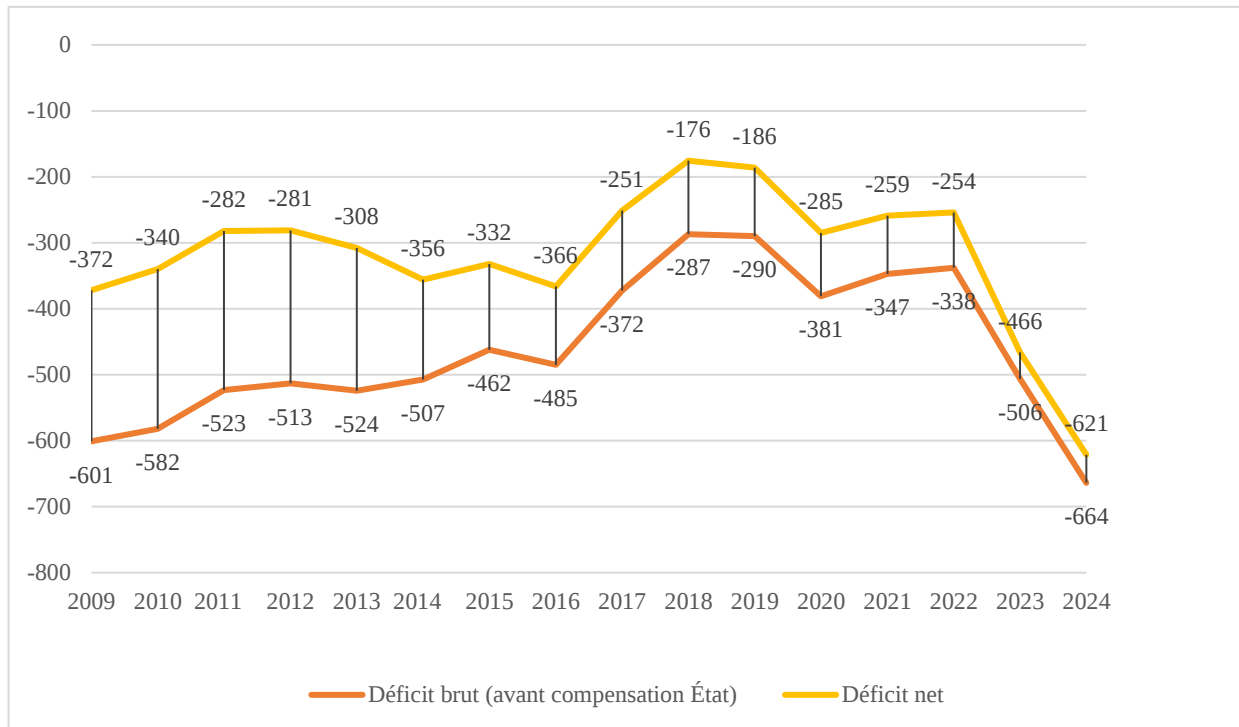
Si ces données montrent **l'importance de la mission presse pour les éditeurs, notamment pour les grands titres de presse IPG, les rapporteurs constatent que ces sous-financements chroniques ont permis à l'État de transférer à La Poste la charge de plus des deux tiers des soutiens directs et indirects aux éditeurs de presse.**

b. Malgré l'application du protocole, un déficit qui cesse d'être maîtrisé à partir de 2022 en raison de la forte hausse du coût de distribution de la presse urgente

i. L'explosion du déficit de La Poste par rapport aux anticipations du protocole de 2022

Entre 2013 et 2024, le déficit non compensé cumulé supporté par La Poste au titre de la mission presse représente une charge de 3,8 milliards d'euros pour le groupe. Toutefois, ce déficit avait connu une baisse significative jusqu'en 2022, justifiant une baisse de la compensation versée par l'État. Lorsque le déficit du compte presse s'est fortement accru à partir de 2023, la compensation n'a toutefois pas été réajustée, laissant La Poste assumer un déficit en hausse constante.

Cette forte baisse des charges de la mission presse sur la période 2013-2022 résulte essentiellement des protocoles successifs signés entre La Poste et les éditeurs de presse. Ils ont conduit à un doublement des tarifs payés par les éditeurs, soit une évolution nettement supérieure à l'inflation mais nettement inférieure aux coûts réels de la mission. Cette hausse tarifaire a permis une résorption progressive du déficit de La Poste de 307 millions d'euros en 2013 à 254 millions d'euros en 2022, malgré la forte baisse de la compensation de l'État.

DÉFICIT DU COMPTE PRESSE DE LA POSTE (2009-2024)*(en millions d'euros)*

Source : La Poste.

Toutefois, **à partir de 2023, le déficit supporté par La Poste au titre de la mission presse double en l'espace de deux ans, alors même que la compensation versée par l'État a baissé de 81,6 % depuis 2013.** Pourtant, toutes choses égales par ailleurs, l'alignement des tarifs de postage sur le tarif CPPAP, soit le plus élevé des tarifs pratiqués par La Poste avant 2022, a mécaniquement accru le chiffre d'affaires perçu par La Poste et par conséquent participé à réduire le déficit du compte presse. Toutefois, dans le même temps, les hypothèses fondatrices de l'accord ne se sont pas réalisées, entraînant un fort décalage entre les prévisions et les réalisations.

L'évolution du déficit du compte presse de La Poste montre ainsi une rupture de tendance en 2023. Le déficit de la mission presse, prévu à – 191 millions d'euros, s'établit alors finalement à – 506 millions d'euros avant compensation publique. De la même façon, en 2024, alors que le protocole d'accord prévoyait une nouvelle diminution du déficit de la presse, qui devait s'établir à – 172 millions d'euros, ce dernier s'est encore dégradé pour atteindre – 636 millions d'euros.

ÉCART ENTRE LA PRÉVISION DU PROTOCOLE DE 2022 ET LA RÉALISATION (2020-2024)

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023	2024
Trajectoire fondant l'accord	–	–	–	– 192	– 172
Réalisation (déficit net après contribution de l'État)	– 248	– 259	– 254	– 466	– 621
Écart prévision réalisation	–	–	–	274	449

Source : Bilan intermédiaire du protocole d'accord de 2022.

Ce doublement du déficit ne tient que de façon minoritaire à l'inflation subie par La Poste, qui n'a pas pu être répercutée sur les tarifs postaux de distribution de la presse du fait du plafonnement de leur hausse à 2 %. **Les facteurs principaux de l'aggravation du déficit sont liés au maintien des flux de presse urgents à La Poste, contrairement aux prévisions du protocole de 2022, ainsi qu'à un coût nettement plus élevé qu'anticipé du fait de la fin de la mutualisation avec le courrier urgent. Cette situation appelle une réforme profonde du modèle de distribution de la presse, afin de transférer l'essentiel de la distribution aux réseaux de portage en zone dense.**

- i. Une inflation non anticipée à l'origine d'une réorientation des flux urgents vers La Poste contrairement aux prévisions du protocole de 2022

Les flux de presse confiés à La Poste ont tout d'abord été plus importants que prévu du fait de la forte hausse des prix du portage induite par l'inflation, alors même que les tarifs postaux demeuraient relativement stables. Cela a notamment été le cas des flux urgents, qui n'ont pas diminué, contrairement aux objectifs de la réforme.

L'encadrement de l'évolution annuelle des tarifs postaux avait en effet été construit sur l'hypothèse d'une inflation très faible, à un niveau similaire à la tendance des années 2010. Sur la base de ce scénario, elle devait permettre un transfert des volumes de presse urgente vers le portage, qui aurait permis à La Poste de poursuivre les efforts d'adaptation de son organisation à la baisse générale des volumes, ces optimisations étant favorables à l'équilibre économique de la mission de service public.

L'inflation observée en 2022 (+ 5,2 %) et en 2023 (+ 4,9 %) ⁽¹⁾, qui n'avait pas été anticipée lors de la signature de l'accord en février 2022, a conduit à une augmentation rapide des coûts de carburant et du SMIC contraignant les réseaux de portage à augmenter leurs tarifs (+ 7,5 % entre 2022 et 2023). Dans le même temps, l'évolution annuelle des tarifs postaux de la presse était désormais plafonnée à + 2 %. Le signal-prix attendu par la réforme a ainsi été inversé, le choix du portage devenant artificiellement beaucoup plus compétitif que le portage pour les éditeurs de presse.

(1) L'essentiel sur l'inflation, INSEE, mars 2026.

La DGMIC relève que les données récoltées auprès de La Poste et des éditeurs de presse pour les années 2022 et 2023 font apparaître un coût unitaire moyen supérieur avant aide mais inférieur après aide pour le postage.

- ii. La fin de la distribution du courrier à J+ 1 a conduit à une explosion du coût unitaire de distribution de la presse urgente pour La Poste

Ces flux de presse plus denses qu’anticipés ont par ailleurs été plus coûteux par exemplaire distribué. En effet, pour distribuer les titres de presse, La Poste associe les moyens d’une organisation dédiée, qui permet notamment la diffusion chaque jour sur tout le territoire des exemplaires déposés en Île-de-France, et une organisation mutualisée, les 40 000 tournées de facteurs emportant chaque matin toute la presse à distribuer pour la remettre aux abonnés. La diffusion postale de la presse profite pleinement de ce modèle mutualisé qui lui permet de réaliser d’importantes économies d’échelle. Les quelque 510 millions d’objets de la mission presse sont diffusés par La Poste sur l’ensemble du territoire grâce à un réseau national dont les coûts sont partagés avec plus de 6 milliards d’autres objets, courrier et colis, et plus de 12 milliards d’objets en tenant compte des imprimés publicitaires. Toutefois, ce modèle mutualisé a été affecté par les évolutions du service universel postal.

Dans un contexte de baisse structurelle des volumes globaux de courrier, le coût unitaire de distribution de la presse, comme celui des autres produits, a crû tendanciellement. Cette hausse provient essentiellement des **coûts du dernier kilomètre** qui concentrent la charge financière pour La Poste, ceux-ci variant en fonction du caractère urgent ou non du produit distribué. Les titres de presse réceptionnés par La Poste sont en effet généralement déjà préparés, limitant les coûts de préparation pour le groupe.

Pour la presse non urgente, la croissance de ces coûts a été limitée à compter de 2024 par une amélioration du pilotage des flux alignés sur la distribution du courrier, désormais devenu par principe non urgent également. En revanche, s’agissant de la **presse urgente**, notamment la presse quotidienne, qui doit être distribuée le jour même de son dépôt ou le lendemain, il en va différemment.

La Poste a en effet supprimé son timbre rouge historique qui permettait une distribution à J+ 1 du courrier. Elle a également opéré un passage de la Lettre verte de l’urgent (J+2) au non-urgent (J+3), qui a permis de réduire considérablement les flux de courriers urgents et les coûts associés. La distribution urgente a ainsi vu ses volumes se réduire alors que la presse urgente contraignait La Poste à maintenir son réseau de distribution à J+ 1. Ainsi, le nombre d’objets urgents distribués par La Poste en tournées mutualisées est passé de 2 007 millions en 2022 à 602 millions en 2023 et 512 millions en 2024. Dans le même temps, la part de la presse urgente dans les flux urgents **a crû de 15 % de la presse distribuée en 2022 à 53 % en 2024, sans plus pouvoir bénéficier des économies associées au réseau mutualisé.** Elle représente désormais 50 % des flux urgents, le colis représentant

l'autre partie des flux urgents. L'exigence de rapidité et de fréquence représente un coût important qui se répartit sur un nombre d'objets de plus en plus faible.

PART DES OBJETS URGENTS ET NON URGENTS DANS LE TRAFIC DE LA PRESSE EN 2024

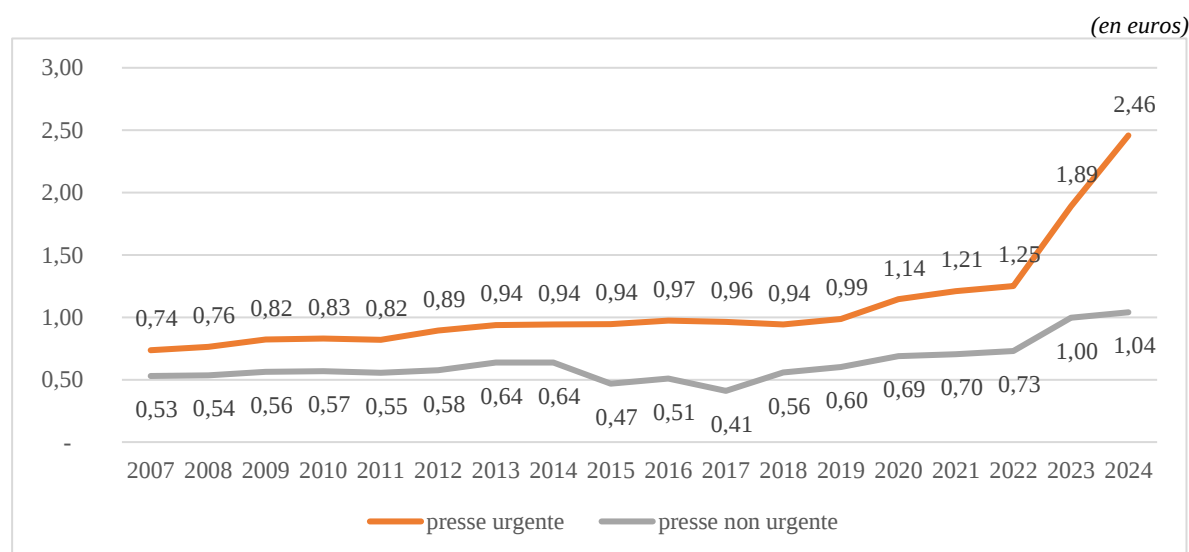
Niveau d'urgence	Type de presse	Trafic 2024 (en nombre d'exemplaires)	Trafic 2024 (en %)
Urgent J+1	Presse IPG	205 058 868	40 %
	CPPAP	25 448 351	5 %
Urgent J+2	Presse IPG	30 654 835	6 %
	CPPAP	10 247 690	2 %
Non urgent J+4	CPPAP	124 461 147	24 %
Économique J+7	CPPAP	117 455 642	23 %

Source : La Poste.

Mécaniquement, cette baisse du nombre d'objets distribués a eu une double conséquence pour le déficit de la mission presse. Tout d'abord, le coût unitaire par objet urgent a fortement augmenté. En 2024, avant compensation, La Poste supportait 1,85 euro de déficit par exemplaire posté pour la presse urgente, et 0,55 euro de déficit par exemplaire posté pour la presse non urgente. Ensuite, les flux urgents étant composés essentiellement de titres de presse, et non plus de courrier, ces titres supportent désormais une part plus grande des coûts fixes de la distribution urgente. Par conséquent, **sur les 636 millions d'euros de déficit supportés par La Poste en 2024** avant compensation au titre de la mission presse, **502 millions d'euros** résultaient de la seule presse urgente.

Les rapporteurs constatent donc la part considérable qu'occupe désormais la presse urgente dans le déficit de la mission presse.

ÉVOLUTION DES COÛTS UNITAIRES DE DISTRIBUTION DE LA PRESSE



Source : La Poste.

i. Un rééquilibrage partiel du signal prix à partir de 2024 qui ne permettra pas de résorber le déficit de La Poste

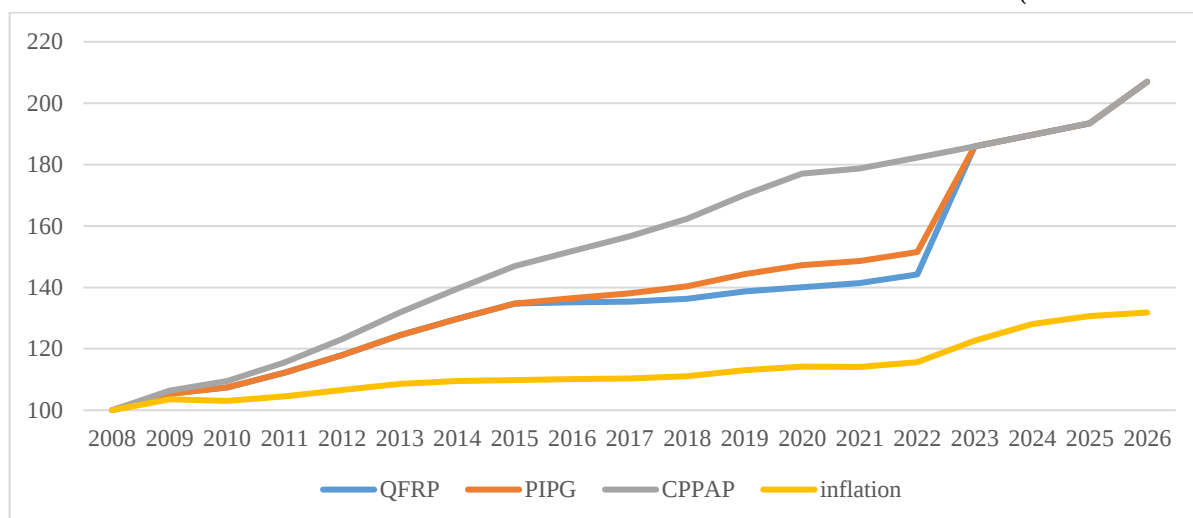
À partir du 1^{er} janvier 2024, dans le but d'encourager le transfert d'une partie de la distribution postale vers le portage, **le montant unitaire de l'aide à l'exemplaire pour les titres postés a diminué de 15 %**. Cette réduction n'a été appliquée que pour les titres de presse postés en zone urbaine, où la bascule vers le portage devrait être la plus aisée. À l'inverse, elle n'a pas concerné les publications distribuées dans les communes rurales où il n'existe pas d'alternative à la distribution postale. Par ailleurs, pour éviter l'effondrement économique des réseaux de porteurs désormais non compétitifs, une aide temporaire pour les réseaux de portage a été instituée pour les années 2023 et 2024 ⁽¹⁾.

Toutefois, au vu de la forte hausse du déficit supporté par La Poste, La Poste a demandé un réexamen du protocole 2022-2026 conclu avec l'État et les éditeurs de presse dans le cadre de la clause de revoyure prévue par le protocole et ouverte par le Gouvernement début 2025. Le plafonnement des tarifs postaux a alors été supprimé. **Les tarifs postaux de la presse ont ainsi augmenté de 7 % au 1^{er} janvier 2026**. Cette augmentation revient à appliquer des tarifs postaux en 2026 tels qu'ils l'auraient été s'ils avaient évolué au niveau de l'inflation depuis 2022. Cette mesure a permis de corriger partiellement le signal-prix entre le postage et le portage, afin de favoriser l'atteinte de l'objectif de bascule des volumes recherché par le protocole d'accord de 2022. **Les rapporteurs relèvent toutefois que cette mesure ne mettra pas fin au déficit de la mission presse**, les tarifs postaux de la presse devant être multipliés par trois pour couvrir, toutes choses égales par ailleurs, les coûts supportés par La Poste. **Une tarification au coût réel du postage de la presse rendrait en revanche le portage très compétitif.**

(1) Décret n° 2024-220 du 13 mars 2024 instituant une aide temporaire aux réseaux de portage de la presse.

ÉVOLUTION DES TARIFS POSTAUX DE LA PRESSE IPG (2008-2026)

(base 100 en 2008)



Source : La Poste.

ii. Un déficit de la mission presse contesté par les éditeurs de presse

La méthode de calcul du déficit de la mission presse fait l'objet de fortes contestations de la part des éditeurs de presse. Si la charge finale des missions de service public pour La Poste n'est pas remise en cause, les éditeurs estiment que la mission de distribution de la presse intégrerait une part des coûts du service universel postal. Il en résulterait une focalisation sur l'enjeu budgétaire de la distribution de la presse, nourrissant les propositions de suppression de cette mission de service public.

Le calcul du déficit de la mission presse, et la méthode d'allocation des coûts associés à cette mission, sont définis par la comptabilité réglementaire établie par l'ARCEP dans les décisions n° 2008-0165 et n° 2024-0676 ⁽¹⁾. L'application de la méthode du coût net à la mission presse conduit à élaborer un scénario contrefactuel dans lequel La Poste ne serait plus chargée de sa mission presse, mais disposerait toujours de sa mission de service universel postal qui proposerait notamment une offre à destination des éditeurs de presse. **Le coût net de la mission de transport et de distribution de la presse calculé par l'ARCEP à partir de ce scénario contrefactuel** correspond au montant maximum pouvant être compensé à La Poste par l'État pour être conforme au droit de l'Union européenne au titre de cette mission. Il s'établit à 146 millions d'euros en 2023 ⁽²⁾ et à 164 millions d'euros en 2024 ⁽³⁾.

(1) L'article L. 5-2 du CPCE modifié par l'ordonnance n° 2021-650 du 26 mai 2021 dispose que l'ARCEP « [é]value le coût net de la mission de service public de transport et de distribution de la presse par voie postale dont est chargé le prestataire du service universel ».

(2) Décision n° 2024-1966 de l'ARCEP.

(3) Décision n° 2025-2182 de l'ARCEP.

Ce coût net est toutefois bien inférieur au déficit attribué à la mission presse par La Poste qui vise à faire apparaître l'ensemble des coûts qu'elle supporte au titre de cette mission. Le montant du déficit de la mission presse, 506 millions d'euros en 2023 et 621 millions d'euros en 2024, est en effet calculé **en soustrayant l'ensemble des charges attribuables aux publications de presse** distribuées par le biais de la mission de service public de transport et de distribution de la presse **au chiffre d'affaires réalisé par La Poste sur ces mêmes publications**. Il intègre donc deux variables :

– **le déficit dû au manque à gagner de La Poste** du fait des tarifs applicables à la presse par rapport à l'application des tarifs du service universel. La Poste se rapproche ici de la méthode de calcul de l'ARCEP **en définissant un « manque-à-gagner »** entre la tarification du service public de distribution de la presse et celle du service universel postal, évalué à 180 millions d'euros en 2023 et 2024 ;

– **le manque à gagner de La Poste du fait de la différence** entre les tarifs du service universel et un tarif permettant un équilibre économique.

Les éditeurs contestent cette méthode d'évaluation de la mission presse. Ils estiment en effet que **le niveau du déficit de la mission presse devrait être équivalent au coût net de la mission de transport et de distribution de la presse calculé par l'ARCEP ou au manque à gagner du fait des tarifs applicables à la presse. Le manque à gagner calculé par rapport à un tarif permettant un équilibre économique** devrait, pour sa part, être intégré au déficit de la mission de service universel postal. La méthode de calcul de La Poste aurait pour conséquence de faire peser les conséquences de la nouvelle gamme de tarifs du courrier sur la mission presse indépendamment de toute hausse des coûts attribuable aux éditeurs.

Si la DGMIC rejoint les éditeurs dans l'idée que la méthode du coût net de la mission de service public correspond sans doute mieux à la charge que représente sur le plan comptable *stricto sensu* la mission pour La Poste, les rapporteurs considèrent pour leur part que **la méthode de calcul de La Poste** ⁽¹⁾ fait apparaître le coût réel de la distribution de la presse pour le groupe. C'est par conséquent, selon les rapporteurs, ce déficit qui **devrait constituer le point de départ pour une réflexion sur une réforme de la mission presse**.

Par ailleurs, les éditeurs rejettent le principe selon lequel les volumes de la presse non urgente seraient déficitaires pour La Poste. En effet, selon eux, ces volumes peuvent aisément s'intégrer aux tournées de courriers (J+ 3 et plus) et de colis et permettent à La Poste de maintenir des flux suffisants pour amortir ses coûts fixes. Si ces observations sont pertinentes, les rapporteurs relèvent qu'il n'en demeure pas moins que la suppression de la mission presse dans certaines zones ou de façon complète générerait pour La Poste des économies substantielles, même s'il

(1) La méthode de calcul de La Poste répond aux principes définis par l'ARCEP en application de la loi.

convient de relever que cette suppression interviendrait au détriment de la bonne diffusion de l'information en France (*voir les scénarios développés infra*).

c. Le développement du portage en zone dense est freiné par un cloisonnement des réseaux, des difficultés de recrutement et un signal-prix artificiellement défavorable

i. Le constat : un postage essentiellement composé de flux urgents en zone dense qui concurrence le portage

En 2024, les ventes par abonnement représentaient près du double des ventes au numéro. On comptait **1,1 milliard d'exemplaires vendus par abonnement** contre **436 millions au numéro**. Sur ce total, **547 millions** d'exemplaires ont transité par les réseaux de portage et **542 millions** d'exemplaires par La Poste.

RÉPARTITION DES VOLUMES DE PRESSE PAR MODE DE DIFFUSION EN 2025

(en millions d'exemplaires)

	Abonnements postaux *	Abonnements portés **	Ventes au numéro ***	Abonnements numériques ****	Total
Presse quotidienne régionale et départementale (PQRD)	74	450	178	222	924
% de la PQRD pour chaque mode de diffusion	8 %	48,7 %	19,3 %	24 %	100 %
Presse du 7e jour	3	45	42	51	142
% de la presse du 7e jour pour chaque mode de diffusion	2,1 %	31,7 %	29,6 %	35,9 %	100 %
Presse Hebdomadaire Régionale (PHR)	22	4	19	4	49
% de la PHR pour chaque mode de diffusion	44,9 %	8,2 %	38,8 %	8,2 %	100 %
Hebdomadaires IPG nationaux	70	5	16	43	135
% des hebdomadaires IPG nationaux pour chaque mode de diffusion	51,9 %	3,7 %	11,9 %	31,9 %	100 %
Presse quotidienne nationale (PQN)	47	27	41	386	500
% de la PQN pour chaque mode de diffusion	9,4 %	5,4 %	8,2 %	77,2 %	100 %
Presse magazine grand public	206	16	140	102	463
% de la presse magazine grand public pour chaque mode de diffusion	44,5 %	3,5 %	30,2 %	22 %	100 %
Presse spécialisée technique et professionnelle	28	<1	<1	7	35
% de la PSTE pour chaque mode de diffusion	80 %	0 %	0 %	20 %	100 %
Presse associative	30	<1	<1	<1	30
% de la presse associative pour chaque mode de diffusion	100 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Autre presse (régime dérogatoire)	61	<1	<1	<1	61
% de la presse régime dérogatoire pour chaque mode de diffusion	100 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Ensemble	542	547	436	813	2 339
% toute presse pour chaque mode de diffusion	23 %	23 %	19 %	35 %	100 %

* Les chiffres de diffusion postée sont issus des données comptables de La Poste et couvrent les trois catégories d'offres : MSP presse, SUP et offre de droit commun. Ils couvrent l'ensemble des volumes de presse distribués par La Poste en 2025 (périmètre de plus de 5 000 titres de presse identifiés). Les volumes de diffusion renvoient au nombre d'envois postaux de presse traités au cours de l'année civile. Lorsque plusieurs parutions sont regroupées sous un même objet postal, elles sont comptées pour un seul et même objet. Les données de trafic sont structurées à partir de la nomenclature de la CPPAP.

** La diffusion portée est extraite de la base de données de l'ACPM. L'assiette, bien que restreinte à quelque 500 titres (moins de 10 % des publications inscrites à la CPPAP), regroupe la majorité des quotidiens français ainsi que les principaux titres de la presse magazine. Elle constitue une base d'analyse permettant de suivre avec une précision la distribution par portage qui concerne moins de 250 publications. Les données ont fait l'objet d'un retraitement pour éviter de compter en double certaines parutions, notamment les suppléments de la presse quotidienne qui sont à la fois comptabilisés avec les journaux dont ils constituent le complément et dans l'univers de la presse magazine.

*** À l'exception de la presse spécialisée technique et professionnelle dont les données de vente au numéro ont été extrapolées à partir de la dernière étude de la DGMIC qui constitue la base statistique la plus exhaustive pour cette catégorie de presse, les données de vente au numéro sont issues de l'ACPM qui regroupe les principaux titres vendus au numéro.

**** Les données relatives à la diffusion numérique sont également extraites de la base de données de l'ACPM qui constitue à ce jour la seule source de référence pour ce mode de diffusion.

Source : DGMIC.

Le postage n'est donc pas le mode de délivrance majoritaire des abonnements, les réseaux de portage étant essentiellement développés en zones urbaines.

Le portage de la presse ne peut toutefois pas constituer une alternative à la distribution de la presse par La Poste en dehors de ces zones. Les réseaux de portage requièrent en effet un volume suffisant d'exemplaires à délivrer dans une zone, en l'absence des capacités de mutualisation de la presse avec d'autres objets similaires à La Poste. Par ailleurs, le postage **constitue un réseau de dernier recours** lorsque les réseaux de portage ne peuvent pas assurer leur service. Ce rôle de filet de sécurité attribué à La Poste représente un coût non négligeable pour elle.

Les différents types de titres bénéficiant de la mission presse : PQN, PQR, PHR presse magazine et presse du 7^e jour

Les titres de presse bénéficiant des tarifs postaux relèvent essentiellement des quatre grandes familles de la presse : la presse quotidienne nationale (PQN), la presse quotidienne régionale (PQR), la presse du 7^e jour, la presse hebdomadaire régionale (PHR), la presse magazine, et la presse gratuite, aujourd'hui exclusivement numérique.

Les titres de PQN traitent principalement de l'actualité générale, politique, économique ou culturelle nationale et internationale. Les titres de PQR et PHR se concentrent sur l'information locale tout en intégrant des pages relatives à l'information nationale et internationale et constituent un maillage territorial dense, essentiel à la vie démocratique locale. La presse quotidienne du 7^e jour désigne les éditions dominicales des quotidiens régionaux et nationaux. La presse magazine recouvre les publications au minimum hebdomadaire (hebdomadaire, mensuels, trimestriels, etc.) qu'elles soient d'actualité, sportives, ou professionnelles.

Du fait de l'inversion du signal prix entre postage et portage, **une part importante (45 % en 2024) des volumes postés urgents (J+ 1 ou J+ 2), soit 121 millions d'exemplaires (10 % du total d'exemplaires vendus par abonnement), l'est encore en zone urbaine, où il existe pourtant des réseaux de portage qui proposent un service qui est *a priori* plus en adéquation avec les attentes des lecteurs.** La situation du portage par rapport au postage s'est en effet dégradée pour la plupart des titres de presse en 2022-2023, à l'exception de la presse magazine hors IPG ⁽¹⁾.

Outre l'inversion artificielle du signal-prix résultant du plafonnement des tarifs postaux, les difficultés de développement du portage s'expliquent en partie par un **modèle social inadapté**. Il se traduit par des difficultés de recrutement de

(1) Le bilan intermédiaire réalisé en 2024 du protocole de 2022 constatait ainsi que « la bascule des volumes de presse distribués du postage vers le portage ne s'est pas effectuée. Si le volume de presse magazine hors IPG (+ 110 %) portée a augmenté depuis 2022, cela n'est pas le cas pour la presse quotidienne, nationale, régionale et départementale, la presse hebdomadaire régionale et la presse magazine IPG. Pour la plupart des familles de presse, le portage connaît même une évolution plus défavorable que le postage. » – Bilan intermédiaire du protocole d'accord entre la presse, La Poste et l'état portant réforme et programmation du service public de distribution de la presse papier abonnée pour les années 2022-2026, DGMIC, novembre 2024 p. 18.

porteurs, salariés ou indépendants, pour lesquels d'autres sociétés de distribution offrent des conditions de travail ou de rémunération plus attractives. L'activité de portage est en effet assurée par une main-d'œuvre à temps partiel, à des horaires matinaux, sur 6 jours, en extérieur toute l'année, et requiert souvent l'utilisation du véhicule personnel pour un taux horaire proche du SMIC ⁽¹⁾.

ii. Des réseaux de portage insuffisamment ouverts aux titres de presse

Un basculement vers le portage implique que les réseaux de porteurs acceptent, et soient en situation, d'absorber le surplus de titres qu'ils devraient distribuer. Or, les réseaux de porteurs dépendent pour l'essentiel de la presse quotidienne régionale selon un modèle mono-titre qui limite leur développement à celui du groupe auquel ils sont adossés. L'industrialisation des réseaux de portage reposera donc nécessairement sur le développement du multi-titre.

(1) Voir le rapport IGAS 2014-060R/IGAC n° 2014-28 d'octobre 2014 relatif à la situation sociale des vendeurs-colporteurs de presse et porteurs de presse.

Des réseaux de portage disparates et peu ouverts

Selon les informations communiquées aux rapporteurs par La Poste, le portage s'organise en 22 réseaux : 21 réseaux régionaux pilotés par la PQR et celui de Proximy. Les réseaux de la PQR seraient 21 et couvriraient, à l'aide de 18 000 porteurs, 15 000 communes, soit 600 millions d'exemplaires distribués par an pour 200 publications de presse IPG. La PQR est donc fortement portée au moyen de réseaux en propre et multi-titres ;

Il n'existe en revanche sur le territoire qu'un seul réseau de portage multi-titres significatif pour la presse nationale qui appartient à la société Ricobono. Il procède du rachat de plusieurs réseaux historiques (Figaro Diffusion Services, activité de portage du Figaro accueillant Télérama ou La Croix ; Proximy filiale de portage du Groupe Les Echos-Le Parisien...). Il est actif en Ile-France et dans l'Oise, et revendique 48 millions d'exemplaires portés par an sur 2 000 communes grâce à 1 400 porteurs.



Les aides au portage développées par l'État depuis 2014 ont donc eu vocation à favoriser l'ouverture des réseaux de portage aux titres tiers. Les résultats sont toutefois apparus décevants. Ainsi, d'après les données d'activité recueillies au titre de l'exercice 2019, 820 millions d'exemplaires abonnés avaient été portés par les réseaux de portage. Dans le même temps, seuls 48 millions d'exemplaires « tiers » avaient été retenus dans l'assiette de l'aide attribuée aux réseaux, soit un taux d'ouverture de 9,5 % pour les réseaux « ouverts » et de seulement 5,8 % pour l'ensemble des réseaux. À l'occasion du protocole de 2022, la DGMIC constatait que *« ces taux ne progressaient plus depuis plusieurs années. Ce faible taux d'ouverture des réseaux de portage résulte souvent des contraintes logistiques propres à l'activité de portage et qui participent de sa qualité : heure limite de livraison des liasses avant le début des tournées matinales, distance des imprimeries, interopérabilité des systèmes d'information, etc. »* ⁽¹⁾.

(1) Protocole d'accord entre la presse, La Poste et l'État portant réforme et programmation du service public de distribution de la presse papier abonnée pour les années 2022-2026, p. 15.

Les réseaux de portage manifestent en effet un **intérêt limité pour certains titres ou familles de presse** et souffrent d'une organisation logistique et d'un système d'information insuffisant pour ouvrir leurs tournées. Les opérateurs de portage sont en règle générale des sociétés associées à un groupe de presse régionale. Elles ont donc une couverture géographique limitée, au mieux régionale. Les structures dépendant des groupes de PQR sont exigeantes sur les adresses des titres tiers qu'elles acceptent de distribuer afin d'optimiser le nombre d'arrêts dans les parcours et ainsi d'assurer une distribution respectant les délais prévus et à moindre coût. Elles sont par conséquent présentes sur les zones où la densité d'abonnement est suffisante pour obtenir des coûts de diffusion jugés supportables.

De plus, ces sociétés de portage ne sont **pas interconnectées entre elles**, ni sur le plan opérationnel, ni sur le plan commercial. En conséquence, pour les éditeurs de titres nationaux, le recours au portage est complexe, car cette situation oblige, pour chaque zone de diffusion, à rechercher l'opérateur de portage présent, puis à négocier les conditions opérationnelles et financières de prise en charge, sans garantie de voir son ou ses titres être acceptés. Par conséquent, les catégories de presse qui présentent des volumes faibles et une couverture géographique large, comme la presse professionnelle qui est constituée de près de 1 000 titres, peinent à intéresser économiquement les sociétés de portage et restent largement exclues de ce type d'organisation.

Le protocole de 2022 a donc cherché à mettre en place une régulation favorisant l'ouverture des réseaux de porteurs selon des modalités permettant d'assurer la non-discrimination entre titres, la publicité des tarifs, des objectifs de qualité et la transparence comptable. Le protocole de 2022 a cherché à renforcer le pilotage des réseaux de portage en permettant à ceux qui le souhaitent de signer une convention avec la DGMIC visant à garantir leur ouverture à l'ensemble des publications de presse bénéficiant d'un certificat d'inscription délivré par la commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP). **Les réseaux de portage étaient incités à la signature d'une telle convention, car celle-ci permettait de bénéficier de l'aide temporaire aux réseaux de portage en 2023 et 2024.** Elle permet également aux publications qu'ils distribuent de bénéficier de l'aide à l'exemplaire pour les titres de presse portés.

iii. Un débat persistant sur la qualité de la distribution de la presse entre La Poste et les éditeurs

La question de la qualité de service de la mission presse représente un enjeu crucial dans les relations entre La Poste et les éditeurs de presse. Ces derniers soulignent en effet le fort impact d'une dégradation des délais de livraison sur les désabonnements, dont la proportion et les causes sont toutefois débattues.

Dans le cadre du protocole de 2022, l'État a fixé à La Poste des objectifs de qualité de service visant à garantir un haut niveau de qualité de la distribution, reconduisant ceux qui avaient été fixés pour la période 2018-2022. La Poste a par conséquent produit des indicateurs détaillés portant sur cinq familles de presse ⁽¹⁾ qui étaient une très bonne qualité de service de la distribution de la presse.

QUALITÉ DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE PAR CATÉGORIE DE TITRES (2022-2024)

	Taux de qualité*			
	2022	2023	2024	Objectif
Presse quotidienne et assimilée J/J+ 1	97,3 %	97,2 %	97,1 %	97 %
Presse magazine urgente J+ 1	94,4 %	94,3 %	93,1 %	92 %
Presse J+ 2	—	—	96,0 %	95 %
Presse non urgente J+ 4	97,9 %	96,5 %	95,4 %	95 %
Presse économique J+ 7	98,9 %	97,4 %	96,1 %	95 %

* Le taux de qualité correspond au taux auquel les livraisons des publications de presse ont été réalisées dans les délais prévus pour chacune des offres.

Source : Résultats de la qualité du service universel postal et de la satisfaction client en 2024, La Poste, juillet 2025.

Toutefois, les éditeurs de l'Alliance de la presse d'information générale (APIG) contestent ces résultats sur la base d'une enquête de satisfaction auprès de 15 000 abonnés postés réalisée en juin 2025. Cette enquête présente des écarts significatifs avec le panel de l'institut CSA pour La Poste, puisque seuls 79 % des abonnés affirment recevoir leur quotidien à J en semaine, et 65 % le samedi. Pour les journaux hebdomadaires, les abonnés sont seulement 80 % à le recevoir à J ou J+ 1. Les éditeurs dénoncent ainsi une détérioration de la qualité de la distribution postale, particulièrement le samedi, en zones rurales ou périurbaines, et pour la distribution hors zone de tri rapide.

Les éditeurs expliquent cette différence avec les taux produits par La Poste notamment par la **mauvaise qualité des outils de remontées et de correction des incidents de La Poste** qui affecterait fortement la pertinence du taux officiel de réclamations postales. Ils soulignent également la plus grande pertinence du panel de l'étude de juin 2025, réalisée directement auprès des abonnés.

(1) Ces indicateurs font l'objet d'une mesure moyenne mensuelle nationale dans l'hexagone, déclinée depuis 2024 à l'échelle territoriale, avec une distinction entre zones denses et peu denses ainsi qu'à l'échelle régionale. La mesure est également complétée, pour la presse quotidienne et assimilée, par un indicateur spécifique de distribution le samedi. La mesure des délais d'acheminement de la presse est réalisée par l'institut CSA sur la base d'une centaine de publications et environ 4 000 panélistes récepteurs. Chaque panéliste déclare la date de dépôt dans le réseau postal de la publication reçue (mentionnée sur le film plastique) ainsi que la date de réception. La composition du panel est inconnue des services de La Poste.

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à expliquer cette appréciation différenciée. En premier lieu, sur le plan opérationnel, **les exemplaires postés sont distribués par les facteurs tout au long de leur tournée quotidienne** de distribution, soit, en règle générale, **entre 8 heures à 14 heures**. Ce mode de distribution permet à La Poste de réaliser des économies d'échelles en mutualisant ses flux. À l'inverse, le **portage** repose sur des tournées dédiées à un ou plusieurs journaux, en règle générale **entre 5 heures et 8 heures du matin**.

En deuxième lieu, La Poste comme la DGMIC soulignent que la qualité de la distribution postale est essentiellement dépendante des opérations réalisées en amont de la production, et notamment des **retards des éditeurs**. Une part des retards dans la distribution des exemplaires par La Poste ne lui serait donc pas attribuable. La Poste a observé au cours du 1^{er} semestre 2024 que 17 % des exemplaires urgents et 30 % des exemplaires non urgents lui ont été livrés après l'heure limite de dépôt.

En troisième lieu, **le recours à La Poste comme réseau de dernier recours en cas de défaillance des porteurs contribue à la dégradation du postage**. Comme le relève le bilan intermédiaire réalisé en 2024 du protocole de 2022 « *Ces transferts ponctuels de volumes à des niveaux très locaux sont imprévisibles pour La Poste et ne font généralement l'objet d'aucun signalement préalable des éditeurs ou réseaux de portage. Ces volumes complémentaires peuvent affecter négativement la qualité de distribution desdits exemplaires mais aussi celle de la presse habituellement postée, des courriers et des colis.* » ⁽¹⁾. La Poste a par conséquent fait évoluer ses conditions générales de vente à compter du 1^{er} janvier 2025 pour imposer un préavis de six jours ouvrés et un système de pénalités financières en l'absence de respect de cette obligation. La DGMIC estime toutefois qu'un tel système ne permettra pas de prévenir l'ensemble des hypothèses de défaillances des porteurs, une meilleure coordination entre porteurs, éditeurs et La Poste devant être mise en place pour les réduire en amont.

Afin d'améliorer et de clarifier le suivi de la qualité de service, le protocole d'accord de 2022 prévoyait **la création d'un observatoire de la qualité de la distribution de la presse aux abonnés** par l'ARCEP. Les travaux relatifs à l'observatoire de la qualité de la distribution de la presse ont débuté en mai 2024 avec pour objectif de publier chaque semestre des données reflétant l'état de la distribution de la presse aux abonnés. Il rassemble les principaux acteurs concernés : les organisations représentantes des éditeurs et des réseaux de portage de la presse (APIG, SEPM, FNPS), La Poste, l'ARCEP et l'État (DGMIC et DGE).

En outre, en examinant également la qualité de la distribution de la presse par portage, cet observatoire permettra sans doute également de contribuer à approfondir la réflexion relative aux raisons pour lesquelles le recours au portage

(1) Bilan intermédiaire du protocole d'accord entre la presse, La Poste et l'état portant réforme et programmation du service public de distribution de la presse papier abonnée pour les années 2022-2026, DGMIC, novembre 2025, p. 20.

en zones urbaines ne progresse pas, en dépit de son apparente adéquation plus grande à ces zones.

L’observatoire de la qualité de la distribution de la presse n’a pas encore publié de données consolidées. Toutefois, les premiers travaux ont confirmé la responsabilité partielle des éditeurs dans certains retards, 26 % des exemplaires étant déposés à La Poste hors délai contractuel au 1^{er} semestre 2024. Ce taux s’élève encore à 17 % pour les exemplaires urgents pour lesquels ces retards sont les plus susceptibles de générer des difficultés de distribution pour La Poste.

Les rapporteurs relèvent que ces données confirment la pertinence du portage pour la distribution urgente mais surtout la nécessité d’une meilleure communication entre les éditeurs et La Poste pour améliorer la qualité de la distribution et informer La Poste dans un délai raisonnable des remises tardives de titres de presse. Si cette recommandation est essentielle pour la distribution de la presse au regard des difficultés particulières qu’elle rencontre, elle est généralisable à l’ensemble des missions de service public de La Poste où l’amélioration des canaux d’échange avec les représentants d’usagers faciliterait la remontée et la résolution des difficultés rencontrées dans l’exécution des missions de service public.

Recommandation n° 29 : Dans le cadre de l’Observatoire confié à l’ARCEP, renforcer les canaux d’échanges entre La Poste et les représentants d’usagers et améliorer les outils d’évaluation de la qualité de service des missions de service public de La Poste. S’agissant de la mission de distribution de la presse notamment, améliorer les canaux d’échange avec les éditeurs afin de permettre la bonne remontée des difficultés rencontrées lors de la distribution par portage et par postage et d’informer La Poste des retards des éditeurs dans la remise des titres de presse dans des délais raisonnables.

B. UNE NÉCESSAIRE REDÉFINITION DE LA MISSION PRESSE, QUI IMPLIQUERA UN RÉÉQUILIBRAGE DU MODÈLE ÉCONOMIQUE DES ÉDITEURS

1. Une suppression de la mission presse sans régime de substitution serait insoutenable pour la presse écrite

a. La presse papier participe de façon déterminante à la production de l’information en France

- i. La presse IPG est l’un des pivots principaux de l’information des Français

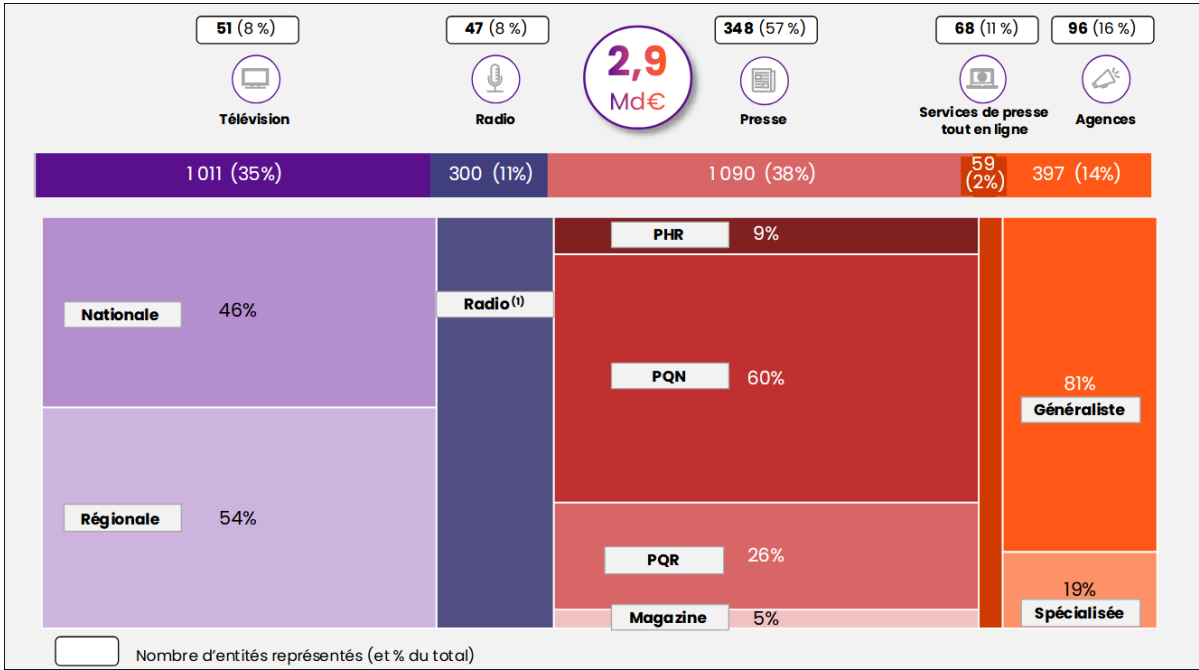
L’étude DGMIC/ARCOM sur le coût de l’information publiée en janvier 2026 ⁽¹⁾ a permis d’établir le **poids déterminant de la presse dans la production d’information politique et générale**, et la **forte confiance des Français** dans ce support.

(1) Étude sur le modèle économique de l’information en France, ARCOM/DGMIC, janvier 2026.

Le coût total de production d’information politique et générale en France est estimé à 2,9 milliards d’euros en 2024, dont 38 % supportés par la presse écrite. Ce montant intègre tous les coûts liés à la production d’information jusqu’à sa diffusion (masse salariale, abonnements et achats externes, coûts techniques et opérationnels, etc.). À titre de comparaison, en 2024, les chaînes de télévision françaises ont consacré environ 1,4 milliard d’euros pour l’acquisition de droits sportifs hors Jeux olympiques et 2,5 milliards d’euros à la production de contenus originaux (fiction, documentaire, fiction, animation, cinéma, etc.). La presse écrite joue ainsi un rôle essentiel dans la production d’informations, y compris pour les **grandes plateformes internationales** (moteurs de recherche, réseaux sociaux, agrégateurs) qui **ne produisent pas elles-mêmes des contenus mais participent à leur diffusion et captent l’essentiel des revenus publicitaires en ligne.**

RÉPARTITION DU COÛT DE PRODUCTION DE L’INFORMATION PAR CATÉGORIE DE MÉDIA

(2024, en millions d’euros et %)



Source : Étude sur le modèle économique de l’information en France, ARCOM/DGMIC, janvier 2026.

L’existence de moyens suffisants pour un travail rigoureux et sourcé pour la presse papier est par ailleurs une condition de la confiance que les citoyens lui portent. **Dans un contexte de fatigue informationnelle et de défiance à l’égard des médias et des institutions, la presse écrite bénéficie du plus haut niveau de confiance parmi toutes les offres d’informations,** juste après les journaux télévisés. Il s’élève à 58 % pour la presse quotidienne nationale et 63 % pour la presse régionale contre seulement 27 % pour les réseaux sociaux ⁽¹⁾. La presse papier est perçue comme un média de confiance : légitime, expert et authentique. Le maintien d’une production d’information de qualité représente par ailleurs un **enjeu de souveraineté** alors que les réseaux sociaux et les modèles d’IA

(1) La Croix – Verian – La Poste, La confiance des Français dans les médias, 2025.

génératrices échappant à l'encadrement historique de la presse tendent à devenir des sources d'informations régulières pour les Français.

Enfin, certaines catégories de la population rencontrent des **difficultés structurelles d'accès à la presse en ligne**. Selon les données de l'INSEE, le taux d'illectronisme atteint 22 % dans les communes de France hexagonale situées hors de toute influence urbaine. Ce taux est encore plus élevé parmi les populations âgées, puisqu'il concerne 27 % des personnes âgées de 60 à 74 ans et 67 % des personnes de 75 ans ou plus. Ces données confirment que l'accès au numérique reste très inégalement réparti, et qu'il est en particulier limité dans les zones rurales où les populations sont en moyenne plus âgées ⁽¹⁾.

ii. La presse spécialisée joue un rôle essentiel dans l'information des professionnels et la diffusion de la connaissance

À côté de la presse généraliste, ou grand public, la presse spécialisée et professionnelle, dite presse de la « *culture et du savoir* », rassemble 1 100 publications imprimées à travers sept syndicats :

– la presse **agricole** et rurale (La France agricole, Paysan Breton...) – 107 publications ;

– la presse **médicale** et des professions de santé (Le Quotidien du médecin, le Bulletin du cancer, Infirmières, Kiné actualités...) – 240 publications ;

– la presse **économique, juridique, politique** (Recueil Dalloz, Acteurs publics, La Revue fiduciaire, Liaisons sociales...) – 308 publications ;

– la presse **culturelle et scientifique** (Esprit, Commentaires, Le journal des Arts...) – 95 publications ;

– la presse **professionnelle** (presse industrielle, des commerces et services) (L'Usine nouvelle, Le Moniteur des Travaux publics, L'Hôtellerie-restauration, L'Argus de l'assurance...) – 162 publications ;

– la presse **sociale** (Viva, MGEN...) – 83 publications ;

– la presse **magazine** et spécialisée (Que Choisir, l'Argus, L'École des parents...) – 105 publications et 590 services de presse en ligne.

Ces titres rassemblent 4 300 journalistes encartés, soit 22 % des journalistes de la presse écrite et 12 % de l'ensemble des journalistes en France. La presse professionnelle représente une **source d'information essentielle pour les professionnels des secteurs concernés**. Elle constitue généralement pour eux une référence pour entretenir et développer leur expertise sur leur domaine d'activité,

(1) *Davantage d'illectronisme dans les communes éloignées des villes et les petits pôles urbains, Aline Branche-Seigeot, INSEE, mai 2023.*

84 % des actifs l'utilisant pour leur information professionnelle et 91 % des lecteurs l'estimant crédible ⁽¹⁾.

La presse professionnelle et spécialisée est particulièrement dépendante au postage presse puisqu'elle est **diffusée en moyenne à 92 % par La Poste**. Elle représente toutefois un coût limité pour La Poste, tant en raison de ses faibles volumes que de ses modalités de distribution, **90 % de la presse d'information spécialisée et professionnelle étant diffusée en J+ 4 et J+ 7**. Seule la presse agricole est principalement diffusée en J+ 1 et J+ 2. Ce soutien sectoriel permet à une grande diversité de titres d'être publiés, au-delà de ce qui peut être observé dans les autres pays européens.

b. Le modèle économique de la presse est fortement dépendant de la distribution papier en raison de la captation des revenus publicitaires par les grandes plateformes numériques

- i. Une dégradation considérable du modèle économique de la presse papier depuis le début des années 2000

Le secteur de la presse connaît une dégradation structurelle de son modèle économique depuis le début des années 2000 à cause des évolutions importantes des usages et du marché publicitaire.

En vingt ans, **la presse imprimée a perdu 60 % de son chiffre d'affaires et 70 % de ses recettes publicitaires**. Cette baisse des revenus de la presse écrite conduit à une **dégradation considérable de l'équilibre économique du secteur** : 56 % des médias d'information sont en pertes d'exploitation et près de 80 % dégagent une marge opérationnelle (EBITD/chiffre d'affaires) inférieure à 6 % ⁽²⁾. Le secteur de la presse doit en effet gérer la décroissance de ses revenus alors que la distribution repose principalement sur des coûts fixes et que les coûts de production de l'information ne dépendent pas de la diffusion mais de la qualité des contenus et du rythme de parution.

Cette dynamique est vouée à perdurer alors que la diffusion de la presse imprimée vendue au numéro ⁽³⁾ diminue de 10 à 14 % par an et celle de la presse aux abonnés de 6 à 8 % par an. Or, l'abonnement représente entre 40 et 45 % du chiffre d'affaires des titres, hors recettes publicitaires qui augmentent lorsque la diffusion est plus importante. L'abonnement constitue ainsi le principal pilier de leur équilibre économique. Cette dynamique affecte également la vente en kiosque, qui connaît depuis les années 2000 une réduction très importante de ses volumes vendus chez les marchands de presse : les ventes au numéro de la presse quotidienne nationale (PQN), de la presse quotidienne régionale (PQR) et de la

(1) Enquête BVA pour la FNPS réalisée entre le 22 septembre et le 18 octobre 2021 sur un échantillon de 4 000 actifs âgés de 18 et plus, représentatifs de la population française métropolitaine.

(2) Étude sur le modèle économique de l'information en France, ARCOM/DGMIC, janvier 2026, p. 61.

(3) La presse vendue au numéro est vendue en kiosque, en relais ou autre point de vente secondaire.

presse magazine ont respectivement diminué de 86 %, 78 % et 79 % entre 2000 et 2022 ⁽¹⁾.

- ii. Une dépendance persistante et paradoxale à l'abonnement papier en raison de la captation des revenus publicitaires des éditions numériques par les grandes plateformes

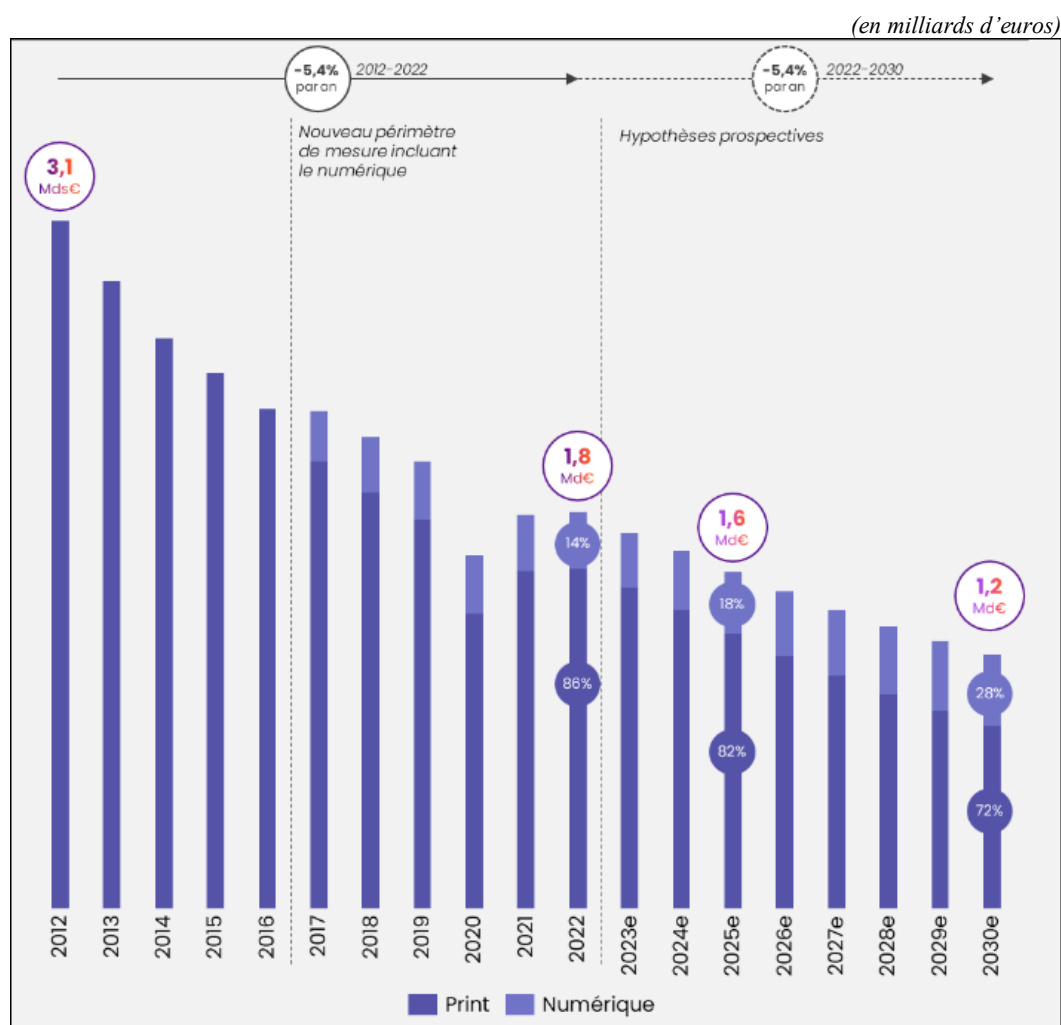
La diffusion d'abonnements numérique en croissance ne permettra pas de compenser ces baisses de recettes. L'ensemble des familles de presse ne bénéficient pas de cette croissance, seuls quelques titres de PQN et PQR sont largement diffusés numériquement et les autres familles de presse (PHR, presse magazine, presse professionnelle) connaissent des difficultés pour rattraper leur retard ou s'adressent à un lectorat qui a moins d'usages numériques du fait de son âge ou d'une expérience de lecture qui peine à se transposer sur un support numérique pour les revues magazine. Par ailleurs, en raison de la disponibilité gratuite de l'information sur internet, la propension du public à payer pour l'information numérique demeure faible : en France, seuls 11 % des individus déclarent payer pour accéder à des contenus d'information en ligne ⁽²⁾. Les éditeurs de presse sont donc contraints de proposer des abonnements numériques à des prix bas. Par conséquent, selon un ordre de grandeur estimé par les éditeurs, **la perte d'un abonné papier doit être compensée par l'acquisition de quatre nouveaux abonnés numériques.**

Les recettes publicitaires ne constitueront pas non plus un relais de financement pour les éditeurs. L'ensemble des revenus publicitaires de la presse ont baissé de 5,4 % par an en moyenne sur la période 2012-2022 et devraient décroître au même rythme sur la période 2022-2030. Les revenus publicitaires papier et numérique passeraient ainsi de 3,1 milliards d'euros par an en 2012 à 1,2 milliard d'euros en 2030. Cette baisse résulterait essentiellement de la chute des revenus publicitaires papier et de l'impossibilité pour la presse de capter une part significative des revenus de la publicité digitale.

(1) Rapport « Dix propositions pour moderniser la distribution de la presse » de Marc Schwartz, conseiller maître à la Cour des comptes, et Fabien Terrailot, ingénieur des mines, juin 2018.

(2) Reuters Institute Digital News Report 2025, Nic Newman and co, Reuters Institute and University of Oxford, juin 2025.

ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLICITAIRES NETTES DE LA PRESSE 2012-2030



* Les années 2023 à 2030 correspondent à des estimations (e).

Sources : IREP, Analyse PMP Strategy via étude DGMIC/ARCOM.

Cette impossibilité de basculer d'un modèle de financement par la publicité papier à la publicité numérique tient essentiellement à la **captation du marché par les géants du numérique**. À eux seuls, Google, Meta, Amazon et Bytedance, les quatre grandes plateformes extra-européennes, toucheraient 8,3 milliards d'euros par an à l'horizon 2030, soit 45 % du marché publicitaire global qui sera alors estimé à 18,3 milliards d'euros. Les acteurs du numérique dans leur ensemble capteront 65 % du marché publicitaire global français en 2030, tous supports et secteurs d'activité confondus. Ces quatre plateformes ne captaient que 13 % d'un marché publicitaire encore peu numérisé en 2012, et 36 % en 2022. Ainsi, comme le relève l'étude DGMIC/ARCOM, **plus la presse investit dans les contenus d'information et de création, notamment en vue d'assurer sa transition numérique, plus elle perçoit une part faible de recettes publicitaires**.

Cette difficulté, déjà relevée par la mission IGF/IGAC de novembre 2023 sur la distribution de la presse imprimée, **renforce considérablement la dépendance des titres de presses à la distribution papier**. Elle freine de ce fait grandement la transition vers le numérique pour la plupart des titres de presse, sans constituer un modèle viable à moyen terme du fait de l'affaissement du marché publicitaire papier.

Les **éditeurs éprouvent enfin de grandes difficultés à obtenir une rémunération au titre des droits voisins** ⁽¹⁾, malgré le vote de la loi de 2019 et quelques accords signés avec Google et META ⁽²⁾. Les progrès récents de **l'intelligence artificielle générative** pourraient encore limiter leur capacité à saisir le numérique comme un relais de croissance : le trafic des sites d'actualités en provenance des recherches Google sur les sites de presse aurait diminué d'un tiers selon le rapport annuel du *Reuters Institute* ⁽³⁾. Cette diminution du trafic depuis le principal moteur de recherche est particulièrement marquée dans les pays où la fonctionnalité AI Overviews de Google ⁽⁴⁾ a été déployée. Le rapport indique par ailleurs que les éditeurs interrogés s'attendent en moyenne à ce que le trafic en provenance de Google baisse de 43 % au cours des trois prochaines années sous l'effet du développement des « *moteurs de réponses* » sur lesquels se reportent les internautes pour rechercher de l'information sans être redirigés vers les sites sources. Le transfert du trafic du « *search* » vers l'intelligence artificielle générative pourrait par ailleurs diminuer le montant des droits voisins dont doit bénéficier la presse.

La majorité des coûts de la presse écrite sont liés à la production de l'information, notamment pour rémunérer les journalistes qui réalisent le travail de fond. Les éditeurs de presse supportent parmi les charges relatives les plus élevées de tous les médias avec 45 % de leurs coûts liés à la production de contenus d'information. Ces charges sont constituées à **77 % de frais de personnels**, pour les journalistes permanents, rédacteurs, pigistes, correspondants, et équipes techniques participant à la production de l'information. Comme le relève l'étude DGMIC/ARCOM ces « *coûts de personnel sont difficilement compressibles : diminuer la masse salariale a un impact direct sur la capacité de production éditoriale et sur la qualité des contenus* » ⁽⁵⁾.

Par conséquent, les rapporteurs constatent qu'au vu de la part centrale qu'occupe l'abonnement dans le modèle économique du secteur, une augmentation rapide des tarifs de postage sans compensation pour les éditeurs fragiliserait significativement un nombre **important des titres de presse, ce qui conduirait**

(1) *En parallèle des droits d'auteur reconnus au créateur d'une production intellectuelle, les droits voisins confèrent à certains professionnels qui ont participé à sa création des droits patrimoniaux sur celle-ci. Là où les journalistes sont les titulaires des droits d'auteur qui justifient leur rémunération, la loi de 2019 a rendu les éditeurs de presse et les agences de presse titulaires de droits voisins sur leurs publications qui leur permettent d'être rémunérés pour la reproduction et la communication au public de ces publications sous forme numérique par les plateformes numériques.*

(2) Voir le rapport de M. Erwan Balanant du 18 février 2025 au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi visant à renforcer l'effectivité des droits voisins de la presse. Ni X, ni LinkedIn n'ont ainsi conclu d'accords avec les éditeurs, et ces plateformes refusent de transmettre aux éditeurs et aux agences de presse les éléments d'information prévus par la loi qui permettraient une évaluation transparente de la rémunération qui leur est due.

(3) *Journalism and Technology Trends and Predictions 2026*, Nic Newman, Reuters Institute and University of Oxford, janvier 2026.

(4) *Fonctionnalité de recherche qui utilise l'intelligence artificielle pour générer des réponses personnalisées directement en haut des résultats de recherche.*

(5) *Évolution du marché de la communication et impact sur le financement des médias par la publicité*, Arcom DGMIC, janvier 2026, p. 41.

nécessairement à une réduction de leurs moyens humains dommageable pour la qualité des contenus produits.

2. Les recommandations de la mission d'information : un régime d'aide direct à la distribution pour maintenir la mission presse là où elle est nécessaire et un financement issu des recettes publicitaires grandes plateformes

a. L'impact d'une réforme de la mission presse sur l'équilibre financier de La Poste ne serait suffisant que dans l'hypothèse de scénarios ambitieux

La Poste a fourni aux rapporteurs des **modélisations de l'impact financier de différentes réformes de la mission presse**, à court et moyen termes. Ces modélisations sont des estimations d'effets prévisionnels qui visent à approcher au mieux des ordres de grandeur. Elles doivent toutefois être considérées comme indicatives en raison des nombreuses variables entrant en ligne de compte dans le calcul des résultats (niveaux et répartition des volumes, coûts des facteurs de production, productivité des organisations...).

Les différentes réformes envisageables peuvent générer différents comportements de la part des éditeurs. Aussi, deux cas de figure ont été envisagés selon le type de réaction qu'auraient les éditeurs concernés, soit qu'ils optent pour le SUP, soit qu'ils optent pour des prestations non postales, au travers de réseaux de porteurs notamment.

i. Cas de figure n° 1 : les éditeurs concernés par la réforme souhaitent que La Poste continue à distribuer leurs titres de presse et se reportent sur l'offre presse du service universel postal

Dans l'hypothèse où les éditeurs de presse continueraient à recourir à La Poste, au travers du SUP, pour distribuer leurs abonnements, aucune économie de charges ne serait réalisée par La Poste puisque l'entreprise continuerait à transporter et à distribuer la même quantité de titres et les coûts de traitement seraient les mêmes qu'auparavant. En revanche, les tarifs presse du SUP (offre « Publissimo ») étant supérieurs aux tarifs de la mission presse, un report de l'offre presse sur les tarifs du SUP représenterait, sur la base des tarifs 2026, une hausse de chiffre d'affaires de l'ordre de + 50 %.

Sur la base des volumes estimés pour 2026 et en supposant que les écarts entre les tarifs de la mission presse et les tarifs « Publissimo » restent constants, les réformes généreraient les gains suivants sous forme d'augmentation de chiffre d'affaires du SUP :

CAS DE FIGURE N° 1 - ESTIMATION PRÉVISIONNELLE DES IMPACTS DES HYPOTHÈSES DE RÉFORME

(en millions d'euros)

Hypothèses de réforme	Impact sur l'équilibre financier de la MSP Presse	Impact sur l'équilibre financier du SUP	Impact sur les autres activités	Impact aux bornes de La Poste
Suppression de la MSP Presse <i>Report de tous les titres sur le SUP</i>	~ + 520	~ - 220	~ 0	~ + 300
Centrage de la MSP Presse sur les titres IPG <i>Report des titres non-IPG sur le SUP</i>	~ + 100	~ 20	~ 0	~ + 120
Centrage de la MSP Presse sur la zone peu dense pour tous les titres <i>Report de tous les titres sur le SUP en zones denses</i>	~ + 280	~ - 120	~ 0	~ + 160
Suppression de la MSP Presse pour les titres IPG en zones denses <i>Report des titres IPG sur le SUP en zones denses</i>	~ + 190	~ - 110	~ 0	~ + 80

Source : La Poste.

- ii. Cas de figure n° 2 : les éditeurs concernés par la réforme se tournent vers d'autres modes de diffusion (portage, numérique...) et les volumes distribués par La Poste disparaissent

Dans l'hypothèse où les éditeurs concernés par la réforme se tourneraient vers les réseaux de porteurs, La Poste perdrait immédiatement le chiffre d'affaires auparavant généré par la distribution de ces titres, mais elle pourrait économiser des charges correspondant à ces volumes.

À court terme, La Poste devrait économiser les charges directes variables et les coûts fiscaux ⁽¹⁾ associés aux volumes qui « disparaissent ». En revanche, elle ne pourrait pas ajuster ses coûts fixes ou indirects en une seule année. L'économie de charges directes variables et de coûts fiscaux devrait égaler la perte de chiffre d'affaires pour des gains limités. Le déficit de la mission presse se reporterait ainsi presque en totalité sur le SUP, avec un effet positif limité de 20 millions d'euros en cas de suppression de la totalité de la mission presse, et de 10 millions d'euros en cas de suppression uniquement en zones denses. Le gain est également estimé à 10 millions d'euros en cas de suppression de la mission pour les titres IPG en zone dense, et de maintien pour la presse professionnelle et spécialisée très dépendante du postage.

(1) Les coûts fiscaux correspondent à la non-récupération totale de la TVA et au paiement de la taxe sur les salaires par La Poste. Ils sont générés par le fait que les tarifs de la MSP Presse (et du SUP) sont exonérés de TVA. Ces coûts fiscaux sont donc imputés à ces deux missions et entrent dans le calcul de leurs coûts.

**CAS DE FIGURE N° 2 - ESTIMATION PRÉVISIONNELLE DES IMPACTS À COURT TERME (*)
DES HYPOTHÈSES DE RÉFORME À PARTIR DES VOLUMES ESTIMÉS 2026**

(en millions d'euros)

Hypothèses de réforme	Impact sur l'équilibre financier de la MSP Presse	Impact sur l'équilibre financier du SUP	Impact sur les autres activités	Impact aux bornes de La Poste
Suppression de la MSP Presse <i>Report de tous les titres sur des offres non postales</i>	~ 520	~ - 370	~ - 130	~ + 20
Centrage de la MSP Presse sur les titres IPG <i>Report des titres non-IPG sur des offres non postales</i>	~ 100	~ - 85	~ 0	~ + 15
Centrage de la MSP Presse sur la zone peu dense pour tous les titres <i>Report de tous les titres sur des offres non postales en zones denses</i>	~ 280	~ - 200	~ - 70	~ + 10
Suppression de la MSP Presse pour les titres IPG en zones denses <i>Report des titres IPG sur des offres non postales en zones denses</i>	~ 190	~ - 130	~ - 50	~ + 10

Estimation prévisionnelle des effets cumulés de la perte de chiffre d'affaires et des économies de charges variables directes et de coûts fiscaux

Source : La Poste.

À moyen terme, La Poste devrait en plus économiser d'autres charges : une partie des coûts fixes des tournées des facteurs ⁽¹⁾, mais également une partie des coûts variables indirects, de structure et de support (charges de formation, d'encadrement des établissements opérationnels, des entités nationales et territoriales de soutien, d'informatique...). La part des charges fixes qui ne pourrait pas être réduite se reporterait sur les produits qui demeureront distribués par La Poste après la réforme (objets du SUP, objets de la MSP Presse restants, colis, etc.). Les gains seraient alors nettement plus importants pour La Poste : 110 millions d'euros par an en cas de suppression de la mission presse, 60 millions d'euros en cas de suppression uniquement en zones denses. Le gain est également estimé à 50 millions d'euros en cas de suppression de la mission pour les titres IPG en zone dense, et de maintien pour la presse professionnelle et spécialisée très dépendante du postage. Il est très modeste en cas de centrage de la mission sur les seuls titres

(1) Dans la comptabilité analytique de La Poste, ces coûts sont identifiés comme les coûts du « parcours actif » du facteur, soit les coûts de sa tournée hors les coûts de remise de chaque objet en boîte aux lettres qui sont considérés comme variables.

IPG, excluant les titres de presse professionnelle et spécialisée, avec seulement 20 millions d'euros de gain par an pour La Poste.

**CAS DE FIGURE N° 2 - ESTIMATION PRÉVISIONNELLE DES IMPACTS À MOYEN TERME (*)
DES HYPOTHÈSES DE RÉFORME À PARTIR DES VOLUMES ESTIMÉS 2026**

(en millions d'euros)

Hypothèses de réforme	Impact sur l'équilibre financier de la MSP Presse	Impact sur l'équilibre financier du SUP	Impact sur les autres activités	Impact aux bornes de La Poste
Suppression de la MSP Presse <i>Report de tous les titres sur des offres non postales</i>	~ 520	~ - 350	~ - 60	~ + 110
Centrage de la MSP Presse sur les titres IPG <i>Report des titres non-IPG sur des offres non postales</i>	~ 100	~ - 80	~ - 0	~ + 20
Centrage de la MSP Presse sur la zone peu dense pour tous les titres <i>Report de tous les titres sur des offres non postales en zones denses</i>	~ 290	~ - 200	~ - 30	~ + 60
Suppression de la MSP Presse pour les titres IPG en zones denses <i>Report des titres IPG sur des offres non postales en zones denses</i>	~ 190	~ - 120	~ - 20	~ + 50

* Estimation prévisionnelle des effets cumulés de la perte de chiffre d'affaires et des économies de charges variables directes, de coûts fiscaux et des autres charges (autres coûts variables et coûts fixes).

Source : La Poste.

L'analyse des différents scénarios proposés par La Poste montre **l'importance pour le réseau postal de conserver une part significative du marché de la distribution des abonnements papiers non urgents** afin d'être encore en mesure de rentabiliser les coûts fixes actuellement mutualisés avec la distribution postale et colis. Cette analyse montre également que les **scénarios de réforme sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'équilibre financier de La Poste.**

La mission de transport et de distribution de la presse imprimée confiée à La Poste reste toutefois nécessaire pour garantir l'accès de l'ensemble de la population à une information papier fiable et de qualité. La Poste permet en particulier la distribution de la presse papier en zone rurale où les réseaux de portage, alternative à La Poste en zone urbaine, n'exercent pas leur activité. Le postage est notamment adapté pour les titres de presse hebdomadaires ou mensuels qui ne nécessitent pas une urgence de distribution et peuvent être regroupés avec les autres objets postaux pour profiter des économies d'échelle. Il est nécessaire pour la presse professionnelle et spécialisée qui ne dispose pas d'alternative. En revanche, La Poste comme la DGMIC considèrent que les réseaux de portage

disposent des infrastructures nécessaires à la distribution de l'ensemble de la presse urgente dans les zones urbaines.

À moyen terme, **les rapporteurs estiment qu'un scénario idéal permettrait de garantir une distribution des titres de presse sur l'ensemble du territoire, pour les coûts les plus limités possible** pour La Poste en circonscrivant la distribution postale aux titres pour lesquels une alternative au portage n'existe pas (distribution en zone rurale, presse professionnelle et spécialisée) et pour ceux pour lesquels la mutualisation par La Poste permet des économies d'échelle (titres non urgents).

Une telle réforme apparaît toutefois insuffisante pour réduire significativement le déficit de la mission presse et du service universel postal, **qui recevrait désormais tout ou partie des flux de presse, de telle sorte que ce déficit s'établisse à un niveau soutenable pour La Poste.** Elle correspondrait vraisemblablement à un scénario proche du « *centrage de la MSP presse sur les zones peu denses* », soit une **baisse du déficit comprise entre 60 millions d'euros et 160 millions d'euros par an à moyen terme**, pour un déficit total de la mission estimé à 520 millions d'euros en fonction du comportement des éditeurs. Même le scénario maximaliste d'une suppression complète de la mission presse ne permettrait pas de supprimer ce déficit sans report sur les autres activités de La Poste. À moyen terme, le déficit de la mission presse se reporterait, dans un intervalle compris entre 220 millions d'euros et 410 millions d'euros par an, sur les autres activités de La Poste du fait notamment du report des titres de presse sur le service universel postal et de la réduction des possibilités de mutualisation des flux. **Les rapporteurs estiment donc nécessaire une réforme plus profonde du financement de la distribution de la presse pour résorber le déficit de la mission sans fragiliser la diffusion de l'information.**

b. Soutenir les éditeurs via un régime d'aide directe à la distribution plutôt que par des tarifs avantageux permettrait de maintenir la distribution postale dans les zones où elle demeure nécessaire sans faire supporter son coût à La Poste

i. Un rééquilibrage des flux entre postage et portage soutenable pour La Poste implique le basculement vers un régime d'aide directe à la presse

Une **meilleure répartition des flux de presse entre La Poste et les réseaux de porteurs** impliquerait nécessairement une évolution du signal-prix en faveur du portage. Les rapporteurs ayant écarté l'hypothèse d'une hausse importante et durable des tarifs postaux sans compensation, une telle évolution supposerait un équilibre entre :

– l'adoption de **tarifs cohérents qui reflètent la réalité des coûts de chaque mode de distribution.** Ils permettraient des choix économiques rationnels et garantiraient la soutenabilité de tous les opérateurs de distribution. En pratique, une telle mesure conduirait à la suppression des tarifs préférentiels de la mission

presse qui seraient alignés sur ceux du SUP. La distribution de la presse par La Poste se poursuivrait là où elle est économiquement pertinente, ou là où n'existent pas d'autres alternatives ;

– une **modification des régimes d'aides publiques qui aiderait directement les éditeurs**. Les éditeurs choisiraient ensuite les modes et les opérateurs de distribution qui répondent le mieux à leurs besoins à partir de prix de distribution économiquement réalistes.

À terme, ce régime devrait conduire à la disparition progressive du postage en zone dense. Une fois le dispositif installé, un objectif de « fin du postage de la presse » pourrait être fixé pour les agglomérations les plus importantes. **Les rapporteurs estiment toutefois que le pilotage des réseaux de portage mis en place par la DGMIC devrait être renforcé dans une telle hypothèse**. En effet, actuellement, le rôle de « dernier recours » assumé par La Poste la contraint à maintenir des coûts fixes pour assurer la distribution des titres en cas de défaillance des porteurs. **Un système où les porteurs deviendraient les uniques distributeurs en zone dense impliquerait une meilleure coordination entre eux de façon à garantir que la défaillance de l'un d'entre eux puisse être suppléée par un autre porteur**. Il serait nécessaire que la qualité de la distribution par portage et son absence de défaillances récurrentes soient garanties.

Recommandation n° 30 : Basculer d'un régime de soutien à la presse supporté par La Poste au travers de tarifs postaux préférentiels à un régime d'aide directe par titre de presse aux éditeurs pour la distribution des abonnements.

Recommandation n° 31 : Aligner les tarifs postaux de distribution de la presse sur ceux du service universel postal afin de circonscrire progressivement la distribution postale de la presse urgente aux zones peu denses, la distribution en zone dense étant assurée par des réseaux de portage. À terme, évaluer la possibilité d'une suppression du postage dans les métropoles de plus de 150 000 habitants.

Recommandation n° 32 : Renforcer la mission et les compétences de l'ARCEP pour piloter les réseaux de portage afin de garantir une distribution uniforme de la presse urgente en zone dense, et d'éviter des doublons non compétitifs sur les mêmes territoires.

Les rapporteurs estiment par ailleurs nécessaire d'expertiser un recentrage du soutien aux titres de presse, en veillant à garantir le soutien aux titres de presse d'information politique générale et à la presse spécialisée et professionnelle. Un recentrage associé à un régime d'aide directe permettrait de considérablement améliorer la transparence démocratique des soutiens publics attribués aux titres de presse.

Recommandation n° 33 : Expertiser un recentrage du soutien aux titres de presse sur les titres de presse d'information politique générale (IPG) et la presse spécialisée et professionnelle.

- ii. Une réduction de la dépendance des éditeurs à la distribution papier implique nécessairement un rééquilibrage de la rente publicitaire des grandes plateformes du numérique

Le transfert à l'État de la charge du soutien à la distribution de la presse conduirait à la mise en place d'un régime d'aide directe aux éditeurs. Sur le modèle des aides au portage et au postage actuellement en vigueur, il apporterait un soutien financier aux éditeurs par exemplaire distribué, sans distinction entre portage et postage, tandis que les tarifs de la presse seraient progressivement rapprochés de ceux du SUP. En contrepartie de ce soutien financier indirect, les réseaux de portage devraient signer des conventions renforcées avec la DGMIC garantissant leur ouverture au portage multi-titre et leur coordination pour prévenir d'éventuelles défaillances.

Un tel régime devrait par ailleurs être associé pour une part déterminante à une incitation à la transition vers le numérique des titres de presse, afin de réduire sur le long terme les coûts de distribution de l'information et pour réduire le coût écologique associé à la distribution papier. La transition numérique est en effet coûteuse pour les éditeurs qui doivent développer des sites et des applications de qualité, les faire évaluer et suivre les tendances des plateformes. L'étude DGMIC/ARCOM de janvier 2026 note ainsi l'impossibilité pour les petits éditeurs d'effectuer de tels investissements, voués à être non rentables du fait de la captation des revenus publicitaires par les géants du numérique.

Si la **transition vers le numérique** ne peut être considérée comme une solution « miracle » permettant de remettre en cause à moyen terme la nécessité d'un réseau physique de distribution, elle permet de diminuer considérablement les coûts associés à la diffusion de l'information. La part de la publicité digitale dans le marché publicitaire global est par ailleurs en hausse constante. Elle représente ainsi un marché de 12,4 milliards d'euros par an en 2025, en hausse de 12,4 % par an en moyenne depuis 2021, sur un marché publicitaire global de 16,5 milliards d'euros. Toutefois, malgré des investissements considérables ayant permis un fort développement de son audience, le **modèle économique de la presse numérique ne permet pas aujourd'hui de compenser la baisse des revenus issus du papier.**

Un modèle de soutien à la transition des titres existe déjà au travers du **Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)** créé en 2012 qui vise à accompagner des projets d'investissements innovants, par le biais de subventions ou des avances remboursables. Ce fonds constitue l'un des rares régimes de soutien à la presse fondé sur des aides sélectives sur dossier de candidature. Les subventions peuvent représenter 40 % du projet d'investissement, et atteignent 60 % au bénéfice des titres particulièrement fragiles et jugés précieux pour le pluralisme : publications nationales à faibles ressources publicitaires, quotidiens régionaux, départementaux et locaux à faibles ressources de petites annonces. La DGMIC comme les éditeurs de presse ont souligné la grande efficacité de ce fonds qui constitue l'outil majeur pour soutenir les titres vers la transition

numérique. Or, le fonds, qui disposait de 16,3 millions d’euros en 2025, a vu ses crédits réduits à 13,5 millions d’euros en LFI 2026. En pratique, cela signifie que le fonds est désormais fermé à de nouveaux investissements, seuls les contrats déjà signés étant honorés.

Les rapporteurs estiment que le renforcement d’un tel fonds, associé à une viabilisation du modèle économique de la presse numérique, pourrait contribuer à accélérer la transition numérique des titres de presse. Cette transition est un impératif pour la survie de plusieurs d’entre eux, en particulier pour une presse quotidienne régionale (PQR) encore peu numérisée.

Les rapporteurs estiment également nécessaire de renforcer en parallèle l’accompagnement des usagers vers la transition au format numérique. Là encore, la dynamique des crédits attribués au dispositif des conseillers numériques par l’État doit être inversée. Doté de près de 85 millions d’euros en 2024, **le dispositif ne bénéficiait plus que de 14 millions d’euros dans le cadre du PLF 2026 alors que la Banque des territoires estime que le niveau de financement nécessaire pour financer correctement les actions d’inclusion numérique en France s’élève à environ 120 millions d’euros par an ⁽¹⁾.**

Recommandation n° 34 : Accélérer la transition de la presse vers le format numérique, notamment en portant à 50 millions d’euros les crédits du fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP) qui permet de cofinancer les projets d’investissements des titres et en renforçant l’accompagnement des publics fragiles vers l’inclusion numérique avec une enveloppe budgétaire dédiée.

c. Faire reposer le financement de la diffusion de l’information sur un modèle numérique rentable, en mettant fin à la captation des revenus publicitaires par les grandes plateformes

La viabilisation du modèle économique numérique des médias passe nécessairement par un **rééquilibrage de la répartition des revenus entre les médias producteurs de l’information et les grandes plateformes du numérique** qui en engrangent les bénéfices. Cela permettrait de renforcer l’attrait du basculement vers le numérique et *in fine* de générer un cercle vertueux en réduisant les coûts supportés par les médias et les pouvoirs publics. Au cours des auditions conduites par la mission d’information, deux options ont émergé pour opérer cette redistribution de valeur en substitution de la charge supportée par La Poste : la mise en place de quotas publicitaires et la taxation de ces revenus pour financer un régime d’aide directe à la presse. **Au regard des difficultés posées par la seconde option, les rapporteurs recommandent la mise en place d’un régime de quota et d’expertiser la possibilité d’une évolution du régime de taxation des revenus publicitaires numériques.**

(1) Rapport spécial Économie – Développement des entreprises et régulations, octobre 2025, M. Jacques Oberti.

- i. La principale piste de rééquilibrage du marché publicitaire : Instaurer un régime de quotas publicitaires pour viabiliser le modèle économique des éditeurs de presse

Une option pour mettre fin à la captation des revenus publicitaires par les géants du numérique serait la mise en place d'un **système de quotas qui favoriserait la réorientation d'une partie du budget marketing des marques**, aujourd'hui très majoritairement orienté vers Google, Facebook et Amazon, vers les autres supports médias. Les annonceurs devraient ainsi orienter une part de leur budget publicitaire vers les supports de presse IPG. Cette proposition avait déjà été avancée à l'occasion de la commission d'enquête du Sénat de 2022 sur la concentration des médias ⁽¹⁾.

Un tel système reprendrait pour le secteur des médias les principes appliqués au secteur du cinéma à partir des années 1990 pour assurer son financement face à la concurrence des films diffusés par la télévision ⁽²⁾. Le pouvoir réglementaire avait alors mis en place des interdictions de diffusion de films à la télévision certains jours de la semaine. L'un des objectifs poursuivis par cette interdiction était une obligation pour les annonceurs de mieux répartir les investissements marketing au profit des salles de cinéma.

Les rapporteurs sont par conséquent favorables à un tel régime de quota qui ne contraindrait pas les annonceurs à privilégier un média en particulier, mais un type de support, en incitant les titres de presse à réaliser leur basculement vers le numérique lorsque cela leur est possible. Il favoriserait en outre la diversité des titres de presse en viabilisant leur modèle économique, indépendamment de tout soutien public ou privé.

La mise en place progressive d'un quota de 15 % du chiffre d'affaires publicitaire orienté vers la presse, contre 6 % estimé actuellement, **garantirait ainsi 2,75 milliards d'euros de recettes par an aux éditeurs en 2030**, contre 1,2 milliard en l'absence d'intervention. Un tel quota resterait par ailleurs bien en deçà de la part de la presse dans le marché publicitaire en 2012, qui s'élevait alors à 28 %. Par comparaison, le montant total des aides publiques directes et indirectes versées à la presse écrite par les pouvoirs publics s'élevait à moins de 200 millions d'euros en 2024. Un tel régime, en viabilisant le modèle de la presse numérique, pourrait donc **compléter un régime de soutien direct à la distribution papier**. Ce régime d'aide pourrait alors être modulé pour soutenir essentiellement les publications structurellement dépendantes de l'abonnement papier, comme la presse magazine.

(1) Interrogée par la commission d'enquête sénatoriale sur la concentration des médias mardi 30 novembre 2021, Nathalie Sonnac, professeure des universités à Paris II – Panthéon-Sorbonne-Assas en histoire et économie des médias, ancienne membre du CSA et du Conseil national du numérique Pierre Louette, le président de l'APIG et des Échos - Le Parisien, Une idée déjà exprimée par Marc Feuillée, directeur général du Figaro.

(2) Décret n° 92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat.

Recommandation n° 35 : Instaurer un quota de 15 % des dépenses publicitaires en ligne au profit des éditeurs de presse afin de rééquilibrer la captation des revenus.

- ii. Une option secondaire à expertiser : Expérimenter un financement du régime d'aide directe par le fléchage d'une fraction de la taxe sur les services numériques

Afin de corriger la captation des recettes publicitaires réalisées par les géants du numérique au détriment des titres de presse, **un second modèle serait de taxer les grandes plateformes sur leurs revenus publicitaires afin de financer un régime de soutien aux éditeurs de presse.**

Une telle taxation est déjà réalisée au travers de certaines composantes de la **taxe sur les services numériques (TSN)** créée en 2019 ⁽¹⁾ qui visent les revenus publicitaires des grandes plateformes. La taxe sur les services numériques vise les recettes tirées de certains services fournis par les grandes entreprises du secteur numérique. Parmi les services numériques taxables figurent :

- la fourniture de **prestations de ciblage publicitaire** en fonction des données des internautes, qu'il s'agisse ou non de données personnelles. Ces services incluent notamment les services ciblant les messages publicitaires en fonction des requêtes au sein des moteurs de recherche ;

- la **vente de données** collectées en ligne à des fins de ciblage publicitaire ;

- la mise à disposition d'un **service de mise en relation entre internautes**, que ce service permette ou non à ces internautes de réaliser des transactions directement entre eux.

La taxe est calculée en appliquant un **taux de 3 % sur le montant des sommes perçues en contrepartie des services numériques taxables rattachables à la France**. Seules les entreprises pour lesquelles les revenus tirés de ces services ont dépassé, en 2018, le seuil de 750 millions d'euros au niveau mondial dont 25 millions d'euros sont rattachables à la France, ou celles appartenant à un groupe ayant les mêmes caractéristiques, sont redevables de la taxe.

La dynamique de cette taxe a été fortement croissante depuis sa création en 2019, passant de 375 millions d'euros en 2020 à 891 millions d'euros estimés pour l'année 2025. **Les rapporteurs relèvent toutefois que son montant demeure sans rapport avec les revenus générés par les géants du numérique.** Le **doublement** du taux de 3 à 6 %, associé à un rehaussement du seuil de taxation au niveau mondial à 2 milliards d'euros garantissant le ciblage des acteurs les plus importants, à l'instar de l'amendement porté par le rapporteur Jean-René Cazeneuve et adopté à l'Assemblée nationale au cours de l'examen du PLF pour 2026 ⁽²⁾,

(1) Loi n° 2019-759 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

(2) Amendement n° I-655 de M. Jean-René Cazeneuve.

permettrait de générer un surplus de recettes susceptible de financer le régime d'aide aux éditeurs de presse. **Au regard toutefois des difficultés associées à la mise en place d'une telle taxe, les rapporteurs estiment nécessaire l'évaluation de la possibilité et de la pertinence de son renforcement.**

RENDEMENT DE LA TAXE SUR LES SERVICES NUMÉRIQUES (2019-2025)

(en millions d'euros)

Année	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Rendement de la TSN	277	375	474	621	680	785	891

Source : Commission des finances.

Recommandation n° 36 : Évaluer la possibilité et l'opportunité du financement d'un régime d'aide à la distribution de la presse en augmentant la taxe sur les services numériques.

VI. DES ACTIVITÉS DE SERVICE AU PUBLIC QUI PRENNENT EN CHARGE DES BESOINS NOUVEAUX EN S'APPUYANT SUR UN RÉSEAU POSTAL APPRÉCIÉ ET ANCRÉ DANS LES TERRITOIRES

Les travaux de la mission d'information ont fait apparaître que l'un des axes de diversification de La Poste consiste à mettre sa présence de proximité au service de l'État et des collectivités, afin de les accompagner dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques, en particulier le recensement de la population et le maintien dans l'autonomie des personnes âgées (portage de repas et de médicaments et veille sociale).

Sur ce modèle, La Poste pourrait à l'avenir mettre son réseau de proximité, apprécié par les citoyens et ancré sur l'ensemble du territoire, au service de la réponse à de nouveaux besoins, l'inclusion numérique notamment, alors que la demande pour ses activités traditionnelles décline. Le recours par principe au réseau postal permettrait d'assurer son équilibre économique sur le long terme, et d'éviter la multiplication de millefeuilles de réseaux indépendants sans cohérence d'ensemble.

Ainsi, les rapporteurs recommandent de faire du recours au réseau postal la première option pour la mise en place d'un nouveau service au public ou la modification d'un service préexistant par l'État et les collectivités, en s'appuyant sur la densité de son maillage territorial, en particulier en milieu rural.

Recommandation n° 37 : Faire du recours au réseau postal la première option pour la mise en place d'un nouveau service au public ou la modification d'un service préexistant par l'État et les collectivités, en s'appuyant sur la densité de son maillage territorial, en particulier en milieu rural.

A. LA PARTICIPATION DE LA POSTE AUX OPÉRATIONS DE RECENSEMENT : DES DÉBUTS SATISFAISANTS, MAIS NE DEVANT PAS PESER SUR LE RÉSULTAT DU GROUPE

1. Le recensement : une responsabilité partagée entre l'État, les communes et l'INSEE, pouvant désormais être réalisé par un opérateur économique sur appel d'offres

L'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité prévoit que le recensement de la population est effectué sous la responsabilité et le contrôle de l'État et qu'il a pour objet :

1° le dénombrement de la population de la France ;

2° la description des caractéristiques démographiques et sociales de la population ;

3° le dénombrement et la description des caractéristiques des logements.

Cet article prévoit également que *« la collecte des informations est organisée et contrôlée par l'Institut national de la statistique et des études économiques [INSEE] »* et que *« les enquêtes de recensement sont préparées et réalisées par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale [EPCI], qui reçoivent à ce titre une dotation forfaitaire de l'État »*.

Il s'agit donc d'une compétence partagée de l'État et des communes ⁽¹⁾ ou EPCI. Ces dernières se voient reconnaître, dans la préparation et la réalisation de l'enquête de recensement, une responsabilité propre qu'elles exercent dans le cadre d'une organisation prévue par l'INSEE et sous le contrôle de celui-ci.

Les rapporteurs relèvent que le recensement de la population est une obligation essentielle concernant chaque année environ 8 000 communes. Ses résultats affectent directement les communes en termes de dotation financière et d'application de nombreuses dispositions légales et réglementaires.

(1) L'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales rend obligatoire, en début de mandat, la délégation au maire par le conseil municipal de compétences propres de la commune, dont les enquêtes de recensement.

À quoi sert le recensement de la population ?

Le recensement de la population relève de la responsabilité de l'État. L'INSEE l'organise et le contrôle.

Les communes préparent et réalisent l'enquête sur le terrain dans le cadre d'un partenariat fixé par la loi. L'enquête de recensement de la population permet de compter toutes les personnes qui habitent sur le territoire français, quelles que soient leur nationalité et leur situation administrative. Le recensement permet à la collectivité de connaître les caractéristiques de la population française (âge, profession, moyens de transport utilisés, conditions de logement...) pour prendre des décisions adaptées et prévoir ainsi des équipements collectifs qui répondent aux besoins de la population résidant sur le territoire (crèches, écoles, hôpitaux, EHPAD, moyens de transport...).

De plus, à partir des chiffres du recensement, l'INSEE publie chaque année la population officielle de chaque commune (population légale). Cette donnée est utilisée d'une part dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée aux communes par l'État. D'autre part, elle sert de base à plus de 350 dispositions législatives et réglementaires.

Source : La Poste.

Depuis la publication du décret n° 2024-1124 du 4 décembre 2024 relatif aux agents recenseurs, les communes ou EPCI peuvent recourir à un prestataire pour les missions d'agent recenseur. Cette disposition tire les conséquences de trois années d'une expérimentation ⁽¹⁾ qui avait été motivée par la volonté de remédier aux difficultés de recrutement de certaines communes pour les missions d'agents recenseurs. **La Poste a été la seule entreprise à s'être portée candidate.**

Le bilan de ces trois années d'expérimentation a été jugé positif ⁽²⁾ par l'ensemble des parties concernées, la qualité de l'enquête de recensement s'étant généralement améliorée lorsque les communes avaient eu recours à La Poste. En conséquence, l'article 22 du décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population a été modifié et précise désormais que les agents recenseurs sont :

– « [...] soit des agents de la commune ou de l'[EPCI] affectés à cette tâche ou recrutés par eux à cette fin ;

– soit des agents d'un opérateur économique sélectionné par la commune ou l'[EPCI] dans le cadre des règles prévues par le code de la commande publique. Un tel opérateur constituant un sous-traitant au sens des dispositions du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016, sa sélection s'effectue conformément aux exigences prévues par l'article 28 de ce règlement. »

(1) Expérimentation définie par l'article 127 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises dite loi Pacte.

(2) L'article 127 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 mentionne qu'à l'issue d'au moins deux années d'expérimentation, l'INSEE doit adresser un rapport faisant le bilan de cette expérimentation au président de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population. Il doit également présenter ce rapport au Conseil national de l'information statistique qui donnera un avis consultatif sur l'opportunité de généraliser le dispositif expérimenté. Ce rapport a été adressé par l'INSEE le 2 juin 2023.

Ainsi, le libre choix a été laissé aux collectivités de recourir ou non à un opérateur économique pour les missions d'agent recenseur. Une commune qui dispose des compétences et des disponibilités au sein de ses équipes peut ainsi privilégier un recrutement exclusivement interne de ses agents recenseurs.

Les communes ou EPCI qui souhaitent recourir à un opérateur économique doivent être en conformité avec le code de la commande publique, qui impose des principes d'égalité de traitement, de transparence et de libre accès. À ce titre, ils ne peuvent favoriser un opérateur économique au détriment des autres candidats potentiels.

2. Malgré des retours satisfaisants, le déficit engendré pour La Poste par cette activité ne peut perdurer et se cumuler à celui des missions de service public

Les rapporteurs relèvent que La Poste a réussi à démontrer sa capacité à opérer le recensement pour les communes, après trois années de tests entre 2022 et 2024. Le taux de communes globalement satisfaites de la prestation est de l'ordre de 85 % ⁽¹⁾. En outre, tant l'INSEE que les communes qui ont eu recours à La Poste pour les opérations de recensement reconnaissent que le taux de participation et de répondants est supérieur au taux connu antérieurement par recours à des vacataires (de l'ordre de cinq points en plus) ⁽²⁾.

BILAN 2022-2026 DES CAMPAGNES DE RECENSEMENT MENÉES PAR LA POSTE

	Phase expérimentale avec convention signée entre l'INSEE et La Poste + contrats entre chaque commune et La Poste			Ouverture du marché Contrats signés entre chaque commune et La Poste	
	2022	2023	2024	2025	2026
Grandes communes (+ de 10 000 habitants)	13	29	76	37	71
Petites communes (- de 10 000 habitants)	5	10	74	1	183
Total communes	18	39	150	38	254
Nombre d'ETP facteurs	8	17	58	33	74 (estimation)
Nombre approximatif de logements à recenser	23 000	48 000	150 000	30 000	216 000
Chiffre d'affaires en milliers d'euros	199	440	1 500	380	3 000 (estimation)

Source : La Poste.

Entre 2022 et 2024, plus de 200 opérations ont été réalisées, avec 221 000 foyers recensés par les facteurs sur l'ensemble de la période. En 2025, 38 opérations ont été menées. Ce chiffre s'explique par la publication tardive, en

(1) Source : INSEE.

(2) Source : La Poste.

décembre 2024, du décret précité autorisant les communes à faire appel à un prestataire externe. En 2026, 254 communes, représentant près de 216 000 foyers, ont confié leurs opérations de recensement à La Poste, qui mobilise près de 850 facteurs pour accomplir cette mission.

Organisation de la campagne de recensement 2026 assurée par La Poste

« L'enquête de recensement 2026 sera confiée à près de 850 facteurs. Comme les autres agents recenseurs recrutés par la commune, ces derniers suivent une formation de deux demi-journées, assurée par l'INSEE, au terme de laquelle ils sont nommés par arrêté municipal et disposent d'une carte d'agent recenseur délivrée par la mairie concernée et qui sera systématiquement présentée aux habitants recensés.

« La campagne de recensement de la population se divise en deux grandes phases :

– « Une phase de reconnaissance des logements à recenser qui a démarré début janvier : entre les 2 demi-journées de formation, les facteurs agents recenseurs effectuent une tournée de reconnaissance afin de repérer les logements qu'ils auront à recenser et de mettre dans les boîtes aux lettres une lettre d'information sur le recensement.

– « Une phase de recensement des occupants de ces logements : les facteurs agents recenseurs fournissent des "notices internet" aux habitants ; celles-ci comportent des identifiants qui permettent aux habitants de se recenser directement en ligne.

'En cas de besoin (absence de réponse), l'agent recenseur repasse à l'adresse pour effectuer une relance auprès des habitants afin qu'ils répondent en ligne ou sur questionnaire papier.

'Tout au long de la campagne, les facteurs agents recenseurs, au même titre que les autres agents recenseurs recrutés par la commune, travaillent en étroite collaboration avec le coordonnateur communal qui suit l'avancement du recensement et les aide en cas de difficulté. »

Source : La Poste, Communiqué de presse du 14 janvier 2026.

Les rapporteurs saluent la progression du chiffre d'affaires de La Poste sur cette activité nouvelle, excepté pour 2025. Pour 2026, il devrait représenter moins de 5 millions d'euros, soit un doublement par rapport à 2024. Pour 2027, un objectif de chiffre d'affaires de huit millions d'euros est envisagé par La Poste, traduisant une ambition de déploiement national renforcé.

Toutefois, malgré ces retours positifs, **La Poste a indiqué aux rapporteurs ne réaliser aucune marge sur cette activité, qui demeure déficitaire**. Afin de couvrir ses coûts directs, et forte de l'expérience des trois premières années, La Poste a augmenté ses prix pour les campagnes de recensement 2025 et 2026. Selon La Poste, avec ce niveau tarifaire, les coûts indirects (quote-part encadrement notamment) et les coûts complets (quote-part des sièges, des systèmes d'informations socles,...) demeurent toutefois non couverts. Elle a indiqué aux rapporteurs que, pour parvenir à l'équilibre, il lui serait nécessaire de :

- poursuivre les hausses tarifaires dans les prochaines campagnes. Pour 2027, une augmentation plus sélective est envisagée ;

- baisser les coûts de ses prestations, en tenant compte des contraintes qui lui sont imposées, en particulier l'interdiction de réaliser les opérations de recensement par les facteurs dans le cadre de leurs tournées ;

- permettre aux facteurs d'utiliser les systèmes d'information, avec traitement des données personnelles, exclusifs à l'INSEE.

En outre, La Poste indique que la montée en charge nationale nécessite un effort accru de formation, de coordination locale et de supervision afin de garantir la conformité et la qualité des opérations.

S'agissant du partage des systèmes d'information, l'INSEE, interrogé par les rapporteurs, s'est montré réservé sur cette proposition dans le contexte actuel de cybersécurité. Selon elle, garantir la sécurité d'un tel rapprochement serait complexe et donc très coûteux. Elle précise en revanche qu'il serait « *possible qu'un manager d'agents recenseurs La Poste s'accorde avec chaque commune avec laquelle il contractualise pour être nommé, par arrêté municipal, coordinateur communal adjoint de la commune dans le strict respect du protocole précisé en formation. Il serait alors habilité à accéder à l'application de collecte sur le territoire des communes l'ayant nommé ainsi* ».

Les rapporteurs invitent en conséquence La Poste et l'INSEE à poursuivre leurs échanges pour faciliter les opérations de recensement en garantissant le maintien de la qualité du service rendu.

Les rapporteurs encouragent par ailleurs La Poste à planifier, coordonner et mutualiser, autant que possible, dans le respect du droit de l'Union européenne, ses opérations de recensement avec ses autres activités. Cela permettrait ainsi de densifier le réseau et de garantir l'équilibre économique de cette mission pour La Poste à coûts maîtrisés pour ses partenaires (cf. recommandation *infra* s'agissant des prestations de maintien dans l'autonomie des personnes âgées).

Enfin, les rapporteurs écartent le projet d'imposer aux communes la généralisation du recours à La Poste. Celui-ci poserait, sans aucun doute, de fortes difficultés juridiques. En effet, l'interdiction du recours aux agents communaux se heurterait au principe de libre administration des collectivités et le recours imposé à La Poste contreviendrait aux principes de la commande publique et du droit de l'Union européenne.

En conclusion, les rapporteurs considèrent que **La Poste doit poursuivre ses efforts pour rendre la trajectoire de son activité de recensement soutenable financièrement**. En effet, comme déjà évoqué *supra* avec la prise en charge partielle et croissante des missions de service public par La Poste, il leur paraît inenvisageable que La Poste développe une nouvelle activité de « *service au public* » qui demeurerait déficitaire, et pèserait encore sur son bilan. Ils constatent que les premières mesures adoptées vont dans le bon sens, comme en témoigne l'augmentation de 70 % entre 2024 et 2026 du nombre de communes recourant à La Poste pour mener leurs opérations de recensement ainsi que le doublement du

chiffre d'affaires sur cette période. Ils relèvent également que les coûts directs sont désormais couverts par cette hausse du chiffre d'affaires et que de nouvelles hausses tarifaires sont prévues pour 2027. Toutefois, dans l'hypothèse où ces mesures seraient insuffisantes et que l'équilibre financier ne pourrait être atteint à moyen terme, les rapporteurs invitent La Poste à mettre un terme à cette activité, afin que celle-ci ne pèse plus sur son bilan.

Recommandation n° 38 : Atteindre à moyen terme un équilibre financier des opérations de recensement, ou mettre un terme à la participation de La Poste à ces opérations.

B. LE RÉSEAU POSTAL COMME « DERNIER KILOMÈTRE » DU MAINTIEN DANS L'AUTONOMIE DES SENIORS : UN INSTRUMENT UNIQUE POUR LES POUVOIRS PUBLICS

Dans les dix prochaines années, le nombre des Français âgés de 75 à 84 ans va augmenter de 50 % entre 2020 et 2030, passant de 4,1 millions à 6,1 millions. Dans la décennie suivante, la population des plus de 85 ans sera multipliée par deux ⁽¹⁾. L'INSEE évalue par conséquent à 4 millions le nombre de personnes en perte d'autonomie en 2050 ⁽²⁾.

Dans le cadre du plan stratégique « La Poste 2030 engagée pour vous » lancé en 2021, La Poste a développé trois activités afin d'accompagner les acteurs des territoires dans l'adaptation au vieillissement de la population : le portage de repas, le portage de médicaments et la veille sociale. Elle participe ainsi à la réponse à la problématique majeure que constitue pour les pouvoirs publics le maintien dans l'autonomie des seniors.

1. Le portage de repas, le portage de médicaments et la veille sociale : remobiliser le réseau postal au service du maintien dans l'autonomie des seniors

a. Le portage de repas est l'activité de service au public au plus fort potentiel économique pour La Poste

La Poste réalise du **portage de repas** à domicile auprès des seniors. Ce service n'est **pas proposé directement aux particuliers, mais réalisé en application de marchés publics commandés par les communes** au travers de leur centre communal d'action sociale (CCAS), en partenariat avec des spécialistes de la préparation ou de l'assemblage de repas (sociétés de restauration collective, réseaux associatifs, cuisines centrales de collectivités, d'EHPAD ou de centres hospitaliers, entreprises spécialistes du repas senior). Ponctuellement, La Poste peut être simple sous-traitant de ces acteurs, pour des prestations directement achetées par le particulier ou ses proches, dans le cadre d'un contrat privé entre entreprises.

(1) Vieillessement de la société française : réalité et conséquences, Haut-commissariat au Plan, février 2023.

(2) INSEE, « 4 millions de seniors seraient en perte d'autonomie en 2050 », juillet 2019.

L'ambition de La Poste sur ce secteur est de devenir un opérateur majeur de la livraison pour les collectivités et les spécialistes de la préparation de repas, en leur permettant d'étendre leur rayon d'action géographique aux zones périphériques et à la grande ruralité.

b. La veille sociale, jusqu'ici principalement proposée aux particuliers, pourrait faire l'objet de partenariat ambitieux avec les pouvoirs publics

La **veille sociale** s'est développée au travers de plusieurs services proposés par La Poste aux particuliers, aux entreprises et aux acteurs publics. Le plus important d'entre eux est le service « **Veiller sur mes parents** » **proposé directement aux particuliers** et porté par une filiale de La Poste, La Poste SAP ⁽¹⁾, qui sous-traite la visite de lien social à sa maison-mère. Ce service associe des **visites facteurs** et un **service de téléassistance et de prévention** ⁽²⁾. Le facteur, spécialement formé pour cette mission, réalise des visites régulières auprès d'un senior, jusqu'à 6 jours par semaine, partage un moment d'échange avec lui et produit un compte rendu à destination de la famille (état psychologique de la personne visitée, état de l'appartement, du frigo...).

La Poste a développé des services équivalents aux **mutuelles et aux acteurs publics**, notamment dans le cadre de la **gestion des crises**, au travers de deux offres *Proxi Vigie* et *Proxi Vigie Canicule et Grand Froid*. Les facteurs sont envoyés auprès de personnes isolées identifiées par le client de La Poste, pour délivrer des messages de prévention et retourner des réponses à des questions sur des observations faites lors du contact (clarté des réponses, faiblesses visibles...). La Poste développe également depuis 2019 des **services de dépistage, de sensibilisation et d'accompagnement des personnes en situation de fragilité** (perte d'autonomie, non-recours aux droits...) pour le compte des acteurs publics, **dits services du « aller-vers »**. Ces dispositifs peuvent prendre différentes formes :

- des campagnes visant à prévenir les chutes à domicile pour le conseil départemental du Gers autour du programme « *Facilit' ma vie 32* » ;
- des campagnes de sensibilisation à la vaccination antigrippale pour le département de Meurthe-et-Moselle et l'agence régionale de santé (ARS) Grand Est ;
- du repérage et de l'information des aidants de personne en perte d'autonomie pour une mutuelle avec qui un partenariat a été conclu (droits aux congés spéciaux, aide financière...).

(1) Pour « service à la personne ».

(2) Ce service est opéré avec Europ Assistance qui est une filiale de Generali, spécialisée dans l'assistance aux personnes dans les domaines du voyage, de la santé, de la vie familiale et de l'automobile. Il prend la forme d'appel de secours en cas d'urgence ou appel de convivialité notamment.

Elle réalise également une quinzaine de **projets ICOPE** ⁽¹⁾ dans de nombreux territoires ⁽²⁾ qui visent à **identifier les signes de fragilité et à mettre en place un accompagnement adapté des plus de 60 ans** afin de préserver leurs capacités musculaires, cognitives, sensorielles, et ainsi maintenir leur autonomie et leur qualité de vie. Ces actions ont conduit à plus de 3 000 évaluations de fragilités chez des personnes éloignées des soins.

D'autres **dispositifs d'accompagnement des seniors fragilisés à domicile plus ambitieux** ont pu être mis en place en partenariat avec des collectivités, à l'instar du programme « *Vivre à domicile* » mis en œuvre dans le département des Landes. Cet accord lancé en 2019 a permis de **mettre à disposition auprès de seniors un ensemble de services combinant nouvelles technologies (tablette numérique, éclairage nocturne automatisé, jeux cognitifs digitaux, téléassistance standard ou avec capteurs d'activité), services humains (visite de lien social par le facteur, portage de médicaments et de biens culturels) et un accompagnement humain personnalisé via un accompagnant postier formé en gériatrie**. De même, dans l'Eure, le programme *Partage et convivialité* financé par le département repose sur une visite hebdomadaire d'une à deux heures, assurée par trois anciennes postières formées en gériatrie. Ces offres ont engendré un chiffre d'affaires de 732 000 euros en 2025 pour 1 017 bénéficiaires accompagnés.

c. Le portage de médicaments est un accessoire des autres activités de maintien dans l'autonomie

L'activité de **portage de médicaments** de La Poste s'appuie sur le projet « *Ma Pharmacie en France* » (MPEF), par lequel La Poste accompagne des groupements de pharmacies ⁽³⁾ dans la création d'un portail numérique de services et de vente en ligne de médicaments ouvert à toutes les pharmacies d'officine. Il écarte ainsi le modèle de la plateforme de *e-commerce* centralisant tous les produits au profit d'un outil facilitant la mise en relation du patient et d'une officine pour la livraison de médicaments à domicile, celle de produits hors prescription et l'accès à un parcours de soins digitalisé. Ce projet devrait donner lieu à une première version opérationnelle fin 2026. Une montée en charge par étapes est prévue courant 2027 afin de garantir à la fois la conformité, la qualité de service et l'adhésion des pharmaciens.

Le modèle du portage de médicaments est proche de celui du portage de repas. Il répond toutefois à des contraintes réglementaires, liées au transport de

(1) *Integrated Care for Older People*. Il s'agit d'un programme de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Il est divisé en quatre étapes : le repérage, l'évaluation approfondie, le plan de soins personnalisé et le suivi du parcours de soins.

(2) Campagnes de dépistage en Haute-Garonne pour la 4^{ème} année consécutive, en Isère pour la 3^{ème} année consécutive, en Dordogne pour la 2^{ème} année. Déploiement du programme en Corrèze entre octobre 2025 et mars 2026.

(3) *Federgy* en juin 2023, 1^{er} syndicat de groupements et enseignes de pharmacies en France, par la suite rejoint par l'UDGPO (Union des Groupements de Pharmaciens d'Officine), le CNGPO (Collectif National des Groupements de Pharmaciens d'Officine) et le syndicat USPO (Union des Syndicats de Pharmaciens d'Officine).

médicaments et à la gestion des données, nettement plus fortes. Le facteur doit ainsi assurer la livraison sécurisée du médicament en vérifiant la remise au bon destinataire, et La Poste est soumise aux exigences du RGPD en matière de données de santé. Cette activité doit nécessairement s'inscrire dans une mutualisation, le volume critique nécessaire à l'amortissement des coûts n'étant pas possible à atteindre autrement.

2. Si les missions de service au public devraient rester marginales pour le groupe, elles peuvent participer à amortir partiellement les coûts fixes du réseau postal

Pour La Poste, **le développement de ces activités de « service au public » devrait contribuer à préserver des emplois de facteur dans la distribution**, participer au maintien de leur présence sur le territoire et permettre de financer **les coûts mutualisés du réseau postal**. Elles constituent par ailleurs des activités rentables pour La Poste, dont les coûts sont couverts par les contrats conclus avec ses partenaires.

Pour ces trois activités de service au public, La Poste dispose d'un avantage concurrentiel lié au capital confiance dont jouit le facteur et à son action en proximité. **En revanche, même à maturité, les bénéfices issus de ces activités devraient rester marginaux** et ne résoudront pas l'équation économique complexe à laquelle fait face La Poste pour l'exercice de ses missions de service public au regard de la baisse massive des usages du courrier.

Ainsi, le portage de repas, qui constitue l'activité au plus fort potentiel adaptée au réseau postal, mobilise 450 personnes sur les 50 000 facteurs en activité. Il pourrait à terme représenter 1 000 personnes, dont les deux tiers mutualisés sur des tournées existantes, voire 1 400 personnes à horizon 2030 pour un chiffre d'affaires de 55 millions d'euros par an. L'activité de portage de médicaments au sein du projet MPEF pourrait quant à elle atteindre 2,5 millions d'euros en 2030 si les conditions de développement prévues se réalisent. Quant au potentiel des dispositifs de veille sociale, il dépend très fortement des moyens qui seront consacrés par les pouvoirs publics à ces activités. L'installation de la Conférence nationale de l'Autonomie – issue de la loi « Bien Vieillir » de 2024 – le 9 juillet 2025, a à cet égard été marquée par une reconnaissance du rôle de La Poste et de sa vocation à intervenir dans le cadre de la généralisation d'ICOPE. La Poste s'est vu reconnaître le statut d'opérateur associé du nouveau service public départemental de l'autonomie (SPDA) ⁽¹⁾ par lettre de la ministre chargée de l'autonomie et des personnes handicapées datée du 9 septembre 2025.

Ces activités ne bénéficient pas d'un effet d'échelle au niveau national, dans la mesure où elles reposent sur des prestations localisées en partenariat avec des

(1) Ce service public de proximité réunit, autour des conseils départementaux, les politiques de soutien aux personnes âgées et aux personnes en situation de handicap afin de simplifier les parcours, mieux coordonner les acteurs et garantir à chacun un accès équitable aux droits, à l'information et aux prestations sur l'ensemble du territoire.

acteurs locaux. Le potentiel de mutualisation résulte donc de la possibilité pour elles de s'appuyer sur le réseau du courrier, du colis et de la presse. **La mutualisation de ces activités reste toutefois encore limitée, du fait de raisons opérationnelles liées à la durée ou la complexité de ces prestations, ou de contraintes liées aux appels d'offres eux-mêmes.** Ainsi, le portage de repas s'effectue en grande majorité au sein de tournées dédiées, en raison d'exigences techniques liées à la gestion de la chaîne du froid, mais également du fait des conditions des appels d'offres qui demandent la livraison des repas le jour même avant le déjeuner. Pour les activités de veille sociale, la faculté de mutualiser ou non ces activités avec d'autres flux dépend essentiellement de la durée de la prestation et du laps de temps sur lesquels elle doit être réalisée. Une campagne de veille sanitaire avec des prestations inférieures à 20 minutes est mutualisable, mais sa réalisation sur une période courte, de quelques semaines par exemple, complexifie l'association avec les autres activités de La Poste.

S'agissant des contraintes opérationnelles, La Poste s'emploie à innover pour faciliter la mutualisation et réduire ses coûts. À titre d'exemple, en 2025, se sont développées des tournées en caissons isothermes connectés, respectant la traçabilité de la chaîne du froid et permettant l'usage de camions banalisés transportant d'autres objets. Un caisson transportant une vingtaine de repas peut ainsi être accompagné de colis ou courrier dans le véhicule de la tournée. 140 caissons ont déjà été expédiés, permettant à La Poste de mettre fin à la location de 40 camions réfrigérés, avec un objectif 250 caissons à la fin de l'année 2026. D'autres leviers pourraient permettre d'améliorer la mutualisation du portage de repas, notamment en favorisant une plus grande flexibilité horaire des contrats de livraison. Les repas pourraient ainsi être livrés le jour pour le lendemain, ce qui est déjà le cas en pratique pour repas des samedis et dimanches qui sont livrés par les facteurs les jeudis et vendredis.

Si ces services d'aide aux publics ne permettront pas de compenser la baisse de l'activité courrier, **les rapporteurs soulignent le rôle unique qu'ils pourraient jouer en tant que « dernier kilomètre » du service public de l'autonomie.** Au-delà d'un simple service aux particuliers, le réseau postal, par sa présence continue sur l'ensemble du territoire et par la confiance dont jouissent les postiers assermentés, constitue le relais naturel d'une politique publique de prise en charge grand âge.

Le développement substantiel de ces activités pourrait à terme conduire le législateur à s'interroger sur l'opportunité de leur attribution à La Poste sous la forme de missions de service public. Les rapporteurs estiment toutefois que l'attribution par la loi d'une nouvelle mission de service public à La Poste ne serait pas pertinente, le groupe ne pouvant pas devenir l'unique interlocuteur d'acteurs aux compétences dispersées qui agissent dans le champ de la politique de l'autonomie.

Qui plus est, les actuelles missions de service public de La Poste ont un coût chroniquement sous-compensé par l'État, ce qui fragilise considérablement La

Poste. Attribuer de nouvelles missions de service public poserait de la même façon la question du coût de ces missions et de leur compensation, partielle ou intégrale, pour La Poste. On ajouterait ainsi aux difficultés actuelles de la politique de compensation des missions de service public de La Poste.

Les rapporteurs privilégient donc la poursuite d'une participation de La Poste aux missions de service public des collectivités et de l'État sur un modèle contractuel. À l'instar des opérations de recensement, une telle évolution du réseau postal doit toutefois être **planifiée et coordonnée, afin de favoriser la mutualisation de prestations demandées par des acteurs divers** (collectivités, ARS, mutuelles...) dans le respect du droit de l'Union européenne. Elle permettrait ainsi de densifier le réseau et de garantir l'équilibre économique pour La Poste à coûts maîtrisés pour ses partenaires.

Recommandation n° 39 : Développer les activités de service au public (opérations de recensement, veille sociale, portage de repas et de médicament) de La Poste de façon coordonnée afin de favoriser la mutualisation du réseau postal, dans le respect du droit de l'Union européenne.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa deuxième réunion du mercredi 1^{er} juillet 2026, la commission a entendu MM. Jacques Oberti et Jean-René Cazeneuve, rapporteurs de la mission d'information relative aux missions de service public de La Poste en vue d'une nouvelle loi postale, et auditionné Mme Marie-Ange Debon, présidente-directrice générale du groupe La Poste, sur les conclusions des rapporteurs.

M. le président Éric Coquerel. Notre ordre du jour appelle la présentation par MM. Jacques Oberti et Jean-René Cazeneuve du rapport d'information relatif aux missions de service public de La Poste, en vue d'une nouvelle loi postale. Comme l'ont souhaité les rapporteurs, cette présentation se combine avec une audition en commission de Mme Marie-Ange Debon, présidente-directrice générale du groupe La Poste depuis octobre dernier.

Je sais que les échanges entre les équipes de La Poste et les rapporteurs ont été nombreux et ont permis d'apporter au travail qui est présenté aujourd'hui des éléments d'analyse précieux. Ceux-ci contribueront, n'en doutons pas, à faire de ce rapport une référence sur les questions des missions de service public de La Poste. Je précise que cette mission d'information a été demandée par le groupe Socialistes et apparentés.

M. Jacques Oberti, rapporteur. Il y a quelques jours, au plus fort de la canicule, le Premier ministre a demandé en urgence que, sur l'ensemble du territoire, les facteurs se mobilisent pour aller au plus près des personnes isolées et vulnérables, pour lesquelles nous nous inquiétons tous. Dans les territoires ruraux, périurbains, dans les communes de montagne et les territoires ultramarins, les facteurs ont visité nos aînés et les personnes les plus fragiles pour repérer celles et ceux en souffrance et alerter, lorsque c'était nécessaire, les services qui pouvaient leur porter secours.

Cette demande adressée à La Poste révèle la place centrale qu'occupe le service public postal au sein de notre pays. Elle démontre que la présence postale, aujourd'hui, n'est pas un vestige des PTT du siècle dernier, ni une survivance du courrier royal. Elle constitue le dernier réseau de proximité humaine encore maillé sur l'ensemble du territoire, un réseau national. C'est le dernier service public national dont les agents disposent de cette connaissance fine de toutes nos communes et de ce contact quotidien avec les Français, essentiel à tout État attentif à ses citoyens.

Lorsque le législateur a adopté la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et de France Télécom, il a confié à La Poste quatre missions de service public : le service universel postal, la distribution de la presse, la contribution à l'aménagement du territoire et l'accessibilité bancaire. Plus de quinze ans après la modification de cette loi, en 2010, dans un contexte marqué par le changement profond des usages, la numérisation des échanges, la persistance des vulnérabilités sociales et territoriales et une situation budgétaire difficile, l'Assemblée nationale devait dresser un bilan de ces missions de service public et envisager les perspectives qui pourraient figurer dans une nouvelle loi postale.

Le renouvellement du choix de La Poste comme opérateur du service universel postal devait être le moment de ce débat collectif autour d'un texte dédié à l'avenir du groupe. Nous savions néanmoins, au moment où cette mission a été décidée avant l'été 2025, qu'une loi

postale ne serait pas votée avant le 31 décembre 2025. Le gouvernement a donc préféré procéder par décret afin de respecter cette date butoir pour l'attribution de cette mission, et La Poste en sera désormais chargée jusqu'en 2035. Si nous en comprenons la nécessité pratique dans un contexte politique complexe, nous appelons de nos vœux le dépôt d'un projet de loi postale, dont ce rapport veut préfigurer les grands axes.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Comme pour toute mission de service public, la loi prévoit une juste rémunération, une compensation pour les charges assumées par La Poste. Force est de constater que les quatre missions de service public font aujourd'hui l'objet d'une sous-compensation de l'État, qui conduit à un déficit global de plus d'un milliard d'euros. Le coût des quatre missions pour La Poste est de l'ordre de 2 milliards d'euros, un chiffre validé par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP). La compensation de l'État étant d'environ 1 milliard d'euros, le coût net pour La Poste s'élève à 1 milliard d'euros. Sur la période 2018-2024, le cumul de ces sous-compensations a engendré une dette nette de 4 milliards d'euros, soit 40 % de la dette nette totale du groupe.

La Poste est une entreprise engagée sur de nombreux marchés concurrentiels et internationaux. Près de 50 % de son activité se fait aujourd'hui à l'international, et le courrier, son métier historique, ne représente plus que 15 % de son activité. Ses concurrents s'appellent DHL, Amazon ou des acteurs chinois. Il est donc important que La Poste ait les moyens de se défendre, mais la sous-compensation entrave sa capacité d'investissement et de transformation. Le gouvernement a reconnu publiquement que ce niveau de déficit n'était pas soutenable. Pourtant, il vient encore de réduire les compensations. Cette situation ne pouvant perdurer, nous proposons de fixer dans une nouvelle loi postale un niveau de compensation minimum du coût réel des missions de service public, avec une trajectoire visant à atteindre en cinq ans 66 % du coût net pour La Poste, contre 49 % aujourd'hui, en contrepartie d'un effort de redéfinition de son réseau et de ses missions.

Les missions de service public de La Poste doivent être maintenues, car les postiers et nos concitoyens y sont très attachés. Pour cela, il faut donner à La Poste les moyens de s'adapter suivant trois axes : poursuivre ses gains de productivité, obtenir une meilleure compensation de l'État et redéfinir les missions de service public pour tenir compte des nouveaux usages. Nous formulons dans ce cadre trente-neuf recommandations.

La première mission de service public de La Poste, le service universel postal, implique la levée et la distribution du courrier et des petits colis six jours sur sept sur tout le territoire à des tarifs abordables. Un chiffre résume la situation : en 2005, La Poste distribuait dix-sept milliards de lettres ; en 2025, elle en distribuait cinq milliards, et les prévisions sont de trois milliards pour 2030. De plus, 85 % à 90 % de cette activité relève du service interentreprises (B2B). La Poste a fourni des efforts considérables pour adapter son réseau à cet effondrement. Malgré des centaines de millions d'euros d'économies, le déficit de cette mission s'élève à 143 millions d'euros en 2025, après compensation. L'envoi de courrier ne représente plus un besoin social aussi essentiel qu'auparavant ; le budget postal d'un foyer avoisine désormais 20 euros par an en moyenne.

Nous devons permettre à La Poste de concentrer des flux qui s'amenuisent. Nous recommandons donc d'étendre la distribution à J+4 pour le courrier non urgent, afin d'éviter que les facteurs ne fassent des tournées la sacoche vide. La Poste doit aussi pouvoir conduire une politique tarifaire qui amortisse au moins partiellement ses coûts. À cet égard, nous recommandons de lui laisser des marges de manœuvre, en particulier pour les plis urgents et le courrier des entreprises. On pourrait aussi parler des 13 000 boîtes aux lettres jaunes dans lesquelles il n'y a plus aucun dépôt de courrier.

Le projet de La Poste ne doit pas être une simple adaptation à la pénurie. Le colis est l'avenir du réseau, le gisement qui permet de mutualiser les coûts. Nous devons défendre la place de La Poste sur ce marché face à des concurrents qui s'appuient sur la sous-traitance pour réduire leurs coûts en méconnaissant leurs obligations sociales, légales et fiscales. Nous souhaitons que les investissements de La Poste dans la décarbonation soient systématiquement valorisés dans les appels d'offres et qu'il soit possible de mettre en place des frais de livraison minimaux dans le secteur du colis, comme cela existe pour le livre, afin de lutter contre certaines plateformes.

M. Jacques Oberti, rapporteur. Concernant la mission d'aménagement du territoire, à laquelle nos élus locaux sont très attachés, nous savons quelle place occupe le réseau postal dans les territoires et combien le maintien des services publics est une question cruciale. Les bureaux de poste et les facteurs sont des symboles de notre République, au plus près de nos concitoyens, en particulier des plus isolés et des plus fragiles. C'est pourquoi la loi postale impose des obligations d'accessibilité : dans chaque département, au moins 90 % de la population doit se trouver à moins de 5 kilomètres et à moins de 20 minutes en voiture d'un point de contact de La Poste. À ce jour, cette obligation est respectée à hauteur de 97 %, ce dont il convient de se féliciter.

Cependant, la chute brutale du courrier se traduit également par une baisse de la fréquentation des bureaux de poste, qui a été divisée par trois en quinze ans. Face à ce choc, La Poste s'est adaptée. Plus de 60 % de son réseau repose désormais sur des points partenaires – agences postales communales ou relais commerçants – contre 33 % il y a quinze ans. Nous avons conscience que ces adaptations ne sont pas sans conséquences, notamment en raison de la différence de services proposés, et qu'elles sont souvent vécues comme des régressions, même si elles ont permis d'éviter la disparition brutale du service public dans certaines communes et de préserver des commerces. Pour autant, notre évaluation a montré que de nouvelles adaptations étaient nécessaires. La baisse de la fréquentation se poursuit : 60 % des plus de 7 000 agences communales reçoivent moins de cinq visites par jour.

En parallèle, l'État manque à ses obligations. Alors que la mission était compensée à hauteur de 85 % en 2017, ce taux tourne aujourd'hui autour de 50 %. Pire, en 2026, contrairement à l'engagement pris devant le Parlement, la mission n'est compensée que de 129 millions d'euros au lieu des 174 millions d'euros prévus. Cette réduction substantielle se traduira inévitablement par une dégradation du service rendu, ce que nous dénonçons avec force. Face à ces constats, nous refusons de nous résigner et souhaitons que l'État, La Poste et les collectivités territoriales agissent de conserve pour innover et renforcer les mutualisations, en se focalisant sur les services effectifs rendus aux usagers.

J'en viens à la mission d'accessibilité bancaire, un service moins connu mais extrêmement important. Elle impose des obligations spécifiques en matière de distribution et de fonctionnement du Livret A, afin de mettre en place un dispositif de prébankarisation pour les publics vulnérables. Bien que les banques commerciales aient développé des produits pour les publics fragiles, le Livret A de La Banque Postale constitue pour plus d'un million de nos concitoyens le seul dispositif bancaire remplissant les conditions d'une véritable accessibilité sociale et géographique. Il constitue un amortisseur social essentiel.

Le principe d'accessibilité bancaire repose sur l'universalité : il est ouvert à tous, sans conditionnalité. Ce n'est qu'*a posteriori* que La Banque Postale identifie les clients bénéficiant de la mission d'accessibilité bancaire par leurs usages, considérés comme atypiques. C'est pour ces usagers que l'État doit apporter sa compensation. Or, cette mission est sous-compensée, entre le quart et le tiers de son coût net, ce qui crée un manque à gagner très important pour La Poste. Bien que le taux de compensation soit plus élevé que pour les autres

missions, l'État diminue sa contribution de 5 % chaque année en application d'une clause d'efficience que nous jugeons peu cohérente avec les charges fixes de la mission et que nous recommandons de supprimer. Dans le même temps, une rumeur persistante suggère que l'État va accentuer son désengagement, ce qui nous paraît inacceptable.

Considérée comme une aide d'État, la mission d'accessibilité bancaire doit faire l'objet d'une autorisation de la Commission européenne. Une nouvelle autorisation pour la période 2027-2029 doit être accordée d'ici la fin de 2026. Il est pour nous prioritaire de maintenir un réel service public d'inclusion bancaire. Cela doit se traduire par le maintien des grands principes de la mission, notamment celui d'universalité. Il ne serait donc ni souhaitable ni efficace de fixer des critères d'éligibilité *a priori*. Pour les mêmes raisons, nous nous opposons au projet de restriction des opérations proposées au guichet. Enfin, nous souhaitons faire participer l'ensemble du secteur bancaire au financement de cette mission, ce qui instaurerait un rééquilibrage entre les établissements bénéficiant des clients les plus rentables et La Banque Postale, dont la clientèle est structurellement plus vulnérable.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. La quatrième et dernière mission de service public de La Poste est la distribution de la presse. Elle poursuit un objectif de pluralisme de l'information que nous partageons tous. Concrètement, La Poste achemine les journaux à des tarifs particulièrement préférentiels, six jours sur sept, sur l'ensemble du territoire. La réforme de ce régime est la plus urgente, car il coûte aujourd'hui environ 600 millions d'euros à La Poste, soit plus de la moitié de son déficit total. Il s'agit, de très loin, de la plus importante aide accordée à la presse. En moyenne, l'envoi d'un quotidien coûte 1,90 euro ; il est facturé 0,58 euro à l'éditeur et compensé de 9 centimes par l'État. Le coût net pour La Poste est donc de 1,23 euro par jour et par abonné. Ainsi, un abonné à un quotidien coûte environ 400 euros par an à La Poste.

Ce régime est devenu vital pour la quasi-totalité de la presse française, qui n'est pas dans une situation financière florissante et qui dépend fortement des abonnements papier, lesquels sont en baisse. En une décennie, la rente publicitaire a été captée par les géants du numérique, le plus souvent extra-européens, qui s'enrichissent en diffusant une information qu'ils ne produisent ni ne financent. En 2030, ils détiendront 65 % du marché publicitaire global, contre 25 % en 2012. La presse française aurait dû accélérer sa transition numérique, mais elle ne parvient pas à valoriser correctement la publicité sur les supports numériques.

Nous sommes là au cœur du problème de compensation pour La Poste. Notre première recommandation est de cesser de faire supporter à La Poste ce qu'elle ne devrait pas. La Poste devrait facturer le transport de la presse à son coût réel, et l'État devrait intervenir directement via une politique de subventions ciblées. Deuxièmement, suivant les conclusions du rapport Giannesini remis en 2021, nous recommandons que, dans toutes les zones denses, on ait exclusivement recours au portage et non plus au postage. Troisièmement, il faut aider à la numérisation des éditeurs en permettant à la presse de retrouver un équilibre économique. Nous proposons de relever à 15 % la part des dépenses publicitaires des annonceurs devant être fléchée vers les éditeurs de presse. Cette mesure leur garantirait 2,5 milliards d'euros de recettes par an en 2030, contre 1,2 milliard d'euros aujourd'hui. C'est une mesure qui ne coûte rien à l'État ni à La Poste et qui constitue un juste rééquilibrage. Nous proposons également de renforcer le fonds stratégique qui accompagne cette transition.

M. Jacques Oberti, rapporteur. La Poste est un groupe qui réalise des marges grâce à d'autres activités, comme la distribution de colis à l'international, ainsi que ses activités bancaires et assurantielles. Ces revenus commerciaux viennent neutraliser le déficit sur les services publics. S'il n'y avait que ces derniers, La Poste serait dans une situation catastrophique.

Concernant les services au public, il faut considérer le bien précieux que représente La Poste pour notre pays. Elle a su se diversifier et apporter des services, y compris dans le cadre de missions nationales, mais surtout au niveau local, pour accompagner les collectivités territoriales. Celles-ci bénéficient de sa présence, de son attention et de la confiance que les Français accordent aux postiers. Le meilleur exemple est sans doute le maintien à domicile et en autonomie de nos concitoyens, particulièrement les personnes âgées. Ces activités, comme le portage de repas à domicile, sont contractualisées principalement avec les collectivités, et constituent des services essentiels.

La Poste assure et peut poursuivre des missions essentielles dans l'inclusion numérique, ce qui est à mettre en parallèle avec les propos de Jean-René Cazeneuve à propos de la presse numérique. Au-delà, quand on parle d'inclusion, on parle aussi de collaboration, par exemple avec les dispositifs France Services. La Poste est un acteur majeur en la matière, même si elle n'est pas compensée de la même manière que les maisons France Services portées par l'État et les collectivités, un point que nous avons souligné.

La Poste peut et doit être un acteur essentiel du dernier kilomètre. Nous avons considéré qu'à chaque fois que cette question du dernier kilomètre se pose, les partenaires publics – État et collectivités – devraient penser en priorité à un partenariat avec La Poste. C'est la première option à envisager, sans quoi tout l'édifice risque d'être mis à mal, alors que nous avons là, sans doute, le service public national le plus précieux. Cela nécessite une contractualisation et un dialogue permanent, que nous souhaitons d'ailleurs pour l'ensemble des missions, et particulièrement pour l'aménagement du territoire.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Un déficit net de 1 milliard d'euros n'est pas viable pour La Poste. Cela entrave son développement et son adaptation aux marchés sur lesquels elle est positionnée. Nous ne voulons pas d'un scénario à la danoise, qui conduirait à une privatisation de La Poste ; nous voulons qu'elle ait les moyens de pérenniser ses missions de service public, auxquelles elle, nos concitoyens et nous-mêmes sommes très attachés.

Les trois leviers pour y parvenir sont une compensation minimum de la part de l'État – mais chacun connaît ici les contraintes budgétaires –, une redéfinition des missions et les efforts de La Poste. Nous devons nous poser la question en responsabilité : l'État n'a-t-il pas mieux à faire de l'argent public que de couvrir les coûts de distribution de la presse, alors qu'il y a des besoins urgents en matière de transition écologique ou d'hôpitaux ?

Il convient de donner à La Poste les moyens de se développer et d'adapter les services publics aux nouveaux usages. Les Français n'envoient plus de lettres et vont beaucoup moins dans les bureaux de poste. Il faut donc lui faire confiance et lui donner la possibilité d'adapter ses missions pour réduire ses coûts tout en maintenant les services.

Mme Marie-Ange Debon, présidente-directrice générale de La Poste. Je pilote La Poste avec ses 230 000 collaborateurs, et c'est une fierté et un honneur de me présenter devant vous aujourd'hui, trente-six ans, presque jour pour jour, après l'adoption de la loi fondatrice de 1990.

Je tiens d'abord à remercier les rapporteurs, qui ont effectué un travail considérable. Nous avons été heureux de répondre aux centaines de questions reçues, parce que La Poste est une maison à la fois extrêmement familière et en même temps très peu connue, et que cette mission parlementaire nous fournit l'occasion de partager avec vous un diagnostic.

L'histoire de La Poste s'est construite sur ses missions de service public. C'est notre socle, sur lequel nous avons développé une très grande entreprise, un fleuron de l'économie française, un acteur important de l'économie nationale et européenne. Ce développement s'est nourri des savoir-faire construits autour de ses missions de service public. C'est dire à quel point les deux éléments sont liés.

Grâce à ce savoir-faire initial, La Poste a développé trois grands métiers : la logistique, les services financiers et le numérique. Ces trois métiers font notre force et participent de notre culture hybride, puisque nous sommes à la fois une entreprise et un service public. Certaines de nos activités sont soumises à une très forte concurrence, en France et en Europe, où nous réalisons 45 % de notre activité. Cette concurrence nous handicape et nous empêche de préparer l'avenir, pénalisant un corps social qui s'est beaucoup transformé. En outre, nous pâtissons d'un niveau de dette extrêmement élevé, de l'ordre de 10 milliards d'euros, avec un ratio qui n'est pas soutenable. Une grande partie de cette dette a été constituée par les déficits non financés des années passées.

Le conseil d'administration du groupe a approuvé hier un nouveau plan stratégique, « Réussir ensemble, Ambition 2031 », avec le soutien d'une majorité de nos syndicats. Ce plan vise à la fois à améliorer la performance de nos activités concurrentielles et à moderniser nos missions de service public.

Trois angles me paraissent intéressants pour faire évoluer ces missions. Premièrement, de nombreux services publics sont en attente de financement. Dans notre équation économique collective, il est difficile de tout financer. Je fais le diagnostic que le courrier ou les services bancaires ne seront pas nécessairement au sommet de vos priorités par comparaison avec la santé, le logement ou la défense. Nous avons donc une obligation d'être particulièrement efficaces avec l'argent public qui nous est octroyé.

Deuxièmement, La Poste doit travailler davantage en partenariat. Nous l'avons déjà fait avec des communes et des commerçants. Aujourd'hui, nous pouvons rendre un service très large et de plus grande qualité avec des relais commerçants, qui offrent des plages d'ouverture plus étendues et contribuent à maintenir une activité dans les zones rurales. Sur les 17 000 points de contact que nous devons maintenir, un peu plus de 3 000 sont des partenariats. Je crois que nous pouvons aller plus loin.

Troisièmement, il nous incombe de prendre acte des évolutions des attentes de nos usagers. La baisse du courrier est une réalité bien connue, mais il faut y ajouter l'évolution des prestations bancaires : si l'activité courrier au guichet a baissé d'environ 50 %, l'activité bancaire, elle, a chuté de plus de 65 %. Nous sommes passés de deux millions de personnes par jour dans nos bureaux de poste à moins de 800 000 aujourd'hui, avec une accélération depuis 2021 et la fin de la crise sanitaire. 26 % de nos agences communales ont moins de trois visites par jour, et 37 % de nos bureaux de poste reçoivent moins de 29 visites par jour. Cela pose un problème d'efficacité collective.

Ce qui nous guide, ce sont les attentes des Français et les évolutions de leurs comportements. Nous avons pour méthode de communiquer, dialoguer et expliquer. Notre objectif est d'améliorer le service. Pour cela, nous avons besoin d'investir dans nos activités concurrentielles. Or, quelle entreprise peut se permettre d'être pénalisée de 1 milliard d'euros par an ? Nous devons investir dans le colis, où nous ne sommes plus le premier opérateur hors domicile, et dans les activités bancaires, où 40 % des comptes ouverts l'an dernier l'ont été par des banques en ligne. Nous devons concilier présence physique et parcours digitaux, et donc investir dans nos systèmes d'information et nos outils industriels.

La Poste et ses 230 000 collaborateurs sont très attachés à leurs missions de service public et à leur présence dans les territoires. Notre réactivité au moment de la canicule, pour reprendre cet exemple récent, est emblématique de notre culture. Mais nous devons aussi construire l'avenir, ce qui passe par la poursuite de notre transformation et un alignement collectif de toutes nos parties prenantes : l'État, nos actionnaires, nos partenaires sur le terrain. C'est avec ce travail collectif et un bon diagnostic que nous pourrions faire évoluer intelligemment le service pour nos usagers et l'avenir du groupe.

M. le président Éric Coquerel. J'ai plusieurs questions qui témoignent de l'intérêt que je porte à La Poste et au rapport.

Je voudrais d'abord revenir sur la sous-compensation du coût des missions de service public. Les rapporteurs ont pointé que sur les 9,8 milliards d'euros de dette du groupe, 4,5 milliards d'euros sont imputables à cette sous-compensation, avec pour conséquences une dégradation du service public et une réduction des capacités d'investissement. Ma question est simple : ne pensez-vous pas que l'État devrait reprendre à son compte la partie de la dette de La Poste liée à cette sous-compensation ?

De manière générale, la situation de La Poste est paradoxale. D'un côté, la baisse des volumes de courrier dégrade l'équilibre économique de la mission ; de l'autre, l'augmentation des tarifs, l'allongement des délais et la contraction du réseau accélèrent l'éloignement des usagers. Cette contradiction vous paraît-elle pouvoir être résolue simplement par une réduction indéfinie des coûts et une augmentation des tarifs ? Le risque n'est-il pas, à terme, de précipiter l'effondrement du service universel, jusqu'à être contraint de le supprimer ? M. Cazeneuve disait ne pas vouloir du modèle danois. N'y a-t-il pas, pourtant, matière à s'inquiéter de la perspective d'une privatisation ?

La baisse de la compensation versée au titre de la mission d'aménagement du territoire en 2026 est intervenue en contradiction avec l'engagement formel pris par le gouvernement devant les sénateurs à l'automne dernier de reporter les crédits non utilisés en 2025 sur l'exercice 2026. Cet engagement avait justifié le rejet des amendements déposés par l'ensemble des groupes de l'Assemblée nationale et du Sénat visant à rétablir les crédits de la mission durant l'examen du projet de loi de finances pour 2026. Madame la présidente-directrice générale, pourriez-vous expliquer à cette commission les conséquences concrètes de ces manquements pour La Poste et, plus particulièrement, pour ses usagers ?

Ma quatrième question concerne la mission de service universel postal. Le rapport examine la possibilité d'instaurer une péréquation tarifaire afin d'aligner les tarifs d'envoi de colis à destination et en provenance des territoires ultramarins sur ceux de l'Hexagone, une mesure portée par deux propositions de loi adoptées l'automne dernier à l'Assemblée nationale. À cet égard, vos avis divergent, messieurs les rapporteurs, mais vous vous accordez sur le coût insoutenable de la mesure pour La Poste en l'absence d'une compensation de l'État. Dès lors, d'autres modes de financement pour la mise en place d'un alignement tarifaire ont-ils été étudiés ? Je pense par exemple à une taxe sur les petits colis, évoquée par le rapport, ou encore à une participation de l'ensemble des grands opérateurs de colis à un fonds de péréquation.

Ma cinquième question porte sur l'accessibilité bancaire. Le rapport recommande de faire passer le seuil de retrait au guichet de 1,50 à 3 euros. Nous savons que ces retraits permettent à nos concitoyens les plus en difficulté de réguler leurs dépenses au plus près, voire, pour les personnes sans abri, de conserver des petites sommes vitales au jour le jour. Cette élévation du seuil ne risque-t-elle pas de pénaliser les plus vulnérables de nos concitoyens ? N'entre-t-elle pas en contradiction avec les objectifs de la mission de service public

d'accessibilité bancaire, dont vous souhaitez le maintien ? Le rapport évoque la possibilité de faire participer le secteur bancaire au financement de cette mission. Pourriez-vous nous en dire plus sur le montant envisagé pour cette contribution, et sur les moyens de la mettre en œuvre ? Ne faudrait-il pas être plus audacieux et considérer qu'il revient intégralement aux banques de financer cette mission ?

Ma sixième question a trait à la mission de distribution de la presse. J'ai été étonné de constater un consensus des rapporteurs sur la mise en place d'un régime de quotas pour répartir le marché publicitaire de façon à garantir des recettes pour la presse. Pourquoi avoir privilégié cette proposition à une taxation des grandes plateformes du numérique, par exemple, qui est également évoquée dans votre rapport ? Comment s'assurer que ce régime de quotas garantira l'indépendance de la presse vis-à-vis des annonceurs ?

Ma dernière question s'adresse plus particulièrement à madame la présidente-directrice générale de La Poste. J'ai remarqué qu'à Paris, les recommandés doivent dorénavant être retirés dans des kiosques à journaux, même quand des agences postales se trouvent à proximité. Pourriez-vous m'expliquer l'objectif de cette démarche ? Il me semblait que la diversification des services dans les bureaux de poste pourrait assurer leur pérennité. Or, cette mesure semble aller dans le sens inverse, avec une forme de sous-traitance dont je peine à comprendre la finalité. J'aimerais obtenir une réponse sur ce point et savoir s'il s'agit d'une expérimentation parisienne ou d'une pratique que vous souhaitez développer à l'avenir.

Mme Marie-Ange Debon. Le véritable défi de La Poste est celui de la dette : comment la contenir dans un contexte de contraintes sur les finances publiques, comment la faire baisser en améliorant la performance des activités opérationnelles. Mon attention se porte tout particulièrement sur le fait que nous allons bientôt entrer en période budgétaire. Comme l'a dit M. Oberti, nous sommes compensés à hauteur de 50 %. Est-ce une juste rémunération, telle que le prévoit la loi de 1990 ? C'est un débat sans fin. En tout cas, je considère que nous ne pouvons plus passer sous ce seuil.

La réduction des volumes est un autre sujet de premier ordre. À cet égard, je souhaite faire devant vous un sort définitif à cette idée que j'entends parfois selon laquelle La Poste souhaiterait la fin du courrier. C'est le contraire. Nous souhaitons que le courrier perdure, et nous n'organisons évidemment pas sa fin. Nous accueillons avec un esprit très ouvert toutes les initiatives qui permettraient de limiter la chute du courrier et de l'écrit.

La digitalisation à outrance ne nous paraît pas nécessairement la solution la plus adaptée et, en la matière, certains pays avancent d'ailleurs plus lentement que le nôtre. Nous en comprenons la nécessité, mais nous sommes attachés à la culture de l'écrit et nous croyons qu'elle doit perdurer. Toutes nos réflexions tarifaires s'inspirent de cette conviction. L'estimation mentionnée par M. Cazeneuve – 3 milliards de lettres distribuées en 2030 – tient compte, notamment, du passage à la facturation électronique, qui est une transformation très significative. Notre objectif est de travailler intelligemment pour conserver un niveau de mutualisation dans le courrier et éviter le scénario à la danoise.

La Poste finance ses missions de service public avec ses activités concurrentielles. Elle est en permanence à la recherche d'un équilibre, et lorsque ses financements publics sont réduits, elle ajuste ses propres moyens. La baisse de la compensation nous contraint à orienter encore plus d'argent des activités concurrentielles pour maintenir nos missions de service public.

Enfin, si des recommandés sont à retirer ailleurs que dans des agences, c'est parce que l'objectif est d'augmenter le service que nous rendons aux usagers, en leur offrant les

plages horaires les plus larges possible. Dans les territoires ruraux, nous donnons la possibilité de retirer des recommandés dans toutes sortes de commerces, des pressings, des cidreries, des grandes surfaces qui sont ouvertes le dimanche alors que les bureaux de poste ne le sont pas. Il est possible de déposer une lettre dans une boulangerie ouverte à 7 heures du matin. Multiplier les lieux de retrait, c'est une manière de rendre plus accessibles nos services, et nous nous efforçons de développer ce réseau complémentaire à notre maillage territorial.

M. le président Éric Coquerel. Vous me permettrez de penser que, dans ces cas-là, il s'agit d'une sous-traitance à du personnel qui n'est plus celui de La Poste pour des tâches qui relèvent de La Poste. Il est également permis de penser que sous-traiter l'activité d'un bureau de poste, c'est aussi remettre en cause son utilité, et finalement son existence.

Mme Marie-Ange Debon. Non, car nous développons des lieux de retraits alternatifs dans des lieux où l'activité de l'agence n'est pas suffisante pour maintenir l'un de nos collaborateurs à temps plein. Il s'agit, encore une fois, d'un complément à notre réseau.

M. le président Éric Coquerel. Votre réponse me laisse dubitatif, madame la présidente-directrice générale, car ce que vous décrivez ne correspond pas aux caractéristiques de Paris ; or, à Paris aussi La Poste met en place ces lieux de retraits hors agences.

M. Jacques Oberti, rapporteur. Concernant l'outre-mer, un texte a été voté demandant une péréquation tarifaire, je dirais même presque un alignement tarifaire, mais sans un approfondissement prospectif des conséquences d'une telle mesure. Compte tenu du différentiel de prix aujourd'hui entre les envois métropolitains et ultramarins – et le constat vaut également pour la Corse –, un tel alignement entraînerait une augmentation globale des tarifs qui ne serait pas supportable. Il n'est pas envisageable d'aligner les tarifs sans rechercher de nouvelles recettes, sans élaborer une stratégie conduisant l'État à assumer cette forme de continuité tarifaire et d'égalité sur l'ensemble du territoire national, et sans la volonté d'examiner de près les coûts réels. C'est la raison pour laquelle je considère que la mise en œuvre du texte voté par l'Assemblée nationale sur l'alignement tarifaire doit être conditionnée à la compensation intégrale par l'État – ce qui ne signifie pas que l'État doit compenser sans avoir un regard sur les recettes afférentes à ce service.

Concernant l'accessibilité bancaire, le seuil de 1,50 euro est la traduction en euros des 10 francs, et remonte donc à un quart de siècle. Nous nous sommes posé la question de la ligne de partage entre les services bancaires dits commerciaux et le service public de La Poste. Cette ligne se situe approximativement au retrait de 10 euros au distributeur, ce qui nous incite à demander une réactualisation du montant de retrait minimum. Avec le seuil à 3 euros que nous proposons, nous restons dans un service public spécifique d'accessibilité bancaire. Les associations d'accompagnement des usagers les plus précaires préconisent en effet de maintenir les retraits à 1,50 euro, afin de permettre une gestion volontariste. La Poste souhaite également remonter le seuil. Un seuil de 3 euros résulte donc à la fois du maintien du service public et d'une réactualisation qui nous paraît raisonnable.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Je ferai trois remarques complémentaires. Premièrement, La Poste n'organise pas la baisse du courrier ; cette chute est une réalité qui s'impose à elle, et à laquelle elle doit s'adapter.

Deuxièmement, l'État n'a effectivement pas tenu ses engagements de compensation en 2026. Mais il faut arrêter cette course en avant. En dix ans, la compensation de l'État a doublé, mais le déficit pour La Poste a triplé. Si nous continuons ainsi, le déficit de La Poste augmentera et l'État, dont les finances ne sont pas extensibles, ne pourra plus compenser. C'est

pourquoi il faut regarder la réalité en face et accompagner La Poste dans la transformation qu'elle mène depuis des années avec beaucoup de talent.

Troisièmement, en réponse à la suggestion du président de taxer les grandes plateformes du numérique pour soutenir la presse, je rappelle que j'appartiens à un groupe politique qui a fait adopter la taxation sur les GAFAM, et qui a même proposé de l'augmenter. Toutefois, chacun sait combien la relation actuelle avec les États-Unis est sensible sur le plan politique, et il faut se garder de réveiller l'ours qui dort. Nous disposons d'une alternative plus puissante qui consiste à exiger que les annonceurs qui investissent aujourd'hui sur Internet consacrent un minimum d'investissement à la presse. Cela n'est pas pénalisant pour les annonceurs, ne coûte rien à l'État ni à La Poste, et permet d'assurer une meilleure rentabilité pour la presse. Cette solution paraît plus indolore. Elle constituerait certes une contrainte pour les annonceurs, mais soutenir indirectement la presse se justifie pour eux.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je partage l'avis de M. Cazeneuve : l'État ne pourra pas compenser en permanence. Dans les années à venir, si le modèle ne change pas, il n'y a aucune raison que l'État trouve des ressources supplémentaires. Nous savons très bien qu'une rupture brutale représente un danger réel. Concevoir un nouveau modèle économique est absolument indispensable, mais j'avoue que je suis bien en peine d'imaginer lequel.

J'aimerais savoir comment nos voisins européens, dont les systèmes postaux étaient comparables au nôtre, ont pris les différents virages sur la route qui a mené La Poste à la situation dans laquelle elle se trouve. Y a-t-il un modèle dont nous pourrions nous inspirer, au moins en partie ?

Ma deuxième question s'adresse à vous, madame la présidente-directrice générale. Il m'a été rapporté que La Poste renégocie aujourd'hui les contrats avec un certain nombre d'agences postales en annexe des mairies. Auparavant, il s'agissait d'un forfait annuel qui ne tenait pas compte du volume d'activité et qui correspondait aux missions traditionnelles de La Poste, comme les colis et les recommandés. Désormais, les communes sont rémunérées sur la base d'un montant à l'acte, principalement positionné sur les produits que La Poste vend plutôt que sur les services qu'elle rend. Dans une commune de ma circonscription, on m'a signalé une diminution assez significative de la participation de La Poste, passée de 12 000 euros par an à 2 000 ou 3 000 euros par an. Ne croyez-vous pas que la modification des relations avec les collectivités va nuire à ce que vous essayez de faire, à savoir la création d'annexes ? Ces agences ne risquent-elles pas de disparaître, si les règles changent et si les collectivités ne sont pas certaines des recettes qu'elles pourront engranger ?

Mme Marie-Ange Debon. Avant de vous répondre, monsieur le rapporteur général, permettez-moi de réagir au commentaire de M. Cazeneuve sur l'augmentation du déficit de La Poste. Je souhaite faire comprendre à quel point La Poste a fait des efforts sur ses coûts, car on ne le mesure pas toujours. Chaque année, nous perdons 500 millions d'euros de chiffre d'affaires sur le courrier. Pour compenser cette perte de recettes, nous devons réduire nos coûts. Notre plan stratégique implique de fournir des efforts, mais le creusement du déficit dû à cette baisse du chiffre d'affaires et des recettes les masque en partie. Ils sont pourtant, je vous l'assure, très importants.

Les modèles économiques de nos voisins européens sont extrêmement différents. Le service postal danois, nous l'avons évoqué, a décidé d'arrêter le courrier cette année, pour le confier à des entreprises. Cela n'a pas été une réussite, cette décision se traduisant par une augmentation très significative des tarifs et une forte dégradation du service. Ce n'est évidemment pas le modèle que nous souhaitons poursuivre.

Les maillages territoriaux et les densités géographiques sont très variables d'un pays à l'autre, ce qui rend les comparaisons difficiles. Notre pays est relativement peu dense et notre maillage territorial serré. En Allemagne, la situation est très particulière, puisque Deutsche Post a acquis le groupe DHL et constitué un ensemble logistique colossal. Le groupe DHL représente 85 milliards d'euros de chiffre d'affaires, et le service postal allemand ne représente qu'une petite fraction de cet ensemble. En Italie, l'activité de Poste Italiane est aux trois quarts financière ; son activité de services financiers est régulée de manière extrêmement favorable par l'État, qui lui apporte beaucoup de ressources pour compenser ses missions de courrier. Plusieurs services postaux européens sont en très mauvais état financier. Finalement, le modèle de La Poste a trouvé un équilibre entre ses activités concurrentielles et ses missions de service public. Mais il convient désormais de se demander dans quelle mesure ce modèle reste soutenable, et mon sentiment est qu'aujourd'hui, il l'est de moins en moins.

La Poste déploie sur le territoire français 17 000 points de contact, 6 500 bureaux de poste, 7 300 agences postales communales et des relais commerçants. Nous nous efforçons en permanence de faire vivre ce maillage territorial. Mais environ 37 % de nos bureaux de poste reçoivent moins de vingt-neuf visites par jour. Nous nous interrogeons sur la manière de faire évoluer ces bureaux de poste vers des agences postales communales, qui permettent, sans personnel, d'assurer la continuité du service en mettant à disposition l'ensemble de nos enveloppes timbrées, de nos terminaux de paiement, de nos balances, etc. Notre réflexion est la même pour les agences postales communales, dont 26 % reçoivent moins de trois visites par jour. Selon les termes du précédent contrat, toutes les agences postales communales, quels que soient leurs horaires d'ouverture et le nombre de leurs visites, reçoivent 15 000 euros. L'une de nos interrogations, que nous avons commencé à évoquer avec l'Association des maires de France (AMF) avec qui nous allons négocier le futur contrat, est de savoir si ce système est équitable et s'il faut imaginer d'autres schémas, et comment les mettre en œuvre.

Dans ce temps de réflexion et d'échanges, nous sommes guidés par la volonté d'être le plus efficace possible et le plus en résonance avec les territoires. Certaines agences intercommunales connaissent un grand succès, et avec quatre agents sur place, la continuité du service peut être assurée en cas d'absence, contrairement à des agences tenues par une seule personne : si un jour elle doit garder ses enfants malades, l'agence reste fermée.

Dans les villes de plus de 20 000 habitants, la distance moyenne entre deux bureaux de poste est de 1,4 kilomètre. Une mutualisation intelligente est-elle possible ? Il est au moins utile d'y réfléchir. Dans les territoires ruraux, les distances sont évidemment bien plus grandes. Il faut donc trouver un équilibre de manière à traiter les territoires équitablement, entre les zones très urbaines, où le maillage est extrêmement développé, les zones périphériques, avec parfois des problématiques importantes comme celles des quartiers prioritaires de la politique de la ville, et les territoires ruraux. C'est toute cette réflexion que nous avons entamée dans le cadre de ce rapport et des négociations que nous allons commencer avec l'AMF la semaine prochaine.

M. Jacques Oberti, rapporteur. Que ce soit pour l'aménagement du territoire, donc l'implantation des services, ou pour la question de l'accessibilité bancaire, il y a un élément que nous n'avons pas évalué : le coût induit par la suppression de ces services, c'est-à-dire le coût de la précarité et le coût de l'abandon des territoires en matière de services publics. Bien entendu, cela reste extrêmement difficile à évaluer, mais chacun sent bien que nous essayons en permanence de compenser la suppression d'un certain nombre de services, qu'ils soient publics ou privés.

À cet égard, nous préconisons à la fois une mobilisation de l'État et une responsabilisation de l'ensemble des forces locales, par exemple à travers les commissions

départementales de présence postale territoriale, dotées de moyens permettant d'évaluer de façon très objective le service rendu. En effet, il importe d'être lucide : quand le service rendu n'existe plus, les élus locaux doivent accepter de dialoguer pour imaginer une évolution de ce service par la mutualisation, pourquoi pas avec un accueil en mairie ou dans un commerce.

La diminution de la participation de La Poste évoquée par M. le rapporteur général traduit le décrochage entre une agence postale communale et un point relais avec un commerce local, qui peut être d'initiative municipale. Cette différence est liée aussi à l'évaluation de la valeur du service au niveau local. Nous préconisons de renforcer cette différenciation et que le regard porté sur elle soit national, en matière d'accompagnement, mais surtout local – il nous paraît que les commissions départementales sont vraiment prévues pour cela.

Vous savez par ailleurs qu'il y a eu un glissement de l'appréciation du soutien de l'État lorsque la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a commencé à être supprimée. Auparavant, l'aménagement du territoire était financé par une ponction sur l'enveloppe CVAE. À partir du moment où la CVAE est supprimée, j'estime – et sur ce point nous avons une divergence de vue avec Jean-René Cazeneuve – que l'État doit assumer la prise de relais et la compensation, comme il le fait au niveau des intercommunalités avec de la TVA. Mais on peut se mettre autour de la table et discuter de la façon dont cette compensation va s'appliquer, y compris jusqu'au niveau local.

Enfin, certains services, comme le portage de la presse, étaient précédemment des sous-produits du courrier et sont aujourd'hui des produits à part entière, à partir du moment où le courrier ne couvre plus tout le territoire. Cela modifie l'évaluation de la charge de La Poste – ce que les entreprises de presse ont d'ailleurs souvent du mal à admettre. Un journal de la presse quotidienne régionale ou nationale est devenu un colis à livrer rapidement, le jour même, et naturellement cela change l'appréciation du coût : les charges de La Poste augmentent et la compensation diminue.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Emmanuel Fouquart (RN). Le rapport qui nous est présenté pose une question simple : voulons-nous encore un véritable service public postal, ou bien acceptons-nous sa lente dégradation sous couvert de modernisation ? La Poste n'est pas une entreprise comme les autres. Elle assure quatre missions essentielles : le service universel postal, la distribution de la presse, l'aménagement du territoire et l'accessibilité bancaire. Or, depuis des années, l'État lui demande d'assumer ses missions sans en payer le coût réel.

Le constat est sévère : le déficit des missions de service public dépasse désormais 1 milliard d'euros par an et menace à moyen terme la viabilité de l'opérateur. Entre 2018 et 2024, la sous-compensation cumulée atteint 6,3 milliards d'euros et représente 4,1 milliards d'euros de dette nette supplémentaire pour La Poste. La mission de distribution de la presse concentre plus de 600 millions d'euros de déficit annuel après compensation, soit plus de la moitié du total, témoignant d'un transfert graduel d'une partie des obligations de l'État vers l'opérateur public. Cela est difficilement acceptable.

Aux préoccupations budgétaires s'ajoutent les inquiétudes quant au maillage territorial. Quand les bureaux ferment, quand les points de contact deviennent des relais partiels, quand les agences communales remplacent progressivement les bureaux de plein exercice, ce sont d'abord les communes rurales, les personnes âgées, les publics fragiles et, en définitive, la France périphérique qui paient la facture. Nous serons donc très vigilants sur une

éventuelle suppression du plancher légal des 17 000 points de contact. De l'adaptation du réseau ne doit pas résulter une désertification postale organisée.

Enfin, La Poste affronte sur le marché du colis des acteurs qui recourent parfois à la sous-traitance en cascade, à la fraude sociale, voire au travail dissimulé. Il est absurde de demander à un opérateur national de respecter des obligations publiques, sociales et environnementales, tout en le laissant démuni face à une concurrence basée sur un modèle de dumping agressif.

Ma question est donc triple. Quelle est la viabilité de la mission de distribution de la presse, premier poste de déficit, sans une compensation croissante de la part de l'État ? La future loi postale comportera-t-elle de véritables mesures protectrices du maillage territorial ? Enfin, quelles mesures sont envisagées contre la concurrence déloyale dans le secteur du colis ?

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Le document que nous vous présentons est un rapport, et non l'évaluation d'un projet de loi, qui a vocation à apporter des éléments de réflexion. Tout, dans ce sujet, ne relève pas du législatif ; certains aspects relèvent du travail quotidien de La Poste, d'autres pourraient être appréhendés par des décrets. Nous pouvons nous passer de loi postale encore un certain temps.

Nous partageons votre constat, monsieur Fouquart, sur la concurrence à laquelle est confrontée La Poste, et que l'on pourrait qualifier, en effet, de déloyale. À cet égard, nous formulons des recommandations précises. De même, nos propositions relatives à la distribution de la presse sont très précises et concrètes, car la situation actuelle n'est viable pour personne, et que l'opacité, en la matière, représente un coût démocratique.

Sur la question du plancher légal des 17 000 points de contact, il faut comprendre que d'autres points de contact existent, comme les bus ou certaines expériences en milieu rural, et qu'ils ne sont pas toujours comptabilisés. Il convient d'allouer à La Poste les moyens de s'adapter, en partant du principe qu'elle a le service public chevillé au corps.

M. Benjamin Dirx (EPR). Nous comprenons bien les défis actuels de La Poste, entre une baisse du courrier d'un côté, qui implique des décisions parfois terribles pour nos territoires et nos petites communes, et de l'autre, les enjeux des colis, avec l'un de vos principaux clients qui se trouve aussi être l'un de vos principaux concurrents.

Le bureau de poste de Trivy, une commune de ma circonscription, est passé en agence postale avec un premier contrat de neuf ans, renouvelé une fois. Aujourd'hui, il y a un passage par jour dans cette agence postale, qui permet également de maintenir en poste une secrétaire de mairie. Nous arrivons au terme du second contrat. Que faisons-nous ? Vous avez parlé tout à l'heure, madame la présidente-directrice générale, d'un maillage intelligent. De quelle manière sommes-nous capables de prendre en compte l'ensemble des politiques publiques d'une commune dans une décision collégiale ? Lorsqu'une commune prend des décisions courageuses en matière de regroupement pédagogique intercommunal (RPI) par exemple, ne pourrait-on pas renforcer notre soutien ?

Par ailleurs, de quelle manière pouvons-nous aider La Poste dans son effort de transformation indispensable pour lutter sur le marché ultra-concurrentiel du colis ?

Mme Marie-Ange Debon. Les rapporteurs l'ont dit : sur le sujet des agences postales communales, il faut faire confiance à La Poste et à son attachement à sa mission de service public. En la matière, nous ne devons pas nous contenter d'appliquer de manière univoque une

même règle partout sur le territoire ; je suis convaincue qu'une réflexion territoire par territoire est nécessaire, et qu'il importe de dialoguer et communiquer.

Il convient également d'appréhender les situations dans la durée, notamment pour les agences postales communales telles que celle que vous avez mentionnée, monsieur Dirx, qui reçoivent peu de visites et auxquelles La Poste alloue 15 000 euros par an. Donnons-nous du temps, trois ans par exemple. Quel est le poids de ces 15 000 euros dans le budget global de la commune ? C'est un élément que nous devons prendre en compte, car les communes n'ont pas toutes les mêmes capacités de financement. Nos équipes sur le terrain entament avec les collectivités locales un dialogue qui doit concilier les contraintes de La Poste et les attentes des territoires.

Nous avons parlé de la concurrence déloyale dans le colis, qui est un sujet d'importance pour nous. Certains opérateurs asiatiques montent en puissance, non seulement en tant que places de marché, mais aussi en tant que logisticiens. L'un d'eux, qui n'était pas présent sur le territoire français il y a quatre ans, représente aujourd'hui une part de marché non négligeable.

Nous devons unir nos efforts pour construire La Poste de demain, et plusieurs recommandations du rapport peuvent y concourir. Dessiner un cadre de concurrence loyal, comprenant la vérification du respect du droit social, du droit de la concurrence et du droit de la consommation, me paraît absolument indispensable. Il convient également d'être objectif et d'interroger nos propres pratiques : La Poste propose parfois des services plus chers ou moins efficaces par manque d'investissement ou de réactivité. La Poste a besoin que lui soient allouées davantage de capacités à investir, et d'être traitée équitablement par rapport à ses concurrents. C'est ainsi que vous, parlementaires, pouvez l'aider.

M. Christophe Bex (LFI-NFP). La Poste est plus qu'une entreprise, bien plus qu'une marque. Elle revendique une histoire longue, une culture, un patrimoine et un lien très fort avec la population. Pour de nombreuses personnes, La Poste est le papier peint de leur vie quotidienne. J'ai travaillé seize ans aux PTT – je dis bien aux PTT – et j'ai vécu de l'intérieur la transformation d'un service public, d'une entreprise nationale en plusieurs sociétés anonymes. La Poste a servi de laboratoire libéral pour les transformations ultérieures d'EDF, de GDF et de la SNCF.

Pourtant, La Poste, avec ses 17 000 bureaux de poste – des bureaux de poste et non des points relais –, était en première ligne pour lutter contre ce fléau que nous connaissons tous : l'isolement. Près de trois millions de personnes se sentent seules dans notre pays. J'ai connu des personnes qui s'envoyaient elles-mêmes du courrier pour recevoir la visite du facteur ou de la factrice.

Le rapport met en lumière une sous-compensation croissante par l'État des quatre missions de service public. Les gouvernements successifs ont imposé à La Poste plus de 4 milliards d'euros de dettes par sous-compensation. L'État ne respecte pas ses engagements. Allez-vous continuer, madame la présidente-directrice générale, à faire financer le désengagement de l'État par les usagers, par la hausse du prix des timbres et des prestations, et par le personnel, avec la fermeture des bureaux de poste et les suppressions de postes ? L'externalisation croissante de l'activité m'inquiète au plus haut point, car nous avons connu cela avec les distributeurs, avec Internet et maintenant avec les courriers recommandés. On va creuser encore davantage le déficit en fermant encore plus de bureaux de poste. Prévoyez-vous aussi une caisse de péréquation entre les différentes entités de La Poste afin que les plus rentables financent les plus déficitaires ?

Enfin, je pense que nous avons raté une belle occasion avec le déploiement des maisons France Services, qui auraient pu s'allier avec les 17 000 bureaux de poste qui, contrairement à elles, se trouvent au cœur des communes.

Mme Marie-Ange Debon. 2 400 des 2 800 maisons France Services n'ont pas été logées à La Poste. 500 bureaux de poste se trouvent à moins d'un kilomètre d'une maison France Services. Voilà l'exemple d'une possible mutualisation intelligente et d'une mise en commun des services publics. Une des façons d'aider La Poste serait de lui confier des missions de service public financées, et de financer celles dont nous avons déjà la responsabilité, plutôt que de développer des réseaux parallèles. Il s'agit, selon moi, d'un enjeu majeur.

Nous sommes extrêmement vigilants sur les tarifs. Le budget annuel d'une famille pour le courrier et les colis est d'environ 20 à 25 euros par an. Comparé à beaucoup d'autres services publics, c'est infime.

Accroître l'externalisation n'est pas notre objectif ; nous avons d'ailleurs réinternalisé un certain nombre de missions. Nous sommes extrêmement sensibles au sujet de l'isolement, auquel les facteurs sont très attentifs. Nous avons développé certains services autour du bien vieillir, mais nous pourrions en faire davantage. Ainsi, nous effectuons douze millions de portages de repas à domicile, ce qui est très peu, et je souhaite renforcer ce service offert aux communes.

Enfin, j'aimerais revenir un instant sur l'accessibilité bancaire. Chaque année, nous enregistrons 85 000 transactions à 1,50 euro. Cela signifie que sur les 800 000 personnes bénéficiant de cette mission, environ 10 % effectuent une transaction annuelle, alors que nous gérons des milliards de transactions. La proposition des rapporteurs de porter le seuil de 1,50 euro à 3 euros est donc imperceptible pour les bénéficiaires de cette mission.

M. Jacques Oberti, rapporteur. La mutualisation des services entre les maisons France Services et La Poste reste perfectible. Aujourd'hui, les maisons France Services ne sont pas autorisées à vendre des timbres, par exemple, ce qui pourtant semblerait naturel. C'est pourquoi nous plaçons en faveur d'une extension des services, au nom de la mutualisation.

Par ailleurs, il serait pertinent d'établir une cartographie de l'ensemble des services que La Poste est susceptible d'assurer dans l'ensemble du territoire, sachant que certains rendus jusqu'à présent dans un bureau de poste pourraient l'être à la boîte aux lettres, c'est-à-dire au plus proche des particuliers. Il faut absolument remettre à plat tous ces éléments, tant la présence territoriale de La Poste est fondamentale.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Le bilan de l'activité et de la situation de La Poste après la dernière loi postale soulève plusieurs questions. Tout d'abord, je suis atterrée par le coût que supporte La Poste pour la distribution de la presse. L'utilisateur et les entreprises de presse doivent participer à cette charge financière. Il s'agit, à mon sens, d'une priorité.

Le courrier représente 15 % de l'activité de La Poste. En tant qu'utilisatrice, je suis véritablement terrorisée par trois choses. D'abord, la perte de colis. L'année dernière, j'ai envoyé depuis le Jura un gros colis contenant 1 500 enveloppes et cartes de vœux : perdu, en dépit du suivi. Il a fallu tout refaire. Ensuite, les courriers non distribués, qui reviennent avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée » alors que l'adresse est sans aucun doute la bonne : c'est une péripétie courante. Enfin, les campagnes électorales. La Poste pourrait gagner de l'argent sur la distribution de nos tracts, sauf que ce service est aussi onéreux qu'inefficace. Nous avons retrouvé des cartons entiers dans des déchetteries, et des communes

nous ont confirmé qu'elles n'avaient rien reçu. Je suis désolée de dresser un constat si sévère, mais si La Poste s'engage sur des missions précises, alors elle doit se montrer à la hauteur. Il est certes pertinent de redéfinir des usages, mais garantir l'efficacité de la distribution me semble être tout aussi important.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Il n'est pas possible de faire supporter le coût actuel de la distribution de la presse aux abonnés : cela reviendrait à peu près à doubler le prix des journaux, et la presse ne s'en relèverait pas. La presse elle-même, dans sa grande majorité, ne peut pas, elle non plus, supporter ce surcoût. C'est la raison pour laquelle nous formulons des propositions qui peuvent sembler radicales, mais qui sont indispensables à la survie de la presse, dont nous avons tous besoin.

Une première solution est apportée par la numérisation. Celle-ci est bénéfique pour le climat et réduit les coûts. Cependant, le modèle numérique n'est pas viable aujourd'hui, car les recettes publicitaires que l'on tire d'une édition numérique sont bien inférieures à celles d'une édition papier. Il convient par conséquent de redistribuer une partie des recettes publicitaires, qui augmentent sur le numérique, vers les supports de presse.

Une deuxième solution consiste à ne plus faire supporter à La Poste le coût de la distribution de la presse. Si l'État veut subventionner la presse, c'est son problème, mais alors il doit s'agir d'aides directes dont nous, parlementaires, pourrions discuter de l'ampleur. Enfin, le portage est une autre solution pour faire baisser significativement le coût de distribution dans les lieux à très forte densité.

Mme Marie-Ange Debon. La Poste transporte chaque année en France cinq milliards de lettres et un milliard de colis. Elle fait l'objet d'audits extrêmement rigoureux par des autorités de régulation, comme l'ARCEP, et conduit ses propres analyses de qualité de service. En la matière, et en dépit de nuances selon les territoires, nous atteignons 95 % de nos objectifs, parfois plus.

Une fois que j'ai dit cela, je suis tout à fait consciente qu'il existe un écart entre ces chiffres et la perception par les usagers, notamment parce qu'il suffit d'un seul courrier perdu pour que cette perception se dégrade. L'un des objectifs du plan stratégique du groupe est l'amélioration de la qualité de service et de la satisfaction client. Nous allons continuer d'y travailler et de décortiquer le sujet pour mieux le comprendre. J'attire toutefois votre attention sur le fait que nous sommes un service de masse, avec beaucoup de collaborateurs à la manœuvre. Ils sont sur le terrain, confrontés à la canicule, à la neige, aux problèmes de circulation. La distribution du courrier n'est pas un long fleuve tranquille. Mais nous sommes extrêmement conscients de cet écart entre nos chiffres, qui sont vérifiés et audités par des organismes autonomes et qui montrent que nous sommes au rendez-vous de nos objectifs, et la perception de nos services par nos usagers. Nous allons redoubler d'efforts pour réduire cet écart et améliorer encore la qualité de service.

M. le président Éric Coquerel. Je trouve quelque peu inquiétant que vous mettiez sur le compte de la perception des usagers ce qui me semble être une dégradation objective de la qualité du service rendu. En tant qu'utilisateur de La Poste, je constate moi-même cette dégradation, notamment l'allongement de la durée d'acheminement du courrier. J'ai connu un temps où La Poste mettait un point d'honneur à livrer le courrier le lendemain ; ce n'est plus une réalité.

Je ne peux m'empêcher de penser que cela provient de certains changements dans la manière de distribuer le courrier, notamment le minutage désormais drastique des tournées, qui peut conduire les facteurs à considérer qu'un destinataire n'habite plus à l'adresse indiquée

s'il ne parvient pas à trouver immédiatement sa boîte aux lettres. Je me permets de dire cela car j'ai moi-même été postier, à une époque où l'on mettait un point d'honneur, dans les centres de tri postal, à résoudre les problèmes d'identification des destinataires. Les efforts de rationalisation et de minutage exigés des postiers nuisent parfois, à mon avis, à la qualité du service.

Mme Marie-Ange Debon. Peut-être me suis-je mal exprimée, auquel cas j'aimerais clarifier mon propos : je ne considère pas, bien entendu, qu'il s'agisse uniquement d'un problème de perception. Il est certain que l'activité de distribution du courrier est perfectible, et que La Poste doit travailler ce sujet en tant que tel. Nos facteurs ne sont pas contraints par un minutage drastique ; nous leur accordons une certaine autonomie, car ils connaissent mieux que personne leurs territoires.

Plusieurs recommandations du rapport sur les bons raccordements postaux me semblent particulièrement pertinentes. Nous devons unir nos efforts pour améliorer notre qualité de service.

Mme Eva Sas (EcoS). Madame la présidente-directrice générale, nous nous sommes déjà rencontrées et vous savez que je serai à vos côtés pour plaider en faveur d'un juste financement des missions de service public de La Poste. Le sous-financement chronique de La Poste est de l'ordre de 1 milliard d'euros, et il est encore aggravé par les coupes budgétaires de la loi de finances pour 2026. Vous nous trouverez aussi à vos côtés pour défendre la place de La Poste dans les maisons France Services. Vous avez évoqué lors de notre rencontre les difficultés créées par l'impossibilité, pour les maisons France Services, d'accueillir des services commerciaux, ce qui freinerait les mutualisations.

En revanche, je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous évoquez un « surmaillage territorial » à Paris, car même dans la capitale, le maillage se délite. J'en veux pour preuve la fermeture du bureau de poste Lachambeaudie, dans le quartier de Bercy, qui laisse ce quartier enclavé de 14 000 habitants sans bureau de poste. La mairie du 12^e arrondissement vous a proposé des locaux à un loyer très abordable, et une pétition a réuni plus de 1 700 signatures pour réclamer non seulement le maintien de ce bureau, mais aussi le retour de services bancaires en son sein. Vous m'objecterez que le nombre de passages est faible, mais les horaires et l'étroitesse de l'offre de services dans ce bureau, qui avait été réduit à un carré pro, expliquent ce faible volume et ne reflètent pas les besoins du quartier. Madame la présidente-directrice générale, ne considérez-vous pas qu'il appartient à La Poste, au nom de sa mission de service public, de maintenir un bureau de poste plein et entier dans ce quartier ?

Mme Marie-Ange Debon. Nous avons engagé un débat avec le ministère de l'intérieur et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) sur la possibilité d'inclure dans les maisons France Services des services dits marchands, notamment la vente de timbres. Aujourd'hui, nous n'avons pas encore convergé sur ce point, mais je suis confiante. Votre soutien et celui des rapporteurs, qui recommandent une évolution sur ce sujet, m'y encouragent. Il faut avancer vite, car les enjeux l'imposent, mais il faut aussi prendre le temps du dialogue, de la préparation et de la communication pour expliquer les évolutions aux usagers et mieux les faire accepter.

Lorsque j'évoque un surmaillage, j'ai en tête les contraintes liées aux finances publiques, puisque La Poste est très fortement sous-financée. En outre, La Poste fait face à l'évolution massive des usages, dont elle doit tenir compte et qui la conduit à faire évoluer sa présence territoriale. Comme je l'ai souligné, il importe d'évaluer la pertinence de cette présence territoire par territoire. Je ne suis pas en mesure de vous apporter une réponse précise sur le cas que vous évoquez, madame Sas, mais je sais que vous dialoguez avec nos équipes.

Celles-ci s'efforcent toujours de faire des propositions ajustées aux particularités de chaque territoire, et de chercher, le cas échéant, des solutions alternatives.

M. Didier Padey (Dem). Madame la présidente-directrice générale, je suis un maire rural, et à ce titre je soutiendrai toujours La Poste. J'aimerais attirer votre attention, madame la présidente-directrice générale, sur les chargés de clientèle, qui sont le premier visage de La Poste. Ils accueillent les usagers, les conseillent, les accompagnent et jouent un rôle essentiel dans la fidélisation de la clientèle. Pourtant, beaucoup d'entre eux expriment un sentiment de faible reconnaissance, notamment au regard de leur rémunération et des responsabilités qui leur sont confiées. Comment La Poste entend-elle mieux valoriser ces métiers, tant en matière de reconnaissance que d'évolution de carrière et de rémunération ? Avez-vous des engagements concrets, un plan, un calendrier concernant la revalorisation de ces métiers de première ligne, essentiels à la qualité du service rendu et à l'image de La Poste ?

Mme Marie-Ange Debon. Nos chargés de clientèle fournissent un travail particulièrement précieux. Ils sont en effet les premiers visages aux côtés des facteurs, extrêmement présents sur les territoires. Je me permets de souligner que, si La Poste est une entreprise très féminisée, nous comptons des hommes parmi nos 15 000 chargés de clientèle.

La Poste est une entreprise très performante en termes d'ascenseur social. Notre capacité à organiser des parcours, à organiser des mobilités, à faire évoluer les carrières, est l'une de nos forces. Le métier de chargé de clientèle a considérablement évolué. Certains parcours sont tout à fait impressionnants : des personnes qui avaient commencé leur carrière en étant facteurs l'ont terminée en dirigeant plusieurs centaines d'agents. Nous sommes particulièrement attentifs aux parcours et à la formation. Nous travaillons également sur la manière dont l'intelligence artificielle peut aider les chargés de clientèle en termes d'accueil des usagers. Nous proposons toute une palette d'actions concernant l'évolution salariale et l'évolution de carrière. De nombreux chargés de clientèle effectuent de très beaux parcours dans l'entreprise. Nous avons la chance d'avoir d'ailleurs un taux de démission assez faible sur cette catégorie de personnel.

M. François Jolivet (HOR). Madame la présidente-directrice générale, vous avez indiqué que les missions de service public représentent pour La Poste une charge non totalement compensée par l'État. Avez-vous pensé à filialiser l'activité de distribution du courrier pour disposer d'une comptabilité analytique sur ce sujet ? La Poste a reçu un énorme patrimoine qu'elle a su valoriser. Ce patrimoine est-il en mesure de compenser une partie du milliard d'euros manquant ?

Ma deuxième question, qui rejoint les propos de M. le rapporteur général, porte sur le fonctionnement des agences postales communales. Après les élections municipales, il semble que vos chargés d'opérations dans les départements ont envoyé des courriers indiquant que la convention ne sera pas renouvelée. On peut d'ailleurs s'étonner qu'ils ne l'aient pas fait avant, cela aurait évité d'en faire un enjeu politique. Quelle suite donnez-vous aux avis de la commission départementale de présence postale, qui devait se prononcer sur les éventuelles fermetures et réorganisations ? Lorsqu'il s'agit d'une absence de renouvellement de convention entre les communes et La Poste, cette commission n'est pas saisie, ce que les élus ne comprennent pas.

Mme Marie-Ange Debon. Le modèle de La Poste est fort parce qu'il a été construit sur la mutualisation des services. Nous partageons un réseau d'agences pour le métier bancaire, le métier assurantiel et le métier du courrier. Les facteurs distribuent du courrier, de l'imprimé publicitaire, du colis. La mutualisation n'est pas antinomique avec une filialisation. Cependant, nous avons les mêmes objectifs qu'une filiale en matière de comptabilité

analytique. Nous avons des commissaires aux comptes et tous les attributs d'une société. Par ailleurs, comme nous sommes dans un univers très régulé, nous produisons une comptabilité réglementaire qui fait l'objet d'un contrôle extrêmement strict par l'ARCEP et qui sert aussi de base aux décisions de la Commission européenne, puisque nous ne pouvons pas recevoir de subventions d'État sans une vérification de leur conformité à la réglementation européenne. Avec toute cette panoplie d'éléments, nous bénéficions d'une traçabilité très précise de nos coûts.

Concernant les conventions qui ne sont pas renouvelées, nous sommes au début de la réflexion. Celle-ci est alimentée par les conclusions de ce rapport et par les discussions que nous commençons avec l'AMF à propos du futur contrat de présence postale. Les idées que nous mettons sur la table sont celles que nous avons évoquées aujourd'hui et se rapportent notamment à la prise en compte de la fréquentation, à l'intercommunalité, ou encore aux maisons France Services.

Nos 7 000 agences postales communales étaient engagées dans des conventions d'une durée de neuf ans. Certaines ont déjà fait l'objet d'au moins un renouvellement, ce qui porte le schéma à dix-huit ans. Nous ne pouvons pas nous engager dans un renouvellement tacite pour une durée de neuf ans, compte tenu des évolutions que nous observons tant dans le secteur bancaire que pour le courrier. Cela nous a conduits à considérer qu'à l'échéance des contrats, nous ne pouvions reconduire à l'identique ces conventions pour une nouvelle période de neuf ans. En principe, ces décisions ont été prises après consultation locale, information et avis des maires, et à l'issue d'échanges. En outre, nous sommes très vigilants sur d'éventuelles solutions de substitution, en identifiant des commerces susceptibles de prendre le relais, le cas échéant. De même, nous sommes attentifs aux finances des petites communes, celles qui dépendent fortement de notre contribution financière.

M. François Jolivet (HOR). La commission départementale de présence postale territoriale n'est pas informée des non-renouvellements.

Mme Marie-Ange Debon. En principe, le dialogue avec les commissions départementales est très actif localement, ainsi qu'avec l'Observatoire national de la présence postale (ONPP) au niveau central. Il est vrai que cette année a été particulière, les six premiers mois ayant été perturbés par divers événements. De plus, nous sommes entrés dans la négociation du contrat de présence postale avec l'AMF. Cela explique peut-être pourquoi l'information a pu mal circuler.

M. Jean-Pierre Bataille (LIOT). Madame la présidente-directrice générale, je vous ai écrit le 11 mars pour m'étonner d'un cas de figure dans ma circonscription, et vous m'avez répondu. Il s'agit d'une commune de plus de 2 000 habitants qui dispose d'un relais postal dans un café-bibliothèque, ce qui est pour le moins singulier. La rémunération fixe s'élevait à 315 euros hors taxes par mois, et la part variable, en fonction de l'activité, représentait en moyenne 56 euros. Or, le gestionnaire de ce commerce, ouvert 53 heures par semaine, a appris que la part fixe allait diminuer. Cette commune étant éligible à une agence postale communale, dont le coût mensuel moyen est, je crois, de 1 200 euros, réduire cette rémunération fixe pourrait conduire à devoir financer une agence postale communale quatre fois plus chère. Ne serait-il pas pertinent, dans le plan de redéploiement, de conserver certains relais plutôt que de s'orienter vers des agences ?

M. Charles de Courson (LIOT). Permettez-moi, madame la présidente-directrice générale, de vous poser quatre questions plus radicales. Dans un État ruiné comme le nôtre, vous pourrez demander tout ce que vous voulez aux gouvernements successifs, ils ne vous l'accorderont pas. Dans ces conditions, ne faut-il pas redéfinir et redimensionner le service

universel postal, et ainsi revoir les délais de distribution à J +1 ou J +4, ou encore la distribution le samedi ?

De même, pour le service d'aménagement du territoire, pour lequel La Poste est d'ailleurs faiblement indemnisée, il conviendrait d'accentuer le recours aux agences postales et aux commerces. Je l'ai fait il y a trente ans dans ma commune, ce qui a permis une amplitude d'ouverture beaucoup plus large, le commerce étant ouvert le samedi.

Pourquoi La Poste s'est-elle engagée dans cette galère qu'est l'accessibilité bancaire ? Ne faudrait-il pas simplement imposer cette obligation à toutes les banques commerciales, en considérant qu'il s'agit de la contrepartie de leur droit d'exercer ? Pourquoi cette mission incombe-t-elle à La Poste, alors que cela lui coûte de plus en plus cher ?

Enfin, on pourrait commencer par exclure du dispositif de distribution de la presse un certain nombre de titres très rentables, qui sont parfaitement capables de financer eux-mêmes leur distribution. Il faudrait procéder à un nettoyage de la liste des publications bénéficiant de ces aides.

Mme Marie-Ange Debon. La Poste a déjà fait évoluer le service universel postal, puisque nous avons mis en place en 2023 ce que nous avons appelé la nouvelle gamme courrier, qui a largement abandonné la distribution à J +1. D'ailleurs, les rapporteurs, dans leur recommandation n° 6, proposent de passer à J +4. Nous continuons de faire évoluer le service, car notre modèle repose sur la massification. Moins il y a de courrier, plus nous sommes contraints d'allonger les délais pour préserver cette massification. Quant à la distribution le samedi, elle est maintenue pour les colis et les envois urgents. La question de la distribution six jours sur sept est d'ordre législatif et pourra être examinée lors d'une future loi postale. La France avait surtransposé la directive européenne, qui ne prévoyait qu'une distribution cinq jours sur sept. Cette directive n'est d'ailleurs pas respectée par tous, comme l'illustre l'exemple du Danemark.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Nos préconisations visent bien à modifier significativement les missions de service public. Concernant la distribution de la presse, notre logique est la suivante : on ne peut pas demander à La Poste d'appliquer un tarif différent selon les titres de presse, car elle ne disposerait d'aucun critère pour le faire. En revanche, si l'État assume directement ce coût, au lieu de le faire peser sur La Poste, il aurait la possibilité de choisir quel type de presse subventionner. Il en va de notre responsabilité de législateur.

Vous avez raison, monsieur de Courson, sur le maillage territorial : il faut en effet accélérer le mouvement et donner à La Poste les moyens de le faire. D'ailleurs, elle s'y emploie. En effet, par un jeu de vases communicants, des bureaux de poste deviennent des agences communales, et des agences communales se transforment en relais commerçants. Cela va dans le bon sens, c'est une adaptation territoriale qu'il faut amplifier.

M. Jacques Oberti, rapporteur. Je reviens un instant aux commentaires de M. Jolivet sur l'évaluation. La Poste, chaque année, procède à une vérification très poussée, avec une comparaison à un scénario contrefactuel et une analyse réellement pointue. Elle rend compte à la Commission européenne du coût réel de certains de ses services.

Nous appelons de nos vœux une nouvelle loi postale car nous estimons qu'il faut faire évoluer le service public tout en préservant son essence. Cependant, il convient de se garder de toute conclusion hâtive. Par exemple, il n'est pas certain que la suppression de la distribution le samedi engendrerait automatiquement des économies.

Notre rapport constitue une première étape d'évaluation et de recommandation, mais sur certains points, il conviendra de pousser l'analyse plus loin, sur la base de différents scénarios, au moment où nous inscrirons cette loi postale à l'ordre du jour.

M. Jean-Pierre Bataille (LIOT). Qu'en est-il du maintien des relations commerciales avec les relais, quitte à diminuer le nombre d'agences postales communales ?

Mme Marie-Ange Debon. Nous examinons la situation territoire par territoire afin d'affiner notre maillage le plus intelligemment possible. Toutes les petites communes n'ont pas d'agence postale communale ; il n'existe pas de droit à en créer une. Leur présence est souvent le fruit de l'histoire. Nous sommes prêts à étudier la possibilité d'intégrer des services postaux dans les relais commerçants existants, mais la question de leur juste rémunération se pose.

M. le président Éric Coquerel. Nous parvenons au terme de cette audition. Madame la présidente-directrice générale, messieurs les rapporteurs, je vous remercie.

La commission autorise, en application de l'article 145, alinéa 7, du règlement, la publication du rapport d'information.

**ANNEXE N° 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

1. Auditions

Commissions et observatoires :

Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP)

- M. Stéphane TRAVERT, Député de la Manche
- Mme Denise SAINT-PÉ, Sénatrice des Pyrénées-Atlantiques
- Mme Valérie MONTANÉ, Secrétaire générale

Observatoire national de la présence postale (ONPP)

- M. Stéphane TRAVERT, Président, Député de la Manche
- Mme Marielle MURET-BAUDOIN, Vice-Présidente, maire de Noyal-sur-Vilaine
- Mme Véronique PICARD, Déléguée de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités
- Mme Rebecca PERES, Secrétaire générale

Ministère de la culture

Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC)

- M. Sébastien BAKHOUCHE, Chef de service, adjoint à la directrice générale
- Mme Marie DE LA TAILLE, Cheffe du bureau du secteur de l'audiovisuel public
- M. Jean-Baptiste BODIN, Chef du bureau du régime économique de la presse et des métiers de l'information
- M. Mahawa DIABY, Chargé de mission

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique

Direction générale des entreprises (DGE)

– M. Antoine JOURDAN, Sous-directeur des communications électroniques et des postes

Direction générale du Trésor (DGT)

– M. Gabriel CUMENGE, Sous-directeur « Banques et Financements d'intérêt général » au Service du financement de l'économie (SFE)

– M. Anselme MIALON, Chef du bureau « Services bancaires et moyens de paiement »

– M. David SABBAN, Adjoint au chef du bureau « Services bancaires et moyens de paiement »

– M. Jean-Baptiste MOIROUD, Adjoint au chef du bureau « Services bancaires et moyens de paiement »

– M. Damien DE LA ROCQUE, Adjoint à la cheffe du bureau « Financement du logement et des activités d'intérêt général

– M. Sofien ABDALLAH, Conseiller parlementaire et relations institutionnelles

Autres administrations publiques (par ordre alphabétique)

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

– M. Laurent ROJEY, Directeur général délégué Numérique

– Mme Anouk ARZUR, Directrice adjointe – Programme France Mobile

– Mme Léa GISLAIS, co-Directrice du Programme Société Numérique

Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP)

– M. Olivier COROLLEUR, Directeur général

Caisse des dépôts et consignations

– M. Olivier SICHEL, Directeur général

– M. Antoine SAINTOYANT, Directeur de la Banque des territoires

– Mme Giulia CARRE, Directrice des relations institutionnelles

Groupe La Poste *

- Mme Marie-Ange DEBON, Présidente-directrice générale
- M. Philippe WAHL, ancien Président-directeur général
- M. Stéphane DEDEYANT, président du directoire de La Banque postale
- M. Yannick IMBERT, Directeur des affaires territoriales et publiques
- Mme Rebecca PERES, Déléguée aux affaires territoriales et parlementaires

Corps de contrôle et d’inspection

- Mme Mathilde LIGNOT-LELOUP, Conseillère-maître à la Cour des comptes, présidente de section à la première chambre

Associations et groupements d’intérêt public

Association des maires de France (AMF)

- Mme Marielle MURET-BAUDOUIN, Maire de Noyal-sur-Vilaine et présidente des maires d’Ille-et-Vilaine
- M. Xavier CADORET, Maire de Saint-Gérand le Puy
- Mme Véronique PICARD, Chargée de mission « numérique et poste »
- Mme Charlotte DE FONTAINES, Responsable des relations avec le Parlement

Organisations représentatives du monde de l’édition (par ordre alphabétique)

Alliance de la presse d’information générale (APIG) *

- M. Pierre ARCHET, Vice-Président
- M. Vincent DAVID, Membre administrateur
- M. Pierre PETILLAULT, Directeur général
- Mme Patricia PANZANI, Directrice adjointe

Fédération nationale de la presse d'information spécialisée (FNPS) *

- M. Jean-Christophe RAVEAU, Président
- M. Laurent BERARD-QUELIN, Vice-président
- Mme Catherine CHAGNIOT, Directrice générale

Syndicat des éditeurs de la presse magazine (SEPM) *

- M. François CLAVERIE, Président
- Mme Julie LORIMY, Directrice générale

Organisations représentatives de La Poste (par ordre alphabétique)

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

- M. Stéphane CHEVET-DEHAIL, Secrétaire national, Administrateur représentant du personnel au Conseil d'administration du groupe La Poste
- Mme Madeleine FERLAND, Administratrice représentante du personnel au Conseil d'administration du groupe La Poste
- Mme Marlyse VOLOCHINOFF, Secrétaire national
- M. Nicolas DATIN, Représentant

Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)

- Mme Dalila YOUSFI, Présidente
- M. Lucien CALONE, Vice-président
- M. Victor FARINHA, Secrétaire Général

Confédération générale du travail des salariés des activités postales et des télécommunications (CGT-FAPT) :

- Mme Alexandra MEYNARD, Secrétaire Fédérale, Administratrice représentante du personnel au Conseil d'administration du groupe La Poste
- M. Bruno VENUAT, Secrétaire général de la FAPT CGT 76

Force ouvrière de la communication (FO COM)

- Mme Christine BESSEYRE, Secrétaire générale
- Mme Christine SIMON, Secrétaire générale adjointe

– M. Alain PELLETINGAS, Responsable réseau

Solidaires Unitaires Démocratiques – Postes, Télégraphes et Télécommunications (SUD PTT)

– M. Nicolas GALEPIDE, Secrétaire Général

– Mme Angélique GROSMIRE, Secrétaire générale ;

– M. Hugo REIS, Administrateur représentant du personnel au Conseil d'administration du groupe La Poste

Associations d'usagers (par ordre alphabétique)

Association Force ouvrière consommateurs (AFOC)

– M. Hicham ARIJ, Juriste

Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés (INDECOSA-CGT)

– M. Lionel CLEMENT, Représentant

– Mme Irène BAUDRY, Représentante

Confédération nationale des associations familiales catholiques (CNAFC)

– M. Nicolas REVENU, Responsable national consommation

– M. Philippe DESMOULINS-LEBEAULT, Bénévole national consommation

Confédération nationale du logement (CNL) *

– M. Eddie JACQUEMART, Président national

– Mme Catherine COLLEU, Trésorière nationale

– Mme Jocelyne HERBINSKI, Secrétaire confédérale

– M. Gabriel MOUCHES, Chargé de mission « logement et consommation »

Consommation logement et cadre de vie (CLCV) *

– M. Guillaume RAMOND, Responsable animation du réseau et relations institutionnelles

Fédération nationale familles rurales *

– Mme Elsa COHEN, Conseillère nationale

Personnalités qualifiées

– M. Denis OLIVENNES, Président d’Editis, président du conseil de surveillance de Czech Media Invest (CMI) France

2. Contributions écrites (par ordre alphabétique)

– Association des départements de France (ADF)

– Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) – Ministère de l’intérieur, Direction générale des étrangers en France

Sociétés de portage

– Groupe Nice-Matin

– Groupe Rossel

– Groupe Sud-Ouest

– Société Presse portage

** Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*

ANNEXE N° 2 : DÉPLACEMENT EN HAUTE-GARONNE

Séquences	
Nouveaux services, (portage de repas recensement, ICOPE), Service universel postal/presse : plateforme de préparation et distribution de Plaisance du Touch 17 Rue du Dr Charcot, 31830 Plaisance-du-Touch	6H30- 7H15 : accueil café, échange avec les facteurs en charge des prestations nouveaux services, le directeur d'établissement et expert Logissimo <i>Délégation : Philippe Salomon, Christine Bord le Tallec, Gilles Esnault Lagrave, Rebecca Peres.</i> 7H20- 8H45 : tour des travées avec le Directeur d'établissement, échanges avec agents et encadrants. Mutualisation / Modèle multi-activité / Tournées mixtes / Synergies / Distribution pilotée / Produit Urgent / Presse <i>Délégation : Philippe Salomon, Rebecca Peres.</i> 08H45– 10H00 : échanges en salle avec M. Philippe Dorge, Directeur Général-Adjoint en charge de la Branche Services Courrier Colis Place des nouveaux services/Maîtrise des coûts/Pistes de réflexion pour l'avenir <i>Délégation : Philippe Dorge, Rebecca Peres.</i>
Accessibilité bancaire en QPV et médiation sociale : Bureau de poste du Mirail 3 rue de l'Université du Mirail	10H45- 12H15 : échanges avec la directrice de secteur, ses collaborateurs, les médiateurs, le directeur de Face 31 et le directeur en charge du maillage territorial d'Occitanie Financement de la médiation sociale / Présentation de l'organisation/Point sur les usagers de l'accessibilité bancaire/Difficultés pratiques / Incivilités / Modalités d'intervention des médiateurs <i>Délégation : Isabelle Couzinie, Directrice de secteur, Thierry Coste, Directeur de Face, Frederic Perrin, DEX adjoint présence, Rebecca Peres.</i>
Mission aménagement du territoire	13H00 - 14H15 : échange avec le Directeur en charge du maillage territorial d'Occitanie. <i>Philippe Dorge, Eric Cillard, Directeur régional de la branche courrier, Christine Bord le Tallec, Gilles Lagrave Esnault, Frederic Perrin, Rebecca Peres.</i>
France Services en territoire rural et mutualisations : Bureau de poste de Cadours, rue d'Essling	14H30. Bureau de poste de Cadours Echanges avec les deux collaborateurs formés France Services et Directeur en charge du maillage territorial. Financement du programme/Cahier des charges/Mutualisation des réseaux territoriaux <i>Délégation : Frederic Perrin, Christine Bord le Tallec, Rebecca Peres</i>