

COUR DES COMPTES



*Les comptes et la gestion
de La Poste
(1991 – 2002)*

Rapport public particulier
Octobre 2003
Synthèse

Avertissement

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport sur les comptes et la gestion de La Poste (1991 – 2002).

Le présent document est une synthèse destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes.

Seul le texte du rapport lui-même engage la juridiction.

Les publications des juridictions financières ne mentionnent pas les constatations donnant lieu à des procédures juridictionnelles ou judiciaires en cours.

Il est rappelé que les réponses des administrations intéressées sont jointes au rapport.

Sommaire

	Présentation	3
1	<i>De sérieux handicaps</i>	5
	I. – Un environnement de plus en plus concurrentiel	6
	II. – Des résultats globaux dégradés	7
	III. – Un élément de fragilité : la structure de l'activité	7
	IV. – Une qualité insuffisante	10
2	<i>Des efforts nécessaires de modernisation et de maîtrise des coûts</i>	11
	I. – Des outils de production à moderniser	12
	II. – Des coûts de personnel et de structure à maîtriser	13
	III. – Un réseau postal à adapter	14
3	<i>Le rôle de l'Etat</i>	17
	I. – Des dossiers lourds à régler	18
	II. – Des missions d'intérêt général à définir	19
	III. – Le mode de pilotage : les contrats de plan	21

Le rapport public particulier de la Cour des Comptes sur les comptes et la gestion de La Poste (1991-2002) est la synthèse des observations recueillies par la juridiction à la suite de plus d'une dizaine de rapports consacrés à l'activité de l'établissement. Ceux-ci ont porté sur les résultats de l'opérateur, à travers l'analyse de ses comptes et de la qualité de sa comptabilité analytique, sur ses grands domaines d'intervention (courrier, colis, services financiers) et sur les modalités de sa gestion, qu'il s'agisse de son organisation interne, de ses méthodes de production, de la gestion de son personnel ou de l'organisation de son réseau. La Cour a également examiné le contenu des contrats de plan passés avec l'Etat et la manière dont l'opérateur et la puissance publique avaient rempli leurs objectifs. Chacun de ces rapports a fait l'objet d'un débat contradictoire sur son contenu avec l'établissement public.

La Cour a souhaité, à l'origine, inscrire sa réflexion dans une double démarche que traduit l'amplitude dans le temps de l'objet de son enquête : 1991-2002. La loi 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications introduit, en effet, une rupture majeure dans l'histoire de l'institution. Outre qu'elle sépare les deux services, en créant des personnes morales de droit public distinctes, France Télécom et La Poste, elle met fin à près de deux siècles d'administration directe de l'Etat. Le nouvel exploitant public jouit désormais de l'autonomie financière et exerce ses missions dans le cadre d'un cahier des charges établi par décret mais aussi à travers une relation contractuelle avec l'Etat. La Cour a ainsi estimé utile d'analyser, en se fondant sur une période de temps significative, comment l'opérateur avait utilisé l'autonomie que lui a octroyée le législateur et comment les différents acteurs, y compris les pouvoirs publics, s'étaient adaptés à un nouveau type de relation.

Le deuxième aspect de la démarche a une ambition plus prospective. La totalité des activités de La Poste devrait être à partir de 2009 en situation de concurrence complète, et la rente de monopole qu'a longtemps apporté l'activité du courrier devrait avoir disparu à cette échéance. La question se pose donc de savoir quels sont les atouts mais aussi les handicaps de l'opérateur français pour affronter une situation radicalement nouvelle. Il importe aussi de mesurer la nature et l'ampleur des efforts qu'il est légitime de demander à La Poste, et de clarifier les choix que l'Etat propriétaire et tuteur de La Poste devra effectuer.

Les résultats des travaux conduits dans cette perspective amènent la Cour à formuler trois remarques essentielles :

1 - La Poste, malgré des efforts très importants d'adaptation, est aujourd'hui en position d'infériorité par rapport à ses principaux concurrents.

2 - L'établissement est donc contraint de poursuivre sa modernisation et la réduction de ses coûts, sous peine de connaître un grave déclin.

3 - L'Etat ne pourra plus très longtemps différer certains choix sur les missions et les moyens qu'il entend donner à La Poste.

1

De sérieux handicaps

Dans un contexte qui a déjà beaucoup évolué depuis la loi de 1990 et qui va se transformer encore profondément, ni les résultats de La Poste, ni l'équilibre entre ses activités, ni la qualité de ses prestations ne la mettent en situation favorable pour affronter la concurrence.

I. – Un environnement de plus en plus concurrentiel

La confrontation avec la concurrence n'est pas une nouveauté pour La Poste : le secteur du colis opère dans une situation de concurrence totale, les services financiers ont toujours connu la compétition avec le secteur bancaire. La particularité de la situation actuelle vient principalement de deux facteurs : la fin du monopole dans le courrier ; l'exacerbation de la compétition dans le secteur du colis.

S'agissant du courrier, l'ouverture à la concurrence, déjà bien entamée, est désormais certaine. La directive postale 67/97 de 1997 laissait 97 % des correspondances à l'abri du monopole, tout en annonçant que l'objectif était l'achèvement du marché intérieur des services postaux. Le conseil des ministres de l'Union européenne a, le 7 mai 2002, fixé les étapes de la libéralisation : 2003, 2006, et 2009 est la date actuellement envisagée pour l'ouverture totale à la concurrence. Dès le 1^{er} janvier 2006, 43 % du chiffre d'affaires du courrier sera soumis à la concurrence.

S'agissant du colis, les grands opérateurs internationaux se livrent, depuis une dizaine d'années, à une concurrence très forte, sur un marché mondialisé : la compétition par la qualité pousse à améliorer de manière continue les délais et les prestations, ce qui alourdit les coûts ; la compétition par les prix pèse sur les marges qui ne sont rémunératrices que pour les opérateurs les mieux organisés. Pour affronter ces contraintes, la constitution d'un réseau d'une taille

critique suffisante est essentielle : les opérateurs conduisent donc des stratégies de croissance externe au prix de fusions et d'acquisitions coûteuses, ou d'alliances. La puissance financière est, dans ce contexte, un élément déterminant. Pour ne citer qu'un seul exemple, la Deutsche Post World Net (DPWN), concurrente de La Poste, est parvenue, grâce à une restructuration énergique et aussi à des tarifs élevés dans le secteur du courrier, à dégager plus de 10 Md€ pour mettre en œuvre une croissance externe particulièrement vigoureuse ; elle réalise aujourd'hui un chiffre d'affaires deux fois plus important que La Poste, est devenue le premier opérateur européen et détient environ 20 % du marché américain.

Ces contraintes nées de la compétition internationale ne sont pas les seules à rendre l'environnement économique de La Poste mouvant et risqué. Des facteurs structurels entrent en compte. C'est ainsi que La Poste estime désormais à 1,5 point de croissance par an l'effet négatif des nouvelles technologies pour son activité courrier. Enfin, comme tout agent économique, La Poste dépend pour la croissance de son chiffre d'affaires dans chacun de ses secteurs de la croissance économique globale. Or, non seulement la croissance globale est faible, mais, surtout, l'évolution du chiffre d'affaires du courrier qui connaissait, jusqu'à une période récente, une progression, même si celle-ci était inférieure à la croissance globale, tend à devenir négative.

II. – Des résultats globaux dégradés

Les résultats globaux de La Poste au cours de la période 1991-2002 fluctuent autour du point d'équilibre avec des variations d'ampleur limitée. Le résultat net consolidé cumulé ne dépasse pas 38 M€ sur la période 1991-2001. On peut, sans doute, estimer que ces chiffres ont une signification économique relative, puisque l'Etat est intervenu à plusieurs reprises pour réduire ces résultats, par la diminution de la rémunération versée à La Poste sur la collecte des livrets A et B par exemple, ou au contraire pour les soutenir, comme il l'a fait avec la prise en charge sur son budget de l'augmentation annuelle du coût des retraites. Il reste que ces résultats ne permettent pas à La Poste, qui n'a pas reçu de dotation initiale de capitaux propres, de mener une stratégie de développement offensive.

En outre, les résultats des cinq dernières années traduisent une évolution inquiétante. Si en 1998 et 1999, les produits d'exploitation progressaient plus vite que les charges, la situation s'inverse nettement à partir de 2000.

Enfin, le chiffre d'affaires consolidé de La Poste a progressé entre 1997 et 2001 deux fois moins que celui de son concurrent néerlandais (TNT Post Group – TPG) et quatre fois moins que celui de DPWN. Il en est de même pour ses résultats : le résultat de DPWN était de 1,583 Md€ en 2001 et de 660 M€ en 2002 (après une provision exceptionnelle de 906 M€). La Poste française a réalisé un déficit de 95 M€ en 2001 et un résultat net de 35 M€ en 2002.

III. – Un élément de fragilité : la structure de l'activité

En 2002, le courrier a représenté 59 % du chiffre d'affaires de La Poste, le colis 18 % et les services financiers 23 %. Cette répartition entre les différentes activités, qui laisse une place dominante au courrier, traduit par rapport à ses grands concurrents un retard dans les efforts nécessaires de diversification. La Poste s'est développée

récemment, grâce à une forte croissance externe, dans le secteur du colis, mais elle reste beaucoup plus dépendante du courrier que ses principaux concurrents ; TNT Post Group ne réalise plus que 35 % de son chiffre d'affaires avec le courrier (contre 95 % encore en 1996), et DPWN 31 %.

→ Le courrier

Or, la période où l'activité courrier, à l'abri du monopole, permettait de compenser les pertes des autres secteurs est terminée. La rentabilité du

courrier a commencé à décliner fortement avant même que l'ouverture à la concurrence n'ait produit tous ses effets. La croissance en volume, qui avait

atteint un pic de 3,6 % en 1999, n'a pas dépassé 0,5 % en 2002. L'effet sur les marges est encore plus marqué que sur le chiffre d'affaires puisque c'est le courrier en nombre des entreprises, cœur de la rente de monopole, qui est le plus touché. Les perspectives pour les cinq prochaines années confirment, pour tous les opérateurs européens, les perspectives d'un déclin du chiffre d'affaires et

des marges. Les efforts d'innovation commerciale très réels que La Poste a mis en œuvre et les augmentations de tarifs ne pourront qu'atténuer cette évolution.

Dans ce contexte difficile, les deux autres secteurs de La Poste ne constituent pas des relais de croissance ou de rentabilité capables de compenser ce déclin.

→ Le colis

Confrontée à une concurrence vigoureuse, La Poste a construit tardivement une stratégie de développement dans le colis. Jusqu'en 1998, l'activité colis n'était pas distinguée du courrier. Ce n'est qu'à partir de 1998-1999 que La Poste, consciente du retard qu'elle prenait sur ses concurrents, s'est lancée dans une stratégie de croissance externe. A défaut de prétendre jouer un rôle mondial dont son assise financière ne lui donnait pas les moyens, elle a entrepris de se développer sur le marché européen. Elle a investi environ 900 M€ (contre, on l'a déjà évoqué, 10 Md€ pour DPWN) pour notamment s'implanter sur le marché allemand avec le rachat du réseau franchisé Deutsche Paket Dienst (DPD) et sur le marché britannique avec le rachat à une entreprise australienne de ses deux filiales britanniques, Parceline et Interlink Express. Elle a réussi à nouer, non sans difficulté, une alliance avec l'opérateur américain FEDEX. La Poste a ainsi pu conquérir 10 % du marché européen, ce qui la place en meilleure situation que ses concurrentes du sud de l'Europe, mais loin derrière TNT Post Group et DPWN. Elle est, en particulier, totalement absente du secteur de la logistique.

La stratégie suivie n'est pas critiquable en elle-même, mais elle a provoqué, durant une première période, des pertes importantes. Le chiffre d'affaires du colis a doublé entre 1999 et 2001, mais les déficits se sont creusés dans les comptes de la holding Géopost, qui regroupe les filiales colis, en raison notamment de l'amortissement des survaleurs apparues lors des acquisitions. De son côté, Coliposte, « opérateur interne » de La Poste maison mère, connaît aussi des résultats déficitaires. En 2002, Géopost retrouve un résultat d'exploitation positif tout en conservant un résultat net négatif. Mais La Poste ne prévoit le retour à la rentabilité pour l'opérateur interne et pour Géopost qu'en 2005, en misant pour le premier sur des hausses de tarifs importantes et pour le second sur une forte croissance en volume, hypothèse qui paraît très optimiste.

Aussi, n'est-il guère permis de penser que le colis pourra dégager rapidement des marges bénéficiaires suffisantes pour compenser la chute des résultats de l'activité courrier.

→ Les services financiers

Les services financiers ne peuvent pas davantage prétendre à jouer ce rôle. Sans doute, cette activité qui a connu une croissance continue durant la décennie 1990 est-elle parvenue à l'équilibre depuis 2001. Compte tenu des tendances en cours, cette amélioration devrait se confirmer, du moins à court terme.

Toutefois, ce rétablissement récent ne saurait cacher d'importants facteurs de vulnérabilité. Les parts de marché de La Poste déclinent en longue période (16,9 % au début des années 1980, 8,9 % en 2000). La Poste est le premier établissement en nombre de guichets, le troisième pour les encours, mais seulement le huitième pour le produit net bancaire, ce qui traduit une productivité inférieure à celle de ses concurrents. La composition de la clientèle de La Poste est un autre sujet d'incertitude pour l'avenir. Celle-ci est majoritairement âgée, l'établissement ayant du mal à attirer de nouveaux clients. Elle comprend une part importante de personnes aux revenus très modestes qui lui sont attachées par les facilités d'utilisation du livret A : les

livrets dont l'avoir est inférieur à 200 € représentent 1 % de l'encours, donc des recettes, et 45 % des opérations réalisées, et donc des coûts.

Les handicaps de compétitivité dont souffre La Poste sont dus à des raisons très diverses qui échappent en partie à la maîtrise de l'établissement. Celui-ci n'est pas une véritable banque : il n'est pas autorisé par la loi de 1990 à effectuer des opérations de crédit à l'exception des prêts principaux et complémentaires d'épargne logement ; la tutelle l'a empêché d'offrir des produits d'assurance. Ces restrictions contribuent à éloigner d'elle la clientèle jeune. En outre, La Poste n'a pas la totale responsabilité des flux qu'elle collecte : les taux des livrets A, B et jeunes sont fixés par les pouvoirs publics. Enfin, elle n'est, pour l'essentiel, que distributrice et non directement productrice de produits financiers, ce qui limite sa rémunération.

Ces éléments, ajoutés à des faiblesses internes de l'opérateur, sont des données de fait qui expliquent que la situation des services financiers ne peut être considérée comme stabilisée et encore moins comme un relais de rentabilité durable pour La Poste dans son ensemble.

IV. – Une qualité insuffisante

La qualité de service est une composante fondamentale de la prestation offerte à l'utilisateur : elle mesure dans quels délais mais aussi avec quel degré de fiabilité les plis déposés sont remis à leurs destinataires. Elle s'exprime en pourcentage d'objets distribués à une échéance déterminée : J+1 pour la lettre urgente (lendemain du dépôt) ; J+4 pour la lettre économique ; J+7 pour le courrier publicitaire...

Or, les résultats se sont dégradés pour le courrier dans la période récente. En 2002, 76,1 % des lettres urgentes sont parvenues dans le délai de J+1, contre 77,1 % en 2000. Pour le courrier industriel à J+4, on est passé de 96,8 % en 1991 à 93,2 % en 1999. Pour le courrier international, pour lequel tout délai supérieur au seuil admis par les accords internationaux entraîne des pénalités, La Poste ne délivrait en 2000 que 79,9 % de lettres en J+1 alors qu'un taux inférieur à 90 % déclenchait des pénalités : La Poste a ainsi payé 27,5 M€ en 2000. Sur ce dernier segment de marché, l'établissement a fait de vigoureux efforts et est arrivé à 89,8 % de courrier à J+1

en 2002. En revanche, pour les lettres urgentes sur le territoire national, La Poste reste très en deçà de ses concurrents allemand, néerlandais et britannique qui affichent un niveau J+1 pour 90 % à 95 % du courrier concerné. On peut certes observer que ni les territoires ni les densités de population ni les méthodes d'évaluation ne sont totalement comparables : il reste que dans les comparaisons disponibles La Poste enregistre un écart de qualité de 15 à 20 points par rapport à ses principaux concurrents.

Le même constat peut être fait pour le colis. En 2002, 73 % des colis de Coliposte n'étaient toujours pas suivis et étaient livrés entre J+3 et J+5, alors que le suivi est devenu le standard de base en Europe. A titre de comparaison, DPWN distribue tous ses colis avec un suivi, et dans un délai de J+1 à J+2.

Les indicateurs de qualité se dégradent également à Chronopost qui a enregistré le départ de clients importants. La filiale s'est lancée dans un effort de modernisation et de rationalisation.

2

*Des efforts nécessaires de modernisation
et de maîtrise des coûts*

Confrontée à un ralentissement, voire à une régression de son activité principale, le courrier, limitée dans ses projets d'augmentation de ses tarifs par la puissance publique mais aussi par la

concurrence, La Poste est contrainte de faire un effort sur elle-même, qu'elle a déjà entrepris, pour rendre ses méthodes de production plus efficaces et maîtriser ses coûts.

I. – Des outils de production à moderniser

Les trois secteurs d'activité sont concernés par cette recherche de plus grande efficacité.

Le processus de traitement du **courrier** présente la caractéristique de juxtaposer une multiplicité de réseaux et de conserver des unités trop nombreuses aux différents échelons du processus de production. C'est ainsi que l'établissement dispose de cinq réseaux différents, certains spécialisés comme les réseaux presse ou Ecopli, d'autres créés après les grèves de 1995 et destinés à contourner la paralysie éventuelle du réseau universel de base. Certaines difficultés peuvent effectivement désormais être évitées, mais au prix d'une grande complexité dans le pilotage et la coordination.

Avec 130 centres de tri, un par département, auxquels s'ajoutent les centres d'entraide, La Poste est dotée d'un réseau qui ne correspond pas à ses besoins techniques et ralentit ses investissements de modernisation. La France a ainsi conservé le plus grand nombre de centres de traitement en Europe, que l'on rapporte ce chiffre au nombre d'habitants ou à la superficie du pays. Or, diverses études réalisées par La Poste elle-même situent le dispositif rationnel entre 25 et 50 centres de tri, avec un potentiel de réduction des coûts très important.

Il résulte de cette dispersion sur le territoire et de l'inadaptation technique fréquente des locaux un retard important dans les taux d'automatisation par

rapport aux concurrents : 60 % pour le tri général petit format (100 % pour TPG) ; 35 % pour le tri par tournée petit format (92 % pour TPG) ; 5 % pour le tri par tournée grand format (80 % pour TPG). DPWN se situe à une moyenne globale de 85 % d'automatisation. La Poste n'envisage pourtant de démarrer un projet d'automatisation systématique pour une cinquantaine de centres de tri qu'en 2004.

De même, la fonction de collecte-distribution dévolue à 9 000 bureaux (6 000 bureaux distributeurs préparant et distribuant le courrier et 3 000 échelons de distribution) témoigne d'une organisation territoriale inadaptée. La Poste a donc souhaité, à partir de 1997, opérer des regroupements en zone rurale et des divisions de bureaux en zone urbaine. Cette initiative est mise en œuvre avec un certain succès pour la partie concernant l'éclatement et la spécialisation des gros bureaux urbains ; la réalisation est plus timide lorsqu'il s'agit de regrouper des bureaux distributeurs en zone rurale : l'objectif annoncé par l'établissement de 3 595 bureaux distributeurs en 2005 ne sera atteint, au rythme actuel, qu'en 2008.

Le même constat peut être fait pour les outils de production des **services financiers**. Les centres régionaux des services financiers de La Poste, à l'origine chargés de traiter manuellement les chèques postaux, ont aujourd'hui une activité

Des efforts nécessaires de modernisation et de maîtrise des coûts

de type « back office » bancaire (versements, virements, gestion de découverts...) et assurent également la vente de quelques produits simples. Leur fonction s'exerce dans un contexte qui a connu de profondes transformations avec, d'une part, l'automatisation totale du traitement des chèques et, d'autre part, une démarche commerciale beaucoup plus personnalisée sur des produits financiers plus sophistiqués.

A cet égard, il n'est pas évident que 22 centres régionaux et 4 centres nationaux constituent le réseau optimal pour améliorer la productivité. En outre, La Poste admet elle-même l'existence de sureffectifs, qu'elle a commencé à résorber : les CRSF ont connu une baisse de leurs effectifs de 21 % entre 1996 et 2002, alors même que l'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) a été mis en œuvre. L'établissement estime pouvoir résorber ses sureffectifs actuels, encore estimés à 2 800 équivalents temps plein, d'ici 2007.

Il reste que la productivité, globalement insuffisante, est très inégale entre les centres. Malgré divers

projets, le rapprochement entre les métiers du chèque et de l'épargne s'effectue trop lentement, ce qui ne permet pas d'avoir une approche commerciale globale du client. Le système informatique qui devait répondre à ce besoin est encore inachevé dix ans après son lancement.

De même, dans le secteur du **colis**, La Poste a longtemps superposé des structures en partie redondantes. L'opérateur interne, Dilipack, spécialisé dans le monocolis des entreprises, concurrent de Chronopost et déficitaire, n'a été supprimé qu'en 2001. La Poste a dû également gérer une situation où les sociétés acquises sur le marché européen avaient chacune leurs propres services commerciaux, leurs propres outils de tri et d'acheminement, et leurs propres marques. Géopost a entrepris de rationaliser son offre par zone géographique avec un « opérateur local de référence », débarrassé de la concurrence des autres filiales de La Poste. Toutefois, cette politique ne résout pas les problèmes d'intégration à l'intérieur de chacun des pôles, entreprise qui prendra du temps.

II. – Des coûts de personnel et de structure à maîtriser

La Poste compte 320 000 agents (représentant 292 600 équivalents temps plein). Elle est le deuxième employeur de France (hors administrations publiques) et le sixième employeur européen.

Elle a suivi, durant la décennie 1990-2000, une politique très différente de celle de ses concurrents qui ont réduit fortement et parfois brutalement leurs effectifs. La Poste allemande – qui était dans la situation particulière de devoir fusionner les

services de la République fédérale et ceux de l'ex-République démocratique allemande – a supprimé 100 000 emplois. La Poste italienne a diminué ses effectifs de plus de 30 000 agents, et la Poste britannique a annoncé 32 000 suppressions d'emplois.

A l'inverse, les effectifs de La Poste française sont pratiquement stables par rapport à 1990, la réduction progressive amorcée à partir de 1992

ayant été plus que compensée par la hausse due à la mise en œuvre de l'ARTT, à partir de 2000 (+ 14 000 emplois).

Le poids de la masse salariale constitue indéniablement aujourd'hui pour La Poste un handicap de compétitivité. Les charges salariales représentent 70 % du chiffre d'affaires de la maison mère et 64 % de celui du groupe consolidé. La proportion est de 34 % pour TNT Post Group et pour DPWN. Même en tenant compte d'une structure d'activité différente, il est difficile de ne pas constater qu'avec un nombre d'agents comparable, la Poste allemande a réalisé en 2001 un chiffre d'affaires double de celui de La Poste.

Les charges de structure sont un autre facteur d'alourdissement des coûts. La Poste les connaît

mal. Incapable de donner des chiffres précis pour la dernière décennie, elle estime les charges indivises, non affectables à un des métiers, à 1,24 Md€ en 2001. Le dernier chiffre connu pour les coûts de structures affectés aux trois métiers est de 782 M€ en 1999. La Poste a toujours estimé que ces coûts étaient excessifs, sans pourtant se donner tous les moyens de les réduire. Malgré des efforts très notables pour organiser l'opérateur autour de ses « métiers », l'établissement vit encore dans une phase transitoire où les nouvelles formes d'organisation se superposent aux anciennes structures de type administratif plus qu'elles ne les remplacent.

III. – Un réseau postal à adapter

La Poste dispose aujourd'hui de 17 000 points de contact dont 14 000 bureaux ou guichets annexes et 3 000 agences postales. Ces chiffres sont à peu près stables depuis 1975. Le nombre de bureaux de poste de plein exercice est pratiquement le même qu'en 1914, alors que l'exode rural et l'urbanisation ont profondément transformé la France.

Les statistiques disponibles sont éclairantes : 60 % des points de contact de La Poste sont situés dans des communes de moins de 2000 habitants qui représentent 26 % de la population et 18 % du marché potentiel ; 17 % se trouvent dans des communes de plus de 10 000 habitants qui concentrent 49 % de la population et 54 % du marché potentiel. En outre, 3 585 points de contact, soit 20 % de l'ensemble, n'ont pas une

heure d'activité par jour. L'inadéquation entre la répartition de la clientèle et la présence de La Poste est patente.

Une étude réalisée par La Poste à l'occasion de la mise en place de sa nouvelle comptabilité analytique démontre les défauts du réseau actuel. Elle montre qu'avec 2 915 bureaux correspondant au réseau dit « commercial », qui serait celui d'une entreprise privée sans contrainte d'intérêt général, l'opérateur ne perdrait que 3,25 % de son chiffre d'affaires et améliorerait son résultat de 644 M€. Avec 6 013 bureaux d'un réseau plus développé dit « d'accessibilité », qui permettrait à 80 % des ménages d'être à moins de 2 kilomètres d'un bureau dans les villes de plus de 10 000 habitants et à moins de 10 kilomètres

Des efforts nécessaires de modernisation et de maîtrise des coûts

dans les agglomérations inférieures à 10 000 habitants, La Poste ne subirait aucune perte de son chiffre d'affaires et améliorerait encore son résultat de 451 M€.

En outre, La Poste présente cette particularité d'avoir maintenu un réseau principalement constitué de bureaux lui appartenant en propre. Au contraire, en Angleterre, Royal Mail fonctionne avec un réseau de petits commerces. En Allemagne et au Pays-Bas, les agences postales sont aujourd'hui plus nombreuses que les bureaux. L'Allemagne n'aura bientôt plus que 5 000 bureaux en propre et 7 000 agences.

Dans ces conditions, le réseau de La Poste est particulièrement coûteux. Certes, la prudence de La Poste face aux évolutions indispensables peut

s'expliquer par les réactions qu'elles suscitent. Les adaptations effectuées depuis 1999 ne sont pas négligeables, mais elles ne permettent pas de remédier significativement à l'inadaptation fondamentale du réseau.

L'analyse des modalités d'accès au réseau postal que La Poste a effectuée à l'occasion de ses travaux sur la comptabilité analytique, et qui est fondée sur une approche de l'organisation du service postal au sein de bassins d'activité significatifs, pourrait renouveler les termes du dialogue indispensable avec les populations des services et les élus concernés et permettre d'accélérer un processus de redimensionnement indispensable.

3

Le rôle de l'Etat

La capacité de La Poste à résister au sein d'un univers de plus en plus compétitif dépend, pour l'essentiel, de La Poste elle-même, c'est-à-dire des efforts de productivité et de rationalisation qu'elle réussira à mettre en œuvre. Il n'en reste pas moins que l'Etat a une responsabilité dans la

détermination du cadre dans lequel l'établissement exerce ses activités et qu'il doit veiller à ce que La Poste puisse, au prix des efforts importants qui lui sont demandés, se développer dans un cadre stable et économiquement viable. Il dispose, à cet égard, de plusieurs leviers.

I. – Des dossiers lourds à régler

Au-delà de la définition des missions d'intérêt général et de leur éventuelle compensation financière, l'Etat doit fixer le cadre futur de

l'activité dans plusieurs grands domaines : les services financiers, les retraites et le cadre statutaire.

→ La question des services financiers

La Poste ne peut pas, seule, décider d'élargir la gamme de ses services financiers. Elle n'est en effet pas un établissement de crédit et certaines activités ne lui sont pas ouvertes. En outre, les services financiers étant restés intégrés au sein du groupe postal, les établissements de banque et d'assurance considèrent que La Poste n'opère pas dans des conditions claires de concurrence et s'opposent à toute extension d'activité.

Pourtant, les services de La Poste sont indéniablement menacés d'un déclin progressif, s'ils restent dans le cadre des limites qui leur sont actuellement assignées. Le vieillissement de la

clientèle et le caractère très incomplet de la gamme des produits offerts pèsent sur les perspectives d'évolution des services financiers de La Poste.

En outre, au cas où leur définition évoluerait, la question de leur organisation devra être tranchée. Que l'on choisisse de généraliser des partenariats en constituant des filiales spécialisées ou que l'on crée une entité séparée pour les services financiers, il est difficile de penser que l'extension de la gamme de produits offerts ne débouche pas sur la soumission de La Poste aux règles de droit commun des activités bancaires.

→ Les pensions de retraite des fonctionnaires

Le règlement du dossier des pensions de retraite des fonctionnaires de l'exploitant est un enjeu majeur. La Poste a un effectif composé aujourd'hui de 73% de fonctionnaires (ils représentaient encore 91% du total en 1991) et continue, contrairement à la plupart de ses concurrents européens, à recruter des agents sous statut. Le montant des engagements de l'établissement pour les retraites de ses fonctionnaires atteint

57 Md€ en 2002 ; la charge annuelle de La Poste est maintenue en euros constants à 2 Md€, parce que l'Etat a mis à sa charge, depuis 1998, l'augmentation de ce poste de dépenses.

Plusieurs choix sont possibles. L'application des dispositions de la loi de 1990, qui met à la charge de La Poste l'intégralité des dépenses de pension, se traduirait par un coût dépassant 3 Md€ par an

en 2010, ce que la situation financière actuelle de l'établissement ne permet pas d'envisager et qui serait sans commune mesure avec les charges supportées à ce même titre par les concurrents européens. La deuxième solution consisterait à pérenniser le dispositif actuel où l'Etat prend à sa charge la croissance des dépenses : ce schéma est évidemment très coûteux pour les finances publiques (291 M€ en 2003 ; 781 M€ en 2010). Une troisième solution consisterait à mettre en place un prélèvement libérateur, à l'image du système appliqué à France Télécom ; ce choix serait très avantageux pour l'établissement et très

coûteux pour l'Etat s'il ne devait pas s'accompagner du versement d'une soulte par La Poste. Enfin, on pourrait envisager d'adosser les charges de retraite de La Poste au régime de retraites des salariés du secteur privé, mais cette solution n'a pas encore été totalement étudiée ni chiffrée.

En tout état de cause, il faudra trouver, dans des délais raisonnables, des modalités d'un règlement du problème de financement des retraites des personnels fonctionnaires. La Poste ne peut affronter la concurrence européenne avec ses charges de retraite actuelles.

→ La question du statut juridique

Il s'agit indéniablement d'un sujet sensible et sans doute moins urgent. Il reste que toutes les postes européennes sont désormais des sociétés anonymes, à l'exception de la France et du Luxembourg. La Poste est dotée d'une structure complexe qui juxtapose la maison mère à des filiales au rôle de plus en plus étendu, au sein

de laquelle les trois métiers sont encore partiellement imbriqués. Donner à La Poste la forme d'une société détenue à 100 % par l'Etat, holding de tête d'un système de filiales organisées par métier, permettrait sans doute de bâtir des stratégies plus claires pour chaque activité et faciliterait les partenariats.

II. – Des missions d'intérêt général à définir

Les missions d'intérêt général que La Poste est supposée remplir ne font aujourd'hui l'objet ni d'une définition précise, ni d'une commande claire de l'Etat, ni d'un financement adapté.

La définition du contenu des missions d'intérêt général exercées par La Poste et leur délimitation par rapport à une activité qui obéirait à des considérations strictement économiques a soulevé des difficultés, dès la création de l'établissement public, notamment dans les domaines soumis à la concurrence (colis et services financiers). Cette question va être rendue plus aiguë par la disparition du monopole sur le courrier.

La directive postale européenne 97/67/CE ne traite que du **service universel**, qui est un concept différent de celui de mission d'intérêt général. Il consiste à offrir « un ensemble minimal de services de qualité déterminée devant être fournis dans tous les Etats membres, à un prix abordable, à tous les utilisateurs, quelle que soit leur localisation géographique dans la communauté ». La directive postale ne va donc pas au-delà du cœur du service postal.

Au-delà du service universel, les missions éventuelles d'intérêt général que La Poste pourrait assumer relèvent du choix de l'Etat national. Or, les

pouvoirs publics français sont toujours restés très ambigus sur trois grands thèmes souvent cités comme faisant partie des missions de La Poste : l'aménagement du territoire, le transport de presse, la fonction sociale des services financiers.

S'agissant de « **l'aménagement du territoire** », La Poste, parfois encouragée par l'Etat, a longtemps considéré qu'elle pouvait désigner sous ce vocable la pérennisation d'un réseau fortement surdimensionné, coûteux et inadapté aux besoins. Néanmoins, les contrats de plan ne font jamais mention du maintien à l'identique du réseau ; le dernier contrat invite même explicitement à un redéploiement.

Incontestablement, cependant, l'Etat n'a pas défini de mode opératoire, alors qu'il est trop souvent partie prenante, même indirectement, aux discussions nées des initiatives de La Poste en matière d'évolution du réseau. Il lui revient de clairement définir la règle du jeu en termes d'accessibilité aux services postaux et les conditions d'une éventuelle prise en charge des surcoûts acceptés dans ce cadre.

Le transport et la distribution de presse constituent la seule mission d'intérêt général que La Poste est clairement supposée assumer, aux termes de la loi de 1990 comme du cahier des charges régissant l'activité de l'établissement, qui prévoit que les sujétions particulières qui en résultent doivent faire l'objet d'une « juste compensation financière ». En l'espèce, dès l'origine, les tarifs d'affranchissement et l'aide de l'Etat n'ont jamais permis de couvrir les coûts exposés par La Poste. Les engagements réciproques définis par les « accords Galmot » ont, pour l'essentiel, été tenus. Mais les coûts de La Poste ayant dérapé à partir de 1999, elle supporte, malgré les hausses tarifaires appliquées aux éditeurs de presse, un déficit qui était égal en 2001 (535 M€

selon La Poste) à celui qu'elle connaissait avant la conclusion des accords Galmot.

La Poste peut indéniablement agir sur la réduction de ce déficit en abaissant ses coûts, très élevés dans la chaîne de production du courrier. A cet égard, il n'est pas souhaitable que l'Etat prenne en charge des coûts qui résultent non de la mission de service public en elle-même mais de l'inefficacité des structures. Toutefois, la puissance publique peut aussi envisager de modifier les conditions dans lesquelles une telle mission est demandée à La Poste. Il ne serait pas totalement illégitime que le dispositif d'aide à la presse à travers les tarifs postaux soit concentré sur la presse d'information et d'opinion. En tout état de cause, la disparition du monopole touchant également le transport de presse, l'Etat doit désormais prévoir à terme des modalités permettant de mutualiser cette charge entre tous les opérateurs.

La fonction sociale des services financiers est la troisième « mission d'intérêt général » généralement invoquée à propos de La Poste. Ce rôle social est indéniable, mais il ne procède d'aucun texte. Ni la loi de 1990 ni les contrats de plan n'en font mention. Seules l'expliquent l'histoire et les pratiques. La Poste accepte de gérer, avec les CCP, de très petits comptes à des prix très faibles. Le livret A, accessible aux interdits bancaires, est devenu le compte bancaire et même le « porte-monnaie » des plus démunis.

Il ne paraît toutefois pas établi que ce rôle social doive faire l'objet d'une compensation et, dans l'hypothèse où une telle compensation serait jugée nécessaire, que celle-ci doive être assurée par l'Etat. En effet, le système bancaire y trouve aussi une occasion de se décharger des clientèles les moins rentables, ce qui justifierait qu'il contribue au coût des missions sociales actuellement

assurées par La Poste. D'autre part, le fait de gérer le livret A n'est pas seulement une source de coûts pour La Poste ; c'est aussi l'opportunité d'attirer et de fidéliser une clientèle appartenant à toutes les

catégories sociales. Enfin, il n'est pas certain que La Poste ait intérêt à se voir reléguer dans un rôle de complément social subventionné du système bancaire.

III. – Le mode de pilotage : les contrats de plan

La loi de 1990 a profondément modifié les relations entre l'Etat et La Poste, qui a cessé d'être une administration publique et a gagné une très réelle autonomie. La voie contractuelle a été retenue pour organiser les modes d'action des deux partenaires. Elle a permis de substituer à une pratique de gestion administrée un pilotage plus concerté de l'établissement. Toutefois, la pratique ne s'est pas instaurée sans difficulté : la moitié de la période 1991-2003 n'est pas couverte par un contrat en bonne et due forme. En effet, le premier (1991-1994) n'a jamais été signé ; le deuxième (1995-1997) a été négocié et signé dans les temps, mais le troisième (1998-2001) a été signé avec six mois de retard. Il a été prorogé pour un an, en 2002, et depuis le 1^{er} janvier 2003, dans l'attente du nouveau contrat de plan, constamment retardé, aucun document ne régit plus les relations entre l'Etat et La Poste.

En outre, les contrats de plan ont présenté des faiblesses non négligeables. Les critères qui doivent servir d'étalons de mesure de la correcte application des contrats traduisent des préoccupations différentes des deux partenaires.

La Poste privilégie une présentation centrée sur le chiffre d'affaires ; l'Etat exprime des attentes en matière de coût et de productivité par catégorie d'activité et de produits. Au demeurant, les indicateurs ne permettent pas d'apprécier, de manière précise et exhaustive, si les objectifs fixés par le contrat ont été atteints. Au total, les documents contractuels ne font pas apparaître une stratégie d'ensemble propre à guider les décisions tant de l'opérateur que de l'Etat. Les objectifs fixés sont multiples et les recommandations sont trop vagues pour représenter une orientation pour l'action. Les rôles respectifs de l'Etat et de l'établissement dans le suivi de l'exécution du contrat ne sont pas clairement distingués.

En outre, l'Etat a paru trop souvent soucieux d'éviter les difficultés sociales et d'aménager, au coup par coup, les règles du jeu pour maintenir La Poste « hors de l'eau » à moindre frais.

En tout état de cause, les règles communautaires impliquent la mise en place d'un organe de régulation indépendant, qui doit être prochainement institué.

Au-delà de ce que La Poste peut attendre de l'Etat, et au-delà de ce qu'elle peut demander à ses clients par la voie d'augmentations tarifaires, il n'y a pour elle d'avenir que si elle se montre capable, dans des délais désormais strictement

comptés, de faire sur elle-même les efforts indispensables pour atteindre les standards de performance technique et économique de ses grands concurrents, dont elle est aujourd'hui éloignée.

500030030-001003 – Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris.
