

N° 344

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juin 2003

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) et du groupe d'études « Poste et Télécommunications » (2) sur la **situation de La Poste** dans la perspective du **contrat de plan** en cours d'élaboration et sur les mesures à prendre pour lui permettre de relever les **défis** qu'elle a à affronter,*

Par M. Gérard LARCHER,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, président ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, vice-présidents ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Jean-Marc Pastor, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.*

(2) *Ce groupe d'études est composé de : M. Pierre Hérisson, président ; MM. Philippe Adnot, Pierre André, Michel Bécot, Mme Marie-France Beauvils, MM. Jacques Bellanger, Paul Blanc, Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Gérard Delfau, Michel Doublet, Alain Fouché, Christian Gaudin, François Gerbaud, Paul Girod, Georges Gruillot, Joseph Kergueris, Pierre Laffitte, Serge Lagauche, Lucien Lanier, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Max Marest, Joseph Ostermann, Jean-Marc Pastor, Charles Revet, Yves Rispat, Bruno Sido, Daniel Soulage, Jean-Pierre Sueur, Pierre-Yvon Trémel, François Trucy, Jean-Pierre Vial.*

Postes et Télécommunications.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
RÉSUMÉ DU RAPPORT ET PRINCIPALES PROPOSITIONS	10
.....	15
CHAPITRE I^{ER} LE COURRIER : SE RÉORGANISER POUR NE PAS MOURIR	17
I. DEUX CHOCS CONCURRENTIELS À AFFRONTER SUR UN MARCHÉ	
BAISSIER	17
A. UNE DIMINUTION TENDANCIELLE DU TRAFIC DE LA BRANCHE COURRIER.....	17
1. <i>La fin d'une belle histoire : un « trend » baissier qui s'accroît, ...</i>	17
2. <i>...desservi par l'évolution conjoncturelle</i>	18
B. LA CONCURRENCE DES AUTRES MÉDIAS : UNE SUBSTITUTION	
INDUBITABLE.....	20
1. <i>Une substitution annonçant un recul de l'activité courrier de par le monde</i>	20
2. <i>Un champ d'activité encore marginal pour La Poste</i>	21
C. LA CONCURRENCE D' AUTRES OPÉRATEURS : UN CHOC CONCURRENTIEL	
GRADUEL MAIS PROGRAMMÉ.....	22
1. <i>Une ouverture annoncée depuis 1989 et entamée en 1997</i>	22
2. <i>La directive du 10 juin 2002 : une libéralisation annoncée du secteur postal en trois</i>	
<i>étapes</i>	23
3. <i>Une vulnérabilité particulière de La Poste sur ses grands clients</i>	25
II. UNE IMPRÉPARATION NOTOIRE DE LA POSTE FRANÇAISE	27
A. ETAT DES LIEUX : UNE QUALITÉ DE PLUS EN PLUS CONTESTÉE ET DES	
TARIFS ÉLOIGNÉS DES COÛTS.....	27
1. <i>Une qualité insuffisante</i>	27
a) <i>La qualité mesurée : une stagnation à un niveau insuffisant</i>	27
b) <i>La qualité perçue : une dégradation accentuée</i>	31
2. <i>Une forte distorsion entre coûts et tarifs</i>	35
B. LA CAUSE FONDAMENTALE : UN DÉFAUT MAJEUR DE MODERNISATION... ..	36
1. <i>Des centres de tris dispersés et inégalement modernisés</i>	36
2. <i>Une rente de monopole inexploitée</i>	37
C. ...CONTRASTANT AVEC LES AUTRES POSTES EUROPÉENNES	38
III. UNE NÉCESSITÉ IMPÉRIEUSE : EFFICACITÉ, FIABILITÉ ET	
INNOVATION COMMERCIALE	40
A. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA CHAÎNE DE PRODUCTION COURRIER	
POUR UNE MEILLEURE QUALITÉ À MOINDRE COÛT.....	40
1. <i>Une réorganisation profonde de la chaîne du courrier</i>	40
2. <i>Un enjeu humain indéniable</i>	41
B. FIABILISER LA QUALITÉ DU COURRIER.....	42
1. <i>Reconnaître la fiabilité comme indicateur premier de qualité</i>	42
2. <i>Miser sur les hommes pour améliorer la qualité</i>	43

C. PLACER LE CLIENT AU CENTRE DU RENOUVEAU DU COURRIER	43
1. Enrichir l'offre	43
2. Adopter une démarche proprement commerciale	45
CHAPITRE II DES SERVICES FINANCIERS EN MAL D'OXYGÈNE	48
I. LES SERVICES FINANCIERS DE LA POSTE, RIDÉS PAR UNE LONGUE HISTOIRE.....	49
A. UNE GAMME DE PRODUITS EN EXTENSION PROGRESSIVE MAIS ENCADRÉE PAR LA LOI DE 1990.....	49
1. L'affirmation séculaire de la mission financière de La Poste	49
2. Un acteur financier puissant, dont le développement est aujourd'hui encadré par la loi de 1990.....	50
B. DES SERVICES FINANCIERS QUI ONT BESOIN « D'OXYGÈNE »	52
1. Une clientèle vieillissante	52
2. Une part de marché à peine stabilisée et une rentabilité fragile	53
II. QUEL AVENIR POUR LA POSTE DANS LE SECTEUR FINANCIER ?	54
A. NI NÉCROSE, NI MÉTAMORPHOSE.....	54
1. Le dépérissement par statu quo : intolérable	54
2. La métamorphose en banque postale : trop brutale.....	55
B. L'URGENCE : HABILITER LA POSTE À OFFRIR DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION, ET ENVISAGER UNE COMPLÉTUDE ULTÉRIEURE DE LA GAMME CONTRE UNE ABSOLUE LOYAUTÉ CONCURRENTIELLE	57
1. Autoriser sans délai le crédit à la consommation, ballon d'oxygène indispensable	58
2. Envisager la complétude de la gamme en contrepartie d'une absolue loyauté concurrentielle.....	60
3. Rationaliser, dans l'intervalle, certains dysfonctionnements sur des produits d'épargne qui intéressent La Poste	64
CHAPITRE III UN RÉSEAU DENSE MAIS DÉCALÉ, À RECENTRER SUR L'ACCESSIBILITÉ AU SERVICE.....	68
I. UN RÉSEAU DENSE MAIS DÉCALÉ	68
A. UN RÉSEAU VIEUX D'UN SIÈCLE, SANS ÉQUIVALENT EN EUROPE.....	68
1. Un réseau unique par son ampleur.....	68
2. Un réseau dessiné il y a un siècle	69
B. UN RÉSEAU QUI NE RÉPOND PLUS AUX MODES DE VIE ACTUELS	70
1. Une antenne postale sur cinq en sous-activité, une sur trois à mi-temps	70
2. Une absence des nouveaux lieux de vie.....	71
3. Une présence insuffisante dans les villes moyennes à grandes	71
C. LE COÛT DE L'INADAPTATION	73
1. Le coût social	73
2. Le coût économique.....	74
3. Le coût financier	75
D. DES VÉLLEITÉS D'ADAPTATION, À LA RECHERCHE D'UNE MÉTHODOLOGIE D'ENSEMBLE	76
1. Les « moratoires » des années 1990.....	76

2. Les commissions départementales de la présence postale territoriale.....	77
3. Les Maisons de service public.....	78
II. L'URGENCE D'UN RECENTRAGE SUR LES BESOINS DES CLIENTS ET DES TERRITOIRES	79
A. L'OBJECTIF : DÉFINIR ET RENFORCER L'ACCESSIBILITÉ AU SERVICE POSTAL.....	80
1. Dépasser le culte obsolète de la présence immobilière.....	80
2. Fixer par la loi des normes d'accessibilité au service postal.....	81
3. Une mutation menée à bien dans les autres pays européens	82
B. L'EXIGENCE NATIONALE À LA CHARGE DE LA POSTE : PAS PLUS DE VINGT MINUTES POUR L'ACCÈS AU SERVICE	88
1. Distance au bureau de poste ou temps d'accès au service ?	88
2. Moyenne nationale ou « filet de sécurité » local ?	89
3. Obligation de résultat ou prescription quant aux moyens ?	91
a) Nécessité d'une loi	91
b) Nécessité d'une compensation résiduelle	91
C. LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT : UNE PRÉSENCE RENFORCÉE DANS LES ZONES LES PLUS FRAGILES.....	94
1. Une action spécifique nécessaire pour les territoires les plus fragiles.....	94
2. Une action qui doit être portée par l'État	94
D. LA LIBERTÉ DES COLLECTIVITÉS LOCALES : POUVOIR ALLER AU-DELÀ	95
1. Des espaces de liberté à ouvrir par la loi.....	95
2. Une responsabilité assumée par les collectivités locales.....	96
III. LES LEVIERS DU CHANGEMENT	97
A. LA CLÉ DE LA RÉUSSITE : IMPLIQUER ET RESPONSABILISER LES ÉLUS	97
1. Institutionnaliser le dialogue élus / poste.....	97
2. Établir la cartographie des besoins par territoires pertinents.....	98
B. LA VOIE À SUIVRE : INVENTER DE NOUVELLES FORMES DE PRÉSENCE POSTALE	99
1. Expérimenter les établissements « multi-sites »	99
2. Généraliser les « points poste »	100
a) Une réponse à la déchirure du tissu commercial en milieu rural	100
b) Le point poste : un jeu « gagnant / gagnant / gagnant / gagnant » pour La Poste, les élus, les clients, les commerçants.....	101
CHAPITRE IV L'AIDE À LA PRESSE : UNE POMME DE DISCORDE	104
I. UNE PARTICIPATION CÔUTEUSE À L'EXPRESSION DES OPINIONS	105
A. L'AIDE À LA PRESSE : UNE COMPOSANTE DU SERVICE PUBLIC	105
1. Une mission de service public	105
2. Une vocation assumée par La Poste.....	106
a) Deux milliards d'objets de presse distribués chaque année.....	106
b) Une proportion de titres portés plus faible que dans le reste de l'Europe	107
B. UNE MISSION DONT L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE N'A ÉTÉ QUE PARTIELLEMENT REDRESSÉ	109
1. Un déséquilibre hérité du temps du monopole sur le courrier	109
2. Un rééquilibrage inachevé.....	110

a) La mise en œuvre des accords « Laurent »	110
b) les accords « Galmot »	111
II. UN SYSTÈME JUGÉ INDISPENSABLE MAIS INSATISFAISANT.....	113
A. LES « TROIS PARADOXES » DE L' AIDE POSTALE À LA PRESSE	113
1. <i>Elle coûte cher à l'Etat et à La Poste mais satisfait peu la presse</i>	<i>113</i>
a) Elle coûte cher, mais combien ?	113
b) Les griefs de la presse.....	116
2. <i>Elle semble sans alternative mais demeure mal adaptée.....</i>	<i>117</i>
3. <i>Sa vocation politique s'est diluée mais sa rationalité économique reste introuvable.....</i>	<i>117</i>
B. LA MISSION DILIGENTÉE PAR LE GOUVERNEMENT	118
1. <i>Le bilan contradictoire des accords « Galmot ».....</i>	<i>118</i>
2. <i>Les expérimentations en cours.....</i>	<i>119</i>
3. <i>Les comparaisons internationales.....</i>	<i>120</i>
III. LES PISTES POUR RÉFORMER L' AIDE POSTALE À LA PRESSE	121
A. LA QUALITÉ : UN IMPÉRATIF À ASSURER	122
1. <i>L'inacceptable insuffisance de la qualité.....</i>	<i>122</i>
2. <i>Une réforme des processus industriels de traitement postal de la presse ?</i>	<i>125</i>
3. <i>Une subvention de l'Etat « indexée » sur la qualité ?</i>	<i>125</i>
B. LA GRILLE TARIFAIRE : UNE HAUSSE DIFFÉRENCIÉE.....	126
1. <i>Une grille tarifaire à moderniser ?.....</i>	<i>126</i>
2. <i>La poursuite du ciblage ?.....</i>	<i>127</i>
3. <i>Une différenciation accrue des prestations et des tarifs ?</i>	<i>127</i>
C. UNE SUBVENTION DIRECTE À LA PRESSE : UNE PISTE À METTRE À L'ÉTUDE.....	128
CHAPITRE V LES EXIGENCES DE LA PERFORMANCE.....	130
I. L'ENTREPRISE : METTRE LA POSTE EN « ORDRE DE BATAILLE »	131
A. UN RETARD DE COMPÉTITIVITÉ A COMBLER	131
1. <i>Un décalage préoccupant avec les autres postes européennes.....</i>	<i>131</i>
a) Une faiblesse financière alarmante	133
b) Un cœur de métier fragilisé.....	135
c) Les colis : une mue à parachever.....	135
d) Une gamme financière obsolète	137
e) Des charges d'intérêt général supportées sans contrepartie	138
B. LA QUESTION DU STATUT JURIDIQUE DE L' ENTREPRISE N'EST PAS LA PRIORITÉ	139
1. <i>Le statut : ni tabou... ..</i>	<i>139</i>
2. <i>... Ni urgence</i>	<i>140</i>
C. L'ALIGNEMENT DES CHARGES SUR CELLES DES CONCURRENTS : UNE INJUSTICE À RÉPARER	142
1. <i>Les ravages des 35 heures sans compensation.....</i>	<i>142</i>
2. <i>Le boulet de l'absence d'exonération sur les bas salaires.....</i>	<i>143</i>
II. LES POSTIERS : LES ACTEURS DU CHANGEMENT	145
A. LA MOBILISATION SUR UNE VISION D'AVENIR.....	145

1. <i>Un prise de conscience grandissante des bouleversements du paysage postal</i>	145
2. <i>Le dialogue social pour accompagner les changements</i>	146
B. LA GARANTIE DES FONDEMENTS DU PACTE SOCIAL INTERNE	147
1. <i>Les retraites : une garantie assurée</i>	147
2. <i>Le groupe : une unité préservée</i>	152
C. UNE CONVENTION COLLECTIVE COMME LEVIER DE LA MODERNISATION SOCIALE DE L'ENTREPRISE	154
1. <i>Les « contractuels » : un postier sur trois</i>	154
2. <i>Une convention collective postale pour les agents sous statut privé</i>	156
III. LA RÉGULATION : ENJEU ESSENTIEL POUR L'OPÉRATEUR HISTORIQUE	158
A. UNE URGENCE JURIDIQUE ET ÉCONOMIQUE	159
1. <i>Un impératif juridique</i>	159
2. <i>Une nécessité économique</i>	160
B. UN ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE L'OPÉRATEUR DE SERVICE UNIVERSEL ET LA CONCURRENCE	161
1. <i>Garantir la fourniture d'un service universel de qualité aux Français</i>	162
2. <i>Permettre le développement d'une concurrence loyale entre opérateurs</i>	163
3. <i>De la nécessité d'une autorité de régulation indépendante, puissante et compétente</i>	163
CONCLUSION	165
CONTRIBUTION DES GROUPES POLITIQUES	168
ANNEXE N° 1 PERSONNES AUDITIONNÉES DANS LE CADRE DE LA PRÉPARATION DU RAPPORT	172
ANNEXE N° 2 SERVICE UNIVERSEL POSTAL, SERVICE PUBLIC POSTAL ET SERVICES RÉSERVÉS	178
I. LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL	178
A. DÉFINITION DU DROIT EUROPÉEN.....	178
B. DÉFINITION DANS LE CODE DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS FRANÇAIS.....	179
II. LE SERVICE PUBLIC POSTAL	180
III. LE FINANCEMENT DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL : SERVICES RÉSERVÉS ET FONDS DE COMPENSATION	180
A. DEUX OPTIONS OUVERTES PAR LE DROIT EUROPÉEN	180
B. DANS LE DROIT FRANÇAIS, UN PÉRIMÈTRE DES SERVICES RÉSERVÉS À ACTUALISER	181
ANNEXE N° 3 L'ÉVOLUTION DES POSTES EUROPÉENNES	182
I. LA MÉTAMORPHOSE DE LA POSTE ALLEMANDE DEPUIS 1990	182

A. UNE MODERNISATION STATUTAIRE RAPIDE A L'ABRI DU MONOPOLE.....	183
1. Une transformation rapide et consensuelle	183
2. L'utilisation de la rente du monopole.....	184
3. Le réseau et les personnels	184
B. UN PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS REORIENTÉ	185
1. Sur le courrier, métier historique, la Deutsche Post prestataire de service universel	185
2. La logistique, vecteur de croissance du groupe.....	186
3. Une banque de plein exercice	187
II. LA POSTE NÉERLANDAISE, GROUPE MONDIAL DE MESSAGERIE ET DE LOGISTIQUE DEPUIS LES ANNÉES 1980.....	188
A. LA POSTE NÉERLANDAISE, PRÉCURSEUR DE LA RÉFORME POSTALE.....	188
1. Les étapes réglementaires depuis 1989.....	189
2. Les personnels, moteur du changement.....	190
3. Une croissance spectaculaire des résultats et de l'activité.....	191
B. LE SERVICE UNIVERSEL	192
1. La qualité du courrier : 95 % de J+1	192
2. Un accroissement de 30 % des points de contact	193
C. UN GROUPE DE MESSAGERIE ET LOGISTIQUE À TAILLE MONDIALE	193
1. Des positions déterminantes dans l'Express et la logistique	193
a) L'express.....	193
b) La logistique	195
2. Une croissance externe très rapide.....	195
3. Une joint venture avec les postes anglaise et singapourienne.	196
D. LES SERVICES FINANCIERS	197
III. LA POSTE SUÉDOISE, SOCIÉTÉ A CAPITAUX PUBLICS DEPUIS DIX ANS.....	197
A. UNE RÉFORME PIONNIÈRE	197
1. Une anticipation sur la fin des monopoles	197
2. la garantie d'un service universel pour le courrier mais aussi pour les services financiers.....	198
3. Une accessibilité organisée de manière pragmatique.....	199
4. Des missions d'intérêt général partiellement prises en charge par l'Etats-Unis.....	199
B. UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF	200
1. Une politique de réserves financières pour exploiter le monopole encore existant	200
2. Un réseau réaménagé en fonction des besoins.....	201
3. Une qualité exceptionnelle du service du courrier.....	202
C. UN RECENTRAGE SUR L'ACTIVITÉ COURRIER/COLIS	203
1. Une stratégie reposant sur la messagerie et la logistique.....	203
2. Une offre minimale de services financiers.....	204
IV. LA POSTE BRITANNIQUE, SOCIÉTISÉE, EN VOIE DE RESTRUCTURATION	205
A. DE LOURDES OBLIGATIONS DE SERVICE UNIVERSEL.....	205
B. UN RÉSEAU EN COURS DE RÉAMÉNAGEMENT PAR RECOURS À UN SYSTÈME DE FRANCHISES	207

C. UNE RESTRUCTURATION DU COURRIER ENGAGÉE, QUOIQUE TARDIVEMENT	209
D. UNE STRATÉGIE INTERNATIONALE SUR LE COLIS	210
E. UN SAUVETAGE URGENT ET DOULOUREUX	211
V. LA POSTE SUISSE, EN COURS D'OUVERTURE	212
A. UN MONOPOLE MENACÉ	212
B. UNE RÉORGANISATION EN COURS DU RÉSEAU POSTAL	213
C. LE TRAITEMENT DU COURRIER EN COURS DE RÉORGANISATION	214
D. DES SERVICES FINANCIERS EN VOIE DE CONSOLIDATION	214
ANNEXE N°4 LE COÛT DES CHARGES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL SUPPORTÉES PAR LA POSTE	216
ANNEXE N°5 AUDITIONS DEVANT LA COMMISSION ET LE GROUPE D'ÉTUDES	217
I. AUDITION DE M. JEAN-PAUL BAILLY, PRÉSIDENT DE LA POSTE, LE 16 OCTOBRE 2002.....	217
II. AUDITION DE M. FRANCIS MER, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DE MME NICOLE FONTAINE, MINISTRE DÉLÉGUÉE À L'INDUSTRIE LE 1^{ER} AVRIL 2003.....	223

RÉSUMÉ DU RAPPORT ET PRINCIPALES PROPOSITIONS

Dans l'optique de la libéralisation totale du secteur postal en 2009, les postes européennes se sont modernisées. **La Poste française semble restée figée à l'heure du monopole. La spécificité de La Poste, entreprise territoriale de service public, a servi d'alibi à l'immobilisme alors qu'elle aurait dû être l'aiguillon de la modernisation, seul moyen d'assurer l'avenir.**

Il y a sept ans, en 1996, **les postes allemande et française** étaient encore sur la même ligne. Aujourd'hui, le chiffre d'affaires de la poste allemande est le double de celui de La Poste (33 milliards d'euros contre 17), le courrier, activité mature voire en déclin, ne représente plus que le tiers de son chiffre d'affaires, contre plus de la moitié pour La Poste. Entre 1997 et 2002, la poste allemande a dégagé 4 milliards d'euros de bénéfices, contre seulement 0,38 milliard pour La Poste, tout en réalisant des investissements de 14 milliards d'euros, soit plus de trois fois les 4 milliards investis par La Poste. Dans le même temps, le réseau postal allemand a été adapté, plusieurs centaines de bureaux transférés vers des commerçants, suivant un système de franchises. La qualité du courrier s'est maintenue à un haut niveau, avec environ 90 % de distribution le lendemain –contre 75 % en France-...

❶ **Le courrier : se réformer pour ne pas mourir**

Le constat :

Dans l'activité courrier, qui fait encore la moitié du chiffre d'affaires, face au **double « tremblement de terre » de la concurrence totale en 2009 et de la substitution entre courrier papier et électronique**, La Poste doit se réorganiser pour ne pas mourir.

- Depuis cinq ans, le lien historique entre croissance du PIB et croissance du courrier s'est brisé et la substitution s'accélère : certaines postes, prévoient une baisse de 20 % du courrier en 5 ans. La Poste table sur 8 % de baisse entre 2004 et 2007, soit une perte de chiffre d'affaires de 800 millions d'euros. La carte « Vitale », à elle seule, a amputé de 120 millions d'euros les recettes annuelles : on imagine les ravages que pourrait causer un basculement des administrations ou des banques, par exemple, vers la communication électronique...

Non seulement le « gâteau » se rétrécit, mais en plus il va falloir le partager avec les concurrents : la directive européenne négociée sous le précédent gouvernement prévoit que le monopole sera réduit aux lettres de 50 grammes seulement au 1er janvier 2006, avant une « étape décisive » qui devrait être la libéralisation totale en 2009.

- **La Poste est particulièrement exposée à la concurrence, pour deux raisons.** D'abord, **son chiffre d'affaires courrier est très concentré** sur quelques grands comptes : les entreprises font 95 % de son chiffre d'affaire et un tiers de l'activité est réalisé avec 80 clients seulement. Les 10 premiers clients représenteraient même 15 % du chiffre d'affaires du courrier. Ce segment est particulièrement facile à « écrémer » puisqu'il s'agit souvent de courrier pré trié, pour lequel il n'est pas nécessaire de disposer de centres de tri ni même d'un réseau national.

Deuxièmement, la **qualité du courrier** acheminé par La Poste est médiocre voire parfois mauvaise : outre la piètre performance moyenne (75 % seulement de « J+1 »), on constate une absence de progression, avec un **sentiment très fort de dégradation** chez les clients et les postiers eux mêmes, depuis les 35 heures. Mais c'est aussi la **part importante des délais dits « aberrants »** (5 %) qui montre l'insuffisance de l'organisation industrielle de La Poste, avec des centres de tri dispersés et peu modernes et un taux de tri par tournée de facteur, le « must » de l'efficacité, de 30 % seulement, très inférieur à celui de nos voisins (entre 80 et 100 %). La Poste a encore 130 centres de tri, en grande majorité inadaptés, (contre 80 en Allemagne et 6 aux Pays-Bas) et elle les a modernisés au rythme... d'un ou deux par an ! Le dernier kilomètre n'a pas non plus été repensé, et les 70.000 tournées continuent d'être organisées comme au temps du vélo-pède.

La Poste n'a pas le choix : pour survivre dans la concurrence, il faut **réorganiser cette chaîne logistique de 150.000 personnes et 10 milliards d'euros**, avec un effort d'investissement estimé à plus d'un milliard d'euros.

Les propositions :

– d'abord, une **modernisation de toute la chaîne de production**. Cette modernisation serait financée par un alignement progressif des tarifs postaux sur les coûts pour toute la durée du contrat de plan, hormis pour les envois en nombre, trop concurrentiels pour faire l'objet d'une hausse ;

– ensuite par un **accompagnement du changement par la mise en place d'une démarche commerciale offensive** : avec l'amélioration de la qualité, il va devenir possible d'offrir de nouveaux services comme la traçabilité. Pourquoi ne pas proposer une responsabilité commerciale de La Poste sur l'acheminement de certains types de produits, au lieu de l'irresponsabilité de l'ancien monopole ?

C'est d'abord la bataille de l'efficacité sur le courrier que La Poste doit gagner pour rester dans la course.

❷ Les services financiers en mal d'oxygène

Le constat :

Les services financiers de La Poste représentent le deuxième moteur d'activité du groupe, avec un chiffre d'affaires de 4 milliards d'euros, soit environ un quart du total.

Les services financiers font vivre le réseau sur le territoire puisqu'ils représentent de 60 % à 80 % de l'activité des petits bureaux de poste. **Enfermés dans le cadre étroit de la loi de 1990, qui autorise l'assurance mais pas les prêts sans épargne préalable, ils sont menacés d'asphyxie :**

– en raison de l'obsolescence de sa gamme de produits, la clientèle ne se renouvelle plus : **la moitié des encours est détenue par des plus de 65 ans** et les jeunes et les catégories supérieures dédaignent La Poste, en raison, pour les uns, de l'absence de crédits pour les premiers équipements de la vie et, pour les autres, des rigidités sur le crédit immobilier ;

– asphyxie aussi en raison de son **rôle de guichet social** : La Poste accueille tous les publics à ses guichets, sans aucune discrimination (les interdits bancaires, qui utilisent le mandat postal comme substitut au chéquier, les allocataires du RMI qui utilisent le Livret A comme un compte courant). Les chiffres montrent que le Livret A est «sur-utilisé» par les personnes défavorisées : **60 % des livrets ont un encours inférieur à 150 € et représentent seulement 0,7 % des encours mais plus de 40 % des opérations**. Le coût de la gestion de ces «petits livrets» pèse sur La Poste pour **55 millions d'euros par an**.

Contrainte par un cadre réglementaire trop rigide, **La Poste est menacée de n'être plus, d'ici quelques temps, que «la banque des pauvres et des vieux»**. Sa part de marché s'effondre depuis 20 ans : elle est passée de 30 % à seulement 9 % du marché financier français.

Les propositions :

– écarter le statu quo, impossible car synonyme de nécrose pour l'opérateur et d'atrophie pour son réseau, mais aussi la création d'une véritable banque postale, inenvisageable pour les personnels et, selon le rapport, trop brutale pour notre industrie financière ;

– **autoriser sans délai La Poste à proposer des crédits à la consommation**, sous la forme d'un partenariat industriel et capitalistique avec des établissements financiers spécialisés, afin de rajeunir sa clientèle (la plupart des partenaires potentiels -entendus dans le cadre de la préparation du rapport- sont intéressés car La Poste devrait élargir le marché autant si ce n'est davantage qu'elle pourrait prendre une part des banques) ;

– **envisager à compter de 2006 la «complétude» de la gamme financière** en autorisant La Poste à octroyer des **prêts immobiliers sans épargne préalable**. Cette normalisation des prêts immobiliers postaux éviterait que 60.000 clients solvables ne quittent chaque année La Poste. Elle constituerait le produit d'appel indispensable. **Cette «plénitude» des compétences en matière de crédit s'accompagnerait à terme de la création d'une filiale financière soumise à la loi bancaire pour assurer des conditions d'équité concurrentielle**.

Pourquoi 2006 ? La Poste souhaiterait obtenir dès aujourd'hui la possibilité de faire des prêts sans épargne préalable. Il n'est pas exclu d'ailleurs qu'elle trouve à Bercy un écho favorable, car les rapports confidentiels du Trésor sembleraient montrer que l'impact pour les autres acteurs financiers resterait supportable.

Le rapport considère malgré tout qu'il faut être prudent et qu'il ne serait pas inutile de maintenir La Poste «sous tension» en posant le principe d'un élargissement total de sa gamme de services mais en instaurant une clause de rendez-vous début 2006 pour concrétiser cette ouverture, au vu de ses gains de productivité.

– en contrepartie, et sans aller jusqu'à les banaliser, rapprocher du droit commun les services financiers de La Poste par une **rationalisation de la gestion du Livret A** par un ajustement automatique des taux, comme le suggère le rapport «Nasse / Noyer» sur les fonds d'épargne; par une meilleure neutralité concurrentielle de la collecte en «objectivant» ses conditions de rémunération .

③ Pour le réseau des 17.000 bureaux de poste

Le constat : ayant été configuré au début du siècle, lorsque la distribution du courrier se faisait à pied, en vélo ou à cheval, le réseau postal n'est désormais **plus adapté**, un bureau sur

cinq ayant moins de 2 heures d'activité par jour alors que les files d'attente s'allongent au guichet dans les aires urbaines. Les nouveaux lieux de vie (intercommunalités, espaces périurbains) n'ont pas été pris en compte. Ce réseau très capillaire est paradoxalement peu accessible car désaxé par rapport aux flux humains et commerciaux.

Le surcoût brut pour La Poste de l'animation d'un réseau non économiquement rentable s'élève à **750 millions d'euros** : **250 millions d'euros** pour assurer l'accessibilité du service universel et **500 millions d'euros** liés à « l'animation territoriale » pure. En contrepartie, l'abattement de taxe professionnelle ne représente que **150 millions d'euros**.

Le rapport propose de dépasser le culte stérile de la présence postale immobilière sur le territoire. Seules la qualité et l'accessibilité du service rendu au client comptent : La Poste est un service public, c'est-à-dire un service rendu au public. Il faut remettre l'utilisateur au cœur du service.

Les propositions :

• Fixer, par la loi, **des critères d'accessibilité au service postal**, que devrait satisfaire La Poste :

– un critère national : 95 % de la population en moyenne nationale à moins de 5 kilomètres et 20 minutes du guichet (file d'attente incluse) ;

– un « filet de sécurité » départemental : 90 % de la population de chaque département à moins de 5 kilomètres et 20 minutes du guichet (file d'attente incluse).

Le surcoût pour La Poste lié à cette accessibilité au service universel par rapport à un réseau optimisé économiquement serait compensé par la création d'un **fonds de service universel**, conformément à la directive européenne.

• Mobiliser des financements, au delà de ces critères, pour maintenir, **dans les zones fragiles où l'Etat le juge nécessaire**, une présence postale par un « **fonds de solidarité territorial** » alimenté d'une part par le reversement progressif de l'abattement de taxe professionnelle consenti à La Poste et d'autre part par une partie de la taxe sur les salaires à laquelle est actuellement soumise La Poste, puis par une fraction de la TVA sur les prestations postales lorsque ces dernières seront assujetties à cette taxe en application des orientations fixées au niveau communautaire.

• Ouvrir, pour les **collectivités locales** qui le souhaitent, par la loi, la liberté d'aller au-delà des critères d'accessibilité et de solidarité territoriale pour les zones fragiles, charge à elles de mobiliser les financements correspondants.

• **Multiplier les formes de présence postale** : généralisation des points poste chez des commerçants ou des professions libérales, établissements postaux multi-sites... pour plus de souplesse et d'adaptabilité aux besoins.

Le levier de la modernisation du réseau serait l'élaboration, par les commissions départementales de la présence postale territoriale -à la tête desquelles un élu serait systématiquement placé-, de schémas de présence postale mettant en oeuvre les critères d'accessibilité et prenant en compte les nouvelles structurations spatiales (intercommunalités, pays...).

④ **L'aide au transport postal de la presse**

Le transport de la presse coûte à La Poste –d’après ses calculs, contestés par la presse- 482 millions d’euros chaque année (3 % du chiffre d’affaires !) et 290 millions à l’Etat, mais ne satisfait pas pour autant la presse !

Le rapport analyse les **paradoxes** du système et trace des **pistes** pour orienter les négociations en cours dans le cadre de la mission diligentée par le Gouvernement sur le sujet :

- **Assurer la qualité du service** par une refonte des processus industriels de traitement de la presse, sur la base notamment des expérimentations en cours : adaptation des systèmes d’information, traçabilité des envois, voire mise en place de processus industriels « dédiés » à la presse. Un **dédommagement** en cas de non fiabilité du service pourrait être mis à l’étude. La philosophie serait de rapprocher le plus possible la relation presse/poste d’une relation contractuelle entre une entreprise et l’un de ses grands comptes (la presse représente 8 % du trafic postal). L’octroi par l’Etat de sa subvention pourrait également être conditionné au respect par La Poste de critères de qualité ou de productivité ;

- **Moderniser la grille tarifaire** pour la rapprocher des coûts, en « ciblant » les hausses de telle sorte que la presse d’information politique et générale soit favorisée. L’octroi d’une **subvention directe à la presse**, en contrepartie de l’alignement des tarifs sur les coûts, pourrait être mise à l’étude.

6 L’avenir : l’exigence de la performance globale

Les capitaux propres, d’un montant de 1,6 milliard d’euros, ne représentent que 9 % du chiffre d’affaires ! La masse salariale absorbe 85 % de la valeur ajoutée. L’endettement, de près de 4 milliards d’euros, représente quant à lui deux fois et demie les fonds propres ! La charge annuelle des retraites des postiers plus d’une fois ces fonds propres !

Avec une telle situation, La Poste est quasiment condamnée à s’effondrer sous le choc de la concurrence. Il faut qu’elle redresse la trajectoire. Mais, le compte à rebours est maintenant enclenché. La concurrence totale est programmée pour 2009. **L’heure de la dernière chance a sonné pour La Poste.**

Il est temps de « normaliser » l’entreprise le plus possible : compenser les charges d’intérêt général qu’elle assumait sans contrepartie au temps du monopole, aligner son régime sur celui de ses concurrents. Charges du réseau (509 M€/an), du transport de la presse (482 M€/an), non compensation de la mise en place des 35 heures et absence d’exonérations sur les bas salaires (507 M€/an), accroissement des charges de retraites des postiers intégralement payées par La Poste (2.030 M€/an) : le rapport propose chaque fois que c’est possible un alignement sur le droit commun. Car sans **compensation de ses handicaps de compétitivité**, demander à La Poste d’affronter la concurrence, c’est lui faire courir le 100 mètres avec un sac de ciment sur le dos !

Plusieurs organisations syndicales, mais aussi les postiers de terrain rencontrés par le rapporteur, commencent aussi à convenir que l’heure est grave pour La Poste.

Face à ces peurs qui pontent, la responsabilité du politique, c’est de **ne pas céder à la tentation de l’immobilisme**, qui pourrait être fatale. Les postiers ont droit au langage de la vérité. Ils sont en droit d’attendre que l’Etat dessine un avenir à leur entreprise.

C’est en accompagnant l’entreprise dans la course de fond qu’elle doit aujourd’hui mener jusqu’en 2009, en misant sur ses personnels, sur leur engagement au service de cette belle entreprise qu’ils aiment, qu’on sauvera le service public postal.

Mesdames, Messieurs,

Encore un rapport sénatorial d'information sur La Poste !

Après les deux précédents rapports d'information de 1997 et 1999¹ et les deux colloques de 1999 et 2001, qu'y avait-il à dire de plus sur La Poste ? L'avenir du paysage postal n'avait-t-il pas déjà été dessiné, le chemin tracé, les options débattues ?

Pourtant, si la commission des affaires économiques et son groupe d'études « poste et télécommunications » ont décidé, le 14 janvier 2003, de tenter de contribuer à nouveau, par leurs réflexions et propositions, à éclairer et à peser, modestement, sur l'avenir de La Poste, c'est que la question postale se pose, aujourd'hui, avec une acuité renouvelée.

A y réfléchir en effet, **en cinq ans, bien peu a été fait**. L'avenir de la plus grande entreprise de France, d'un service public de proximité aimé des Français, confronté à un ébranlement sans précédent, n'a même pas été l'objet d'un débat public ! Le grand débat national que nos voisins européens ont conduit, la loi d'orientation postale qu'ils ont discutée puis votée, les orientations pour l'avenir, fixées par la Nation par la voie de ses représentants, rien de tout cela n'a eu lieu en France. Au contraire, la transposition des directives postales européennes -le minimum obligatoire, en quelque sorte- a eu lieu en catimini, par voie d'amendement à un texte traitant... d'aménagement du territoire (la loi du 29 juin 1999) !

Alors que les **bouleversements** qu'entrevoient déjà les précédents rapports se sont concrétisés -choc concurrentiel sur le courrier, accélération de la substitution du courrier électronique, attrition des services financiers postaux- et que les autres postes européennes se sont métamorphosées, La Poste a peu bougé, comme si le temps du monopole devait être éternel.

¹ *Rapports d'information de la commission des Affaires économique et du groupe d'études « poste et télécommunication » n° 42, Sénat 1997/1998 et n° 463, Sénat, 1998/1999*

Devant **la peur des changements à conduire** dans la première entreprise de France, et faute d'avoir le courage d'un discours de vérité, la tutelle de La Poste n'a pas impulsé la dynamique indispensable à sa survie dans un monde radicalement bouleversé. La Poste n'est pas une entreprise comme les autres : elle a un rôle territorial, un rôle de lien social. Mais cette spécificité, qui devrait être la première motivation pour le changement, a servi **d'alibi à l'immobilité.**

Il faut le dire clairement : **sans réforme, La Poste est condamnée.** Condamnée aux déficits, au repli sur soi, à l'appauvrissement. Condamnée au dépérissement de son réseau sur le territoire. Condamnée à ne plus jouer de rôle majeur en Europe et à être, en France, sous perfusion d'aides publiques. Asphyxiée par des charges héritées du temps du monopole, incapable de dégager les bénéfices nécessaires à la modernisation de ses processus de production, elle ne serait dans ce cas plus en mesure d'offrir un avenir aux postiers, d'assurer ses missions de service public, d'offrir à ses clients les services qu'ils attendent ni de jouer son rôle central dans l'économie nationale. Les dommages économiques et sociaux –pour plus de 300.000 postiers !- d'un tel scénario seraient immenses.

La Poste est, plus que jamais, mortelle. Elle se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins.

A l'heure de la négociation de ce qui pourrait être son dernier contrat de plan avec l'État, elle doit parcourir en 5 ans le chemin que d'autres postes européennes ont engagé depuis 10 ou 20 ans.

Le but de ce rapport d'information est de l'accompagner sur ce chemin, celui de l'avenir.

CHAPITRE I^{ER}

LE COURRIER : SE RÉORGANISER POUR NE PAS MOURIR

L'histoire de La Poste est d'abord celle du courrier. Créé implicitement en 1848, le service public du courrier, aï eul des services publics de la vie quotidienne, a été conforté par la loi de juillet 1990¹, qui en fit l'une des trois missions d'intérêt général imparties à La Poste. Longtemps exclusivement organisée sous forme de monopole, l'activité courrier connaît aujourd'hui des heures décisives, **le monopole étant voué à se réduire comme peau de chagrin** sous l'impulsion communautaire et avec l'accord de tous les Gouvernements qui se sont succédés depuis dix ans.

Or, l'avenir de la branche courrier représente pour La Poste un enjeu majeur, dans la mesure où **le courrier représente 60 % du chiffre d'affaires du groupe en 2002**. Cette exposition, spécifiquement française, sur l'activité courrier constitue un talon d'Achille susceptible d'invalider durablement notre opérateur national. Elle est même de nature à compromettre sa survie dans un paysage postal européen, voire mondial, de plus en plus ouvert.

I. DEUX CHOCS CONCURRENTIELS À AFFRONTER SUR UN MARCHÉ BAISSIER

A. UNE DIMINUTION TENDANCIELLE DU TRAFIC DE LA BRANCHE COURRIER

1. La fin d'une belle histoire : un « trend » baissier qui s'accentue, ...

Au cours des dernières décennies, l'évolution du trafic courrier a obéi à une sorte de constante : **il croissait en volume avec le PIB**. Quand le PIB augmentait de 3 % sur une année, le volume du courrier transporté par La Poste connaissait une hausse de l'ordre de 3 %. Des années 1970 aux

¹ Article 2, alinéa 2, de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications. L'alinéa 3 du même article laisse en revanche à La Poste le soin d'assurer, dans le respect des règles de concurrence, des services « de collecte, de transport et de distribution d'objets et de marchandises. »

années 1990, cette corrélation ne s'est, pour ainsi dire, jamais démentie. Le courrier a parfois crû un peu plus que le PIB, rarement moins et alors de très peu, et le « retard » était, la plupart du temps, rattrapé l'année suivante. En d'autres termes, la principale activité de La Poste se trouvait directement « branchée » sur l'économie nationale ; ils progressaient de concert.

Cette harmonie a commencé à se rompre en 1998.

Depuis cette date, la croissance du trafic courrier global de La Poste a décroché par rapport à celle du PIB. Elle a ralenti ostensiblement dans les années qui ont suivi et semble même tendre vers zéro en 2003.

Déjà, sur la période 1994-2000, le trafic courrier a affiché une croissance globale modérée, de l'ordre de 1,8 % en moyenne. Si un léger sursaut a eu lieu en 1996 et 1997, la croissance avoisinant 3,5 %, l'essoufflement de la croissance du trafic courrier, d'abord distancée par l'évolution du PIB, s'est progressivement traduit par un **ralentissement** (2,5 % en 1998 puis 1,1 % en 1999 et, en 2002, -0,1 %) et pourrait déboucher sur une stagnation (une très légère croissance de 0,3 % étant prévue pour 2003). En outre, la prévision de croissance pour 2003, légèrement positive, a été calculée hors augmentation tarifaire. Or la décision, intervenue depuis, de relever le prix du timbre risque de freiner encore le développement de l'activité courrier en 2003.

2. ...desservi par l'évolution conjoncturelle

Cette tendance baissière du chiffre d'affaires courrier n'est pas sans lien avec l'évolution de la conjoncture économique nationale, voire mondiale. En effet, **le courrier des particuliers représente moins de 5 % de l'activité de La Poste.** Votre rapporteur fait observer, à ce propos, que l'image de La Poste repose largement sur la perception quelque peu déformée qu'en ont les particuliers, notamment via le facteur. La réalité économique de l'activité courrier de La Poste est toute autre, elle repose sur les entreprises. C'est pourquoi une corrélation certaine existe entre la tenue de l'activité courrier et celle de l'économie en général.

Ainsi, ces dernières années, les flux de courrier les plus dépendants de la santé économique des entreprises ont tout particulièrement fléchi. C'est notamment le **cas du courrier publicitaire, qui, après plusieurs années de forte croissance, n'a affiché qu'une légère progression en 2001 et 2002,** pâtissant de la mauvaise tenue du marché de la communication.

Ce fléchissement fut d'autant plus douloureux pour La Poste que la prospection commerciale semblait précédemment « tirer » la croissance : son volume avait d'ailleurs dépassé pour la première fois en 2000 le trafic des correspondances et s'accroissait en moyenne de 3,67 % par an depuis 1994. Notamment, le chiffre d'affaires de la publicité adressée a moins progressé en 2001 et 2002 que celui de la publicité non adressée. Ceci n'empêche pas de présumer qu'à moyen terme, le marketing direct adressé, média clef des stratégies de fidélisation des annonceurs, pourrait être le principal moteur de croissance du courrier.

**L'évolution du trafic de la publicité adressée et non adressée
en France en 2001 et 2002**

	<i>Evolution par rapport à 2000</i>	<i>Evolution par rapport à 2001</i>
Postimpact (courrier publicitaire adressé)	+0,3 %	+1,1 %
Publicité non adressée	+5,2 %	+1,7 %

Focus sur l'évolution du trafic courrier adressé en 2002

	2002 <i>(en millions d'objets)</i>	Evolution / 2001 <i>(en %)</i>
Lettre	6 530	- 1,1
Ecopli	4 830	- 1,3
Courrier publicitaire	4 436	+ 1,6
Presse	1 902	- 2,7
Autres	692	- 6,2
Total	18 390	- 0,9

Source : SYCI 2002

Nota : lettres = lettres + recommandés + valeurs déclarées

Courrier publicitaire = postimpact + postréponse + annuaires + catalogues

Autres = franchises et plis de service

Au vu de ces chiffres, votre rapporteur ne nie pas la part du ralentissement conjoncturel dans l'essoufflement de l'activité courrier. Toutefois, une analyse plus poussée l'amène à considérer que **le décrochement du taux de croissance de l'activité courrier par rapport au PIB a d'autres causes**. La première est sans doute la substitution croissante d'autres médias au courrier traditionnel : c'est là le premier défi concurrentiel que doit relever l'activité courrier de La Poste.

B. LA CONCURRENCE DES AUTRES MÉDIAS : UNE SUBSTITUTION INDUBITABLE

1. Une substitution annonçant un recul de l'activité courrier de par le monde

Si le phénomène de substitution est inégalement valorisé selon les pays, son existence est reconnue par l'ensemble des postes du monde.

Les Postes membres d'International Post Corporation (IPC) ont récemment consacré un séminaire aux **perspectives de développement du courrier à cinq ans** ; il ressort des travaux conduits à cette occasion que les anticipations sont assez variables d'un pays à l'autre, allant d'une croissance du volume très faible, de l'ordre de 1 %, jusqu'à une décroissance de l'ordre de 15 %. La Poste néerlandaise, pour sa part, prévoit un **recul de 20 %** de son chiffre d'affaires courrier au cours des cinq prochaines années, comme l'a rappelé le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, lors de son audition devant votre commission¹.

Ces divergences d'appréciation reflètent sans doute l'hétérogénéité des situations objectives.

Ainsi, il semble évident que les pays dans lesquels le prélèvement automatique des factures est peu développé subiront un impact plus important que ceux, comme la France, où il est très développé. A l'inverse, des pays où le marketing direct est moins développé conservent des réserves de croissance plus importantes que ceux où l'utilisation de ce média est, à l'instar des Etats-Unis, proche de la saturation.

S'agissant plus particulièrement de la France, La Poste anticipe, sur la période 2004-2007 une diminution en volume de 8 % de son chiffre d'affaires, soit environ 800 millions d'euros, hors toute évolution tarifaire.

Cette anticipation de recul résulte :

- d'une prévision de stagnation du chiffre d'affaires du courrier international, de la publicité non adressée, de la presse et des services ;
- d'une prévision de perte de l'ordre de 700 millions d'euros sur le courrier de gestion (sur une assiette de base de 4,4 milliards d'euros, en 2002) du fait :
 - d'une rationalisation des expéditions des grands clients, notamment de l'Etat ;
 - de la facturation par les banques des relevés bancaires ;

¹ Le 1^{er} avril 2003.

- de la concurrence directe et des substitutions sur les échanges d'entreprises à entreprises (commandes, facturation, paiements).

- d'une prévision de perte d'environ 300 millions d'euros sur le courrier du grand public, notamment par la substitution des échanges électroniques à une part du trafic des administrés (télédéclarations ou téléformalités avec l'Etat, la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)...). On estime, d'ores et déjà, que la carte vitale représente pour La Poste une perte cumulée de 120 millions d'euros à la fin 2002 ;

- enfin, d'une prévision de croissance de 200 millions d'euros du chiffre d'affaires de publicité adressée.

Sur ce dernier point, il est estimé que la France dispose, en la matière, d'une certaine réserve de croissance, du fait de l'extension probable de la communication « one to one » à de nouveaux secteurs tels que la grande consommation, la grande distribution, l'automobile ou le commerce de détail. Cet optimisme se fonde sur le fait que l'usage d'Internet a des effets de dynamisation croisée sur le courrier publicitaire, le courriel et le média courrier pouvant être utilisés complémentaires plutôt qu'alternativement dans une démarche marketing. Force est néanmoins de reconnaître que La Poste n'a pas encore su véritablement saisir cette évolution ouvrant de nouvelles opportunités.

2. Un champ d'activité encore marginal pour La Poste

La révolution numérique constitue donc un défi pour l'opérateur de référence du courrier, défi dont il semble à votre rapporteur -qui l'avait déjà souligné dans son rapport de 1997- que La Poste ait tardé à prendre la mesure.

Certes, elle a tenté de saisir les opportunités offertes par ce canal de distribution¹ en l'utilisant pour ses propres services, notamment la banque à distance, et en engageant, souvent tardivement, le développement de nouveaux services à valeur ajoutée en matière d'e-courrier et d'e-commerce: courrier électronique, certification des échanges électroniques, lettre recommandée électronique... Ainsi, l'offre d'une adresse électronique pour tous -@laposte.net- a déjà séduit plus de deux millions d'utilisateurs, et La Poste s'est récemment positionnée comme fournisseur d'accès à Internet. La Poste compte aussi investir progressivement le champ de l'e-mailing, au fur et à mesure de son développement, en couplant une approche géomarketing traditionnelle au courriel publicitaire : une offre commerciale en ce sens a été construite par sa filiale Médiapost.

En 2001, La Poste estime que l'ensemble de ses activités liées aux nouvelles technologies ont généré 60 millions d'euros de chiffre d'affaires, soit 0,35 % du chiffre d'affaires global. Ce chiffre est un bilan à lui seul : il prouve que **La Poste est loin d'avoir aujourd'hui transposé dans l'univers numérique les services et valeurs qui l'ont placée au cœur des échanges de courrier physique et d'être en mesure de proposer sous la forme d'un continuum ses offres classiques et technologiques.**

¹ Sans parler de la création des 1.000 bornes Cyberposte, censées initier à l'Internet des populations exclues de cette technologie.

C. LA CONCURRENCE D'AUTRES OPÉRATEURS : UN CHOC CONCURRENTIEL GRADUEL MAIS PROGRAMMÉ

1. Une ouverture annoncée depuis 1989 et entamée en 1997

Si le secteur postal n'est que tardivement entré dans le champ des préoccupations des instances communautaires, La Poste n'étant pas mentionnée dans le Traité de Rome, le développement et la transformation de ce secteur et l'apparition de nouveaux segments de marché, concurrentiels et à plus forte valeur ajoutée, ont progressivement appelé une intervention communautaire.

L'ouverture à la concurrence du secteur postal a connu une première étape décisive lorsque fut finalisée la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997. Définissant le contenu du service universel postal, cette directive délimita un champ dans lequel l'opérateur en charge du service universel pouvait préserver un monopole, ce champ, communément désigné sous le terme de «**services réservés** », obéissant à des limites de poids et de prix destinées à être abaissées dans l'avenir.

PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE 97/67

La 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 service¹ (dénommée « directive postale ») a défini les caractéristiques du service postal universel que doivent garantir tous les Etats membres, établi des normes de qualité pour les services transfrontaliers, ainsi que des principes tarifaires et de transparence des comptes.

Les limites maximales communes des services que les Etats membres peuvent réserver au(x) prestataire(s) du service universel dans la mesure où le maintien du service universel l'exige sont fixées à 350 grammes et cinq fois le tarif normal pour un envoi du premier échelon de poids.

La directive fixe également des principes devant régir les procédures d'autorisation de la prestation de services postaux non réservés, de même que la séparation des compétences réglementaires et des fonctions opérationnelles dans le secteur postal.

La directive postale fixe ensuite un calendrier pour la poursuite du processus d'ouverture des marchés postaux à la concurrence :

– la Commission devait présenter, pour le 31 décembre 1998, une proposition concernant la poursuite progressive et contrôlée de l'ouverture du marché postal, en vue notamment de libéraliser le courrier transfrontière et le publipostage et de revoir à nouveau les limites de prix et de poids ;

– le Conseil et le Parlement devaient se prononcer sur cette proposition avant le 1er janvier 2000 ;

– les mesures décidées devaient entrer en vigueur le 1er janvier 2003.

¹ JO L 15 du 21.1.1998, p. 14

Selon La Poste, les limites fixées en 1997¹ permettaient de conserver sous monopole près de 75 % du chiffre d'affaires postal, ce qui constituait donc une ouverture très graduelle à la concurrence. Pour notre opérateur postal, étant donnée la part du chiffre d'affaires courrier dans le chiffre d'affaires total du groupe, ce ratio amène à considérer qu'environ **la moitié de son chiffre d'affaires total restait encore sous monopole fin 2002.**

La directive de 1997 offrait donc une occasion idéale de préparer l'opérateur à la concurrence, l'ouverture étant encore modérée mais destinée à s'accroître. La plupart des voisins européens l'ont compris. En France, votre commission et son groupe d'études « Postes et Télécommunications »² réclame depuis 1997 des réformes dont aucune n'a été réellement amorcée durant les cinq années qui se sont écoulées avant l'adoption de la deuxième directive postale.

2. La directive du 10 juin 2002 : une libéralisation annoncée du secteur postal en trois étapes

L'accord obtenu au Conseil « Télécom » du 15 octobre 2001, sur lequel a reposé l'adoption définitive de la directive 2002/39/CE du 10 juin 2002, porte sur une **libéralisation en trois étapes** : 2003, 2006 et l'« étape décisive » en 2009.

Pour ce qui est de l'« **étape décisive** », la Commission procédera à une étude prospective destinée à évaluer, pour chaque Etat membre, les incidences de l'achèvement du marché intérieur des services postaux sur le service universel. Sur la base des conclusions de cette étude, **la Commission présentera, avant le 31 décembre 2006, un rapport au Parlement européen et au Conseil assorti d'une proposition confirmant, le cas échéant, la date de 2009 pour « l'achèvement » (selon les termes du relevé de conclusions du Conseil) du marché intérieur des services postaux, ou « définissant une autre étape » à la lumière des conclusions de l'étude.**

L'échéancier de libéralisation -repris ci-après- prévoit une décision du Parlement européen et du Conseil, conformément à la procédure de codécision, avant la fin de 2007, pour confirmer « l'étape décisive » de libéralisation.

¹ 350 grammes et cinq fois le tarif de base.

² Rapport d'information n° 42 1997-1998 « Sauver La Poste : devoir politique, impératif économique ».

CALENDRIER DE LA LIBÉRALISATION POSTALE

	Courrier ordinaire	Publipostage	Courrier transfrontalier sortant
01/01/2003	Services réservés : 100 g/3 x tarif de base	Services réservés : 100 g/3 x tarif de base	Services réservés : 0 g excepté dans les cas visés ci-dessous (*) (max.100 g)
01/01/2006	Services réservés : 50 g/2,5 x tarif de base	Services réservés : 50 g/2,5 x tarif de base	Services réservés : 0 g excepté dans les cas visés ci-dessous (*) (max.50 g)
30/06/2006	Etude prospective de la Commission (évaluation des incidences que l'achèvement du marché intérieur des services postaux pourrait avoir sur le service universel dans chaque Etat membre)		
31/12/2007	Décision du Parlement européen et du Conseil confirmant l'étape décisive		
01/01/2009	Etape décisive		

(*) Dans les cas où cela est nécessaire pour assurer la prestation du service universel, par exemple, quand certaines activités postales ont déjà été libéralisées ou à cause des caractéristiques spécifiques propres aux services postaux dans un Etat membre.

On peut le constater : la France a encore pu obtenir de préserver une relativement large enveloppe de services réservés pendant quelques années. Mais ce sont les toutes dernières et **ce « répit » dans le rythme de la libéralisation ne vaut que s'il est exploité pour préparer La Poste à l'exposition croissante à la concurrence¹**. Ceci est impératif car l'horizon de la libéralisation totale est désormais implicitement affiché et qu'il est fortement probable que cette libéralisation complète se réalise en 2009.

D'ores et déjà, La Poste estime que, depuis le 1^{er} janvier 2003, 34 % du chiffre d'affaires courrier est ouvert à la concurrence et que ce pourcentage atteindra 43 % au 1^{er} janvier 2006, soit quasiment deux fois plus qu'entre 1999 et 2002.

Insuffisamment préparé depuis 1997, le choc concurrentiel en cours est d'autant plus préoccupant que La Poste présente une vulnérabilité particulièrement forte, qui tient au degré important de concentration de son chiffre d'affaires et de sa marge sur une frange très étroite de sa clientèle.

¹ L'étape du 1^{er} janvier 2003 est d'ores et déjà franchie, la directive 2002/39/CE s'appliquant depuis cette date même si elle n'a toujours pas été transposée en droit national.

3. Une vulnérabilité particulière de La Poste sur ses grands clients

La Poste juge que l'étape d'ouverture franchie au 1er janvier dernier n'aura pas un impact très significatif sur la structure du marché, mais qu'en revanche, l'échéance de 2006 risque d'engendrer une perte de chiffre d'affaires de 200 à 250 millions d'euros. Sans même parler de l'étape décisive de 2009, il ne fait pas de doute que **les effets de la libéralisation accrue se feront d'abord sentir essentiellement sur les grands comptes**, que représentent les entreprises de la vente à distance, les banques, les entreprises d'assurance et les services. Il relève qu'à eux seuls, **les 80 premiers clients de La Poste représentent 30 % du chiffre d'affaires courrier**. Certains¹ avancent même que les **dix principaux clients** de La Poste représenteraient 15 % de son chiffre d'affaires courrier.

En effet, les marges de l'activité courrier sont très concentrées sur le courrier industriel², c'est-à-dire le trafic expédié en gros volumes, par peu d'entreprises, et à destination de zones urbaines où sa distribution est moins coûteuse qu'en zone rurale. Ceci signifie que **c'est le trafic de ces grands déposants qui, à travers la péréquation tarifaire³, compense le coût plus élevé des flux expédiés par les particuliers ou distribués en zone rurale**. Or c'est justement en proposant des prix en rupture⁴ avec ceux pratiqués par les monopoles que les nouveaux entrants pénètrent souvent les segments de marché qu'ils visent. Parfois, ils sont même sécurisés dans leur développement par des alliances commerciales, c'est-à-dire aidés, pour franchir les barrières à l'entrée, par des grands clients de l'ancien monopole ayant un intérêt au développement de la concurrence, selon une logique dite du « pay me to play ».

Si cette frange de clientèle, décisive pour La Poste, risque prioritairement de passer à la concurrence, comme les expériences suédoise et britannique le confirment, c'est en raison des **caractéristiques de son trafic, qui le rendent particulièrement intéressant pour un nouvel entrant** :

❶ D'une part, il s'agit d'un courrier produit industriellement et largement pré-trié par les clients. Il n'est donc pas nécessaire pour s'y attaquer de disposer d'un réseau de centre de tris ;

❷ D'autre part, ces clients sont prêts à remettre leur courrier à plusieurs opérateurs différents en fonction des zones géographiques de destination. Il n'est donc pas nécessaire de disposer d'une couverture géographique nationale d'emblée ;

¹ Le Monde, 30 avril 2003.

² Il s'agit surtout d'envois en nombre de courrier publicitaire ou de courrier de gestion (relevés de banques, factures, avis d'imposition...).

³ Qui consiste en l'application de tarifs similaires pour tous les émetteurs de plis, quelles que soient les zones d'émission et de distribution.

⁴ Des baisses de tarifs de 20 à 35 % sont communément observées du fait de l'arrivée d'un nouvel entrant sur un marché traditionnellement monopolistique.

③ Enfin, il s'agit d'un trafic qui, n'étant pas de la lettre à J+1 mais plutôt des produits à J+4 ou J+7, ne nécessite pas de disposer d'un réseau de transport coûteux (du type avions ou TGV) et surtout permet de ne pas assurer de distribution tous les jours et de créer ainsi des économies d'échelle à la distribution.

Ce risque sur le trafic des grands comptes est d'autant plus préoccupant que l'essentiel de la marge du courrier s'y réalise.

L'expérience suédoise, où l'opérateur historique est aujourd'hui confronté à la concurrence de CityMail, l'atteste bien : CityMail a stratégiquement choisi de se focaliser sur les flux importants, correspondant à une émission concentrée (« bulk mail ») et à des zones de destination denses (grandes villes).

Votre rapporteur en conclut que **« l'écémage » du volume, mais surtout de la marge**, auquel conduira progressivement la concurrence, risque d'amputer La Poste d'une clientèle sur laquelle repose aujourd'hui le résultat positif que dégage la branche courrier. **C'est donc la capacité de financement des investissements dans la branche courrier qui se trouve menacée à court terme, phénomène que La Poste qualifie elle-même¹ de « mortel »** pour une entreprise dont les coûts fixes sont très élevés et dont la compétitivité dépend pour partie de l'intégration permanente et coûteuse des progrès techniques dans ses processus industriels.

D'ores et déjà, depuis la libéralisation totale du marché du courrier international export en Europe, qui a eu lieu le 1^{er} janvier 2003, un pli peut être capté par d'autres prestataires que l'opérateur dominant et être distribué par des voies alternatives à la distribution postale classique. Des offres dites « d'injection directe », proposées par les opérateurs postaux aux grands clients de La Poste française, permettent, à cet égard, de s'appropriier les flux dès leur origine, en les détournant systématiquement des flux export traités traditionnellement par La Poste².

Votre rapporteur relève que **La Poste est prise en tenailles entre la libéralisation du secteur postal et ses obligations de péréquation tarifaire -principe de solidarité du service universel auquel votre rapporteur rappelle son très grand attachement- couplées à une indéniable faiblesse industrielle**. Il fait part de sa plus vive inquiétude, constatant la proximité des échéances mais aussi l'état d'impréparation de La Poste, malgré les appels répétés qu'il a pu lancer depuis 1997.

¹ Dans le document qu'elle a publiée fin 2002, « Performances et convergences ».

² A titre illustratif, la SARL Domoti- Temps L, rencontrée à Lille, estime que le prix proposé par La Poste pour un courrier transfrontalier est égal à 1,8 fois le prix proposé par un opérateur étranger si l'entreprise « injecte » directement son courrier dans le circuit de distribution du pays étranger.

II. UNE IMPRÉPARATION NOTOIRE DE LA POSTE FRANÇAISE

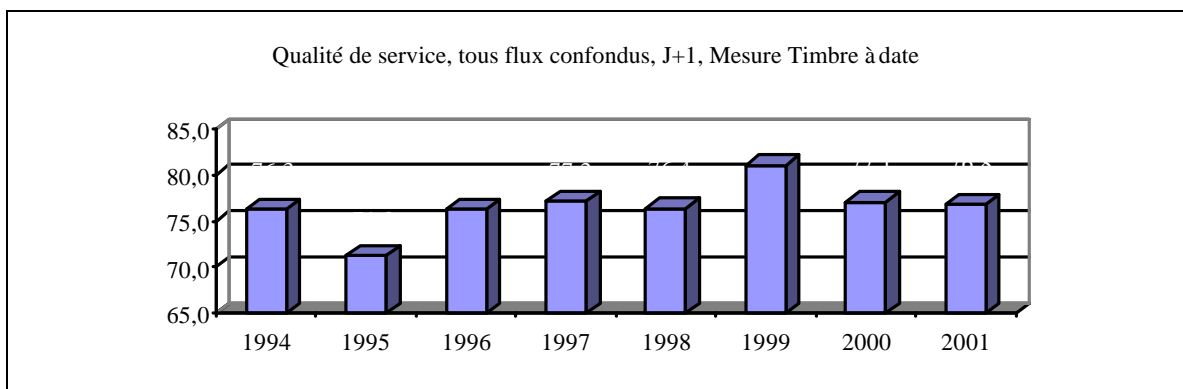
A. ETAT DES LIEUX : UNE QUALITÉ DE PLUS EN PLUS CONTESTÉE ET DES TARIFS ÉLOIGNÉS DES COÛTS

1. Une qualité insuffisante

a) La qualité mesurée : une stagnation à un niveau insuffisant

La qualité de service de La Poste est mesurée par des prestataires, indépendants de l'opérateur mais rémunérés par lui et leur fiabilité n'a jamais été mise en doute.

Or, en moyenne nationale, ces mesures attestent d'une médiocrité et d'une stagnation de la qualité de service de la lettre à J+1, laquelle représente tout de même les deux tiers du volume du courrier adressé¹. Comment ne pas déplorer, surtout quand on est attaché aux valeurs du service public, que **la qualité des délais d'acheminement postaux** sur la lettre, comme d'ailleurs sur l'Ecopli ou le Postimpact, **se trouve, au terme du contrat de plan achevé en 2001, presque aussi éloignée des objectifs qui avaient été assignés à La Poste au moment de sa signature** (84 % de lettres distribuées à J+1, notamment) ?



Source : document « Performances et convergences » publié par La Poste fin 2002.

Depuis huit ans, environ trois quarts des lettres seulement sont distribuées le lendemain. Et les chiffres ne semblent pas annoncer une sortie de ces « eaux stagnantes ». Bien plus, de 2000 à 2001, la dégradation constatée depuis 1999 s'est encore accentuée !

¹ Concernant les autres produits, une amélioration de la qualité de service a pu être enregistrée, la livraison dans les délais atteignant 95 % pour la presse urgente et la publicité adressée et 90 % pour le courrier international import à J+1. Des détails sur la qualité du service de distribution de la presse se trouvent au chapitre X du présent rapport, consacré à la presse.

Qui pourrait nier que ces résultats sont peu brillants ? Mais ne deviennent-ils pas franchement affligeants quand on les compare à ceux des postes européennes les plus efficaces ? Celles-ci (allemande, néerlandaise...) assurent la distribution de 95 % des lettres dès le lendemain. Près de 20 points de différence avec les performances postales françaises ! Le service public postal, hier un des meilleurs d'Europe, n'est-il pas en train de régresser gravement ?

En effet, **outre la médiocrité du taux de distribution à J+1, la part des délais aberrants** est considérable au regard des critères de qualité contemporains : plus de 5 % des lettres subissent des délais de distribution supérieurs à deux jours pour la lettre¹.

Qui plus est, ces chiffres sont le résultat de moyennes nationales ! Or la qualité du service est inégalement répartie sur le territoire et **certaines régions affichent une qualité de service particulièrement insatisfaisante**, souvent imputable à une moindre efficacité des structures locales même si quelques unes de ces disparités tiennent également à une certaine spécificité de l'activité postale régionale.

Ainsi, les régions fortement importatrices de courriers lointains, comme la région méditerranéenne -qui distribue une proportion très forte de courrier en provenance du nord de la France-, s'avèrent plus fragiles que les régions qui distribuent une forte proportion de courrier né en leur sein ou à proximité, comme l'Ile-de-France ou le Nord.

D'autres preuves de cette dégradation sont-elles nécessaires ? Votre rapporteur n'insistera pas ici sur les mésaventures survenues à un numéro d'avril 2003 du périodique La « Lettre A ». Il se contentera de les narrer dans le chapitre V relatif à la presse. Cependant, même sans insister sur un incident aussi révélateur, les résultats de l'enquête récemment menée par une association de consommateurs, l'UFC-Que Choisir, attestent d'expériences concrètes d'acheminement du courrier et de délais de livraison qui ne peuvent qu'attrister ceux pour qui La Poste de la République est une entreprise publique devant assurer à chaque citoyen un service de qualité.

¹ Ou supérieurs à J+5 pour l'Ecopli, destiné à l'acheminement des correspondances jusqu'à 250 grammes, et J+9 pour le Postimpact, destiné à l'acheminement de la publicité adressée (au lieu de J+4 et J+7). Ce taux variant même de 15 à 18 % pour les courriers au départ des départements de la délégation Est de La Poste, selon les informations fournies par le syndicat FO à votre rapporteur.

**Extrait de l'enquête sur la qualité du service du courrier
menée par l'UFC-Que Choisir**

« Acheminement du courrier : les couacs du J+1 »

Sept jours, pas un de moins, c'est le temps qu'il aura fallu à une lettre simple (20 g) affranchie au tarif normal de 0,46 € pour aller de Montargis, dans le Loiret, au XI^e arrondissement de Paris. Il s'agit là de notre record parmi quelques centaines de courriers expédiés par nos soins, afin de juger des délais d'acheminement postaux. De son côté, la direction de La Poste annonce officiellement que 77 % des plis sont distribués à J+1, autrement dit, arrivent à destination le lendemain du jour où ils ont été expédiés.

Notre test est loin de ce résultat. Sur 533 courriers expédiés, la moitié est arrivée dès le lendemain, 32 % sont arrivés à J+2, 11 % à J+3, 4 % à J+4, 2 % à J+5. Et dans cette étude, plusieurs aberrations sont à souligner. Deux lettres envoyées de Saint-Mandé et Fontenay-sous-Bois (Val-de-Marne) vers *Que Choisir* (Paris XI^e) ont mis cinq jours à parcourir moins de dix kilomètres en dehors de toute période de grève ! Au même moment, une carte postale ensoleillée nous parvenait de notre association de l'île de la Réunion en trois jours. Il y a là un véritable malaise qui se traduit aussi dans notre courrier des lecteurs.

533 lettres de 20 g dans les starting-blocks

Délai d'acheminement	Nombre de courriers reçus (% du total expédié)
J+1	265 (50 %)
J+2	172 (32 %)
J+3	56 (11 %)
J+4	22 (4 %)
J+5	12 (2 %)
J+6	5 (1 %)
J+7	1

« Lettres et colis suivis : Perdus de vue une fois sur deux »

Le système « suivi » est un service marchand, disponible pour les lettres comme pour les Colissimo, qui permet à l'expéditeur de suivre à la trace son envoi. Pour cela, un code-barres est apposé sur la lettre ou le colis. Le code-barres est ensuite scanné au moment de l'envoi puis aux différentes phases de l'acheminement. Pour savoir quand le pli ou le colis ont été réceptionnés par le destinataire, l'expéditeur peut consulter le Minitel, Internet ou un serveur vocal. 28 Colissimo suivis ont été expédiés par nos soins entre le 13 et le 30 décembre 2002. Nous nous sommes régulièrement connectés sur Internet pour vérifier l'acheminement de nos colis. Le constat est accablant. Seuls 13 d'entre eux, donc moins de la moitié, ont été annotés de la mention « *arrivé* » avec une date de réception. Pis encore en ce qui concerne les délais, La Poste s'engage à acheminer les Colissimo en 48 heures. Sur les treize courriers arrivés, six ont été livrés en retard. Un des colis n'a pas été bipé au départ. Il nous était donc impossible de retrouver sa trace sur la suite de son trajet. Il ne faisait donc pas partie du service « suivi » bien que nous en ayons payé la prestation.

Après réclamation, La Poste s'était engagée à retrouver sa trace et nous rappeler. Nous attendons encore. Quant aux 14 envois restants, ils étaient toujours noté « *en cours d'acheminement* » après deux semaines d'errance. La Poste était incapable de nous renseigner sur leur localisation. Nous avons contacté leurs destinataires : les colis étaient bien arrivés et certains même dans les délais. Bilan, le système « suivi » n'a pas fonctionné pour 15 envois sur 28 ! Intéressant, vu son coût.

En consommateurs avertis, nous avons néanmoins adressé 20 demandes de remboursement à La Poste pour non-respect des délais, nos colis étant toujours considérés comme « *en cours d'acheminement* » au bout de plusieurs jours. Il a fallu négocier pour que notre demande soit prise en compte, notre bureau de poste parisien considérant « *qu'en période de Noël, les retards d'acheminement des colis sont normaux étant donné les volumes traités* ». Pourquoi pas ? Mais, dans ce cas, La Poste doit informer ses clients qu'en période de fêtes de fin d'année, elle ne garantit plus les délais. A ce jour (plus d'un mois et demi après), nous n'avons reçu que trois dédommagements sur les 20 demandes de remboursement. Ces résultats étonnent logiquement le siège de La Poste. Monique Balavoine, directrice de la communication de Coliposte (dont dépendent tous les colis à destination des particuliers, dont Colissimo) nous a réaffirmé l'engagement 48 heures de Colissimo et ce, même en période de pic d'activité lors des fêtes de fin d'année : « *Nous transportons un million de colis par jour et, heureusement, nos chiffres de qualité sont bien meilleurs que ceux de votre test. Mais il est vrai que la croissance sur cette activité est très forte et que nous mettons tous en œuvre pour l'absorber. L'enjeu est de taille car nous réalisons 75 % de notre chiffre d'affaires auprès d'entreprises qui ont le choix de préférer d'autres opérateurs si nos standards de livraison ne les satisfont pas* ». Nous n'avons certainement pas eu de chance avec nos envois... »

Source : *Que Choisir* 403 - avril 2003

Comment s'étonner au vu de telles données que, même dans des administrations d'Etat, lorsqu'il s'agit de plis importants, de hauts responsables demandent qu'ils soient « *portés, pas postés, pour qu'ils arrivent rapidement* ». Plus douloureux encore pour votre rapporteur sincèrement attaché aux valeurs fondatrices du service public postal, cette réaction d'un maire confronté aux récriminations d'un client de La Poste : « *Mais enfin, tout le monde sait qu'aujourd'hui La Poste ça ne marche plus très bien* ».

b) La qualité perçue : une dégradation accentuée

A l'occasion des entretiens qu'il a eus à Lille le 2 avril dernier avec trois entreprises de vente à distance **clientes de La Poste**, votre rapporteur a entendu des discours concordants **dressant le constat d'une réelle dégradation de la qualité du service postal.**

Si ces discours ne trouvent pas de confirmation précise dans les mesures officielles de qualité évoquées ci-dessus, votre rapporteur estime que « *la perception de la qualité est souvent plus importante que la qualité elle-même* », comme l'a confirmé M. Symons, président-directeur général d'Extrafilm, l'un des chefs d'entreprise rencontré à Lille.

Mais ces propos regrettant un déclin de la qualité postale s'entendent dans de nombreuses enceintes. Ainsi, lors de l'examen du présent rapport par la Commission des Affaires économiques et son groupe d'études, un des sénateurs présents a notamment fait savoir que depuis deux mois très peu de lettres qui lui étaient adressées ne lui parvenaient pas dans des délais acceptables.

Votre rapporteur a aussi constaté que **cette défiance à l'égard de la fiabilité du service postal commençait également à gagner non seulement les élus mais aussi les juristes**, dont certains s'interrogent sur la validité de la traditionnelle formule « Le cachet de La Poste faisant foi »...

Le cachet de La Poste fait-il toujours foi ?

Une fiabilité prise en défaut

« Dans les trois exemples qui vont suivre, certaines dates de cachet sont en apparence plausibles alors qu'elles n'en sont pas moins sérieusement erronées, d'autres montrent par elles-mêmes leur pure fantaisie. Le tout prouve que le cachet n'est qu'une preuve apparente qui souffre d'un manque de fiabilité et qu'il faudrait pouvoir combattre plus facilement.

Une fois n'est pas coutume, La Poste en avance sur son temps – Un usager philatéliste¹, reçoit le **24 novembre 2000** un courrier posté d'Orléans dont le cachet de La Poste indique la date du **23 décembre 2000** à 18 heures². Etonné, il s'enquiert téléphoniquement auprès des services postaux pour savoir si une telle chose est possible. Surpris de la réponse impérativement négative des services compétents et conscient que l'écoulement du temps ferait disparaître cette particularité postale, il fait établir le même jour un constat d'huissier. Ce constat atteste qu'il a été « présenté ce jour (24 novembre 2000) une enveloppe portant le timbre à date de la "Poste Orléans - Droits de l'Homme", en date du 23 décembre 2000, à 18 heures ». Notre philatéliste décide alors d'interroger par écrit les services postaux pour savoir si en cas d'erreur de compostage d'un courrier, l'usager à qui l'erreur ferait grief, pourrait solliciter lesdits services pour l'aider à faire la contre-preuve du cachet erroné. Il lui est répondu que « pour être rarissime, ce type de dysfonctionnement peut en effet survenir et -pis encore- échapper au contrôle exercé en interne sur la production des équipes affectées à ces tâches. Nous disposons toutefois d'un témoin matérialisé sur papier de nos oblitérations quotidiennes qui signale les éventuels -et à la marge, au risque de me répéter- dysfonctionnements »³. Si le principe d'un témoin matérialisé remonte à une instruction générale de 1868⁴, nous allons voir qu'il y a lieu de s'interroger, malgré les affirmations de La Poste, quant à sa réelle pérennité dans le temps.

Pour s'assurer de la réalité de ce témoin matérialisé, notre philatéliste fait questionner le même service sur la possibilité qu'il y aurait eu, pour un courrier déposé entre le 22 et le 24 novembre 2000 d'être revêtu d'un timbre à la date du mois de décembre 2000. A la réponse assurée du premier courrier correspond une réponse non moins assurée dans le second. Le chef de centre, après avoir rappelé le circuit d'une lettre déposée dans une boîte à lettres, affirme qu'« **en aucun cas**, une lettre déposée entre le 22 et le 24 novembre, ne peut recevoir une empreinte de timbre à date du mois de décembre »⁵. Plus question ici d'une référence à un témoin matérialisé, mais d'une réponse péremptoire sans appel, l'erreur supposée de La Poste est impossible.

¹ Nous devons en effet à cet exemple à l'ail averti d'un philatéliste non moins averti, et que la chose de l'enveloppe intéresse tout particulièrement. Qu'il en soit ici remercié.

² V. les conséquences de ce type d'erreur au regard de la jurisprudence sur le testament olographe, dont il est fait état à la note n° 14.

³ Courrier en provenance de La Poste Orléans – Droits de l'Homme CDIS, réf. RCL/0023, 11 déc. 2000.

⁴ Le patrimoine de La Poste, op. cit. note(4), P. 151.

⁵ Courrier en provenance de La Poste Orléans – Droits de l'Homme CDIS, réf. RCL/0032, 2 avril 2001.

Que pourrait donc faire un particulier pour prouver que la date de son envoi ne correspond pas à celle apposée par La Poste, face à cette réaction des services compétents (?) qui assurent d'une part, de l'existence d'un témoin matérialisé mais qui, d'autre part, réfute toute erreur lorsqu'il y aurait besoin de se référer à ce témoin matérialisé ? Pourtant, un constat d'huissier prouve bien que La Poste a commis l'erreur niée¹. Cependant, la probabilité pour qu'un tel constat puisse venir au secours d'un usager est infime, puisque étant l'expéditeur du courrier il ne sera pas présent à l'arrivée pour vérifier la date du compostage qui importe à lui seul, et faire consigner l'incohérence. Il faut donc en conclure que, devant le juge, au sacro-saint «cachet de La Poste faisant foi», il faut alors y adjoindre «les affirmations de La Poste faisant foi». Mais cette histoire de date erronée n'est manifestement pas unique en son genre.

● **L'innovation calendaire du service des Postes** – Dans un billet humoristique, un rédacteur d'un journal local rapporte le cas d'un lecteur qui a reçu une lettre, expédiée de Fleury-les-Aubrais (encore le Loiret) et dont l'enveloppe portait la date du **37 septembre 2001**². Certes, il est évident pour quiconque que la date du cachet est purement fantaisiste, mais si le cachet de La Poste de ce courrier avait été nécessaire comme preuve de date d'expédition, il n'est pas certain que le juge eût donné raison à l'expéditeur dudit courrier. Tout est alors question des preuves apportées par l'une et l'autre des parties quant à la date effective la plus plausible de dépôt du courrier ; sauf au juge à privilégier la bonne foi et à laisser à la partie expéditrice le choix dans la date.

● **Le compostage dominical du service des Postes** – Pour un troisième exemple, que dire d'une enveloppe dont le cachet porte la date du **23 décembre 2001** ? *A priori*, il n'y a rien à objecter, l'année existe, le mois existe, le quantième existe. Pourtant, si l'on fait l'effort de se reporter à un calendrier millésimé 2001, on s'aperçoit que le 23 décembre 2001 correspond à un dimanche. Le courrier en question ayant été expédié de Menestreau-en-Villette (toujours le Loiret), paisible commune solognote forte de 1384 habitants, on doute que la charge postale de la localité ou que l'aménagement du temps de travail suite au passage aux 35 heures ait conduit la direction de La Poste à instaurer une équipe de week-end. Là encore, quelle date retenir en cas de litige ? L'expéditeur consciencieux n'est pas davantage certain d'obtenir gain de cause. Au risque de paraître en ajouter à notre propos, ce courrier a été reçu la veille de la date indiquée par le cachet, soit le samedi 22 décembre ; mais nous nous sentons là en position d'extrême faiblesse pour tenir une telle affirmation car le destinataire de ce courrier n'a pas, comme dans le premier exemple, fait procéder à un constat d'huissier. Toutefois, même sans témoin matérialisé, La Poste ne pourrait nier qu'un problème existe bien sur la validité de la date de son cachet.

Les centaines, voire les milliers d'exemples que nous venons de citer³, proviennent du département du Loiret, or nous ne voyons pas pourquoi le Loiret serait un département plus propice que les autres pour les dysfonctionnements d'oblitération. Une observation suivie généralisée conduirait à faire ressortir un nombre de courriers litigieux nettement plus important, et par-là même fort inquiétant. C'est pourquoi nous n'hésitons pas à généraliser la méfiance qui doit s'imposer sur l'appréciation du cachet de La Poste. Que La Poste apparaisse comme incapable de garantir la fiabilité d'un dispositif, qui pourtant fait foi en de nombreuses circonstances et qui emporte des conséquences parfois non négligeables pour l'usager à qui l'on oppose la date de son courrier, est inacceptable ; qu'elle soit en plus incapable d'aider un usager en recherche de la preuve de la défaillance de ses propres services l'est encore plus, tant le dommage peut être grand⁴. »

Source : JCP – La Semaine Juridique Edition Générale N° 19 – 7 mai 2003, pages 823-824

¹ *La difficulté d'obtenir la preuve des erreurs du service des Postes n'est pas isolée. V. la difficulté pour obtenir auprès de La Poste la preuve d'un délai d'acheminement de 13 jours pour un courrier recommandé, Le Canard Enchaîné 13 févr. 2002, p. 4.*

² *Muserval, La République du Centre, 29 et 30 déc. 2001.*

³ *Il faut, en effet, tenir compte de toutes les lettres déposées les jours des trois mésaventures postales rapportées.*

⁴ *Se voir sanctionner par une pénalité de 10 % de son impôt n'est guère plaisant, mais se voir refuser un héritage ou une inscription à un examen ou à un concours pour une erreur de date postale peut gâcher tout un avenir.*

Votre rapporteur relève aussi que **ce sentiment de perte de qualité est ressenti de manière similaire par les postiers eux-mêmes**, qui en ont largement fait part lors de l'échange libre qu'une trentaine d'entre eux ont pu avoir à Lille avec votre rapporteur et avec notre collègue Pierre Hérisson, président du groupe d'études « Poste et télécommunications » de votre commission.

Un tel constat équivaut à un cri d'alarme. Si demain le service public postal n'est plus que l'alibi de l'inefficacité, il périra et l'opinion restera indifférente à sa disparition. Si on veut le sauver, il faut s'acharner à redresser la situation dès maintenant. Tous les postiers, quelle que soit leur place dans l'entreprise, devraient s'y employer.

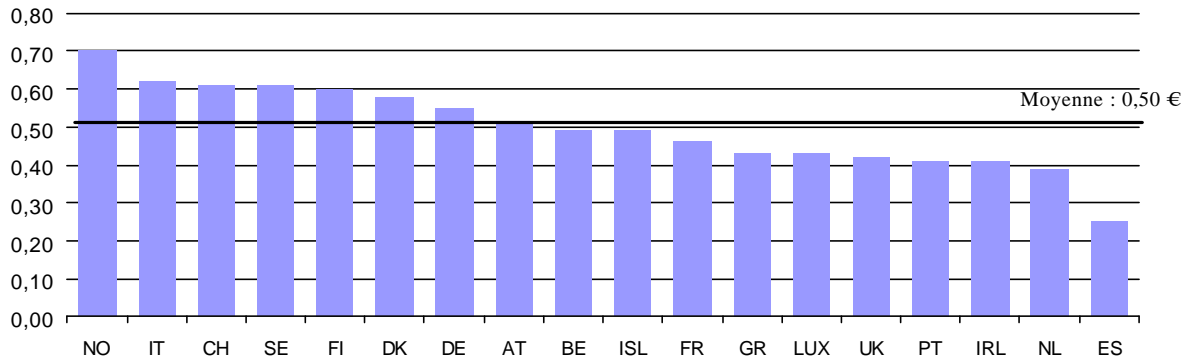
2. Une forte distorsion entre coûts et tarifs

Entre 1996 et 2002, la distorsion entre les tarifs et les coûts supportés par La Poste s'est accentuée. **Les tarifs n'ayant pas été modifiés depuis 1996, les prix du courrier ont diminué de 7 % par rapport à l'indice des prix sur cette période de six ans.**

Or, durant la même période, les coûts d'exploitation ont été renchérissés. Notamment, La Poste a dû mettre en place l'aménagement et la réduction du temps de travail sans bénéficier d'aucun allègement de charges sociales... En outre, mais dans une bien moindre mesure, elle a subi un renchérissement des coûts du transport.

Ainsi, alors que pendant longtemps le timbre français était l'un des plus chers, **les tarifs français du courrier sont restés, de 1996 à 2003, sensiblement inférieurs à la moyenne des pays d'Europe**, bien que la superficie et la densité de notre pays renchérisse les coûts d'exploitation. Ainsi, le tarif lettre de La Poste se situait, début 2003, 8 % en dessous de la moyenne des tarifs lettre appliqués dans les pays européens.

Tarifs de la lettre domestique de 20 g au 01/01/2003 dans les pays européens (€)



(Taux de change au 20/11/2002)

Source : document « Performances et convergences » publié par La Poste fin 2002.

La décision récente de porter, à partir du 1^{er} juin 2003, le prix du timbre à 50 centimes d'euros situera désormais le tarif de la lettre dans la moyenne des tarifs européens. Ceci ne change pas fondamentalement la donne, du moins en ce qui concerne le passé, La Poste ayant de toute façon vécu trop longtemps sur des tarifs ne couvrant pas ses coûts. Cette situation a en effet entraîné **un manque à gagner définitivement perdu**. A l'inverse, rappelons-le, la poste allemande a maximisé autant que faire se peut la rente de son monopole pour financer ses colossaux investissements.

B. LA CAUSE FONDAMENTALE : UN DÉFAUT MAJEUR DE MODERNISATION...

1. Des centres de tris dispersés et inégalement modernisés

La Poste n'a pas pris les moyens de tirer bénéfice des évolutions techniques susceptibles d'accroître la performance et donc la rentabilité du traitement du courrier grâce à la capacité qu'elles offrent de trier automatiquement les objets d'un bout à l'autre de la chaîne de traitement.

Un bref **rappel de ces évolutions** sur les trente dernières années amène à distinguer trois phases. En effet, l'automatisation du tri a progressivement porté sur chacune des étapes de la chaîne de production, à mesure que les équipements de lecture optique se sophistiquaient. Ainsi, à la fin des années 1970, le tri automatique par département de destination est devenu possible. Puis, dans les années 1980, c'est le tri automatique par bureau distributeur qui a été

rendu possible. Enfin, le tri automatique par tournée de distribution est devenu faisable techniquement dans les années 1990. Parallèlement, l'évolution des équipements de tri a permis de trier automatiquement des objets de plus en plus volumineux.

Sans nier les efforts de modernisation engagés à La Poste depuis vingt-cinq ans, comme le rappelle la CFDT dans les réponses qu'elle a faites à votre rapporteur, il apparaît que **La Poste n'a pas pleinement tiré parti de ces avancées de l'automatisation, qui sont pourtant déterminantes en matière de rentabilité de l'activité courrier.**

D'ailleurs, si La Poste affirme aujourd'hui que tous ses centres de tris sont automatisés, elle reconnaît en même temps que cette modernisation est très hétérogène : **bon nombre de ces centres de tris n'atteignent pas la taille critique nécessaire pour que l'implantation des machines les plus modernes y soit rentable.** De fait, les centres de tris français sont nettement plus nombreux et dispersés que ceux des postes européennes les plus performantes, comme le prouvent les chiffres ci-dessous.

Modernisation de l'outil industriel et taux d'automatisation			
	<i>Groupe La Poste</i>	<i>TNT Post Group</i>	<i>Deutsche Post World Net</i>
Nombre de centres de tri	130	6	83
dont centres de tri modernisés	1 à 2 par an	tous	tous

Source : document « Performances et convergences » publié par La Poste fin 2002.

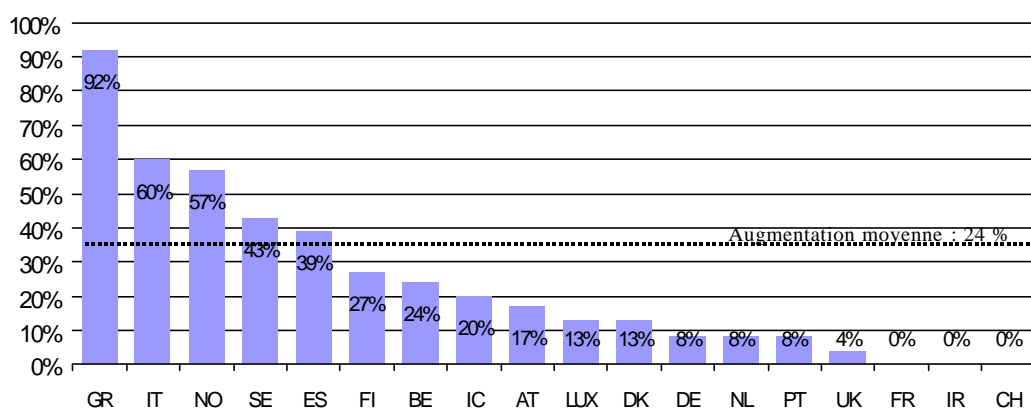
2. Une rente de monopole inexploitée

Sans doute la protection illusoire du monopole est-elle pour beaucoup dans la prise de conscience tardive de l'importance stratégique de ces évolutions pour l'avenir de la branche courrier. Et on ne peut que **déplorer que La Poste n'ait pas appuyé plus tôt sa nécessaire modernisation industrielle sur une valorisation de la « rente » que le monopole lui permettait de retirer sur l'activité courrier.** Ainsi, la variable que constitue le prix du timbre n'a pas été utilisée comme outil d'accumulation de richesses pendant les dernières années de vie d'un monopole confortable, alors que la manne qui aurait résulté de son augmentation eût été susceptible d'offrir un formidable levier de financement¹. Votre rapporteur plaide pourtant depuis de longues années pour un relèvement du prix du timbre...

¹ Désormais, La Poste est condamnée par la pression concurrentielle croissante à ne pas trop accroître le prix du timbre, et en tout cas pas au-delà du tarif de base allemand (0,55 euro).

D'autres postes, en revanche, l'ont compris, comme l'atteste l'histogramme ci-dessous.

Augmentation moyenne constatée sur le tarif prioritaire de la lettre de 20 g de 1996 à 2002 dans les pays européens



Source : document « Performances et convergences » publié par La Poste fin 2002.

C. ...CONTRASTANT AVEC LES AUTRES POSTES EUROPÉENNES

Alors que, au fil des quinze dernières années, de grandes postes européennes (Suède, Pays-Bas, Allemagne, Italie ou Royaume-Uni¹) se sont successivement engagées dans un vigoureux programme de préparation à « l'âge concurrentiel », La Poste française n'a pas encore fait sa mutation.

Notre opérateur national se distingue d'abord par le poids encore prépondérant du courrier dans son chiffre d'affaires, même si elle vise à en diminuer la part relative : le courrier, qui représentait les deux tiers du chiffre d'affaires du groupe en 1997, en représente toujours près de 60 % en 2002. Par contraste, on doit relever que les postes européennes les plus performantes ont pris les moyens de se « désensibiliser » à l'égard du courrier, préparant ainsi leur avenir au-delà de l'ouverture à la concurrence.

¹ Le plan de restructuration engagé en 2002 devrait améliorer le service du courrier par le basculement du traitement de courriers vers des centres de tri automatisés « hub ».

Ainsi, alors que l'activité courrier représentait les trois quarts du chiffre d'affaires de la poste allemande DPWN en 1997, elle en représente moins du tiers en 2002. De même, la poste hollandaise, TPG, s'est largement diversifiée depuis 1995¹ puisque le courrier ne représente plus que le tiers du chiffre d'affaires du groupe², proportion qui, remarque votre rapporteur, est similaire à celle obtenue par la poste allemande.

En outre, La Poste se distingue des postes européennes les plus compétitives par le retard considérable qu'elle a pris dans la modernisation de son appareil de production. Ce **retard** peut se mesurer à la fois **en termes de montants investis et en termes de degré d'automatisation des centres de tris** (indicateur complémentaire de celui précité sur le taux de modernisation des centres de tri). Le tableau ci-dessous met au jour ce retard que la France a accumulé par rapport aux postes allemande³ et néerlandaise.

Modernisation de l'outil industriel et taux d'automatisation			
	<i>Groupe La Poste</i>	<i>TNT Post Group</i>	<i>Deutsche Post World Net</i>
Taux d'automatisation des lettres			
Tri général petits formats	60 %	100 %	
Tri par tournée petits formats	35 %	92 %	85 % global
Tri par tournée grands formats	5 %	80 %	
Qualité de service domestique	77 %	95 %	95 %

Source : document « Performances et convergences » publié par La Poste fin 2002.

Ainsi, le retard français aboutit à des différences éloquentes et lourdes de conséquences en termes de performance : **La Poste n'est aujourd'hui capable de trier automatiquement que 30 % des objets jusqu'à la tournée du facteur, quand la poste hollandaise atteint, en cette matière, un taux de 90 % et la poste allemande de 85 %.**

¹ Date à laquelle elle a racheté TNT.

² Et 73 % de son résultat d'exploitation en 2002.

³ Dont la réorganisation n'est pas terminée, puisqu'un nouveau plan de réduction des coûts de sa branche courrier, baptisé STAR, a été engagé par la poste allemande.

III. UNE NÉCESSITÉ IMPÉRIEUSE : EFFICACITÉ, FIABILITÉ ET INNOVATION COMMERCIALE

Pour faire face aux enjeux de l'avenir, caractérisés par la diminution inexorable des volumes, la branche courrier de La Poste doit à la fois accroître son efficacité en modernisant ses appareils de production, fiabiliser sa qualité de service et assumer une démarche plus dynamique tant du point de vue des tarifs que de l'engagement de sa responsabilité.

A. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA CHAÎNE DE PRODUCTION COURRIER POUR UNE MEILLEURE QUALITÉ À MOINDRE COÛT

1. Une réorganisation profonde de la chaîne du courrier

Pour rejoindre le niveau d'excellence des meilleures postes, il est nécessaire que La Poste conduise deux opérations en parallèle : **regrouper et homogénéiser l'appareil industriel de traitement du courrier** pour massifier les flux.

Il s'agit donc de réorganiser le réseau des centres de traitement et de distribution du courrier autour de points stratégiques, mais aussi d'automatiser autant que possible le tri à toutes les étapes du processus industriel. Ceci doit permettre à la fois de réduire les coûts de traitement du courrier et d'accroître la qualité de ce traitement.

Aujourd'hui, seule une telle rationalisation des processus de production apparaît à même de revitaliser le service public du courrier et de le faire échapper au dépérissement. A titre d'exemple, le déroulement de cette logique industrielle **jusqu'à la tournée du facteur, permettrait à La Poste de disposer de l'équivalent de 40.000 facteurs en plus**, notamment pour développer davantage de relations commerciales sur le terrain puisque, aujourd'hui, un facteur passe près de 40 % de son temps à trier le courrier avant de partir en tournée¹. Mais, le temps ainsi gagné pourrait aussi permettre un renforcement et un développement des missions sociales accomplies par les facteurs (portage de médicaments, services aux personnes isolées, ...) et particulièrement appréciées par les Français, notamment dans les territoires ruraux défavorisés.

Selon les informations fournies par La Poste à votre rapporteur, cette reconfiguration exige un **effort d'investissement sur les seuls centres de tri de plus d'un milliard d'euros**, La Poste prévoyant d'en réaliser 750 millions d'ici à 2007². Ce n'est qu'à ce prix que La Poste pourrait être un acteur véritablement européen sur le courrier, tout en offrant aux Français un service postal de qualité.

¹ Selon les informations recueillies par votre rapporteur.

² En effet, l'ampleur du changement exige au moins sept ou huit ans, horizon qui dépasse la durée du prochain contrat de plan et qui paraît déjà ambitieux comparé aux 12 ans qu'a pris l'opération équivalente pour la poste allemande.

C'est donc toute une **chaîne logistique impliquant 150.000 personnes et représentant 10 milliards d'euros qu'amène à repenser l'adaptation du courrier aux exigences de la qualité du service public et de la résistance à la concurrence.**

Ce lourd chantier peut être considéré comme une opportunité qui s'offre à La Poste. D'une part, comme le relève le syndicat Force Ouvrière, une automatisation des centres de tris serait l'occasion d'une révision et d'une amélioration des conditions de travail qui prévalent dans ces centres et qui sont jugées par votre rapporteur comme « déplorables ». D'autre part, La Poste sera ainsi amenée à moderniser l'ensemble de sa chaîne de traitement du courrier avec les technologies les plus récentes, ce qui pourrait en faire, en quelques années, l'une des postes les plus efficaces d'Europe en matière de coûts et de qualité.

Les gains d'efficacité que permettront ces investissements productifs pourraient être sensiblement accrus par une réorganisation concrète¹ des 70.000 tournées de distribution de La Poste, aujourd'hui pénalisées par une certaine rigidité.

2. Un enjeu humain indéniable

Une telle reconfiguration, lourde d'enjeux sociaux et territoriaux, appelle un urgent effort pédagogique auprès des postiers et de l'opinion. Aujourd'hui, peu ont conscience, dans le pays, de l'urgence de telles évolutions. Le discours lénifiant trop longtemps tenu par La Poste et les pouvoirs publics sur ces questions n'a pas, en effet, été de nature à éclairer les esprits sur le caractère inexorable, décisif et, désormais, quasi-immédiat des défis que l'activité courrier de La Poste se devait de relever.

On peut le déplorer. Mais, désormais il ne sert à rien de s'en lamenter. Il s'agit simplement de **tenir un discours de vérité**, seul à même d'expliquer les raisons du changement et son absolue nécessité. Il s'agit de **créer l'envie de changer**, ce qui exigera sans doute, comme le demande la CFDT, la mise en place d'une véritable méthode de conduite des changements².

¹ *Construire de manière optimale les plans de secteurs, réfléchir sur les modalités de distribution, parmi lesquels la traditionnelle mais lourde sacoche du facteur, le poids de la presse (qui représenterait 30 % du poids mais seulement 5 % des objets distribués)...*

² *Lors de son audition par votre rapporteur, la CFDT a estimé que 7 % du personnel suffirait à bloquer le courrier en France. Et, il est vrai qu'environ 35.000 jours de grève ont été enregistrés dans les centres de tri en 2002, soit environ 1 jour par agent, ce qui correspond à la moyenne constatée depuis 1996, exception faite des années 2000 et 2001, durant lesquelles le nombre de journées de grèves a atteint 40.000 et 45.000 jours, en raison des réorganisations liées à la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail. Lors de son audition par votre rapporteur, la CFDT a estimé que 7 % du personnel suffirait à bloquer le courrier en France.*

Pour votre rapporteur, il est indispensable qu'à l'heure où ce changement sera entrepris, il soit toujours accompagné, afin **que nul postier n'ait le sentiment d'en être victime.**

B. FIABILISER LA QUALITÉ DU COURRIER

1. Reconnaître la fiabilité comme indicateur premier de qualité

La **modernisation de l'organisation productive est d'autant plus indispensable qu'elle seule peut garantir de fiabiliser la qualité du service du courrier.** Or, la fiabilité est une attente très forte des grands clients de La Poste.

Lors des entretiens qu'il a eus à Lille avec trois entreprises de vente à distance¹, **l'impératif de fiabilité a été présenté à votre rapporteur, de manière unanime, comme la première attente, voire exigence, des clients, devant même la rapidité de l'acheminement².** En effet, la fiabilité, entendue comme la fidélité à la parole donnée, est le fondement de toute confiance et ce n'est que sur des relations de confiance que La Poste parviendra à fidéliser ses clients à l'heure de la concurrence.

De ce point de vue, on ne peut qu'approuver l'objectif fixé par la nouvelle équipe dirigeante de La Poste, qui vise, grâce à la réorganisation de la chaîne de production, une qualité de service fiabilisée à 85 % pour la lettre à J+1 mais aussi une fiabilité de 95 % à J+2.

C'est pourquoi, il convient **que le prochain contrat de plan ne se contente pas de fixer un objectif en termes de pourcentage de lettres distribuées le lendemain mais aussi un objectif de réduction des délais aberrants,** la fiabilité ne pouvant être atteinte que par la combinaison de ces deux objectifs. Il s'agit également que les objectifs ainsi fixés, à un niveau

¹ Détails en annexe.

² A titre illustratif, on peut citer le cas de l'entreprise France Télécom qui se serait tournée, pour la distribution des annuaires téléphoniques, y compris en zone rurale, vers des opérateurs privés offrant une meilleure fiabilité de service à tarifs comparables, dont Adrexo, qui en a fait part à votre rapporteur lors de son audition.

Par ailleurs, on peut citer le cas de la Poste suédoise, Posten AB, qui se trouve concurrencée aujourd'hui par le « concept » développé par Optimail qui s'engage à une distribution qui, si elle n'est pas plus rapide que celle de Posten, est plus fiable (avec un résultat garanti à 100 %). Or la qualité proposée par Posten AB est déjà remarquable : 95 % du courrier étant distribué en 24 heures.

réaliste, ne soient pas de simples incantations, ne restent pas une nouvelle fois lettre morte. Le contrat de plan devrait, à cette fin, prendre en considération les efforts concrets -financement, réorganisation interne...- que La Poste devra déployer pour les atteindre.

2. Miser sur les hommes pour améliorer la qualité

La qualité ne sera pas obtenue qu'à la faveur de l'automatisation de la chaîne de traitement du courrier. En effet, l'adhésion des hommes et des femmes de l'entreprise à l'ambition collective qu'elle sous-tend est un facteur essentiel de réussite.

Une plus grande attention à la gestion locale des ressources humaines, plusieurs fois évoquée lors de l'échange qu'a eu votre rapporteur avec divers postiers à Lille, pourrait contribuer substantiellement à l'amélioration de la qualité du service. Eviter le recours à une main d'œuvre temporaire, organiser des remplacements de qualité pour le personnel absent¹, responsabiliser le management sur le métier « courrier », expliquer en continu les buts de l'entreprise, fixer des objectifs, miser sans réserve sur la formation sont autant d'éléments susceptibles d'entraîner l'appropriation du projet entrepreneurial par les personnels et de permettre à La Poste de répondre à l'impératif de qualité et de fiabilité qu'elle ne peut plus ignorer.

C. PLACER LE CLIENT AU CENTRE DU RENOUVEAU DU COURRIER

1. Enrichir l'offre

Votre rapporteur considère que La Poste doit **s'engager dans le développement d'offres à valeur ajoutée autour d'un véritable projet pour sa clientèle**. Elle se doit de répondre voire d'anticiper des besoins, notamment en exploitant les nouvelles technologies : nouveaux produits en matière de courriers électroniques, suivi des objets... C'est en misant sur ses services de recherche que La Poste sera à même d'inventer de nouveaux produits.

¹ A ce propos, la CFDT, notamment, estime inacceptable que la tournée à découvert soit devenue un principe de gestion des absences dans les services de distribution.

L'idée de proposer et de faire payer la **traçabilité** a **déjà été exploitée par divers acteurs du colis/express**¹, qui ont automatisé le traitement des colis (flashage, mécanisation voire suivi du trajet par repérage par satellite GPS...) et adapté leurs systèmes d'information à un système « track and trace ». Un système de suivi informatisé des courriers permettrait pareillement au client de « visualiser » la qualité.

Dans l'activité du colis, La Poste a déjà su faire preuve d'un tel dynamisme commercial. Ainsi, les produits intégrant le suivi sont en fort développement, ce qui montre l'adéquation des services offerts aux besoins de ses clients.

Ces produits représentaient 27 % du chiffre d'affaires en 2001; ils représentent déjà 37 % en 2002 et ils devraient, enfin, d'après La Poste, dépasser 60 % de ce chiffre d'affaires après 2006. L'objectif que se fixe ColiPoste en matière de qualité de service, à l'horizon 2007, est de s'assurer que 90 % des colis suivis sont effectivement distribués en J+2. Plus généralement, La Poste indique que sa filiale colis « GéoPost » souhaite offrir à ses clients, à l'instar de ses concurrents, une gamme complète de prestations sur l'ensemble des territoires couverts: cette gamme va de l'envoi de colis rapides (dont le délai n'est pas garanti contractuellement), à l'envoi de colis express (express traditionnel avant midi, express dit « Premium » avant 9 heures, express industriel) et aux services de courses inter-urbaines européennes (« special services »).

Votre rapporteur a pu le constater au vu des témoignages recueillis auprès des clients : en matière de colis, La Poste met en place une approche qui vise à renforcer ses relations avec ses clients grands comptes et qui contraste avec celle qui prévaut dans l'activité courrier. Les clients déplorent toutefois **l'insuffisance de cette relation commerciale**, trop souvent encore conçue comme unilatérale (par exemple pour les augmentations de tarifs), ou **l'absence de souplesse** de certaines offres et tarifications (pour les expéditions à l'étranger, notamment). En outre, l'effort de mise en place de services à valeur ajoutée (seconde présentation, remise à un tiers, livraison sur rendez-vous...) doit certainement encore être accentué dans l'activité colis.

Toutefois, les fruits que récolte l'activité colis, grâce à une démarche délibérément focalisée sur le client et des traitements de masse automatisés, montrent la direction à suivre pour le courrier.

En ce domaine, La Poste se doit de développer des services à haute valeur ajoutée, tels que la distribution de courrier programmée, c'est-à-dire un service assurant par exemple la distribution à des dates précises et échelonnées selon les différents quartiers. Si La Poste se dotait des moyens de présenter de telles offres, il ne fait pas de doute qu'elle rencontrerait l'intérêt de nombre de ses clients.

¹ On peut notamment citer le cas de Jet Services (TNT) qui a beaucoup investi sur la traçabilité, le principe étant de donner à chaque colis un numéro de prise en charge et de permettre au client de consulter le point atteint par le colis dans la trajectoire d'acheminement. Un cadre professionnel de La Poste, rencontré à Lille par votre rapporteur, faisait état de ce succès remporté par son ancien employeur, déplorant que La Poste n'ait pas encore investi dans cette voie.

L'enrichissement de l'offre doit permettre à La Poste d'affirmer son professionnalisme, d'anticiper les besoins de ses clients en amont et de se positionner à leur égard comme un partenaire venant proposer sa collaboration.

2. Adopter une démarche proprement commerciale

Si l'offre doit être étendue, elle gagnerait également en crédibilité si elle était garantie par un système de mise en cause de la responsabilité de La Poste en cas de non-respect de l'engagement pris auprès du client.

L'attention de votre rapporteur a ainsi été retenue par la proposition de réforme dont le Médiateur de la République a saisi le ministre de l'industrie depuis plusieurs années et qui tend à **mettre un terme au régime d'irresponsabilité de La Poste**, ou, plus exactement, au régime de responsabilité exorbitant du droit commun dont bénéficient les services postaux **en matière de réparation des préjudices** causés par eux, au titre de l'article L. 7 du code des postes et télécommunications.

Le décret n° 2001-1335 du 28 décembre 2001 qui a institué un médiateur du service universel postal précise que « *les réclamations portant sur les prestations du service universel postal sont traitées par le prestataire de ce service selon des modalités fixées par arrêté* » ministériel, ledit arrêté se référant à une liste, proposée par le prestataire lui-même, de prestations pouvant faire l'objet d'un dédommagement, assortie du barème de ce dernier.

Or, selon les informations que le **Médiateur de la République** a transmises à votre rapporteur, La Poste a certes soumis, en mai 2002, une liste indicative aux services du ministère de l'industrie, mais cette liste, semble-t-il, n'induirait que de maigres changements par rapport à l'existant. Votre rapporteur constate que, jusqu'à présent, ni l'arrêté ni la liste prévus par le décret du 28 décembre 2001 n'ont d'ailleurs fait l'objet d'une publication.

En outre, le 1^{er} août 2002, La Poste a reçu du **Médiateur universel postal** une recommandation rejoignant les propositions du Médiateur de la République.

Votre rapporteur s'associe à ces démarches et estime qu'une avancée de La Poste vers une plus grande responsabilisation dans l'exercice du service du courrier représente pour elle une véritable opportunité. **Elle ne peut plus opposer aux réclamations de ses clients une irresponsabilité, qui représente une réponse de type monopolistique.** En lançant la gamme Temp'post, service garantissant des délais de distribution pour le courrier industriel sous peine de pénalités, La Poste a prouvé qu'elle avait déjà cette

préoccupation pour ses meilleurs clients. On ne peut que l'encourager, à l'heure où elle élabore avec l'Etat son futur contrat de plan, à proposer cette nécessaire adaptation de son régime de responsabilité pour les plis à date certaine d'envoi. N'est-il pas dans son intérêt de saisir cette **occasion d'améliorer véritablement la qualité du service** et de redresser son image auprès du public ?

Toutefois, votre rapporteur n'ignore pas qu'une telle responsabilisation de La Poste ne peut s'imaginer indépendamment de l'amélioration du traitement des envois, la traçabilité des plis ne pouvant résulter que de la modernisation préalable de sa chaîne de tri et de distribution.

A titre illustratif, il lui paraît utile d'évoquer, en guise de contre-exemple, le **cas du Colissimo**, que certains postiers ont exposé avec dépit lors de l'échange qu'ils ont eu à Lille avec votre rapporteur : le Colissimo a été proposé aux clients assorti d'une garantie de remboursement en cas de dépassement du délai d'acheminement convenu. Or, à en croire le témoignage concordant des postiers, l'organisation du traitement des Colissimo n'a pas été adaptée à cette offre commerciale, si bien que le chiffre d'affaires issu de la vente de ce produit a progressé mais que les remboursements ont été plus élevés que les recettes de vente... Selon un intervenant, 8 clients du Colissimo sur 10 auraient même pu exiger d'être remboursés... Heureusement pour La Poste, tous ne font pas jouer leurs droits.

C'est dire comme l'évolution que votre rapporteur appelle de ses vœux en matière d'engagement de responsabilité de La Poste ne saurait se concevoir sans une démarche industrielle et commerciale d'ensemble.

Une réponse appropriée de La Poste aux démarches que mène le Médiateur serait sans doute d'ouvrir de nouveaux champs de responsabilité sur ses prestations haut de gamme -produits à forte valeur ajoutée- et, quand elle n'est en mesure d'offrir qu'une responsabilité limitée sur un produit, de l'assortir d'une faculté complémentaire d'assurance. Toutefois, **votre rapporteur considère que l'horizon de La Poste devrait être d'offrir les mêmes modalités d'acheminement du courrier et la même qualité de service à l'ensemble de ses clients, grands comptes comme particuliers.** Il remarque que la CFDT, qui a soutenu la démarche initiée par la gamme Temp'post, souscrit à cet objectif.

En entamant la modernisation de son activité courrier près de quinze ans après certains de ses concurrents européens, La Poste se trouve devant un défi gigantesque, auquel elle ne peut absolument pas se dérober, sous peine de périr.

Il est urgent d'exploiter les années qui séparent La Poste d'une exposition intégrale à la concurrence, à la fois pour mener à bien la modernisation et la financer par une nouvelle hausse du prix du timbre (par exemple de 0,50 à 0,53 euro, ce qui resterait inférieur au tarif

pratiqué par le concurrent allemand¹, dans un pays dont la densité de population est le double de celle de la France).

En revanche, votre commission et son groupe d'études ne jugent pas nécessaire ni surtout opportun d'augmenter aujourd'hui les tarifs que La Poste pratique sur le courrier de gestion en nombre, sur lequel ses marges sont encore importantes et qui sera le premier exposé à la concurrence.

A cette fin, il est suggéré, dans la perspective de la suppression communautaire de l'exonération de TVA dont jouit La Poste², que l'assujettissement à la TVA des tarifs s'opère par taux différenciés selon les gammes de produits, offrant ainsi une opportunité de rééquilibrage de la structure des tarifs.

¹ 0,55 euro.

² La Tribune, 6 mai 2003.

CHAPITRE II

DES SERVICES FINANCIERS EN MAL D'OXYGÈNE

Les services financiers de La Poste représentent l'un des trois métiers de La Poste, à côté du courrier et du colis, et réalisent près du quart de l'activité du groupe. Assurés par un établissement public, à caractère partiellement monopolistique, mais exercés dans un contexte pleinement concurrentiel, ces services se trouvent dans une situation paradoxale que leurs concurrents ont tendance à considérer comme un « **péché originel** » :

– d'une part, le secteur bancaire souligne que la diffusion des services financiers de La Poste bénéficie de la **capillarité exceptionnelle de son réseau**, pierre angulaire du monopole du courrier. Le réseau postal compte 17.000 points de contact¹ et peut s'interpréter en conséquence comme le réseau bancaire le plus dense de France. Mieux, le nombre de points de contact du réseau postal équivaut à **trois fois celui du deuxième réseau bancaire français** (celui du Crédit Agricole²). Le tableau ci-dessous reflète cet atout décisif dont jouit La Poste à l'égard de ses concurrents :

La Poste et principaux réseaux bancaires	Nombre d'agences bancaires et de bureaux de Poste
La Poste	17 015
Crédit Agricole	5 637
Caisse d'Épargne	4 825
Crédit Mutuel/ CIC	3 193/1 372
Société Générale	2 004
Banques Populaires	1 956
BNP Paribas	1 976
Crédit Lyonnais	1 708

Source : La Poste

¹ Se décomposant en 14.000 bureaux de poste et guichets et environ 3.000 agences postales, lesquelles proposent des activités de guichet limitées.

² Lequel devrait toutefois, au terme de son rapprochement avec celui du Crédit Lyonnais, compter 9.000 points de vente.

Outre ce réseau particulièrement étendu, La Poste détient le privilège de distribuer, en duopole avec les Caisses d'épargne, **le livret A**, épargne liquide à taux réglementé particulièrement prisée des Français ;

– d'autre part, comme le fait valoir La Poste, ses services financiers pâtissent de **rigidités fortes et coûteuses**¹ : ils supportent des **charges financières considérables du fait-même de ce réseau postal** dont la configuration est ostensiblement éloignée de l'optimum économique et dont la densité, comparée à celle des réseaux bancaires classiques, est moins bien corrélée à celle de la population ; de plus, ils assument, de fait, d'autres **missions d'intérêt général**², notamment d'ordre social ; enfin, ils sont tenus, par la loi, d'évoluer dans un **pré carré précisément délimité**.

I. LES SERVICES FINANCIERS DE LA POSTE, RIDÉS PAR UNE LONGUE HISTOIRE

A. UNE GAMME DE PRODUITS EN EXTENSION PROGRESSIVE MAIS ENCADRÉE PAR LA LOI DE 1990

1. L'affirmation séculaire de la mission financière de La Poste

Le réseau financier postal est né pour répondre au besoin d'une collecte de proximité.

Demandés par les maires ruraux sous le Second Empire, les premiers services financiers de La Poste prennent leur essor au début de la Troisième République³. L'Etat confie alors à La Poste des missions financières dans les zones les plus reculées du territoire, non desservies -déjà- par les banques privées.

On peut rappeler, pour mémoire, le rôle tenu par La Poste dans la création des mandats et de l'épargne populaire à la fin du dix-neuvième siècle, ou encore dans la diffusion de la monnaie scripturale au début du siècle dernier, ainsi que dans la vulgarisation de l'accès aux valeurs mobilières dans les années 1980 comme dans la banalisation de la carte porte-monnaie électronique. Cette **mission séculaire** s'est encore vue confirmée récemment, lors du passage du franc à l'euro, dont La Poste a été l'une des chevilles ouvrières essentielles.

¹ Les missions « citoyennes » de La Poste en matière de services financiers représentent une charge évaluée à 800 millions d'euros (FO).

² Opérations sur les petits livrets A, paiement de 50 % du RMI national, mandats...

³ Pour plus de détails, voir le rapport n° 42 1997-1998 de votre rapporteur : « Sauver La Poste : devoir politique, impératif économique ».

Historiquement, les services financiers de La Poste ont donc fait office de vecteur de promotion et d'élargissement de l'accès aux services bancaires de tous les citoyens. **Si l'offre bancaire privée suffit aujourd'hui à couvrir les besoins de nos concitoyens en la matière, votre rapporteur juge qu'il n'est pas inutile de souligner la part qu'a pris La Poste, au fil de son histoire, dans le développement de cette offre.**

2. Un acteur financier puissant, dont le développement est aujourd'hui encadré par la loi de 1990

● **La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990** relative à La Poste et aux Télécommunications a pris acte de cette mission traditionnelle de La Poste¹ en affirmant les compétences en matière de services financiers de l'établissement public nouvellement créé, et, même, en élargissant potentiellement ces compétences : en effet, le texte autorise La Poste à offrir des prestations sur tous les produits d'assurances. Votre rapporteur relève, à ce propos, que le débat actuel sur l'éventuelle extension de l'offre postale aux produits d'assurance-dommages n'a pas vraiment lieu d'être puisqu'il a été réglé, en droit², par la loi de 1990.

Toutefois, aux termes de la loi de 1990, La Poste reste interdite de distribuer des crédits immobiliers³ sans épargne préalable ou des prêts à la consommation. Elle a donc **accès à toutes les activités de dépôt et d'épargne, mais pas à celles de crédits (à l'exception des Prêts Epargne Logement, éventuellement assortis de prêts complémentaires).**

● **Votre rapporteur reconnaît qu'à l'intérieur de ce cadre législatif, La Poste a cherché tant bien que mal à adapter ses services financiers aux évolutions du marché** et à son exposition croissante à la concurrence : on doit reconnaître les efforts d'innovation déployés en la matière dans la décennie écoulée et la constitution, au sein de La Poste, de

¹ De même, toutes les postes européennes occidentales ont été conduites à exercer une certaine activité financière.

² En fait, le contrat d'objectifs et de progrès portant contrat de plan entre l'Etat et La Poste pour la période 1998/2001 prévoyait la diversification des services financiers de La Poste dans l'assurance des personnes, mais pas dans l'assurance-dommages. L'extension du champ d'activité de La Poste à l'assurance IARD relève donc de la négociation avec sa tutelle, mais non plus du Parlement.

³ Elle peut simplement offrir des prêts immobiliers de droit commun en complément de prêts d'épargne logement.

forces de vente dédiées¹ aux marchés financiers. On peut également relever la **création, en 2000, de la société Efiposte**, filiale à 100 % du groupe La Poste, chargée de gérer les 32,8 milliards d'euros d'encours des comptes chèques postaux, dont le transfert progressif du Trésor vers La Poste s'achève cette année.

En réponse à l'évolution des placements financiers des ménages, les Services Financiers de La Poste ont, depuis le début des années quatre-vingt-dix, **adapté leur offre**, dont les deux piliers furent longtemps le dépôt à vue et le Livret A, et axé leur **développement sur la gestion collective, l'épargne logement et l'assurance vie**.

Pour ce faire, La Poste a organisé un réseau de filiales en matière financière, lesquelles -hormis Efiposte- sont portées à titre principal par la **holding SF2**. Le **partenariat** le plus stratégique est sans doute celui noué avec la CNP en matière d'assurance-vie, **l'assurance-vie** jouant désormais un rôle moteur dans le développement du pôle financier de La Poste² et représentant 30 % de sa collecte nette globale l'an passé. Avec les Caisses d'épargne, La Poste a créé une filiale, **Sopassure**, pour mettre en œuvre leur participation commune dans la CNP ; Sopassure dégage aujourd'hui des résultats en forte progression sur ce marché, pourtant difficile, de l'assurance-vie. **Sogéposte** a également été mise sur pied avec la Caisse des dépôts pour la gestion des activités OPCVM de La Poste.

En 2000, La Poste a également entrepris de se lancer, **par le biais d'Assurposte, filiale commune de La Poste et de la Caisse nationale de prévoyance (CNP)**, sur le **marché de la prévoyance**, qui connaît une progression régulière en raison d'une demande croissante de couverture des risques, au sein d'une population française qui s'enrichit et qui vieillit, et sur celui de la **santé**, au succès duquel contribuent les difficultés de financement de la Sécurité sociale.

L'année 2001 a ainsi vu, notamment, la généralisation de la commercialisation du produit de couverture complémentaire santé, « ComplétyS Santé ». L'activité prévoyance de La Poste a poursuivi sa croissance en 2002 grâce à la montée en puissance de la commercialisation de ses principaux produits couvrant les différents risques -décès, invalidité, perte temporaire de revenus, maladie- et au lancement d'un produit « garantie des accidents de la vie ».

Enfin, La Poste a récemment annoncé son intention de se lancer sur le marché de **l'épargne salariale**, dont le potentiel de développement parmi les petites entreprises apparaît important³.

La Poste est donc loin d'être un acteur mineur dans le paysage bancaire : elle compte aujourd'hui 28 millions de clients et, en 2001, sa collecte a dépassé 7,6 milliards d'euros.

¹ Elle compte aujourd'hui 6.049 conseillers financiers, 572 conseillers spécialisés en patrimoine et 529 conseillers spécialisés Immobilier. Au total, seuls 3.745 bureaux de poste bénéficient de la présence d'un conseiller financier.

² La part de marché de La Poste sur l'assurance-vie égale 7,8 % en 2001.

³ Seules 3 % des petites entreprises en étaient équipées, fin 2001, selon La Tribune, 3 mars 2003, contre 50 % des entreprises de plus de 500 salariés.

B. DES SERVICES FINANCIERS QUI ONT BESOIN « D'OXYGÈNE »

1. Une clientèle vieillissante

Le profil de clientèle de La Poste apparaît très atypique, en raison des spécificités de l'offre financière qu'elle propose.

La Poste offre, partout sur le territoire, et sans discrimination, ses services financiers. Fidèle à ses valeurs d'accueil et de non-discrimination, elle respecte le droit au compte individuel¹ et ne refuse aucun client, ce qui l'a conduite à devenir naturellement le **guichet financier de ceux qui rencontrent des difficultés à être acceptés par le système bancaire**. Elle accueille même les interdits bancaires, pour qui le mandat représente un substitut du chèque.

En outre, la liquidité du **livret A** et la gratuité des opérations qui y sont attachées induisent une **sur-utilisation** de ce support d'épargne par les personnes défavorisées : en effet, 60 % des livrets représentent 0,7 % de l'encours... Ces livrets, qui ont un avoir inférieur à 150 euros, occasionnent pourtant 44 % de l'ensemble des opérations sur livrets A de La Poste. Il n'est donc pas rare qu'en zone rurale ou en zone urbaine sensible, le livret A soit utilisé comme un véritable « porte-monnaie », pour des montants souvent dérisoires, ce qui représente un coût considérable pour La Poste. Ainsi, sur la moitié de son activité liée au livret A, La Poste ne touche pratiquement aucune rémunération, celle-ci étant en effet assise sur l'encours. **En 2001, l'activité « Livret A » affichait ainsi, selon La Poste, un déficit de 55 millions d'euros.**

Enfin, **les carences de son offre financière** -interdiction de proposer des crédits à la consommation ou des crédits immobiliers sans épargne préalable- **empêchent La Poste de fidéliser ses clients jeunes et solvables**. Les chiffres l'attestent : **alors que 30 % des jeunes français sont dotés d'un livret A dès leur plus jeune âge, seulement 2 % restent à La Poste après 30 ans**, l'entrée dans la vie active entraînant des besoins d'équipement (automobile, immobilier...) pour lesquels La Poste n'est pas en mesure d'offrir un financement.

Ce rôle de guichet social qu'assume la Poste, et qui demeure d'ailleurs au cœur de ses valeurs, **ainsi que le déficit de son offre de produits financiers ont mécaniquement façonné un profil de clientèle atypique**, menaçant La Poste de devenir la « banque des pauvres et des vieux »...

¹ *La Poste n'assure-t-elle pas, de facto, le service bancaire de base, dont votre rapporteur s'était fait l'avocat mais qui n'a pas encore vu le jour, du moins en France ?*

En effet, par rapport à la moyenne des établissements financiers, les populations sur-représentées au sein de la clientèle des services financiers de La Poste sont :

– les **personnes de 55 ans et plus**, et notamment les personnes âgées de plus de 75 ans, dont 43 % se déclarent clientes des services financiers de La Poste, contre 30 % en moyenne pour les personnes majeures¹ ;

– les **populations modestes ou financièrement fragiles** : personnes à faible revenu, chômeurs, allocataires de minima sociaux (RMI notamment). Ainsi, 40 % des personnes appartenant à ces catégories de population sont clientes des services financiers², contre 30 % en moyenne chez les personnes majeures ; ces derniers versent, chaque mois, des prestations sociales à plus de 1,6 million de personnes.

A l'inverse, sont sous-représentés dans la clientèle des services financiers : les étudiants (20 % se déclarent clients), les professions indépendantes ou non-salariés (22 %) et les personnes à revenu élevé (24 %). Si la population aisée n'est pas absente de la clientèle des services financiers, La Poste n'est souvent, pour elle, qu'une banque secondaire. A cet égard, on peut relever qu'un compte postal à vue sur deux est un compte secondaire.

Votre rapporteur considère qu'à n'en pas douter, le point le plus préoccupant est l'âge des clients des services financiers de La Poste, 50 % des encours appartenant à des clients de plus de 65 ans. 50 % des plus de 80 ans détiennent un CCP, contre seulement 15 % des moins de 25 ans...

2. Une part de marché à peine stabilisée et une rentabilité fragile

Malgré les initiatives qu'elle a prises, **La Poste n'est parvenue qu'à interrompre la chute de sa part de marché globale³** qui a reculé de 30 % entre 1980 et 2002, **pour la stabiliser autour de 9,4 %** (représentant un encours de 200 milliards d'euros). Le Produit Net Bancaire des services financiers a atteint 3,8 milliards d'euros en 2001, ce qui place La Poste au septième rang des établissements bancaires⁴ en termes de chiffre d'affaires, sur

¹ Source : enquête OPERBAC 2001 (Observatoire PERmanent de la Banque, de l'Assurance et du Crédit).

² Même source.

³ Le périmètre de calcul de la part de marché globale est constitué des principaux placements des ménages et des personnes morales non financières résidant en France. Il exclut par convention les titres détenus en direct (actions, obligations...), qui sont en revanche inclus dans l'encours.

⁴ Selon les chiffres fournis par La Poste, le Crédit agricole se situe en tête, avec un produit net bancaire de 10,3 milliards d'euros.

un périmètre comparable (PNB issu des activités de banque de détail en France).

De même, **la rentabilité de ses services financiers n'est pas avérée**. Si les services financiers ne représentent pas une charge pour La Poste, leur rentabilité étant, en 2001, légèrement positive¹ (en comptes sociaux), **cette rentabilité reste toutefois faible**, comparée à celle d'autres acteurs bancaires de détail en France, qui ont fait d'importants et réguliers gains de productivité au long des dernières décennies.

Il reste délicat d'interpréter les raisons de cette médiocre rentabilité, qui tient tant aux spécificités de l'activité financière postale² qu'aux caractéristiques communes à l'ensemble du groupe La Poste. Selon le syndicat FO, si les services financiers sont intrinsèquement **rentables** -à hauteur de 150 millions d'euros-, **mais trois fois moins que les banques**, ce serait **dû, pour deux tiers, aux carences de la gamme de produits offerts et, pour un tiers, aux charges de structure³, la rentabilité étant, pour l'essentiel, d'après les estimations collectées par votre rapporteur, assurée par 6.000 bureaux de poste.**

II. QUEL AVENIR POUR LA POSTE DANS LE SECTEUR FINANCIER ?

A. NI NÉCROSE, NI MÉTAMORPHOSE...

1. Le dépérissement par statu quo : intolérable

Si le rajeunissement de la clientèle des services financiers de La Poste ne s'opère pas, la part de marché de La Poste financière pourrait se contracter jusqu'à 7 % en 2020⁴. Ceci représenterait une perte de 20 % de cette part de marché sur les 17 prochaines années. Or, **ce rajeunissement ne peut pas s'opérer si la situation reste figée**, c'est-à-dire si les services financiers restent bridés comme ils le sont aujourd'hui. Ce rajeunissement constitue donc un impératif commercial vital. S'il ne s'effectue pas -ne nous leurrons pas-, La Poste financière est condamnée à disparaître à moyen/long terme.

¹ Source : La Poste.

² Gamme limitée, manque de maîtrise des flux collectés, rôle de guichet social.

³ Charges des retraites, exclusion du dispositif d'allègement de charges sociales sur les bas salaires, réseau souffrant d'inadaptations aux besoins de la clientèle et générant des coûts élevés.

⁴ Projections effectuées par la Direction des Clientèles Financières de La Poste.

La politique de La Poste en matière de services financiers n'est donc **pas une politique agressive mais bien plutôt défensive : il s'agit d'assurer une stabilisation de sa part de marché globale** autour de 10 % et donc de fidéliser sa clientèle, notamment la plus jeune.

Si une nécrose progressive des services financiers par vieillissement de la clientèle avait pu, au prix toutefois de financements publics croissants, être supportée par une Poste-administration, il est incontestable que cette situation ne peut perdurer dans une entreprise exposée de manière croissante à la concurrence sur tous ses marchés.

Votre rapporteur et, avec lui, votre Commission des Affaires économiques et son groupe d'études Poste et télécommunications estiment donc que **le maintien d'une clientèle diversifiée apparaît comme la condition *sine qua non* pour que les services financiers de La Poste puissent concilier leur équilibre économique, le maintien de leur part de marché -sinon leur développement- et une accessibilité large de toutes les couches de la population à ses services, à travers un réseau présent sur tout le territoire.**

Le rôle d'animation du réseau que remplissent les services financiers et donc leur impact en termes d'aménagement du territoire se doit ici d'être souligné : **si les services financiers de La Poste représentent le quart du chiffre d'affaires global du groupe, 87 % de cette part passe par les bureaux, contre à peine plus de 20 % pour les activités courrier et colis. Au total, 58 % du chiffre d'affaires des bureaux de poste provient des services financiers. En bref, sans services financiers, le réseau de La Poste ne serait que l'ombre de ce qu'il est !**

Ceci permet de comprendre pourquoi le président de La Poste présente aujourd'hui l'extension des services financiers comme un moyen -parmi d'autres- pour assurer l'avenir du réseau, lequel reste, en tout état de cause, à adapter. Il convient donc d'avoir conscience **qu'un dépérissement des services financiers par *statu quo* entraînerait mécaniquement dans son sillage celui du réseau postal. Qui pourrait s'y résoudre ? Qui pourrait le demander ?**

2. La métamorphose en banque postale : trop brutale

Pour autant, convient-il de métamorphoser instantanément les services financiers de La Poste en banque postale ? Votre rapporteur ne le pense pas. A ses yeux, les postiers ne sont pas des banquiers. **Historiquement,**

La Poste collecte de l'épargne mais octroie peu de crédits. Et une métamorphose brutale en banque apparaîtrait aujourd'hui surdimensionnée par rapport à l'objectif : donner aux services financiers de La Poste un nouveau souffle.

Le spectre de la création d'une banque postale a d'ailleurs trop souvent été brandi sans ménagement, suscitant des inquiétudes compréhensibles au sein du personnel de La Poste. **Votre rapporteur considère en conséquence qu'une telle décision n'est pas d'actualité.**

Si en plus, cette création signifiait la séparation de La Poste-courrier et de La Poste financière, elle serait inacceptable. L'unité du groupe et son caractère multi-métiers comptent parmi ses principales forces. Ils doivent donc être préservés. S'il en était besoin, l'exemple allemand confirmerait l'impasse dans laquelle conduirait une séparation organique. Deutsche Post, qui avait pris le parti de créer une banque postale et de s'en défaire, a été conduite à rapatrier la Postbank dans son giron six ans après, en décembre 1999. Son Président, M. Zumwinkel, rencontré en 1997 par votre rapporteur, lui avait même indiqué à cette époque que c'était la seule véritable erreur stratégique qu'il avait commise dans la mise en œuvre de la restructuration de cette poste.

Dans le rapport¹ du Haut conseil du secteur financier public et semi-public, remis au gouvernement par M. Dominique Baert, son président, en décembre 2001, **la question de la création d'une banque postale a été abordée sans détour.** Afin d'épargner aux services financiers de La Poste une mort lente, ce rapport plaidait, lui, au nom de la logique industrielle et commerciale, pour la création d'une banque de plein exercice. **Sans nier les difficultés qu'un tel projet soulèverait, le Haut Conseil soulignait -avec pertinence- les avantages d'une telle transformation, qui seraient de trois ordres :**

– d'abord, la banque postale serait soumise au **droit commun du secteur**, avec tout ceci implique d'exigences en matière de capitalisation, de ratio de solvabilité, de comportement et de surveillance, ce qui permettrait d'assainir la concurrence ;

– ensuite, cette transformation permettrait de **remédier aux dysfonctionnements du mécanisme déresponsabilisant** que représente la distribution, par La Poste, de crédits produits et gérés par la Caisse des dépôts et consignations et dont le risque final est supporté par l'Etat ;

– enfin, la création d'une banque postale réaliserait une **séparation comptable** claire entre les différentes activités du groupe, coupant court à tout -faux ?- procès des banques concurrentes à l'égard de La Poste.

¹ *Un secteur financier public, pour quoi faire ?*

A ces avantages, il conviendrait sans doute d'ajouter la plus grande facilité de manœuvre qu'apporterait à la société la détention d'un capital, ainsi que la faculté qui se trouverait dès lors ouverte d'optimiser la gestion actif/passif et donc d'améliorer la rentabilité et la régularité du résultat.

Sans nier ces arguments, votre rapporteur estime que l'urgence n'est pas, aujourd'hui, dans la transformation radicale des services financiers de La Poste en banque de plein exercice : c'est, en tout cas, sa conviction en raison de la grande attention qu'il accorde aux enjeux de la gestion des personnels à La Poste.

B. L'URGENCE : HABILITER LA POSTE À OFFRIR DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION, ET ENVISAGER UNE COMPLÉTUDE ULTÉRIEURE DE LA GAMME CONTRE UNE ABSOLUE LOYAUTÉ CONCURRENTIELLE

Votre rapporteur propose d'opter pour une certaine progressivité dans l'extension du champ d'intervention des services financiers de La Poste, à la fois pour leur donner le temps de l'adaptation aux nouveaux produits et pour ne pas prendre le risque d'ébranler notre industrie financière.

Il ne convient ni que le renforcement du réseau postal se traduise par la fermeture massive d'agences bancaires, ni que la préservation de l'avenir de La Poste signifie le sacrifice des intérêts vitaux de nos banques dont les positions internationales de premier plan sont liées à leur remarquable efficacité au plan national. Beaucoup de banquiers, et même les plus ouverts aux logiques d'intérêt général, considéreraient d'ailleurs que, si ces intérêts n'étaient pas pris en compte, il y aurait une sorte « d'injustice politique » difficilement acceptable. Selon eux, des entreprises « vertueuses » ayant su faire la preuve de leur réactivité et de leur capacité à accompagner, voire à anticiper les évolutions du marché auraient à « faire les frais » du rattrapage des retards d'adaptation d'un opérateur public qui s'est peu réformé au cours des dernières années, alors même que l'arrivée de la concurrence sur son cœur de métier était clairement proclamée et annoncée.

Même si ce raisonnement présente des aspects un peu manichéens, il contient une part de vérité à laquelle les pouvoirs publics ne peuvent pas rester indifférents. **Le développement des services financiers de La Poste se doit donc d'obéir à une logique d'équilibre.**

1. Autoriser sans délai le crédit à la consommation, ballon d'oxygène indispensable

● Pourquoi le crédit à la consommation ?

Votre rapporteur observe que le crédit à la consommation, marché sur lequel La Poste est absente, a connu une vive progression de 1996 à 2001 (l'encours progressant de plus de 8 % par an), notamment du fait de la forte reprise de l'activité et de la consommation sur cette période. **35 % des ménages déclaraient détenir un crédit de trésorerie en 2001 contre 27 % en 1995¹.**

Or le crédit à la consommation s'avère déterminant dans la construction de la relation bancaire avec la clientèle jeune : il constitue donc bien la réponse au besoin prioritaire de La Poste, à savoir rajeunir sa clientèle. De surcroît, le crédit à la consommation, en finançant des besoins quotidiens, colle aisément avec la **vocation de La Poste, qui est d'apporter un service de proximité à ses clients** et de répondre à ses demandes.

● Sous quelle forme ?

Votre rapporteur envisage d'abord l'entrée de La Poste sur ce marché sous la forme d'une distribution pour compte de tiers. Compte tenu de son arrivée très tardive sur le marché du crédit à la consommation², mais aussi des besoins en fonds propres et en investissements qui y sont associés, **La Poste ne peut envisager son entrée sur ce segment de marché que sous la forme de partenariats** -industriels et en capital- avec des acteurs spécialisés du marché. Ce sont eux qui disposent de l'expertise et des capacités de gestion de ces produits. Dans un tel partenariat, La Poste assurerait, en quelque sorte naturellement, la commercialisation des produits et l'essentiel de la relation client, alors que le partenaire -dans cette logique d'optimisation des compétences- prendrait en charge la gestion des contrats ainsi que les systèmes d'information spécifiques à l'activité.

Toutefois, **il est essentiel que La Poste soit associée au capital des sociétés qui porteront les contrats de crédit³** et qu'elle n'en soit pas que le distributeur. Cela lui permettrait d'être intéressée au résultat de tels partenariats et de pouvoir dégager la plus-value que toutes les banques reconnaissent associer à l'activité de crédit à la consommation⁴. En outre, la création de filiales communes permet, dès lors que ces filiales sont porteuses

¹ Source : Observatoire de l'endettement des ménages.

² Comme de l'assurance IARD.

³ Ou d'assurance.

⁴ A la différence de celle de crédit immobilier, produit d'appel sur lequel les banques ne dégagent que des marges très faibles.

des contrats, de réduire voire de faire disparaître le conflit d'intérêt existant entre un distributeur, avant tout intéressé au volume des ventes, et un producteur, avant tout intéressé au résultat de l'activité. Pour La Poste, la création de *joint-ventures* présenterait de surcroît l'avantage d'éviter tout apport de fonds propres, dans la mesure où la valorisation du contrat de commercialisation entre La Poste et son partenaire serait suffisante¹.

Il convient enfin de remarquer qu'en s'orientant vers une démarche partenariale, La Poste rend au marché l'activité que sa capacité de distribution lui aura permis de capter. En outre, il n'est pas absurde d'imaginer que la présence particulièrement étendue de La Poste sur le territoire lui confèrera vraisemblablement la capacité d'élargir le marché autant que d'en prendre une part. En effet, la spécificité du réseau postal est de nature à lui permettre d'atteindre des clientèles qui ne sont pas aujourd'hui touchées par les réseaux de banque et assurance. **La Poste a donc vocation à élargir le marché**, comme l'atteste le cas de l'assurance complémentaire santé : il est édifiant de constater que, parmi les souscripteurs de ce produit lancé en 2001 par La Poste, un sur deux ne disposait d'aucune assurance complémentaire santé auparavant.

● Le temps de l'adaptation

Si votre rapporteur estime urgent d'autoriser La Poste à distribuer des crédits à la consommation, c'est aussi parce que, d'une telle décision de principe jusqu'à l'entrée effective de La Poste sur ce segment de marché, un délai incompressible est nécessaire. La Poste elle-même l'évalue à deux ans. En effet, il convient d'établir un cahier des charges, de sélectionner le partenaire, d'élaborer les produits et le processus de gestion associé, de préparer le réseau à leur commercialisation et enfin de le généraliser sur l'ensemble du territoire. En bref, il faut laisser du temps aux postiers pour se porter sur ce nouveau marché. Mais, il faut aussi laisser le temps aux autres établissements financiers de se préparer à l'irruption de ces nouveaux acteurs sur un segment qui leur est jusqu'à présent réservé.

¹ C'est d'ailleurs sur ce modèle qu'a été créée la société Assurposte.

2. Envisager la complétude de la gamme en contrepartie d'une absolue loyauté concurrentielle

● *Préparer la création d'une filiale financière*

Conscient de la nécessité de **ne pas bouleverser l'équilibre de l'industrie bancaire française** comme de celle de **ménager une transition douce à La Poste**, votre rapporteur est fermement convaincu que toute extension supplémentaire de la gamme des produits financiers de La Poste -notamment, l'octroi de crédits immobiliers sans épargne préalable- devra passer par une véritable filialisation des services financiers, impliquant un apport de fonds propres, le respect de ratios prudentiels et une comptabilité analytique d'une transparence irréprochable, **mais ne remettant pas en cause l'intégrité du groupe**.

Si la séparation comptable entre les différents métiers de La Poste se doit d'être claire afin de respecter les exigences communautaires, votre rapporteur reste en effet convaincu¹ qu'il est essentiel que l'intégration dans la maison-mère de cette structure dédiée aux services financiers soit maintenue. Il en va de la vitalité et de la solidité de l'entreprise. Il en va aussi de **la nécessité sociale** d'offrir des perspectives de carrières diversifiées à l'ensemble des postiers au sein des trois métiers du groupe. Il relève d'ailleurs que le syndicat CFTC insiste également sur ce point dans les réponses qu'il a faites aux questions posées par votre rapporteur.

Les missions d'une telle filiale pourraient ainsi, dans les premiers temps, être sous-traitées aux structures de La Poste actuellement compétentes. Mais, à terme, l'efficacité commandera que ces missions soient assurées progressivement par des personnels mis à disposition par La Poste maison-mère. Ceux-ci resteraient alors, bien entendu, libres d'effectuer, au fil de leur carrière, des allers et retours entre les différentes branches du groupe.

● *Crédit immobilier sans épargne préalable dès 2006*

La possibilité d'octroyer du crédit immobilier sans épargne préalable constituerait un élément concurrentiel décisif pour La Poste parce que le crédit immobilier est un produit d'appel ouvrant la perspective d'une relation bancaire principale et durable avec le client, mais aussi parce que sa gamme de produits financiers, ainsi devenue complète, engagerait La Poste dans une stratégie marketing comparable à celle de ses concurrents, à savoir conquérir le «client global». Un élément de mesure, *a contrario*, de l'atout concurrentiel que constitue le crédit à l'habitat est fourni par le Président de La Poste, qui estime que l'interdiction aujourd'hui

¹ Comme il l'avait déjà affirmé en 1997.

opposée à La Poste en ce domaine signifie le départ vers la concurrence de 60.000 clients « intéressants » (solvables) chaque année.

C'est justement parce qu'il s'agit d'un produit d'appel que votre rapporteur n'envisage l'entrée de La Poste sur ce marché qu'à condition que les conditions de concurrence entre La Poste et les autres banques de détail françaises soient équilibrées. Ceci -il faut le dire sans équivoque- suppose au sein du groupe La Poste une filialisation des activités financières. Si cette condition n'était pas remplie, l'intervention de La Poste risquerait de déstabiliser le secteur bancaire français, lequel connaît une relative saturation¹, alors même qu'il ne peut espérer de l'ouverture des frontières européennes que des opportunités de marché limitées, tant la banque de détail est difficile à pénétrer pour un acteur bancaire étranger à la culture nationale du pays convoité².

Une **clause de rendez-vous** pourrait être fixée à cette fin, que votre rapporteur imagine volontiers au début 2006, à la prochaine étape d'ouverture du courrier à la déferlante concurrentielle. Cette échéance devrait d'ailleurs être fixée dans le contrat de plan et inscrite rapidement dans la loi.

A cet horizon, divers partenariats entre une filiale de La Poste soumise à la loi bancaire et d'autres établissements de crédit pourraient être envisagés³. Ces partenariats pourraient être pluralistes et se décliner par type de produit et par tranche de volume de prêts étant entendu qu'en tout état de cause La Poste assurerait l'unité de la gamme de produits au travers de leur distribution **a conclusion de tels partenariats auraient à passer par des appels d'offre nationaux. D'ores et déjà l'intérêt des établissements de la place pour des accords avec La Poste ne fait déjà aucun doute.**

Votre rapporteur a d'ailleurs rencontré des opérateurs financiers -et pas nécessairement dans le seul cadre de son programme officiel d'auditions- qui n'ont pas caché leur intérêt pour des coopérations avec La Poste si ses compétences évoluaient dans le domaine du crédit.

En outre, il lui paraît utile de rappeler les propos tenus⁴ par M. Jean Peyrelevade, Président du Crédit Lyonnais, en mars dernier : *« les banquiers ne peuvent à la fois se plaindre du fait que le marché bancaire est déjà concentré au point que le rapprochement entre le Crédit Agricole et le Lyonnais fait peser des menaces sur la concurrence, et en même temps s'opposer à une extension des activités de La Poste qui aurait pour premier*

¹ Dont il ne convient sans doute pas d'exagérer l'ampleur, l'Espagne, par exemple, connaissant une situation beaucoup plus tendue.

² Contrairement à la banque d'investissement, dont les process peuvent être mutualisés entre pays différents afin de dégager des économies d'échelle.

³ D'ores et déjà, le Crédit Foncier de France sert d'usine de production à La Poste pour les prêts immobiliers à taux zéro.

⁴ La Tribune, 13 mars 2003.

effet d'accroître ce niveau de concurrence ». Bien plus qu'un long discours sur l'évolution de l'attitude des banquiers à l'égard de La Poste financière, de telles déclarations soulignent la logique économique de l'extension des compétences financières de cette dernière. Elles traduisent également une forme de « mûrissement politique » du dossier.

Il ne faut pas non plus oublier que tant le marché du crédit à la consommation que -certes dans une moindre mesure- celui du crédit immobilier devraient continuer à croître au cours des prochaines années : environ 4/4,5 % par an pour le premier, 2,5/3 % pour le second.

Or, La Poste financière n'est pas encore l'égale de ses concurrentes bancaires. Elle n'est pas encore rodée -et pour cause- à toutes les subtilités de ces métiers. Son insertion progressive dans le jeu du crédit paraît donc à même de s'opérer sans porter une atteinte grave à la rentabilité des établissements financiers français, si la condition du partage des contraintes et de la soumission intégrale de ses services financiers aux règles appliquées à ses concurrents est scrupuleusement appliquée.

Tous ces éléments confortent votre Commission des Affaires économiques et son groupe d'études « Poste et Télécommunications » dans le sentiment que l'heure est maintenant à la prise de décisions raisonnables.

Votre rapporteur note que certains des **partenariats envisageables dans la perspective d'une activité de crédits immobiliers** sont susceptibles d'être particulièrement en adéquation avec les valeurs de La Poste : sans revenir sur celui déjà engagé avec la CNP, qu'il convient de préserver, indépendamment d'Eulia, l'éventualité d'un partenariat avec **Dexia** (ex-Crédit local de France) pourrait, par exemple, être explorée. C'est d'ailleurs ce que suggère le syndicat FO : relevant qu'il existe dans notre pays un réel besoin de développement des infrastructures, notamment de rénovation et d'extension du parc immobilier lié à la police et à la justice (établissements pénitentiaires, commissariats et tribunaux...), FO fait observer que ce besoin de service public répond à la fois aux valeurs de La Poste et au savoir-faire de Dexia. L'octroi de prêts bonifiés pour renouveler un parc obsolète lui paraît constituer un excellent moteur de croissance pour les deux partenaires. Ceci est également jugé offrir la possibilité de financer durablement les missions de La Poste concernant l'accès de toutes les clientèles aux services bancaires sur l'ensemble du territoire. FO remarque que le « décollage » du crédit Agricole s'est fait sur des bases similaires, par le biais du financement de l'électrification des campagnes dans un premier temps puis de l'activité agricole ensuite. Enfin, FO estime que ce type de partenariat original ne perturberait en rien le marché compte tenu de son positionnement spécifique.

Il n'en demeure pas moins que les conclusions qui viennent d'être présentées se fondent sur des évaluations propres à la Commission des Affaires économiques du Sénat et de son groupe d'études.

Si l'étude confiée au Trésor par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sur l'impact concurrentiel de l'extension des services financiers de La Poste concluait à l'innocuité pour le secteur bancaire d'une extension simultanée des deux types de crédit, la position

exprimée ne signifierait pas une opposition résolue à une telle simultanéité. En ce domaine, force est de constater que les moyens à la disposition du Parlement ne sont pas à la mesure de ceux de la Direction du Trésor. L'expertise de cette dernière étant peu contestable sur des sujets de cette nature, une telle conclusion conduirait à tempérer le « souci de précaution » qui motive la proposition de découplage retenue. **La volonté d'aider le réseau et les territoires tendrait alors à l'emporter sur ce souci.**

Cependant, si une telle décision pouvait économiquement s'envisager, elle devrait être juridiquement accompagnée, sans délai, de la soumission des services financiers de La Poste aux règles bancaires de droit commun et ce dans le respect des droits des personnels.

● *Un non social à la banalisation du livret A*

D'aucuns considèrent qu'une **banalisation concomitante du livret A** devrait accompagner l'évolution vers le droit commun des services financiers de La Poste. Ils arguent qu'à partir du moment où l'offre financière de La Poste est complète et respecte intégralement les règles auxquelles se plient les acteurs bancaires privés, il ne serait pas cohérent de maintenir la discrimination que représente la distribution oligopolistique du livret A. Selon ses défenseurs, une telle banalisation présenterait plusieurs avantages : neutralité concurrentielle, commodité pour les épargnants et pression sur le coût d'intermédiation, sans avoir d'incidence négative sur le volume de collecte.

Il n'est toutefois pas certain que la banalisation du livret A soit justifiée. Nul n'ignore, en effet, le déficit de 55 millions d'euros qu'enregistre La Poste sur cette activité. Si certains ont pu critiquer le niveau du taux de rémunération de la collecte du livret A par La Poste (1,5 %) et assurer pouvoir collecter ce produit contre une rémunération de seulement 1 %, ils se sont gardés de relever que quasiment la moitié de la collecte effectuée par La Poste sur le livret A n'était quasiment pas rémunérée¹, ce qui ramène *de facto* la rémunération effective de La Poste sur l'ensemble de la collecte à la moitié de 1,5 %, soit bien en-deçà de 1 %.

De surcroît, le livret A fait partie intégrante de l'image de marque de La Poste (accueil non discriminatoire) sans pour autant constituer une part décisive de ses encours².

¹ Voir *supra*, où il est rappelé que 60 % des livrets représentent seulement 0,7 % des encours, lesquels forment l'assiette de la rémunération.

² A cet égard, il convient de souligner la « désensibilisation » progressive qu'a engagée La Poste, de longue date, le livret A ne représentant plus aujourd'hui que 20 % de ses encours, contre 40 % il y a vingt ans.

Votre rapporteur en conclut à la fragilité des arguments susceptibles de **justifier l'exigence impérieuse d'une banalisation de la distribution du livret A, parallèlement à l'attribution d'une plénitude des compétences de crédit au groupe La Poste.**

3. Rationaliser, dans l'intervalle, certains dysfonctionnements sur des produits d'épargne qui intéressent La Poste

● Votre commission et votre groupe d'études estiment que **leur suggestion d'un cheminement progressif des services financiers de La Poste vers le droit commun financier n'empêche pas de réfléchir, dès à présent, à une rationalisation du mode de fixation du taux servi aux épargnants sur livret A.** Le taux actuel du livret A est manifestement trop élevé puisqu'il ne permet plus d'atteindre la finalité première de ce produit d'épargne réglementée : financer des emplois d'intérêt général, à savoir le logement social et la rénovation urbaine, mais aussi les PME et les artisans. Votre rapporteur a ainsi été conduit, dans l'exercice de ses responsabilités locales, à orienter les organismes d'HLM de sa commune vers un mode de financement moins coûteux, et n'a pu que déplorer que des impératifs de bonne gestion financière lui aient interdit de préférer le recours aux fonds du livret A.

Afin de mettre fin sans attendre à l'absurdité de cette situation, votre commission et son groupe d'études, après en avoir débattu, se prononcent en faveur d'un ajustement plus objectif et plus régulier (trimestriel ou semestriel) du taux du livret A. Il leur apparaît nécessaire d'éviter sa déconnexion d'avec les conditions de marché. L'objectif est que le taux retenu soit supérieur à l'inflation, afin de protéger le pouvoir d'achat de l'épargne et de conserver un caractère attractif, mais un peu inférieur aux taux courts de marché pour rester attractif aux yeux des emprunteurs. A cet égard, relevons que le rapport¹ rendu en janvier dernier par MM. Noyer et Nasse préconise d'atteindre cet objectif en adoptant une formule « automatique » d'indexation du taux du livret A sur l'un des taux directeurs de la Banque centrale².

● Par ailleurs, tout en refusant la banalisation de sa distribution, **un pas vers une plus grande neutralité concurrentielle entre les collecteurs du livret A pourrait être fait en objectivant les conditions de rémunération de**

¹ *Rapport sur l'équilibre des fonds d'épargne*, remis au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie par MM. Philippe Nasse et Christian Noyer le 29 janvier 2003.

² La « facilité de dépôt » de la Banque centrale européenne.

la collecte. La préoccupation de votre rapporteur est d'insister sur l'opportunité qu'il y aurait à compenser par ce biais les surcoûts que supporte La Poste en raison du profil particulier de sa clientèle. Le nombre important de livrets A gérés par La Poste¹, la grande fréquence et le faible montant des opérations sur ces livrets, rapportés au montant de l'encours, représentent objectivement une charge financière spécifique, que le réseau postal supporte aujourd'hui sans contrepartie précise. En effet, les clients de La Poste réalisent, en moyenne annuelle, 9,1 opérations sur livret A, contre 6,1 pour l'Ecureuil².

A cet égard, le lien actuel entre la rémunération de la collecte et l'encours des fonds collectés a le mérite d'être simple mais ne permet pas de **compenser précisément les charges de «guichet social»** qui reposent sur La Poste plus que sur l'autre distributeur du livret A. Aujourd'hui, cette compensation prend une forme grossière, à savoir un léger écart de rémunération de la collecte, La Poste étant rémunérée à 1,5 % de l'encours, la Caisse d'épargne à 1,2 %.

Votre rapporteur observe que MM. Nasse et Noyer soulignent également la discordance entre les coûts réellement assumés par les réseaux distributeurs du livret A et le mode actuel de rémunération de leur collecte. Ils proposent de prendre en compte plusieurs caractéristiques de la collecte : nombre de livrets gérés, sur support papier et sur support magnétique, nombre d'opérations sur les deux types de support.

Votre rapporteur, en accord avec cette démarche, souligne toutefois la difficulté qu'il y aurait à déterminer un « coût unique d'opération », tous réseaux confondus. En effet, tant que les handicaps concurrentiels de La Poste (poids des retraites, non-éligibilité aux dispositifs d'allègement de charges sur les bas salaires etc...) ne seront pas résorbés ou reconnus, il sera très **délicat de calculer le juste coût d'une opération.**

Votre rapporteur met aussi en garde contre l'autre proposition avancée par MM. Nasse et Noyer, à savoir fixer préalablement l'enveloppe globale allouée à rémunérer les deux réseaux distributeurs. Si la détermination d'une telle somme permettrait de fixer un objectif d'efficacité aux réseaux de collecte, il convient d'éviter de faire dépendre la rémunération de La Poste de celle de l'autre réseau distributeur : en effet, **le but poursuivi est d'abord de rémunérer exactement le surcoût que signifie, pour La Poste, la collecte d'une épargne particulièrement sociale.**

● Enfin, sans attendre le transfert de la gestion financière des prêts immobiliers à une filiale de La Poste soumise à la loi bancaire, il serait utile de prendre dès à présent les moyens de **responsabiliser La Poste dans l'octroi**

¹ 21,7 millions de livrets A sont gérés par La Poste.

² Source OPERBAC 1999.

des prêts reposant sur l'épargne-logement. Comme votre rapporteur l'a déjà évoqué, la séparation des tâches de distribution et de production de ces prêts crée inévitablement un conflit d'intérêt, le distributeur étant intéressé au volume prêté, sur lequel il perçoit une marge fixe garantie, le producteur privilégiant la rentabilité.

La croissance particulièrement forte de l'encours¹ de crédits à l'habitat pour les services financiers de La Poste -18 % par an depuis 1995- est révélatrice du comportement de distributeur qui est le sien.

Afin de sortir du conflit d'intérêt dont le statut hybride de La Poste est à l'origine et dont la solution insatisfaisante consiste aujourd'hui en une fixation administrative des taux des prêts servis par La Poste, **votre rapporteur considère qu'il est nécessaire de transformer La Poste, actuellement distributeur sans risque et sans prime, en partenaire du producteur (la CDC).**

Ceci impliquerait d'intéresser La Poste au résultat financier des crédits à l'habitat, ce qui maximiserait la qualité du portefeuille de prêts et amènerait La Poste à apprécier le couple volume/rentabilité. Il n'est pas nécessaire aujourd'hui de transférer la gestion financière des prêts épargne-logement de la CDC vers La Poste, ce qui reviendrait d'ailleurs à donner une nouvelle compétence d'ordre bancaire à cette dernière et serait contraire aux préconisations d'extension progressive de ses attributions, développées ci-dessus. En revanche, **une telle responsabilisation de La Poste pourrait, d'ores et déjà, être obtenue par un contrat conclu entre celle-ci et la CDC.** La Poste délèguerait à la CDC la gestion financière de ses prêts épargne-logement (contre une commission fixe) mais en assumerait la responsabilité et donc le résultat financier, à l'instar de ce qui est déjà fait, avec succès, pour la gestion des Plans d'Epargne Populaire (PEP) de La Poste.

Pour conclure sur ce point, votre commission et son groupe d'études considèrent qu'une extension de la gamme des services financiers de La Poste est indispensable et que la progressivité de cette extension est la solution la mieux adaptée, d'autant qu'elle n'interdit pas de résoudre d'ores et déjà certains dysfonctionnements en lien avec le positionnement particulier de La Poste dans le monde financier.

¹ Sa part de marché reste cependant extrêmement modeste : 4,2 % en 2002, notamment pénalisée par l'impossibilité d'accorder à ses clients des prêts immobilier sans épargne préalable.

CHAPITRE III

UN RÉSEAU DENSE MAIS DÉCALÉ, À RECENTRER SUR L'ACCESSIBILITÉ AU SERVICE

La Poste, est avant tout, aux yeux des Français, symbolisée par une personne : le facteur, et un lieu : le bureau de poste.

La **valeur affective** qui s'attache, en France, au réseau postal n'est plus à démontrer. Non plus que l'attachement viscéral des élus à « leur » bureau de poste. Le rapport de 1997 : « *Sauver La Poste* » a largement insisté sur la puissance de ce lien affectif, surtout dans les endroits du territoire ayant connu des pertes de population et dans lesquels La Poste est bien souvent le dernier des services publics présents dans la commune, après la fermeture de tous les autres.

Le réseau est **un monde de paradoxes** : exceptionnellement dense, il est pourtant désaxé par rapport aux principaux flux humains et commerciaux et déserte les nouveaux lieux de vie ; stable depuis 50 ans, il est perçu, dans l'esprit de beaucoup d'élus, comme une « peau de chagrin » qu'il n'est pas.

I. UN RÉSEAU DENSE MAIS DÉCALÉ

A. UN RÉSEAU VIEUX D'UN SIÈCLE, SANS ÉQUIVALENT EN EUROPE

1. Un réseau unique par son ampleur

Le réseau de La Poste est sans nul doute unique en Europe par sa dimension :

- 17.620 points de contact postaux dont 14.015 détenus en propre par La Poste, répartis sur 12.000 communes ;
- 3,5 millions de clients accueillis chaque jour ;
- près d'un milliard de visites par an ;
- 40.000 guichetiers ;

– une densité moyenne de bureaux de poste d'un pour 3.400 habitants ;

– 700 millions d'euros de prestations sociales versées chaque mois.

S'agissant de leur statut juridique, le terme «point de contact postal » recouvre des réalités multiples : les bureaux de plein exercice (incluant les bureaux jumelés), au nombre de 11.422¹, et les guichets annexes (2.431 guichets annexes) sont gérés en propre par La Poste.

En revanche, les agences postales (2.783 agences postales) sont des points de contact gérés par un partenaire. Sont comptabilisées dans ce chiffre :

- les agences postales (contrat avec un particulier, une association, l'armée...),
- les agences postales communales (contrat avec une mairie ou un syndicat intercommunal) au nombre de 1.000 environ,
- les « Points Poste », qui reposent sur une convention de mandat avec un commerçant (une vingtaine de conventions ont été signées à cette date),
- les autres partenariats (maisons de service public.....).

Le réseau de La Poste est de taille comparable à celui des autres grands réseaux de proximité présents sur le territoire (les 42.000 boulangeries, 36.000 débitants de tabac ou 23.000 pharmacies). Mais au-delà de sa massive présence géographique, le réseau postal souffre paradoxalement d'un déficit partiel de proximité puisque son maillage ne correspond plus aux principaux flux économiques et humains.

2. Un réseau dessiné il y a un siècle

Pour schématiser l'histoire récente du réseau postal², on peut dire que c'est à la veille de la première guerre mondiale que le réseau s'est stabilisé et qu'il a pris sa dimension actuelle. Depuis, force est de constater qu'il n'a que peu changé dans sa structure et son implantation. **On comptait 12.881 bureaux de plein exercice en 1914 ; on en dénombre 13.664 en 1955 et 14.015 aujourd'hui.**

¹ Les chiffres qui suivent n'incluent pas les DOM où on compte 229 bureaux (147 de plein exercice, 15 guichets annexes, 67 agences postales).

² Pour une vision plus complète, voir le rapport précité de 1997 : « Sauver La Poste ».

Cette stabilité a de quoi surprendre lorsque l'on connaît la rapidité et l'ampleur des changements de modes et de lieux de vie en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale, et en particulier la concentration sur les aires urbaines, résumée par la fameuse inversion du ratio 80/20 : alors qu'autrefois 80 % des Français vivaient dans les campagnes, cette proportion se retrouve aujourd'hui dans les villes, qui concentrent 80 % de la population sur 20 % du territoire.

B. UN RÉSEAU QUI NE RÉPOND PLUS AUX MODES DE VIE ACTUELS

Modelé sur la démographie du XIX^e siècle, il est logique que le réseau postal ne soit plus toujours adapté aux besoins du XXI^e siècle.

1. Une antenne postale sur cinq en sous-activité, une sur trois à mi-temps

Beaucoup d'indicateurs convergent pour mettre en lumière l'inadaptation d'une grande partie des implantations actuelles.

L'activité postale est concentrée sur un faible nombre d'antennes : 10 % des bureaux réalisent plus de 50 % du chiffre d'affaires tous segments d'activité compris (courrier, colis, services financiers). Ce qui signifie que sur 10 bureaux de poste, un seul concentre la moitié de l'activité du total !

Les indicateurs en termes d'heures quotidiennes d'activité sont édifiants : sur 17.000 points de contact, 6.500, soit **plus d'une antenne postale sur trois**, ont moins de quatre heures d'activité par jour. Parmi eux, 3.700 bureaux, **soit une antenne sur cinq**, ont moins de 2 heures d'activité par jour.

Les 6.700 points de contact situés dans les communes de moins de 1.000 habitants assurent autant d'heures quotidiennes d'activité de guichet (20.262 heures) -soit à peu près la même charge de travail- ... que les 500 points de contact (treize fois moins nombreux !) situés dans les communes de plus de 200.000 habitants.

2. Une absence des nouveaux lieux de vie

A l'inverse, La Poste est peu présente dans les aires d'urbanisation les plus récemment développées et qui connaissent la plus forte expansion démographique, comme la périphérie des villes par exemple. Ces zones répondent pourtant aux aspirations actuelles des Français, à leurs nouveaux modes de vie, de consommation, à leurs loisirs. Elles sont plébiscitées en matière d'habitat.

De plus, les intercommunalités et les pays qui sont devenus, depuis cinq à dix ans, de puissants pôles d'organisation spatiale, ne sont pas pris en compte en tant que tels par le réseau de La Poste, qui continue à être structuré, comme autrefois les paroisses, village par village. Ces nouvelles solidarités territoriales reflètent pourtant les nouveaux modes de vie et d'organisation.

Dans sa réponse écrite au questionnaire de votre rapporteur, la fédération CGT PTT juge que si « *L'heure n'est donc pas à défaire la pelote de la présence postale, mais au contraire à prendre appui sur ce qui existe et à élargir le réseau, en répondant encore plus aux besoins de service public* », il doit toutefois « *être tenu compte de l'aménagement de plus en plus urbain de villages périphériques des grandes et moyennes villes, sans que La Poste ne déserte les zones rurales.* »

Comme le disait M. Daniel Hoeffel, président de l'Association des maires de France lors de la rencontre des présidents de commission départementale de présence postale territoriale le 5 mars 2003¹ : « *l'évolution [du réseau postal, NDLR] doit être effectuée avec les communes, mais le territoire pertinent peut représenter dans de nombreuses circonstances un territoire plus vaste : pays, canton, intercommunalité, etc. Selon moi, l'intercommunalité me semble la réponse pertinente à une organisation rationnelle des territoires. Les contours des établissements publics de coopération intercommunale contiennent la réponse à la présence postale sous des formes à adapter.* »

3. Une présence insuffisante dans les villes moyennes à grandes

Plus de la moitié (60 %) des bureaux de poste sont implantés dans des communes de moins de 2.000 habitants où ne vit plus que le quart de la population (26 %). Au contraire, seul **un bureau de poste sur 6** est implanté dans les villes de plus de 10.000 habitants, qui regroupent désormais 51 % de la population (2.990 bureaux, soit seulement 17 % du total).

¹ Ces propos sont rapportés dans les Actes du colloque, page 28.

Alors qu'il y a en France 23.000 pharmacies et 17.000 bureaux de poste, ces derniers sont plus de deux fois plus nombreux que les pharmacies dans les communes de moins de 2.000 habitants. Dans ces communes, seules les boulangeries arrivent à rivaliser en densité avec La Poste ! La Poste est en effet présente dans une commune de moins de 2.000 habitants sur trois, là où les pharmacies n'en couvrent qu'une sur huit et les banques moins d'une sur douze.

A contrario, le nombre de points de contact postaux dans les communes de plus de 2.000 habitants est inférieur à celui de tous les autres réseaux de proximité, ce phénomène s'accroissant avec la taille des communes.

Dans les villes petites et moyennes de 4.000 à 10.000 habitants, La Poste est deux fois moins présente que les pharmacies et quatre fois moins présente que les boulangeries. Elle est même deux fois moins présente que ses concurrents bancaires...

Dans les villes moyennes et grandes, les chiffres sont éloquentes : il y a en moyenne dans chaque ville de plus de 15.000 habitants (où vit 43 % de la population) 29 boulangeries, 21 agences bancaires et 19 pharmacies, contre.... seulement 4 bureaux de poste !

Aux deux extrémités du spectre, on constate que La Poste ne dispose que de 844 points de contact pour desservir 15 % de la population dans les zones les plus urbanisées (communes de plus de 100.000 habitants), tandis qu'elle entretient 6.761 points de contact (huit fois plus !) dans les communes de moins de 1.000 habitants, où elle dessert un pourcentage voisin de la population française (16 %).

En conséquence, les conditions d'accueil dans les bureaux de poste sont pour le moins inégales : en ville, de longues files d'attente se forment à certaines heures de la semaine, particulièrement le samedi matin, dans des locaux parfois inadaptés à une telle affluence. Ailleurs, des bureaux sont désertés et parfois restent désespérément vides.

Quelle entreprise peut se permettre de rester durablement à l'écart de ses clients ? Cet éloignement n'est-il pas doublement choquant, s'agissant d'un service public censé offrir une parfaite égalité d'accès à tous ?

Cette absence d'adaptation aux besoins des clients est fortement ressentie en milieu urbain : dans une contribution écrite remise à votre rapporteur, l'Association des maires de grandes villes de France a cette analyse : « *En règle générale, les horaires d'ouverture des bureaux sont mal adaptés au mode de vie moderne. Les files d'attente s'allongent et les citoyens s'exaspèrent. Il faut davantage de souplesse.* ».

Notons que, fidèle à son esprit de service public, qui caractérise et unifie l'entreprise, La Poste a toutefois récemment initié un effort tout particulier pour renforcer sa présence en **zones urbaines sensibles** où elle joue un rôle social réel. Cet effort doit être salué, conforté et élargi. Dans les zones urbaines sensibles, La Poste emploie 2.500 collaborateurs dans plus de 1.000 bureaux. Elle y est le premier service public de proximité.

La densité postale moyenne, qui est d'un point de contact pour 3.500 habitants environ, masque donc de très fortes diversités : la France compte en effet un point de contact pour plus de 10.000 habitants dans les communes de plus de 100.000 habitants, contre un point de contact pour 1.388 habitants dans les communes de moins de 1.000 habitants.

Reflétant la démographie de la France d'hier, le réseau des bureaux de poste, bien que très dense, n'offre pas, pour près de la moitié des Français, la proximité qu'on pourrait attendre d'un service public.

Certains autres réseaux de proximité ont au contraire densifié leur présence dans les bassins de vie les plus actifs et proposent une distance moyenne à leurs clients (et un temps d'attente au guichet dans les centres-villes) bien plus faible que celle offerte par La Poste.

Au total, ce bref panorama montre le **paradoxe d'un réseau à très forte capillarité mais qui semble désaxé par rapport aux flux humains et commerciaux d'aujourd'hui**.

C. LE COÛT DE L'INADAPTATION

1. Le coût social

La présence relativement faible de La Poste, le service public de proximité par excellence, dans les milieux urbains a indéniablement un coût social. De nombreux travaux ont démontré la contribution de La Poste au maintien du lien social et à la lutte contre l'exclusion, particulièrement l'exclusion « bancaire ».

La Poste joue un rôle social irremplaçable pour certains publics défavorisés. Elle reste un service public de référence, accessible, proche, à l'écoute, devant lequel tous se sentent parfaitement égaux. Cette dimension sociale fondamentale de notre opérateur postal est ressentie avec une acuité toute particulière par l'opinion publique. Et, cette perception est juste. La Poste est un acteur social majeur de la communauté nationale.

Partout où La Poste n'est pas, elle ne joue pas ce rôle. A l'heure où les incivilités se multiplient, où l'exclusion frappe durement un grand nombre de personnes dans notre pays, il ne faut pas sous-estimer ce coût social.

Dans une contribution écrite remise à votre rapporteur, l'Association des maires de grandes villes de France a cette analyse : « *La Poste, qui joue le rôle d'un commerce de proximité et de première nécessité dans les communes rurales, n'est pas dans certains quartiers urbains en situation de remplir pleinement ses missions de service public où la présence postale demeure souvent pour les plus démunis une ultime ouverture sur le monde, le "dernier guichet financier*».

2. Le coût économique

Le réseau est-il, du fait de son inadaptation, guetté par la paupérisation ?

Il est indéniable qu'il existe un coût d'opportunité, en termes de chiffre d'affaires notamment, à se tenir parfois en dehors des flux commerciaux les plus importants. Sans parler de la dégradation de l'image qui peut résulter des longues files d'attente ou des mauvaises conditions d'accueil dans certains centres-villes.

Le plan « *Performance et convergences* » de La Poste indique d'ailleurs sans détour : « *Le réseau n'est pas économiquement équilibré, par suite, la paupérisation le guette. La rénovation des bureaux de poste n'y est pas aussi fréquente que dans les meilleurs réseaux concurrents générant des capacités d'investissement plus importantes.* »

Un réseau rentable, un réseau centré sur ses clients, un réseau qui apporte des services, qui répond à leurs attentes, c'est un réseau qui dégage des ressources pour assurer sa modernisation et sa pérennité. C'est le meilleur gage pour assurer l'avenir de La Poste, sa présence sur le territoire. C'est la meilleure façon de remplir sa mission de service public, au service du public, dans la fidélité de sa mission de proximité.

3. Le coût financier

- Les chiffres du surcoût lié à la partie du réseau non justifiée économiquement sont désormais connus et reconnus, depuis que le rapport de 1997 : « *Sauver La Poste* » avait établi une première estimation publique, dont l'ordre de grandeur n'a pas été remis en cause par les études ultérieures.

Le coût de compétitivité, c'est-à-dire les gains que l'absence de la partie « non économique » du réseau engendrerait, était ainsi évalué à l'époque à **4,5 milliards de francs** (680 millions d'euros). Pour La Poste, compte tenu de l'abattement sur les impôts directs locaux octroyé en contrepartie, la charge annuelle nette était évaluée à environ **3 milliards de francs** (450 millions d'euros), soit plus de 4% de son chiffre d'affaires de l'époque.

Faute de modernisation du réseau, ces ordres de grandeurs semblent toujours pertinents. On peut estimer qu'aujourd'hui, par rapport à un réseau « strictement commercial » (défini comme un réseau optimisé sur de stricts critères économiques et commerciaux), le réseau actuel présente un surcoût annuel brut de l'ordre de **750 millions d'euros** (4,3 % du chiffre d'affaires 2002).

En contrepartie de ce coût, l'abattement sur la fiscalité locale était, jusqu'en 2002, d'une valeur d'environ 300 millions d'euros (chiffres de 2001), ce qui laissait à la charge de La Poste environ **450 millions d'euros** de charge nette, non compensée.

- **La réforme de la taxe professionnelle** va réduire, à partir de 2003, la valeur de cet abattement fiscal, ce qui entraînera une augmentation mécanique, toutes choses égales par ailleurs, des charges non compensées.

Le surcoût brut total restera, à cet horizon, légèrement supérieur à **750 millions d'euros**, qui se décompose en deux éléments : environ **250 millions d'euros** pour assurer l'accessibilité du service universel et plus de **500 millions d'euros liés à l'animation territoriale**. Ces chiffres sont à comparer aux 150 millions d'euros environ d'abattement de taxe professionnelle qui seront, à partir de cette année accordés à La Poste en contrepartie. **Pour l'entreprise, le coût de l'animation territoriale peut donc, aujourd'hui, être estimé à 350 millions d'euros**

● Or, contrairement à ce que beaucoup croient : la présence territoriale de La Poste n'est pas un élément du service public postal¹.

Cette présence n'est pas non plus une composante du service universel postal institué par les directives européennes². Ceci entraîne que le surcoût financier du réseau lié aux seules exigences d'aménagement du territoire ne peut pas être un facteur justifiant, pour Bruxelles, une compensation prenant la forme d'une extension des services réservés ou l'instauration de versements imposés aux concurrents au titre d'une contribution au service universel. Seule, une aide d'Etat spécifique pourrait être envisagée.

En d'autres termes, la disparition programmée du monopole sur le courrier va tarir l'actuelle source de financement de la charge annuelle nette de 350 millions d'euros que supporte La Poste du fait de son enracinement historique dans le territoire.

Peut-on concevoir, en l'état des finances publique, que l'Etat compense cette charge au-delà de son effort actuel ? Il est fort à craindre que non. Il en résulte que sans réforme de son organisation territoriale, notre opérateur postal est, à brève échéance, condamné aux déficits structurels de grande ampleur. Peut-on accepter une telle perspective et tous les dégâts qui en résulteraient pour le territoire ? Qui aujourd'hui pourrait répondre par l'affirmative ? Votre rapporteur, quant à lui, s'y refuse.

D. DES VÉLLEITÉS D'ADAPTATION, À LA RECHERCHE D'UNE MÉTHODOLOGIE D'ENSEMBLE

1. Les « moratoires » des années 1990

La très progressive adaptation³ du réseau, entamée dans les années 1970 et 1980, fut interrompue au début des années 1990, sous l'effet de la vive émotion des élus -peu sensibilisés au bouleversement du paysage postal- à la fermeture des bureaux de poste sans concertation. Il faut dire que La Poste était encore perçue à cette époque davantage comme une « administration »

¹ La loi française n'attribue la qualité de service public qu'à deux des missions dévolues à La Poste : le courrier et la distribution de la presse. Pour davantage d'éléments sur ce point, voir ch. II du rapport « Sauver La Poste » de 1997.

² Voir pour plus de précisions, l'annexe du présent rapport relative à la réglementation européenne applicable.

³ Caractérisée par une lente diminution des bureaux de plein exercice (13.905 en 1960 ; 12.357 en 1993) et une augmentation des autres points de contacts postaux (guichets annexes et agences postales : un peu moins de 3.800 en 1970 ; plus de 4.800 en 1993).

disposant d'un large monopole que comme ce qu'elle était déjà en train de devenir : une entreprise de service public dont la totalité des activités sont de plus en plus soumises à la concurrence.

En janvier 1992, d'abord, une circulaire suspendit la suppression ou la réorganisation des services publics sous tutelle de l'État. Puis, en mai 1993, un « moratoire » des fermetures de tels services en zones rurales fut décrété par le Gouvernement de l'époque.

Initialement instauré jusqu'en octobre 1993, ce gel de toute restructuration fut reconduit à deux reprises, jusqu'à ce que le contrat de plan entre l'Etat et La Poste, dit « *Contrat d'objectif et de progrès* », couvrant la période 1998-2002, ne lève le moratoire, tout en mettant en place un outil de concertation locale entre La Poste et les élus : les commissions départementales de la présence postale territoriale. La mise en place de ces commissions, dans chacun des départements, répondait à un réel besoin de dialogue et de concertation.

2. Les commissions départementales de la présence postale territoriale

En vertu de l'article 4 du contrat de plan 1998-2002, toute évolution significative du réseau postal doit être présentée en commission départementale de la présence postale territoriale (CDPPT). Le changement de statut d'un établissement, par exemple, est une modification substantielle qui relève de la compétence de cette commission.

Depuis leur mise en place dans les départements, les CDPPT ont eu à connaître 497 modifications touchant au statut des établissements, auxquelles il convient d'ajouter 27 créations de bureaux et 20 créations de points poste.

Ces commissions apparaissent comme des instances de référence pour la concertation locale. Elles ont permis de relancer un dialogue parfois dénoué entre La Poste et les élus et accompagné des évolutions du réseau.

Mais leur bilan n'est pas à l'échelle des questions soulevées par l'inadaptation du réseau.

Comment aurait-il pu en être autrement, sans définition nationale des normes d'accessibilité au réseau, donnant une base objective aux débats des commissions de présence postale, ni sans réflexion anticipée et concertée sur l'évolution de l'offre de services postaux sur un territoire géographique cohérent ?

Ces commissions n'ont donc évidemment pas donné lieu à des restructurations d'ampleur du réseau des bureaux de poste.

Votre rapporteur tient à souligner que le ministère délégué à l'industrie s'est, depuis 1998, largement investi pour assurer le succès de la mise en place de ce réseau de commissions de concertation locale. Même si leur fonctionnement est inégal, l'implication de certains élus et de certains préfets, alertés par une circulaire ministérielle, a permis la mise en place d'un dialogue lorsque des problèmes de restructuration ponctuelle se posaient.

La mise en place de ces commissions, tout comme l'initiative récente de La Poste de rencontres de terrain entre élus et directeurs de La Poste, permettent de tenir le langage de la vérité aux élus et aux partenaires locaux et d'établir ou de rétablir un dialogue souvent inexistant, parfois rompu. Elles sont aussi le lieu d'une prise de conscience par les élus des réalités postales d'aujourd'hui : tous les partenaires peuvent y réaliser que La Poste n'est plus une administration assise sur un monopole !

On peut regretter, comme plusieurs l'ont dit à votre rapporteur, que les élus aient parfois le sentiment que La Poste ne leur parle que quand « *ça va mal* » ! Il est impératif de prolonger et d'entretenir l'échange entre les élus locaux et La Poste.

3. Les Maisons de service public

Prolongeant les réflexions sur la polyvalence administrative engagées dès les années 1970, la mise en place des Maisons des services publics a pu susciter beaucoup d'espoirs, en particulier dans le monde rural, pour assurer, par la mutualisation, le maintien des services publics en dépit de la perte de population. Force est de constater qu'elles ont souvent été mises en place dans des localités d'une taille relativement importante, où La Poste disposait déjà, le plus souvent, d'un bureau ou d'une agence. Lorsqu'elle possède un point de contact dans la commune, la participation de La Poste à la Maison de service public ne peut être que limitée.

La Poste participe à d'autres formes de mutualisation des services publics, comme les points d'information multiservices (PIMS) ou les points d'information médiation multiservices (PIMMS), structures qui ont pour objectif d'orienter, de former et de renseigner sur le fonctionnement des services publics une clientèle socialement plus fragile, créés à l'initiative d'entreprises publiques et de services administratifs locaux (ANPE, CAF...). La Poste participe à 10 PIMMS en particulier dans la région Rhône-Alpes.

La Poste participe au total à 43 de ces structures, dont une dizaine de Maisons des services publics. Là encore, il ne peut s'agir d'un outil de re-profilage global du réseau.

II. L'URGENCE D'UN RECENTRAGE SUR LES BESOINS DES CLIENTS ET DES TERRITOIRES

La Poste a l'obligation légale, en vertu du code des postes et télécommunications, et en tant que prestataire du service universel postal, de desservir tous les foyers par une distribution du courrier 6 jours sur 7.

Alors que le réseau était conçu, au début du siècle, à l'heure des déplacements à pied, à cheval ou à bicyclette, pour permettre d'assurer cette distribution, il suffit aujourd'hui de quelques milliers de bureaux pour assurer les tournées de facteurs. Le réseau est pourtant resté intact, ou presque.

La distribution du courrier est désormais organisée à partir d'une poignée de milliers de bureaux de poste. Mais l'offre d'autres services comme l'envoi en recommandé ou l'expédition et la réception de colis postaux, ou encore les services financiers, reposent sur l'existence d'un réseau de points de contact avec le public.

Précisons donc d'emblée que les développements qui suivent relatifs à la configuration du réseau n'auront pas pour effet d'altérer les principes régissant actuellement la distribution du courrier en tous points du territoire, pour un prix d'acheminement égal, six jours sur sept.

Comme votre rapporteur l'a publiquement affirmé depuis 1997, adapter le réseau est un impératif, et le sera demain encore plus qu'aujourd'hui. Pour des raisons d'équation économique ? Pas seulement et, même, pas prioritairement.

Certes, le déséquilibre actuel du réseau a des conséquences financières insupportables pour une entreprise évoluant désormais dans un univers concurrentiel. Mais c'est avant tout parce que les Français attendent -légitimement !- du service public qu'il s'adapte à leurs besoins qu'il convient de recentrer le réseau sur leurs lieux de vie et de consommation : l'adaptabilité est d'ailleurs l'un des principes constitutifs des services publics à la française.

D'aucuns diront que La Poste étant un service public, elle doit continuer à remplir une mission d'animation territoriale dans les communes où elle est implantée, quelles que soient les conséquences financières du choix de l'entretien d'un réseau pour partie inactif. Cela est-il encore envisageable ?

Votre rapporteur, pour sa part, pense que **l'immobilisme est impossible** à l'heure où La Poste doit affronter la concurrence sur tous ses marchés. Bien entendu, le réseau reste et restera le point de rencontre indispensable entre La Poste et ses clients : il ne saurait s'agir de proposer une poste « virtuelle » qui ne dispose pas d'une solide implantation territoriale ! Il s'agit au contraire d'assurer dans la durée la pérennité de cette présence en la calquant sur les besoins réels des Français.

Mobiliser des financements pour assurer une véritable qualité de service et une accessibilité aisée : oui. Payer la facture exorbitante des pesanteurs et de l'inadaptation : non.

A. L'OBJECTIF : DÉFINIR ET RENFORCER L'ACCESSIBILITÉ AU SERVICE POSTAL

1. Dépasser le culte obsolète de la présence immobilière

Seule la qualité et l'accessibilité du service rendu au client compte : La Poste est un service public, c'est-à-dire un service rendu au public, et il faut l'envisager comme tel.

La vocation de La Poste est-elle de devenir un monument historique ou un « *lieu de mémoire*¹ » ? L'entreprise peut-elle être délibérément vouée à entretenir une présence symbolique, surtout à l'aube de l'irruption d'une concurrence totale sur l'ensemble de ses métiers ? À l'évidence, non !

Il faut dépasser le culte obsolète de la présence immobilière postale. Qu'attend-t-on de La Poste ? Qu'elle entretienne, à prix d'or, un patrimoine immobilier parfois inadapté à ses missions, progressivement déserté car situé à l'écart des flux humains et commerciaux ou qu'elle rende un service au public, facilement accessible, d'aussi bonne qualité en ville qu'à la campagne ?

Votre rapporteur n'a pas d'hésitation devant un tel choix. Il faut assurer la viabilité à long terme de la présence de La Poste et sortir de l'impasse d'une reproduction des moyens d'hier pour répondre aux besoins d'aujourd'hui et de demain.

L'exceptionnelle couverture territoriale de La Poste, ce maillage fin du territoire, pourrait, s'il était réorienté, modernisé, constituer un atout commercial par sa proximité avec la clientèle. S'il était dynamisé, il serait une force de pénétration et de fidélisation tout à fait extraordinaire.

Or, actuellement, la conception statique, « immobilière » du réseau, et le coût qu'elle entraîne se révèlent pour La Poste un handicap difficile à justifier. D'autant qu'il n'est pas évident, au regard des indicateurs d'activité horaire journalière, que ce réseau qui a vocation à contribuer à la revitalisation des territoires fragiles remplisse aussi efficacement cette mission qu'on pourrait le souhaiter.

¹ Comme le dit le document « *Performance et convergence* ».

Lors des rencontres des présidents de commissions départementales de présence postale territoriale, le sociologue Jean-Marc Benoit avait d'ailleurs une analyse particulièrement intéressante de l'accessibilité. En comptant le strict nombre de points de contacts, il considérait que La Poste était troisième derrière les mairies (36.000) et les églises (30.000). Mais en considérant les plages d'ouverture, il affirmait que les hypermarchés ou les Macdonald étaient, au delà d'une certaine heure, bien plus accessibles que les services publics.

2. Fixer par la loi des normes d'accessibilité au service postal

Selon les termes de l'audition de Francis Mer et Nicole Fontaine sur La Poste devant votre commission et votre groupe d'études, il est nécessaire d'« objectiver » le débat sur le réseau, pour répondre à deux questions : Quels sont les besoins des clients d'aujourd'hui ? Comment adapter et organiser le réseau actuel pour y répondre tout en préservant sa mission d'aménagement du territoire ?

Comme le disait M. Daniel Hoeffel, président de l'Association des maires de France lors de la rencontre des présidents de commission départementale de présence postale territoriale le 5 mars 2003¹ : « *lorsque les usagers parlent de la présence postale, ils tendent souvent à l'apparenter à la présence physique du bureau de poste à proximité de leur domicile. Sans doute les esprits devront-ils s'adapter. La question doit plutôt être posée en termes d'accessibilité de La Poste à un maximum d'usagers, plutôt que de se polariser sur une présence physique qui n'est peut être pas en mesure d'offrir tous les services postaux.* ».

Cette démarche figurait déjà au rang des principales propositions du rapport : « *Sauver La Poste* » de 1997.

Il s'agit de recentrer le réseau sur le client et sur ses besoins, ou encore, pour reprendre une terminologie plus familière au service public français, de remettre l'utilisateur et le service au cœur du service public. Tout en consentant un effort particulier pour certains territoires fragiles.

Comme l'a désormais compris La Poste, cette évolution ne doit et ne peut pas se faire contre les élus. Elle doit au contraire s'appuyer sur eux, sur leur connaissance des réalités locales et leur implication dans le corps social.

¹ Ces propos sont rapportés dans les Actes du colloque, page 28.

Pour ce faire, la première étape est de clarifier les exigences en termes d'accès au service. A l'heure actuelle, paradoxalement, dans la plupart des esprits, ce qui compte, ce n'est pas la façon dont est délivré le service public mais la présence immobilière de La Poste sur le territoire.

Pour sortir de cette logique, votre rapporteur juge plus que jamais utile de définir une norme d'accessibilité au service postal, sur l'ensemble du territoire. Cette norme peut être fixée soit en distance à un bureau de poste, soit en temps d'accès au guichet.

Elle doit bien entendu être fixée **par la loi**, car elle traduit une exigence de service public qu'il appartient au débat parlementaire de fixer. Cette norme reflèterait, en quelque sorte, l'exigence de la Nation en termes d'accessibilité au service, assurerait son universalité et l'égalité des citoyens face à lui.

A l'issue de ce débat national, il appartiendrait à La Poste et aux partenaires locaux de mettre en oeuvre les orientations fixées par la représentation nationale, c'est-à-dire conformer le réseau actuel à ces normes, ce qui entraînerait à la fois une réorganisation des points de contact là où la présence postale outrepassé ces critères, mais également un renforcement de la présence postale là où elle fait aujourd'hui manifestement défaut.

3. Une mutation menée à bien dans les autres pays européens

Cette réflexion a déjà été conduite par la plupart de nos partenaires européens, qui ont défini des critères nationaux et locaux d'accessibilité, c'est-à-dire des normes d'accès destinées à configurer la présence postale sur le territoire à partir des besoins de ses utilisateurs.

D'ailleurs, la directive sur les services postaux communautaires prévoit, dans son article 3 paragraphe 2 : « [...] *les Etats Membres prennent des mesures pour que la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs* ».

Pourtant, cette disposition n'a pas encore été transposée en droit français. Trois pays européens l'ont traduite dans leur droit interne sous une forme quantitative (un critère chiffré d'accessibilité au guichet postal) : l'Allemagne, le Royaume Uni, les Pays-Bas.

Les législations de ces pays proposent des formulations différentes, exprimées de la façon suivante :

– un certain pourcentage de la population d’un territoire ou d’une zone géographique doit être à moins de tant de kilomètres d’un point de contact postal (Royaume-Uni, Allemagne) ;

– au moins un point de contact doit exister dans toute ville de plus de tant de milliers d’habitants (Pays-Bas, Allemagne) ;

– la loi a également pu fixer un nombre minimum de bureaux de poste détenus en propre par l’opérateur postal et un nombre minimum de points de contact totaux (Allemagne).

CRITÈRES D’ACCESSIBILITÉ AU SERVICE POSTAL DÉFINIS PAR PLUSIEURS PAYS EUROPÉENS

PAYS	ROYAUME-UNI	ALLEMAGNE	PAYS-BAS
CRITÈRE D’ACCESSIBILITÉ NATIONAL	95 % de la population à moins de 5 km d’un point de contact postal au plan national	100 % de la population à moins de 2 km d’un point de contact en zone urbaine	100 % de la population à moins de 5 km d’un point de contact en centres résidentiels (habitations contiguës)
CRITÈRE D’ACCESSIBILITÉ LOCAL	95 % de la population à moins de 10 km d’un point de contact pour chacune des 120 zones de code postal	Au moins un point de contact par zone de 2.000 habitants, un bureau pour 80 km ² en zone rurale	Au moins un point de contact pour 50.000 habitants par ville de plus de 50.000 habitants
NOMBRE MINIMAL DE POINTS DE CONTACTS		12.000 points de contact au moins, dont 5.000 en propre	objectif : 2.194 bureaux en 2005 dont 902 ayant la totalité de la gamme
NOMBRE ACTUEL DE POINTS DE CONTACTS	17.500 points de contacts, franchisés à 97 % (seuls 590 bureaux en propre)	14.000 points de contact dont 5.800 en propre	2.200 points de contact

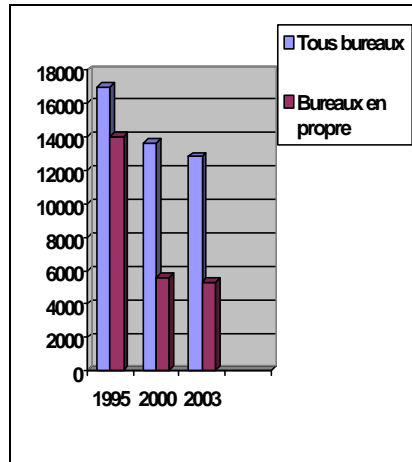
Un très grand nombre de pays européens ont entamé une restructuration quantitative et qualitative de leur réseau postal. Outre nos grands voisins, des pays comme l’Autriche ou encore l’Irlande ont entamé une mutation spectaculaire, une réorientation vers les zones de chalandise, à fort trafic, en contrepartie d’un amaigrissement dans les zones où la présence postale se justifiait moins, avec des solutions parfois innovantes et originales, comme en Irlande, autour d’un concept de franchises avec des commerçants.

Le réseau britannique, par exemple, particulièrement dense (16.900 points de contact commerciaux, pour une moyenne de 3.216 habitants par point de contact postal, soit mieux qu’en France -un bureau pour 3.433 habitants-) est à 97 % un réseau de franchisés, pour les petits comme pour les grands bureaux.

L'exemple allemand est à cet égard le plus frappant car l'Allemagne est un pays de dimension comparable à la France (même si de densité supérieure) mais surtout parce qu'il a eu à faire face à l'adaptation du réseau est-allemand, largement inadapté aux réalités démographiques et économiques, depuis la réunification en 1990.

Impulsée par la définition nationale de normes d'accessibilité (cf ci-dessus), la modernisation du réseau allemand depuis 1995 est marquée par trois grandes caractéristiques :

ÉVOLUTION DU RÉSEAU DE DEUTSCHE POST



- une **contraction globale** du nombre de points de contacts (moins un quart en six ans), liée à la rationalisation du réseau et à la suppression de points de contact en sous-activité ;
- une augmentation importante de la proportion de **points de contacts franchisés** : de 18 % à 58 % en 6 ans ;
- une stratégie d'accroissement des services rendus par le **réseau** : les guichets de DPWN offrent des services de télécommunication et des contrats d'électricité pour compte de tiers. Le groupe allemand souhaite d'ailleurs conforter cette stratégie et proposer des services de changement d'adresse, d'enregistrement pour le compte des mairies, d'immatriculation des véhicules, de paiement des redevances TV....

En 1995, le réseau de la poste allemande équivalait strictement au réseau de poste français. En 2003, il est adapté aux réalités économiques et recentré sur les centres de vie et de commerce.

Votre rapporteur estime -depuis 1997, ce n'est pas nouveau !- qu'il convient de mettre en oeuvre en France, en les adaptant bien sûr à la géographie (et à la densité démographique) particulières de notre pays, des critères d'accessibilité au service postal qui permettent d'entamer la modernisation, l'adaptation, la dynamisation du réseau postal et le renforcement des services qu'il rend au public et aux territoires.

Sans boussole et sans gouvernail, le navire ne peut tenir son cap. La définition des critères d'accessibilité est un repère indispensable pour moderniser le réseau. C'est aussi la condition indispensable à un dialogue serein, dépassionné, objectivé, entre les élus et La Poste.

Cette adaptation se ferait sur la base d'une organisation à trois étages :

- des critères d'accessibilité que La Poste devrait satisfaire en tous points du territoire ;

- des critères de présence renforcée, en zones fragiles, dont le coût serait assumé par l'État au titre de la solidarité nationale et de l'équilibre du territoire ;

- une liberté offerte, pour les collectivités locales qui le souhaiteraient, d'aller plus loin, sous leur propre responsabilité financière.

Tout changement est difficile, surtout dans notre pays si attaché à la préservation de ce qui existe. Celui-ci demandera beaucoup de pédagogie, de la part de La Poste mais aussi des pouvoirs publics, du fait de l'attachement affectif que suscitent dans beaucoup de communes les immeubles postaux. Mais l'immobilisme peut être mortel pour La Poste et les postiers et, surtout, le territoire. **Car si La Poste ne peut pas résister au choc concurrentiel qui va la frapper, elle sera balayée du territoire et le service public postal avec elle. A trop vouloir retenir « La Poste immobilière », on risque de perdre « le service aux territoires » qu'elle assure. Il ne faut pas l'oublier un opérateur postal soumis aux seules exigences de l'efficacité commerciale n'a pas nécessairement besoin d'un réseau propre.** Ainsi la poste canadienne n'est propriétaire d'aucun de ses points de contact avec le public ! Ceux-ci font pour la plupart l'objet de franchises commerciales.

Si on veut que La Poste puisse continuer à irriguer nos territoires, peut-on lui interdire de « ressourcer » son réseau ? Pour votre commission et

vos groupe d'études, passionnément attachés aux exigences d'un aménagement équilibré du territoire, la réponse est clairement : non.

B. L'EXIGENCE NATIONALE À LA CHARGE DE LA POSTE : PAS PLUS DE VINGT MINUTES POUR L'ACCÈS AU SERVICE

1. Distance au bureau de poste ou temps d'accès au service ?

Un critère d'accessibilité au réseau postal serait défini sur le plan national. La Poste serait tenue de satisfaire ce critère, par tous moyens (guichets en propre, agences postales, points poste), sous le label unique « *Bureau de poste* ».

Alors que plusieurs de nos voisins européens ont défini un critère spatial (distance au bureau de poste) d'accessibilité, le plus facile à mettre en œuvre techniquement, votre rapporteur reste persuadé, en 2003 comme en 1997 lors de la rédaction du rapport : « *Sauver La Poste* » ou en 1995 lors du débat sur la loi d'aménagement du territoire, que le critère pertinent est le temps d'accès au service.

Le temps d'accès est le seul critère qui assure une réelle égalité des utilisateurs devant le service public puisqu'il peut être appliqué indifféremment aux zones rurales et aux zones urbaines. A la campagne, les temps de déplacement ou de desserte pourront être supérieurs, mais en ville, les temps d'attente au guichet et l'absence fréquente de lien direct avec le facteur créent des difficultés d'accès au service postal qu'il faut prendre en compte. Seul le critère du temps d'accès au service permet de pondérer des données brutes (la distance au bureau de poste) par des éléments (rapidité des déplacements dans les campagnes, ou au contraire phénomènes de file d'attente aux guichets dans les centres urbains) et difficultés d'accès particulières aux zones de montagne qui influent très directement sur l'accessibilité réelle au service public.

Évidemment, moins « objectif », car fluctuant suivant les heures et les jours de la semaine, suivant la fréquentation des bureaux et les conditions de circulation, ce critère d'accessibilité temporelle sera plus difficile à mettre en œuvre que la simple addition des kilomètres nécessaire à la définition du critère d'accessibilité spatiale. Votre rapporteur reste convaincu que le temps réellement mis pour accéder au service serait, dans l'absolu, le meilleur indicateur de sa proximité, la seule distance au bureau de poste, prise sans connexion, étant un indicateur plus théorique qu'effectif.

Dans ces conditions, notre commission et votre groupe d'études inclinent à penser que :

- la distance est le paramètre le plus facile à cerner techniquement ;
- mais c'est un critère reflétant imparfaitement les difficultés d'accès au service postal (files d'attente, zones de montagne) ;
- par conséquent, la mise en place d'un indicateur complémentaire devrait être envisagée, pour refléter le moins imparfaitement possible le temps d'accès au service. Il s'agirait de pondérer le temps d'accès découlant de la seule distance à l'antenne postale par la prise en compte des difficultés d'accès particulières liées au contexte géographique (zone de montagne) ou aux temps d'attente au guichet en milieu urbain.

Ainsi, seraient retenues **deux clés de répartition spatiale** des antennes postales :

- **la distance** au bureau de poste, à l'instar de ce qui a été institué dans d'autres pays de l'Union européenne ;
- **le temps d'accès** au service qui pourrait amener à **augmenter localement la densité du réseau** pour garantir une effective « égalité postale » des Français sur l'ensemble du territoire.

2. Moyenne nationale ou « filet de sécurité » local ?

Il est clair que le critère d'accessibilité ne saurait être érigé en droit absolu reconnu à chaque personne en tout endroit. Il est bien évident qu'un alpiniste en randonnée ne saurait exiger de pouvoir avoir accès à un guichet postal dans un laps de temps équivalent à celui nécessaire à quelqu'un qui habite dans un centre-ville !

D'ailleurs aujourd'hui, si 84 % des Français fréquentent au moins une fois par an un bureau de poste, cela signifie que 16 % d'entre eux n'y pénètrent jamais. Asseoir les ratios d'accessibilité sur une fourchette oscillant entre 95 % et 90 % de la population paraît donc pertinent.

Mais au-delà du très faible pourcentage (autour de 5 % à 10 % de la population) de cas qu'on peut raisonnablement exclure du critère d'accessibilité, il serait *a contrario* dangereux d'asseoir ce critère sur une seule **moyenne nationale**, auquel cas il y aurait une compensation arithmétique entre des zones très densément maillées et d'autres désertées par la présence postale. Une telle moyenne pourrait cacher des variations extrêmes

parfaitement contraires à l'objectif d'égalité et d'universalité qui sous-tend la mise en place d'un critère d'accessibilité. Rien n'empêcherait que la moyenne nationale soit respectée, alors que des portions entières du territoire ne rempliraient pas le critère d'accessibilité !

Un bon équilibre paraît être :

– un critère temporel **national** : en moyenne au moins tel pourcentage de la population est situé à moins de « x » kilomètres et « y » minutes du guichet postal (file d'attente incluse) ;

– un **filet de sécurité local** : localement, au moins tel pourcentage de la population est à moins de « x' » kilomètres et « y' » minutes du guichet.

Dans le rapport précité de 1997, il était déjà préconisé de mettre en place un critère temporel, sur une base départementale. Le département semble toujours une bonne échelle, pour la mise en place du « filet de sécurité local », en addition à la norme nationale d'accessibilité.

Les critères d'accessibilité pourraient être les suivants :

– **95% de la population en moyenne nationale à moins de 5 kilomètres et 20 minutes du guichet (file d'attente incluse) ;**

– **90 % de la population de chaque département à moins de 5 kilomètres et 20 minutes du guichet (file d'attente incluse).**

Vingt minutes, c'est en effet le temps de parcours moyen de la vie quotidienne, c'est le laps de temps qui sépare, pour la majorité des Français, le domicile du lieu de travail.

Plutôt qu'un tel principe et la déclinaison qui est proposée soient arrêtés par l'Etat au travers du seul contrat de plan passé avec La Poste, il est recommandé qu'ils fassent l'objet d'un **large débat au plan national mais aussi sur le territoire** avant d'être inscrits dans la loi. Au regard de l'enjeu pour La Poste, pour l'Etat et pour les collectivités locales d'une telle norme, elle n'est, en effet, envisageable qu'après explication et compréhension collective des enjeux.

3. Obligation de résultat ou prescription quant aux moyens ?

a) Nécessité d'une loi

Par sa portée symbolique sur le plan de l'équité territoriale, par sa dimension de service public, par sa vocation d'animation économique et spatiale, la fixation des critères d'accessibilité aux guichets postaux relève à l'évidence de **la loi**. Après les nécessaires échanges avec les élus locaux et leurs organisations représentatives, le débat parlementaire permettra seul d'avoir le recul et la sérénité nécessaires à un apaisement des tensions sur un sujet, il faut le rappeler, parfois difficile localement. Ce sujet dépasse aussi, à l'évidence, le cadre du seul dialogue singulier entre La Poste et sa tutelle. Il concerne la Nation. De plus, la loi aura seule l'autorité de s'opposer à certaines pesanteurs locales, à la force des habitudes ancestrales.

Cet avis est partagé par plusieurs organisations syndicales. Dans sa réponse écrite au questionnaire de votre rapporteur, le syndicat FO Com estimait notamment : « *Il est impératif que la loi définisse des critères d'accessibilité au réseau postal, car les indications de la directive sont trop floues.* ». La CFDT jugeait quant à elle : « *Une définition des critères d'accessibilité par la loi serait préférable à une définition dans le prochain contrat de plan.* »

L'objectif ainsi défini, la question se pose de savoir si La Poste devra également être guidée quant au choix des moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif d'accessibilité.

La loi doit-elle aller au-delà des règles générales et indiquer quels modes opératoires il convient de mettre en œuvre pour les atteindre ?

Votre rapporteur estime que la définition des moyens doit se faire de façon pragmatique, au plus proche du terrain, dans le cadre d'orientations fixées par le contrat de plan (ou par un avenant au contrat de plan, compte tenu de la date envisageable pour la promulgation d'une loi fixant les critères d'accessibilité) mais déclinées localement, de façon pragmatique et innovante, en permettant toutes les mises en œuvre locales envisageables.

b) Nécessité d'une compensation résiduelle

La Poste conserverait donc la maîtrise des solutions, dans le cadre résultant des engagements pris envers l'Etat et, à travers eux, envers la collectivité nationale, pour atteindre l'obligation de résultat qui pèserait sur elle. On peut éventuellement envisager de fixer, par le contrat de plan, un « objectif » de nombre de points de contacts jugés nécessaires pour répondre à ces critères, globalement ou à « l'allemande », avec un nombre de points de contact en propre et un nombre total tous statuts confondus.

Votre commission et votre groupe d'études sont conscients qu'assurer cette accessibilité demandera déjà à La Poste d'aller au-delà du strict réseau commercialement rentable. Mais La Poste dispose d'une très forte culture de service public : ce serait pour elle se renier que de ne pas répondre aux exigences du service universel.

Cette nouvelle approche continuerait-elle à entraîner des surcoûts d'entretien de son réseau pour La Poste ? Les évaluations sont difficiles car elles dépendent de nombreux paramètres : maillage résultant de l'application des règles d'accessibilité proposée, mode de gestion des antennes postales (bureaux, agences communales, ...), temps d'ouverture au public (plein temps, mi-temps, ...).

Les travaux de votre rapporteur en ce domaine l'amènent à considérer qu'en retenant des paramètres médians :

① un surcoût résiduel continuera à peser sur La Poste, qui se décomposera en deux sous-ensembles : le premier lié à la présence de bureaux de poste non économiquement rentables mais nécessaires pour remplir les critères d'accessibilité définis ci-dessus et le second -en principe transitoire- du maintien de points de contact au-delà de ces critères ;

② mais, dans ses deux composantes, ce surcoût devrait, à terme, être significativement moindre que celui résultant du maintien de la situation actuelle.

Du fait de cette diminution, **la compensation de ce surcoût** -car, pour votre commission et votre groupe d'études, il est hors de question de continuer à imposer un handicap concurrentiel à La Poste- **pourrait alors trouver une réponse financière supportable, prenant la forme suivante :**

- **la part du surcoût global lié à l'accessibilité au service universel** stricto sensu, qui devrait être précisément évaluée, pourrait-elle être compensée par un **fonds de service universel**, conformément à la directive européenne¹, pour équilibrer les charges liées à l'obligation d'assurer la distribution du courrier en tous points du territoire.

A noter qu'avec l'élargissement des services financiers proposé au chapitre précédent, le nombre de bureaux rentables devrait augmenter, réduisant ainsi mécaniquement le montant de la nécessaire compensation de ces charges.

- **la part du surcoût lié à la présence territoriale de La Poste** au-delà des critères d'accessibilité devrait progressivement se réduire, sous l'effet, d'une part, du « reprofilage » du réseau et, d'autre part, de la participation -garantie (Etat) ou éventuelle (collectivités locales)- d'autres intervenants à la mission d'animation territoriale « pure ».

Cette seconde composante (la plus lourde) du surcoût ne pourrait être compensée que par un **fonds de solidarité territoriale** (puisqu'elle ne relève pas du service universel postal). Celui-ci pourrait être alimenté :

– d’une part, par le reversement progressif de la masse financière constituée par l’abattement de taxe professionnelle qui serait maintenue, en francs constants, à son niveau de 2003 même quand un plus grand nombre de bureaux seront devenus rentables ;

– d’autre part, par une partie de la **taxe sur les salaires** à laquelle est actuellement soumise La Poste, puis par une **fraction de la TVA** sur les prestations postales lorsque ces dernières seront assujetties à cette taxe en application des orientations fixées au niveau communautaire.

En toute logique, avec le « reprofilage » du réseau, à un moment (qu’il faut souhaiter voir survenir avant la fin 2006) et les premiers effets sensibles de la deuxième vague d’ouverture à la concurrence, ces ressources devraient être supérieures aux besoins.

Aussi, votre commission et son groupe d’études demandent -et c’est une demande forte- que cette marge de manœuvre financière soit, à compter de ce moment « charnière », affectée à un effort particulier en faveur de l’animation postale des zones rurales ou urbaines en grande déshérence.

Pour pratiquer depuis des années, notamment en tant que rapporteur des projets de loi successifs, les problématiques d’aménagement du territoire, votre rapporteur juge, en effet, qu’il sera indispensable, au-delà des critères d’accessibilité qui s’appliqueront en tous points du territoire, d’établir une **discrimination positive pour un certain nombre de cantons ruraux particulièrement fragiles** touchés notamment par la désertification rurale, le déclin économique, les handicaps en termes d’infrastructures et de desserte par exemple, **mais aussi de quartiers urbains en difficultés.**

¹ Cf. annexe n° 2.

C. LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT : UNE PRÉSENCE RENFORCÉE DANS LES ZONES LES PLUS FRAGILES

1. Une action spécifique nécessaire pour les territoires les plus fragiles

Votre rapporteur juge nécessaire la mise en place d'un **soutien particulier** pour les zones très fragiles pour lesquelles les critères d'accessibilité nationaux seront insuffisants.

Le droit français l'admet désormais : l'égalité, l'équité, ne résultent pas toujours de traitements uniformes mais au contraire d'un effort particulier pour les lieux qui souffrent le plus : campagnes en voie de désertification ou quartiers urbains en dérive.

2. Une action qui doit être portée par l'État

Par ses dimensions d'aménagement du territoire et de solidarité urbaine, également par le choix politique qu'elle implique pour la détermination des zones à aider prioritairement, cette politique de discrimination positive doit être portée par l'Etat.

Dans un contexte désormais totalement concurrentiel, la charge financière du volet strictement « aménagement du territoire » de la présence postale ne peut continuer à être supportée par La Poste, sauf - répétons-le, tant cela est important- à se résigner à la cantonner à un rôle marginal sur le marché postal européen de demain. L'État devra donc prendre ses responsabilités et, cela a déjà été expliqué, la directive postale ne permet pas d'intégrer le coût des missions territoriales dans l'assiette des charges du service universel. De ce fait, les obligations d'aménagement du territoire, qui auront à être imposées à La Poste par l'Etat, ne pourront pas être équilibrées soit par des droits exclusifs (services réservés), soit par des versements du fonds de compensation, alimenté par l'ensemble des opérateurs postaux du service universel.

C'est pourquoi votre Commission des Affaires économiques et son groupe d'études sur « Poste et Télécommunications » proposent que l'Etat mobilise en faveur des territoires les plus fragiles une masse financière, sous la forme d'un « **fonds de solidarité territoriale** » destiné à maintenir la présence postale là où l'aménagement du territoire l'exige, sans pour autant altérer la compétitivité de La Poste.

Au-delà des critères d'accessibilité définis précédemment, La Poste serait financièrement déchargée de la mission d'animation territoriale pure que la collectivité déciderait de maintenir. Il apparaît donc politiquement nécessaire, pour l'aménagement du territoire, que les sommes (abattement taxe professionnelle et part de la fiscalité propre à La Poste) mobilisés pour le fonds de solidarité territoriale soient, au moment où ils dépasseront les besoins généraux, reconvertis **en fonds spécifique d'intervention pour les territoires fragiles**. Ceux-ci seront tous ceux pour lesquels l'Etat et les collectivités locales estiment que la présence postale est suffisamment vitale et structurante pour aller au-delà des critères d'accessibilité nationaux.

Ce soutien particulier à la présence postale pourrait s'appliquer, par exemple, dans les zones de revitalisation rurale, ou dans les cantons n'entrant pas dans cette catégorie mais connaissant une perte très substantielle de population ou d'activité.

D. LA LIBERTÉ DES COLLECTIVITÉS LOCALES : POUVOIR ALLER AU-DELÀ

1. Des espaces de liberté à ouvrir par la loi

La loi ouvrirait parallèlement la liberté, pour les élus locaux qui le souhaitent, de fixer, sur les territoires où ils ont autorité, des normes plus ambitieuses que celles définies par le législateur pour la présence postale.

La liberté ouverte par le droit à l'expérimentation découlant de la récente réforme constitutionnelle sur la décentralisation doit permettre d'envisager toutes sortes de déclinaisons locales pour la mise en œuvre de ce principe. Echelon régional, départemental, pays, intercommunalités, communes : toutes les solutions doivent pouvoir être mises en œuvre en fonction des réalités locales, du niveau pertinent de péréquation territoriale et compte tenu des caractéristiques des zones concernées.

Votre rapporteur estime en effet **qu'aucun mode d'organisation ne doit, a priori, être écarté** : au-delà des obligations de couverture découlant du service universel postal (normes d'accessibilité) et de l'action spécifique pour les quartiers urbains sensibles et les zones rurales en déclin, la question de la présence postale devra être posée localement, sur le terrain, de façon pragmatique. Soit dans les volets territoriaux des contrats de plan Etat-Régions lorsque des régions le souhaiteront ; soit dans le cadre des intercommunalités

qui se sont développées ; soit dans le cadre d'une structuration autour de l'échelon départemental ; ou encore au niveau d'un pays ou à l'échelon communal...

Toutes les déclinaisons locales doivent être possibles. Dans certains cas, la Région sera l'échelon pertinent, permettant une péréquation entre les différents territoires qui sont souvent dans des situations très contrastées. Dans d'autres, le département, échelon de la proximité, sera à même de porter une réflexion sur la cartographie de la présence postale dans le département. Parfois l'intercommunalité, ou la commune, sera la mieux à même de mener à bien cette discussion.

2. Une responsabilité assumée par les collectivités locales

Lorsque les collectivités locales voudront aller au-delà des critères de présence postale définis au titre de l'accessibilité au service universel, de l'aménagement du territoire et de la politique de la ville, alors -en toute logique- il conviendrait qu'elles se dotent des moyens d'en supporter les conséquences financières.

Il va sans dire que dans ce contexte, elles devront avoir «*voix au chapitre*» sur les modalités d'organisation de cette présence postale supplémentaire, en accord et en négociation avec La Poste. En particulier, il semble naturel de permettre que d'éventuels guichets postaux supportés financièrement par les collectivités locales puissent être utilisés pour la prestation d'autres services publics locaux, par exemple. La gamme de prestations offertes dans ces points de contact devra également être adaptée. Dès la discussion législative achevée, une négociation globale entre les associations d'élus et La Poste doit pouvoir s'engager pour fixer les grandes orientations de ces partenariats à décliner localement.

Si les collectivités locales s'engagent massivement en faveur du réseau postal immobilier, le recentrage préconisé pourrait même n'avoir qu'un effet limité et maîtrisé sur le maillage existant. C'est d'ailleurs le vœu de votre rapporteur tout comme celui de votre commission et de son groupe d'études, dont l'objectif premier est de sauver l'entreprise La Poste et la rapprocher des citoyens sans qu'elle ait à sacrifier son réseau ni à succomber sous sa charge.

Cet objectif serait d'autant plus atteignable que l'on saurait également mobiliser en sa faveur les forces économiques présentes dans les zones défavorisées.

III. LES LEVIERS DU CHANGEMENT

A. LA CLÉ DE LA RÉUSSITE : IMPLIQUER ET RESPONSABILISER LES ÉLUS

1. Institutionnaliser le dialogue élus / poste

La Poste a récemment entamé une **sensibilisation sans précédent des élus sur les problématiques postales**. Peu familière jusqu'alors de ce type de démarche, elle a vraiment joué le jeu du dialogue, par l'intermédiaire de ses directeurs dans les départements. Ce travail d'information, d'écoute, d'échanges sur le terrain doit être relevé.

Il portera sans doute rapidement des fruits tant il est vrai qu'une évolution du réseau de La Poste ne peut se faire sans ou contre les élus.

Mais il faut aller plus loin et trouver les moyens d'une **généralisation** de ce type de contacts, de leur **institutionnalisation**.

Parmi les voies à explorer, votre rapporteur propose de confier systématiquement aux présidents de Conseil généraux la présidence des commissions départementales de présence postale territoriale.

Parallèlement ces structures pourraient être encore confortées par une mobilisation accrue des associations d'élus, des élus locaux, des services de La Poste et des services de l'Etat dans les départements.

Comme le suggère le syndicat FO Com, à qui votre rapporteur avait, comme aux autres organisations représentatives des postiers, adressé un questionnaire écrit, la composition de ces commissions devrait sans doute être revue pour **y intégrer la dimension intercommunale**.

D'autres solutions restent à inventer, comme la multiplication des lieux d'échange, aux niveaux départemental et national, entre poste et élus.

Il convient en tout état de cause de mettre fin à la confusion actuelle des responsabilités où les élus se sentent parfois pris en otages par La Poste qui exerce, à leur sens, ce qu'ils ressentent comme un « chantage à la fermeture » des bureaux de poste manifestement non rentables, afin de les transformer en agences postales communales. La Poste se sent, quant à elle, prisonnière de charges d'aménagement du territoire non compensées et aux contours mal définis, puisque ne reposant sur aucun texte, aucune obligation légale, et ne répondant à aucun critère précis.

La contribution écrite du syndicat CFDT a très bien posé le problème : « *En aucun cas, la définition de critères d'accessibilité au réseau postal ne peut constituer l'opportunité pour l'Etat-proprétaire de se décharger de sa responsabilité en terme d'aménagement du territoire. (...) Si la CFDT considère nécessaire d'adapter le réseau aux besoins évolutifs des usagers/clients et aux évolutions démographiques, cela doit se faire dans la transparence la plus totale sur des bases partagées par l'ensemble des acteurs.* »

2. Établir la cartographie des besoins par territoires pertinents

Ces commissions de présence postale territoriale pourraient être chargées de la définition, avec La Poste qui y siège, de la nouvelle **cartographie de la présence postale**, conformément aux responsabilités précédemment définies :

- à La Poste de proposer les implantations nécessaires pour assurer l'accessibilité au service universel définie ci-dessus ;
- à l'Etat d'assurer la présence renforcée du type « politique de la ville » et « aménagement du territoire » ;
- aux élus de mobiliser les financements pour aller, le cas échéant, au-delà de ces critères s'ils le souhaitent.

L'idée serait d'établir un véritable **schéma d'offre de services postaux** sur un territoire pertinent : l'intercommunalité, le pays, le canton, voire le département. Il est en effet indispensable que les nouvelles structurations spatiales que sont les intercommunalités et les pays, espaces de projets, qui semblent des territoires pertinents pour un tel exercice de planification des besoins en services publics soient pris en compte au premier chef au sein de ces commissions. L'espace départemental apparaît quant à lui comme celui de la proximité, tout en permettant, par sa taille, une certaine mutualisation et une certaine péréquation.

B. LA VOIE À SUIVRE : INVENTER DE NOUVELLES FORMES DE PRÉSENCE POSTALE

Même si le « **Bureau de poste** » doit être, pour le client, une enseigne clairement identifiable, la marque générique regroupant l'ensemble des types d'implantations postales, votre rapporteur est convaincu qu'il faut diversifier les formes d'organisation pour mieux répondre à la demande des clients. Au-delà d'une signalétique unifiée, l'organisation doit être diversifiée, pour répondre au plus près aux besoins des clients.

C'est en innovant qu'on pourra sortir de l'équation impossible : offrir plus de services, plus proches, à meilleur coût. En 1997, le rapport : « *Sauver La Poste* » préconisait déjà une palette de solutions, parmi lesquelles les guichets postaux mobiles, le développement des services du type « allo facteur ».

Aujourd'hui encore, il faut innover pour surmonter la difficulté.

1. Expérimenter les établissements « multi-sites »

Lors d'une rencontre avec des postiers à Lille, votre rapporteur a été frappé par le manque de souplesse inhérent à l'organisation actuelle des bureaux en établissements autonomes : une postière soulignait le « gâchis » lié à l'impossibilité de demander un renfort ponctuel dans un établissement postal pourtant voisin !

Le **concept d'établissement « multi-sites »** -un établissement éclaté entre plusieurs implantations ou un établissement centre entouré d'une galaxie d'établissements satellites, mais gérés comme un seul et même bureau- permettrait sans doute de mettre fin à ce genre de rigidités et de s'adapter à la demande, fluctuante, des clients, en fonction des heures de la journée ou des jours de la semaine. Il serait sans doute peut être particulièrement adapté à certaines configurations territoriales (intercommunalités telles les communautés de communes?).

Votre rapporteur estime que La Poste doit sans tarder expérimenter la mise en place de ce type d'établissements « décroissés ».

Il faut enclencher dans le réseau une révolution « service » et mettre en place une organisation qui permette d'amplifier les contacts commerciaux avec les clients, particuliers et entreprises, d'améliorer les conditions d'accueil, d'adaptation des horaires d'ouverture aux besoins des clients .

2. Généraliser les « points poste »

Depuis près de cinq ans, votre rapporteur estime que l'une des voies d'avenir pour la présence postale notamment en milieu rural est le **développement de franchises avec les commerces mais aussi, par exemple, des professions indépendantes telles que les agents généraux d'assurance**. Les réseaux allemands, ou britannique, par exemple, ont été transformés ces dernières années grâce à un repositionnement, via les franchises, sur les zones de chalandise. La poste irlandaise a également conquis des positions dans certains sites touristiques qu'elle n'avait jamais eues auparavant, grâce à un partenariat avec les commerçants.

a) Une réponse à la déchirure du tissu commercial en milieu rural

Les élus locaux de certaines zones rurales le savent bien : il est parfois difficile de conserver la supérette du village, pourtant essentielle à l'animation locale, et quasi impossible de maintenir le bureau de poste ou l'agence postale compte tenu du faible trafic. Instaurer un système de franchises postales dans ces petits commerces peut être le moyen de préserver et l'une et l'autre de ces deux activités.

La discussion récente au Sénat de la proposition de loi de notre collègue Gérard Le Cam sur la préservation des services de proximité en zone rurale¹ a récemment montré les ravages causés dans notre pays par la déchirure du tissu commercial en milieu rural.

Le rapport établi par Gérard Le Cam au nom de la commission des Affaires économiques sur cette proposition de loi dresse **un bilan édifiant** : en trente ans, le petit commerce français a subi un bouleversement considérable résultant pour l'essentiel des modifications des comportements des consommateurs induits par le développement de la grande distribution. Alors qu'en 1966, les petites entreprises commerciales (définies par l'INSEE comme employant au plus deux salariés) constituaient 86 % du parc du commerce de détail, représentaient 59 % de l'emploi total et réalisaient plus de la moitié du chiffre d'affaires, leur poids selon ces trois critères ne s'établissait plus, en 1998, qu'à hauteur de, respectivement, 74 %, 24 % et 13 %.

Sur la période, le nombre des petites entreprises du commerce a ainsi très fortement diminué, en particulier dans le domaine alimentaire, qui constitue le premier secteur du commerce de proximité. Les chiffres sont édifiants : entre 1966 et 1998, on compte, en trente ans, une diminution de 44 % du nombre des boulangeries, de 70 % des boucheries, de 55 % des poissonneries, de 84 % des épiceries, de 76 % des fromageries !

Dans le même temps s'est développée la grande distribution : alors qu'ils n'étaient qu'une centaine au début des années soixante, il existait 8.000 supermarchés et 1.100 hypermarchés en 1998, qui commercialisaient alors 62 % (en valeur) des produits

¹ Proposition n° 129, Sénat, 2002-2003

alimentaires, contre seulement 13 % en 1970. L'accroissement du nombre des enseignes a été particulièrement important dans les zones rurales ces vingt dernières années : seuls 25 % des pôles de service ruraux disposaient d'un supermarché en 1980, tandis qu'ils étaient 60 % en 1998.

En 1980, 76 % des communes disposaient d'au moins un petit commerce, qu'il s'agisse d'un tabac (70 %), d'une épicerie ou d'une supérette (58 %), d'une boulangerie (42 %), d'une boucherie (39 %) ou encore d'un point de distribution de carburant (44 %).

Aujourd'hui, près d'une commune sur deux (18.000 communes sur le territoire) se trouve sans aucun commerce de proximité.

Or il ne fait pas de doute que la perte de substance commerciale d'une partie significative de l'espace rural français a des conséquences qui vont bien au-delà du seul secteur économique. Comme l'indiquait M. Gérard Le Cam : *« Elle induit un effet d'entraînement, cumulatif, qui rejaillit sur l'ensemble de la vie rurale. »*

b) Le point poste : un jeu « gagnant / gagnant / gagnant / gagnant » pour La Poste, les élus, les clients, les commerçants

Dans le cadre de la réorganisation d'un certain nombre d'agences postales, La Poste a mené, en 2002 et 2003, une expérimentation extrêmement prometteuse : celle de **la mise en place des « points poste »**. D'après les personnes entendues par votre rapporteur, cette expérimentation s'est étendue à 10 départements pilotes constitués en majorité de communes rurales ayant un fort surdimensionnement du réseau postal.

Le « *point poste* » est un partenariat conclu avec un commerçant, sous la forme d'une convention de mandat. Le commerçant est rémunéré par un fixe forfaitaire mensuel et une commission, en pourcentage des ventes de produits postaux. Dans les endroits où la fermeture d'un guichet postal apparaît inévitable et où une plus grande amplitude des horaires d'ouverture permettrait de capter une nouvelle clientèle, le point poste permet :

– de proposer **aux élus** une alternative à la création d'une agence postale communale, à laquelle les collectivités locales doivent affecter des locaux et des personnels (en contrepartie d'une indemnisation par La Poste) ;

– pour les clients, de **maintenir l'offre postale**, dans un commerce, ce qui permet des horaires d'ouverture plus larges ;

– pour La Poste, de **limiter les coûts** afférents à cette présence postale par rapport à la situation existante ;

– pour le commerçant, d'accroître son attractivité et ses revenus.

La formule du « point-poste » semble, au sein du monde rural, extrêmement intéressante pour l'ensemble des parties intéressées : pour La Poste, comme pour les collectivités locales et les clients. Cette option constitue même l'une des rares solutions disponibles pour maintenir des petits commerces en zone rurale, voire pour favoriser leur retour dans certains cas.

Mais elle ne doit pas être limitée au monde rural : pourquoi ne pas imaginer que des « points poste » soient ouverts dans les stations de RER en région parisienne, ou au sein des principales galeries commerciales ?

La convention de mandat avec un commerçant, expérimentée en 2002 et 2003, vise ainsi à proposer sur les trois métiers de La Poste (Courrier, Colis et Services Financiers) **des prestations simples et pratiques, proposées au même tarif que dans les autres établissements et permettant notamment une accessibilité, souvent sept jours sur sept, à l'offre de service universel.**

Sa mise en place chez un commerçant peut conforter ou justifier une activité commerciale, et ainsi contribuer au développement local sans charge pour la commune. Le « point poste » offre en effet la possibilité pour une personne déjà mobilisée -le commerçant- de développer son offre de produits et services, de créer un afflux supplémentaire de clients pour son activité d'origine et de pérenniser ainsi un peu plus son activité principale. Les commerçants bénéficient d'une responsabilité clairement limitée et d'une rémunération prévisible car largement basée sur un fixe mensuel, complété par une commission sur les opérations (différenciée suivant qu'il s'agit de courrier, de colis ou de services financiers).

Certaines organisations syndicales hostiles à cette expérimentation ont mis en avant les problèmes de confidentialité ou de sécurité que pourraient poser une telle expérimentation.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, aucun incident de cette nature n'a pour l'instant été relevé et les expériences étrangères notamment allemande ne révèlent que des réussites. Précisons que La Poste fournit à la demande, les installations matérielles (et en particulier le mobilier) nécessaire à la prestation des différents services (financiers notamment).

Cette offre a été perçue très favorablement par la clientèle, qui apprécie en particulier l'élargissement des amplitudes d'horaires d'ouverture.

Pour les élus, la solution « *point poste* » est un élément complémentaire particulièrement rassurant. Placés entre les deux impératifs contradictoires des contraintes économiques de La Poste et de la satisfaction des administrés, les élus gardent, avec le point poste, l'initiative du choix de la présence postale dans leur commune. Il rencontre leur choix de conserver et revitaliser le tissu économique et commercial local.

Votre rapporteur propose une extension de cette démarche, dans les zones rurales peu peuplées mais également sur tout le territoire dès qu'un besoin d'accès au service postal existe et n'est pas satisfait.

La gamme de services proposée, unifiée sur l'ensemble des « points poste », couvrirait l'ensemble de l'assiette du service universel postal : courrier (timbres, prêts à poster, dépôt des objets y compris recommandés, retrait des instances) ; colis (principaux produits « coliposte ») ; services financiers (retraits de 100 à 200 €, opérations simples sur livret A et CCP -acceptation du dépôt de chèques et d'espèces...-).

La prise de rendez-vous à domicile avec un facteur (ou un conseiller financier) situé dans le bureau de poste de plein exercice le plus proche pourrait compléter la gamme de prestations offertes dans les « points poste » (services financiers, envois à valeur déclarée....)

Votre rapporteur chiffre à plusieurs milliers le nombre de fermetures de points d'accès au service postal qui pourraient ainsi être évitées. Surtout, il estime à environ un millier le nombre de communes¹ ne disposant actuellement d'aucune présence postale qui pourraient bénéficier d'une implantation nouvelle sur la base de la généralisation des « points poste ».

Pour conclure sur la question, sensible, de l'évolution du réseau, votre commission et son groupe d'études estiment que la modernisation est un impératif qui a été trop longtemps différé. Faute de se recentrer sur les lieux de vie et les flux économiques, La Poste pourrait, demain, ne plus avoir le dynamisme suffisant et disparaître totalement du territoire.

Il convient donc de ne laisser peser sur elle que les charges de réseau économiquement nécessaires à son activité, de clarifier le rôle de l'Etat en responsabilisant ce dernier dans le maintien du volet territorial des missions postales et d'ouvrir à tous les partenaires naturels ou potentiels (collectivités locales, entreprises...) de notre opérateur les marges de liberté leur permettant de contribuer à cette action d'intérêt collectif.

¹ *N'oublions pas qu'aujourd'hui seules 12.000 communes sur 36.000, soit un tiers, bénéficient d'une antenne postale.*

CHAPITRE IV

L'AIDE À LA PRESSE : UNE POMME DE DISCORDE

La Poste a hérité de la période révolutionnaire la mission, confirmée et confortée par la suite, notamment à la Libération, d'aider le transport de la presse, mission qui se traduit de nos jours par l'existence de tarifs préférentiels.

Cette aide, dans la palette nombreuse des aides directes et indirectes à la presse écrite, présentée par la presse comme essentielle pour l'équilibre de certains éditeurs, est assurée dans des conditions de mise en œuvre souvent jugées insatisfaisantes, et ce par toutes les parties.

Par La Poste, qui estime que les coûts restants à sa charge, dans un univers désormais totalement concurrentiel, sont trop lourds. Par la presse, qui a subi, ces dernières années, des hausses tarifaires pour son transport postal et qui juge souvent la qualité de la distribution insuffisante. Par l'Etat, qui verse chaque année à ce titre une subvention qui pèse sur les finances publiques.

Cette question fait actuellement l'objet d'une mission confiée par le Gouvernement à M. Henri Paul, mission dont le terme n'est pas encore échu.

Pour avoir rencontré des représentants de l'ensemble des parties prenantes, votre rapporteur a pu constater que tant La Poste que les éditeurs de presse étaient pleinement disposés à contribuer pleinement aux expérimentations et discussions se déroulant dans le cadre de cette mission.

Aussi, de même qu'il serait logique que ce sujet soit plus évoqué que définitivement traité, dans l'ensemble de ses détails, dans le contrat de plan, est-il apparu préférable à votre rapporteur de ne pas formuler d'options définitives dans le présent rapport, afin de laisser le travail engagé dans le cadre de la mission aller à son terme.

Sans préjuger des conclusions qui pourraient être rendues, le présent rapport se contentera donc d'une part de dresser un bref bilan de l'état actuel des relations entre la presse et La Poste et d'autre part de dessiner de grandes orientations pour guider l'action des pouvoirs publics en ce domaine.

I. UNE PARTICIPATION CÔUTEUSE À L'EXPRESSION DES OPINIONS

A. L'AIDE À LA PRESSE : UNE COMPOSANTE DU SERVICE PUBLIC

1. Une mission de service public

Né à la Révolution, le principe d'une aide au transport postal de la presse fut adopté afin de mieux éclairer le citoyen et de faire vivre le débat politique. Les propos tenus par Boissy d'Anglas¹ à la tribune du Parlement en 1796 sont à cet égard éclairants : «*La Révolution française est (...) née du progrès et du développement des lumières accélérés par l'imprimerie. (...) La circulation des lumières est maintenant aussi nécessaire parmi nous que la circulation de l'air ...*».

Le principe de cette aide, répondant à l'exigence de la libre communication des idées et des opinions énoncée à l'article 11 de la Déclaration de droits de l'homme et du citoyen, a été consacré par la loi du 4 thermidor an IV. Aujourd'hui, le cahier des charges de La Poste (décret n° 2001-122 du 8 février 2001, article 3) dispose que « Le service public des envois postaux comprend (...) le service universel postal et, dans ce cadre, les services d'acheminement et de distribution de la presse (...) ».

Il s'agissait, quand l'aide fut instituée, de soutenir la presse d'opinion. Cet objectif garde toute sa pertinence dans le monde actuel. Qui aujourd'hui ne considérerait pas, dans notre pays où nombre d'entreprises de presse ont des difficultés financières, un tel soutien comme utile à l'expression démocratique ?

Le tableau ci-après détaille les tarifs préférentiels dont bénéficient les éditeurs pour la diffusion par voie postale de leurs publications, par rapport au prix « normal » du timbre (0,46 puis 0,50 € pour le tarif de base) :

TABLEAU DES TARIFS DE PRESSE

Type de presse	Poids	Barèmes en euros
Presse urgente	50-250 g	0,174 – 0,336
	[250 g – 1 kg]	[0,336 – 0,813]
Presse non urgente	50-250 g	0,164 – 0,286
	[250 g – 1 kg]	[0,286 – 0,743]

¹ Déjà cités dans le précédent rapport : « Sauver La Poste » de 1997.

2. Une vocation assumée par La Poste

a) Deux milliards d'objets de presse distribués chaque année

La Poste et les postiers sont eux-mêmes attachés au transport de la presse. Aucune des personnes entendues par votre rapporteur n'a d'ailleurs envisagé la disparition de cette relation séculaire, non plus que la banalisation totale des relations entre la presse et La Poste.

Cette mission de circulation des idées et des opinions fait en effet partie intégrante de l'identité postale. Comment imaginer, dans notre pays, que La Poste soit totalement absente de la diffusion de la presse ?

Dans beaucoup de pays d'Europe du nord (Allemagne, Danemark, Pays-bas, Suède, Royaume Uni) la diffusion des quotidiens se fait principalement par abonnement (et non par vente au numéro comme dans d'autres pays d'Europe du sud) et la distribution de la presse est essentiellement effectuée par portage, par des filiales de distribution des groupes de presse.

Au contraire, en France, les systèmes de portage des journaux à domicile -alternative, avec l'achat en kiosque ou en magasin, à la distribution postale- sont relativement moins répandus. Au total, c'est environ 30 % de la presse¹ qui est diffusée par voie postale. La presse représente, en termes de nombre d'objets, 8 % du trafic postal total. D'après des informations -divergentes selon les sources- recueillies par votre rapporteur, la presse représenterait entre 20 et 30 % du volume total du courrier.

La Poste distribue près de 2 milliards d'exemplaires de presse chaque année (1.950 millions d'exemplaires) soit 500 millions d'exemplaires de quotidiens et assimilés, 1,2 milliard d'exemplaires de magazines et 250 millions de publications diverses et de « fac similés ».

La Poste est donc, avec le réseau des messageries, une des voies les plus importantes de diffusion de la presse. Certaines familles de presse, comme la presse spécialisée, vendue principalement par abonnement, sont diffusées à près de 90 % par voie postale.

Les tarifs de presse -unitaires quels que soient les zones concernées- de La Poste assurent d'ailleurs une très forte péréquation entre la distribution de la presse en zones urbaines et en zones rurales, cette dernière entraînant des coûts nettement plus élevés.

¹ Source : Secrétariat d'État à l'industrie

b) Une proportion de titres portés plus faible que dans le reste de l'Europe

Malgré l'instauration, en France, d'une aide au portage, conçue comme un soutien financier indirect à la presse, le nombre d'exemplaires de presse portés demeure relativement limité.

L' AIDE AU PORTAGE DE LA PRESSE

Un fonds d'aide au portage, régi par le décret n° 98-1009 du 6 novembre 1998 et abondé par l'Etat est réservé aux journaux d'information politique et générale, de langue française, paraissant au moins 250 fois par an et imprimés sur papier journal. 25 % de la dotation sont calculés sur la base du nombre d'exemplaires portés, et les 75 % autres sur celle de la progression sur les deux années antérieures à l'année d'attribution de l'aide.

La situation du secteur de la presse écrite au regard du portage est toutefois très contrastée. La diffusion par portage connaît en effet de fortes disparités selon les familles de presse et les zones géographiques. Alors que dans l'Est, notamment en Alsace, et le Nord de la France, zones à forte densité de population, ce mode de diffusion est bien implanté, voire très majoritaire, il demeure encore marginal sur le reste du territoire et peu développé pour la presse quotidienne nationale. Hors presse gratuite, 15,6 % seulement des exemplaires diffusés sont portés, parmi lesquels les quotidiens comptent pour 97 %.

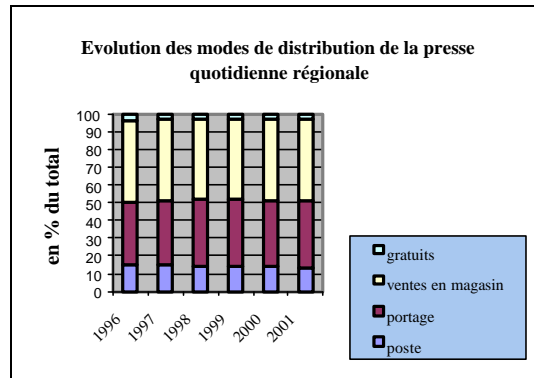
PROPORTION DU PORTAGE EN 2000

En %	Information générale et politique nationale	Information générale et politique locale	Presse spécialisée grand public	Ensemble
Part du portage dans la diffusion annuelle	7,5	32,2	1,4	15,6
Part du portage dans la diffusion annuelle des quotidiens	9,6	34,1	0,1	26,2

Source : Direction du développement des médias, ministère de la communication, chiffres cités dans le rapport sur les crédits de la communication dans le projet de loi de finances pour 2003 de M. Patrice Martin-Lalande, député.

Le **taux d'ensemble de 15,6 %** recouvre en réalité des disparités très fortes selon les types de presse : certaines familles de presse comme les quotidiens régionaux sont en effet très majoritairement portés.

Le graphique ci-contre montre, au-delà de la vente au numéro en kiosque, **que le taux de portage de la presse quotidienne régionale** est dans l'ensemble bien plus élevé que le taux de leurs exemplaires postés. La plupart des quotidiens régionaux sont quasi totalement (les Dernières nouvelles d'Alsace par exemple) ou majoritairement (Ouest France par exemple) portés :



Source : Syndicat de la presse

quotidienne régionale

Mais les systèmes de distribution par portage, souvent développés à une échelle locale, ne semblent pas pour l'instant réellement adaptés à la diffusion d'autres types de journaux et magazines à dimension nationale.

Toutefois, d'après des informations recueillies par votre rapporteur, certains éditeurs de presse spécialisée réfléchissent actuellement au développement du portage dans certaines zones géographiques (les plus denses), non seulement pour des motifs économiques, dans l'éventualité d'une hausse des grilles tarifaires de La Poste, mais également pour répondre à la demande de qualité de service des éditeurs et des lecteurs. La Fédération nationale de la presse spécialisée, par exemple, qui regroupe 1.500 publications, estime, dans un document remis à votre rapporteur, que : « *Le portage pourrait cependant connaître un développement inattendu. (...) Ce mode de distribution peut également être mis en oeuvre pour répondre à la demande de qualité de service attendu par les éditeurs et leurs abonnés, même lorsque son coût n'est pas compétitif par rapport au tarif postal.* »

B. UNE MISSION DONT L'ÉQUILIBRE ÉCONOMIQUE N'A ÉTÉ QUE PARTIELLEMENT REDRESSÉ

1. Un déséquilibre hérité du temps du monopole sur le courrier

Les « tarifs de presse » de La Poste sont accessibles aux éditeurs sur autorisation de la Commission paritaire des publications et des agences de presse (CPPAP), qui instruit les demandes d'agrément. Créée par décret du 25 mars 1950, la CPPAP, placée sous la présidence d'un membre du Conseil d'État, est composée, en nombre égal, de membres de l'administration et de professionnels. Elle émet un avis sur les demandes d'inscription sur la liste des périodiques admis au bénéfice du régime tarifaire préférentiel. Bien que consultatif, -la décision finale d'inscription relève du ministre chargé du budget et du ministre chargé des postes-, cet avis est suivi dans l'immense majorité des cas.

Un nombre très élevé de publications a obtenu l'agrément de la commission, ce qui s'explique notamment par le fait que la commission a interprété de façon souple les critères d'admission au régime postal préférentiel. Des revues de jeux, de mots croisés, de cuisine ou de tricot ont ainsi été autorisées à bénéficier de l'aide postale. Les périodiques d'information générale et politique en sont venus à ne plus représenter qu'une minorité des journaux inscrits.

Certaines personnes interrogées par votre rapporteur, au sein même des éditeurs de presse, ont remis en cause la légitimité d'une aide accordée si largement par l'Etat. Sans vouloir fustiger ou pointer du doigt telle ou telle publication, un certain nombre de publications ont été citées qui n'ont pas grand chose à voir avec la circulation des idées et des opinions.

Il faut dire que, comme l'ont fait remarquer à votre rapporteur des personnes auditionnées sur ce sujet, du côté des éditeurs de presse, un refus d'agrément serait bien souvent interprété comme une « censure » qu'il n'est pourtant évidemment pas.

2. Un rééquilibrage inachevé

a) La mise en œuvre des accords « Laurent »

Au fil du temps, le déséquilibre entre les charges du transport de la presse par La Poste et le produit des tarifs préférentiels appliqués à cette dernière s'est accentué de telle sorte qu'il a nécessité, en 1979, un examen d'ensemble du problème, qui a abouti à la conclusion des premiers accords entre la profession, La Poste et les pouvoirs publics, qualifiés « *d'accords Laurent*¹ ».

Pour simplifier, ces accords tripartites répartissaient le déficit lié à la distribution postale de la presse en « trois tiers » : la contribution des entreprises de presse était fixée à 33 %. Le solde devait se répartir à raison de 37 % pour le budget général de l'Etat et de 30 % pour le budget annexe des Postes télégraphes et télécommunications (PTT).

Comme le relevait le rapport public de la Cour des Comptes en 1993, les entreprises de presse ont globalement tenu les engagements résultant de ces accords, en dépit d'un certain retard, qui a entraîné une perte de recettes pour le budget annexe. En revanche, l'Etat n'a pas tenu les siens et le budget général n'a pas assuré la couverture des dépenses dans les proportions envisagées. De 1986 à 1990, aucun versement n'était même enregistré ! C'est donc La Poste qui a assuré les charges restantes du transport de la presse.

Relevant que l'obligation d'acheminer la Presse faisait partie des contraintes de service public imposées à La Poste, la Cour affirmait, dans le même rapport public, que : « *Depuis la création effective de l'exploitant public La Poste, la couverture des charges de transport de la presse ne s'est réalisée*

¹ Du nom du conseiller d'Etat ayant présidé la commission tripartite (parlementaires, presse, administrations concernées), qui a fixé, en février 1980, le taux de couverture par la presse des charges supportées par La Poste.

ni conformément aux accords Laurent ni selon les principes fixés par la loi du 2 juillet 1990. »

La Cour détaillait ensuite les chiffres pour conclure à un taux de couverture théorique des charges de La Poste de seulement 25 % par l'Etat, taux « très éloignée du pourcentage de 37 % retenu lors des accords Laurent, soit un écart d'environ 1.374 millions de francs qui a dû être supporté par La Poste. Les charges du transport de la Presse au cours des années 1991 et 1992, évaluées par La Poste à 11,5 milliards de francs, n'ont été couvertes par les tarifs de transport et la contribution de l'Etat qu'à concurrence de 6.732 millions de francs, laissant à la charge du budget de La Poste un déficit de 4.768 millions de francs, que celle-ci n'a pas les moyens de couvrir par des excédents de gestion sur d'autres activités. »

La Cour concluait son analyse par un verdict sans appel et en quelque sorte prémonitoire : *« On peut donc redouter que, ne pouvant faire appliquer ni les accords Laurent, ni les principes sur lesquels est fondée la loi du 2 juillet 1990, La Poste ne se trouve durablement engagée dans la voie d'un déficit structurel de l'ordre de 2 milliards de francs par an, engendré par une obligation de service public ».*

C'est dans ce contexte qu'une mission a été lancée pour aboutir à un nouvel accord tripartite répondant à l'urgence du diagnostic posé par la Cour.

b) les accords « Galmot »

Les accords du 4 juillet 1996 et du 10 janvier 1997, dits « accords Galmot », du nom de leur négociateur lors des tables rondes tripartites associant l'Etat, la presse et La Poste, se sont traduits par une revalorisation de la grille tarifaire acquittée par la presse de 50 % sur cinq ans, correspondant à un montant de l'ordre de 850 millions de francs, en contrepartie de laquelle La Poste s'engageait à des gains de productivité de 1,5 % par an et à des améliorations de la qualité du service.

D'avantage orientée vers les coûts, la nouvelle grille tarifaire postale était destinée à intégrer le principe de neutralité économique : ainsi, la tarification était « linéarisée » en fonction du poids, c'est-à-dire rendue strictement proportionnelle à ce dernier, au contraire de la précédente grille, en paliers tarifaires. Les tarifs ont également prévu la prise en compte du degré de préparation (pré-tri, étiquetage...) et le critère d'urgence des livraisons pour la presse (tarif urgent/ non urgent).

Les accords « Galmot » ont également prévu la création d'un « Observatoire des tarifs postaux de presse » chargé du suivi de l'application

du nouveau dispositif, et composé de représentants de l'Etat, de La Poste et des organisations professionnelles de la presse.

Plusieurs mesures ont par ailleurs été prises afin de limiter l'impact des hausses tarifaires pour certains titres de presse. Parmi celles-ci, un dispositif de plafonnement et d'étalement des hausses devait permettre de lisser dans le temps les ressauts tarifaires les plus importants.

Ce dispositif prévoyait que :

- les publications dont le poids était supérieur à 100 grammes bénéficiaient d'un écrêtement exprimé en pourcentage (augmentation maximale de 20 % en 1997 et 25 % les années suivantes) ;
- les publications plus légères bénéficiaient d'un écrêtement exprimé en montant (augmentation maximale de 15 centimes en 1997 et 20 centimes les années suivantes).

Cette mesure générale de plafonnement maximal des hausses tarifaires s'accompagnait de mesures financières particulières pour les publications les plus fragilisées par l'application de la nouvelle tarification, dont le financement était assuré par La Poste. Celles-ci auraient représenté une somme 4,5 millions d'euros entre 1997 et 2000.

Les accords prévoyaient également un réexamen de l'ensemble des agréments délivrés par la Commission paritaire des publications et des agences de presse pour l'accès aux tarifs préférentiels réservés à la presse.

Par ailleurs, ces accords ont resserré l'aide sur les titres concourant prioritairement au pluralisme d'expression. Les hausses de tarif ont en effet été modulées : les publications d'information politique et générale paraissant au moins une fois par semaine bénéficiaient d'un tarif postal inférieur de 28 % à celui des autres publications. En conséquence, ces dernières ont dû, en contrepartie, supporter une hausse de leur contribution postale supérieure aux 50 % globalisés sur l'ensemble de la profession.

Enfin, les publications à faibles ressources publicitaires, qu'elles soient nationales (L'Humanité, La Croix...) ou locales, ont continué à bénéficier d'un abattement supplémentaire sur les tarifs postaux. Une réfaction de l'ordre de deux tiers par rapport aux tarifs postaux de référence leur a été appliquée.

II. UN SYSTÈME JUGÉ INDISPENSABLE MAIS INSATISFAISANT

A. LES « TROIS PARADOXES » DE L'AIDE POSTALE À LA PRESSE

Le rapport : « *Sauver La Poste* » de 1997 avait déjà identifié trois paradoxes pour caractériser l'aide postale à la presse. Aujourd'hui encore, ce système se singularise par la somme d'insatisfactions contradictoires qu'il suscite de la part des différents partenaires.

1. Elle coûte cher à l'Etat et à La Poste mais satisfait peu la presse

a) *Elle coûte cher, mais combien ?*

L'aide au transport et à la distribution de la presse constitue la principale forme d'aide à la presse en termes financiers.

Ce qui est sûr, c'est que l'Etat octroie à La Poste, en compensation de son coût, une subvention, dont le principe est fixé à l'article 38 du cahier des charges de La Poste, qui dispose que l'Etat participe à la prise en charge du coût du service obligatoire du transport et de l'acheminement de la presse. Dans le projet de loi de finances pour 2003, cette subvention s'est élevée à de 290 millions d'euros. Etablie à 282 millions d'euros en 1998 et 1999, la contribution annuelle de l'Etat a été portée à 290 millions d'euros à compter de 2000.

Ce qui est beaucoup plus controversé c'est le montant du surcoût à la charge de La Poste au titre du transport de la presse.

La mise en place de la comptabilité analytique réglementaire de La Poste a permis à cette dernière d'affiner son chiffrage du coût du transport de la presse.

La Poste a communiqué à ses autorités de tutelle, dès octobre 2001, le rapport de présentation sur le système de comptabilité analytique réglementaire de La Poste. Elle a ensuite présenté, en décembre 2001, les résultats de cette nouvelle méthode appliquée à l'exercice comptable 2000. Conformément au décret du 8 février 2001, le ministre chargé des postes, le ministre chargé de l'économie, des Finances et de l'Industrie et le ministre chargé du budget ont, depuis, approuvé le système de comptabilité analytique présenté, après un audit du cabinet Andersen.

Cette comptabilité isole les périmètres comptables suivants :

– le secteur universel réservé, en détaillant à l'intérieur de ce périmètre les charges et les produits des correspondances de moins de 350 grammes, du publipostage de moins de 350 grammes, et du courrier international ;

– le secteur universel concurrentiel hors secteur réservé, en détaillant à l'intérieur de ce périmètre les charges et les produits de la presse et en les distinguant des autres produits du secteur universel concurrentiel (colis du service universel, correspondance au delà des limites de poids du secteur réservé...) ;

– et le secteur non-universel, en détaillant à l'intérieur de ce périmètre les services financiers et les autres produits.

L'affectation des charges se fait à partir d'une analyse des relations de causalité directes et indirectes permettant le rattachement des coûts aux produits. La Poste indique que lorsque des charges sont non attribuables, c'est à dire lorsque aucun lien de causalité directe ou indirecte ne peut être établi entre ces charges et les produits ou services de La Poste, ces charges (qui représenteraient selon La Poste 10 % de l'ensemble des charges) sont ventilées au prorata des charges affectées.

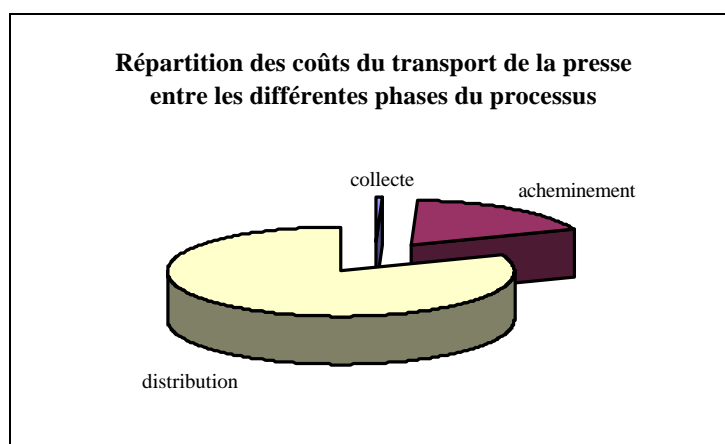
Cette comptabilité repose sur des « inducteurs de coût » : comme l'organisation et la structure de la production de La Poste sont multiproduits, seule une faible proportion des coûts est directement attribuable par produits. C'est donc une analyse « conceptuelle » des liens de causalité, pour chaque étape des processus de production, formalisée par des « inducteurs de coûts » qui permettent de définir les coûts attribuables par métiers ou produits.

Pour le calcul des coûts liés au transport de la presse, ces comptes analytiques « réglementaires » de La Poste excluent toute contribution aux charges de structure, de même que toute contribution aux charges du réseau des guichets.

Les coûts pris en compte par La Poste diffèrent en fonction des caractéristiques physiques des objets (et des processus mis en oeuvre (les procédures de préparation mises en oeuvre par la presse sont prises en compte).

Sur cette base, l'estimation de La Poste est la suivante :

❶ Des coûts totaux de 1.208 millions d'euros, qui se répartissent de la façon suivante :



② Un coût net pour La Poste de 482 millions d'euros

Le calcul du coût net restant à la charge de La Poste fait ressortir un montant de 482 millions d'euros.

DÉFICIT DE LA POSTE POUR LE TRANSPORT DE LA PRESSE EN 2001

(en millions d'euros)

Trafic en millions d'objets	1989
Coûts attribuables (M€)	1208
Chiffre d'affaires (M€)	436
Déficit global	- 772
Contribution de l'Etat	290
Déficit net à la charge de La Poste	- 482

Source : La Poste

Cette charge représente **près de 3 % du chiffre d'affaires** de La Poste en 2002 !

On comprend dès lors que certaines organisations syndicales aient un discours sans équivoque à ce sujet : ainsi la Fédération FO Com estime-t-elle, dans sa réponse écrite au questionnaire de votre rapporteur, que : « *L'anomalie du financement tripartite de la presse obère les comptes de La Poste de 434 millions d'euros par an. Autant dire qu'il s'agit, avec la question des retraites, d'un handicap rédhibitoire. (...) Que la liberté d'expression soit favorisée, soit, encore que nous ne sommes plus en 1848. Il conviendrait de revoir les critères de subvention : est-il normal que les puissants groupes de presse soient soutenus par une entreprise publique, voire par l'impôt ?* ».

La Fédération CFDT PTT estime quant à elle que le financement de l'aide à la presse doit être assuré dans sa totalité par l'Etat : « *Cette participation d'une entreprise publique à la vie démocratique du pays, à travers le financement du transport et de la distribution de la presse, doit être intégralement compensée* ».

A noter que **la presse conteste ce chiffrage**. Une étude réalisée pour la Fédération nationale de la presse française par un cabinet extérieur chiffre **entre 840 et 1.040 millions d'euros le coût total** de la distribution postale de la presse, **soit entre 150 et 350 millions d'euros de moins** que le chiffrage de La Poste.

Cette même étude tend à démontrer en outre que ce montant est largement lié à la faible « productivité d'ensemble » de La Poste pour la distribution du courrier, faisant valoir que chaque postier hollandais distribue 185 milliers de plis par an, contre 155 pour son homologue allemand, 138 pour son collègue suédois et seulement 95 pour chaque postier français. L'étude conclut en indiquant que la qualité est inférieure en France à celle offerte par les autres postes européennes et estime que : « *Les particularités topographiques ne peuvent justifier de tels écarts de performance* ».

b) Les griefs de la presse

Malgré son coût important pour La Poste, votre rapporteur a pu constater que parmi les représentants des organisations professionnelles des éditeurs rencontrés, la plupart jugent que le dispositif existant est inadapté. Beaucoup mettent en avant l'insuffisante qualité de l'acheminement postal. Des délais de délivrance excessifs portent un grave préjudice pour des produits -les produits de presse- qui sont périmés si ce n'est dans l'heure pour les quotidiens, au moins dans la journée voire au bout de quelques jours pour les parutions moins fréquentes.

Or les délivrances avec un, deux, trois ou quatre jours de retard sont loin d'être marginales. La Poste fait valoir qu'elle respecte à 97 % les délais d'acheminement. La presse rétorque que les 3 % de non délivrance dans les temps représentent plusieurs dizaines de milliers de lecteurs qui n'ont pas leur journal le jour dit...

D'autres soulignent que c'est le manque d'information fiable de la part de La Poste sur les délais d'acheminement qui a des répercussions sur les abonnés, au-delà des seuls retards d'acheminements. L'absence de prévisibilité des délais d'acheminement est pointée du doigt et altère la confiance dans la fiabilité de l'acheminement postal, au-delà même des chiffres objectifs des retards de délivrance. Certains déplorent l'incapacité de La Poste à expliquer les défaillances fréquentes de son système de

distribution, au-delà de la sempiternelle rengaine : « les 35 heures sans compensation »... La presse fait valoir que certains dysfonctionnements ponctuellement constatés n'ont pas donné lieu à une analyse satisfaisante, non plus qu'ils n'ont donné lieu à contrepartie de la part de La Poste.

Au total, le système français d'aide à la distribution de la presse paraît à la fois coûteux et peu apprécié de ses bénéficiaires !

2. Elle semble sans alternative mais demeure mal adaptée

Malgré les défauts qui lui sont reprochés, aucune des parties prenantes ne propose la disparition de ce système.

Les postiers sont attachés à la distribution de la presse, conforme à la vocation de service public de l'entreprise, générant un flux qui gonfle les sacoches et structure les tournées.

Du côté de la presse, les comptes d'exploitation de beaucoup de titres ne résisteraient pas à sa disparition. D'ailleurs, les précédentes augmentations tarifaires ont eu des répercussions en termes d'augmentation des charges d'exploitation, qui n'ont pas été uniformément réparties sur la profession, mais ont touché plus fortement certains titres.

Enfin, comme cela a déjà été dit, le développement de systèmes alternatifs à la distribution postale, comme le portage, n'est pas adapté à toutes les situations : certains titres, même s'ils envisagent le développement, dans certaines zones géographiques, du portage, n'ont pas d'alternative, pour la majorité de leurs publications, à la distribution postale.

3. Sa vocation politique s'est diluée mais sa rationalité économique reste introuvable

Mise en place pour favoriser la diffusion des idées et pour faire vivre le débat démocratique, l'aide à la presse s'est progressivement étendue bien au-delà de ce périmètre « idéal ».

Cette dilution était déjà dénoncée dans le rapport de 1997 (« *Est-on certain que beaucoup jugeraient raisonnable que ce soutien -alimenté par les impôts des contribuables et le service public postal- bénéficie à des revues de jeux, de cuisine ou de tricot ?* » pouvait-on y lire, ou encore : « *Cette dilution*

de l'aide à la presse d'opinion dans un soutien général et banalisé à la presse ne paraît pas présenter un intérêt évident pour la démocratie. »).

Malgré la mise en place de tarifs ciblés pour les titres de presse d'information politique et générale, ou « ciblage », entamé notamment à la suite des précédents accords, force est de constater que beaucoup de personnes entendues par votre rapporteur ont souligné le peu de légitimité, du point de vue de l'intérêt général, à faire financer par les contribuables et les clients de La Poste un si large spectre de publications.

Si la vocation politique de l'aide à la presse s'est diluée, sa rationalité économique est elle-même contestée.

L'étude précitée commanditée par la Fédération nationale de la presse française par exemple indique que certains flux relevant du secteur concurrentiel (courrier industriel, envois publicitaires) bénéficieraient d'écarts entre tarif et coût « bien supérieurs à celui dont bénéficie la presse ».

B. LA MISSION DILIGENTÉE PAR LE GOUVERNEMENT

Les accords « *Galmot* » ont expiré à la fin de 2001. C'est dans ce cadre que quatre ministres du Gouvernement¹ ont confié à M. Henri Paul, Conseiller maître à la Cour des comptes, la mission d'établir un bilan contradictoire de ces accords et de proposer une méthode pour fixer « *de manière concertée* » le futur cadre des relations entre la presse et la Poste.

1. Le bilan contradictoire des accords « *Galmot* »

Certains représentants de la presse n'ont pas hésité à parler de « marché de dupes » à votre rapporteur au sujet de la mise en œuvre des conclusions des accords « *Galmot* », jugeant que La Poste était loin d'avoir rempli les engagements qui étaient les siens en matière de gains de productivité. D'autres nuancent le propos en précisant que les gains de productivité, engagés, se sont, sur la période, ralentis, voire finalement annulés.

¹ Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Jean-Jacques Aillagon, ministre de la culture et de la communication, Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire et Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'industrie.

L'étude précitée commanditée par la Fédération nationale de la presse française conteste également l'existence de gains de productivité réalisés par La Poste sur la période concernée. De même, la Fédération nationale de la presse spécialisée estime que « La Poste n'a pas amélioré sa productivité comme elle s'y était engagée mais que ses coûts ont au contraire subi une dérive inquiétante. (...) L'on observe en réalité une dégradation de 3,6 % des coûts sur la période et non une augmentation de la productivité (...) Une étude plus fine montre la dégradation de la productivité entre 2000 et 2001 (- 9,4 %) ».

Chiffres à l'appui, La Poste affirme au contraire (à partir de sa comptabilité analytique et en retraitant les données relatives au début de la période pour les rendre comparables) avoir rempli ses engagements (1,5 % de gains de productivité par an). D'après La Poste ces gains de productivité auraient même atteint 1,6 % en moyenne par an sur la période couverte par les accords « Galmot ».

La première et urgente tâche des rencontres tripartites en cours semble donc, après avoir renoué le dialogue, d'établir la vérité des chiffres !

2. Les expérimentations en cours

Une série d'expérimentations a été mise en place entre La Poste et les éditeurs volontaires pour mettre en place des outils permettant une amélioration de la qualité du service rendu à la presse. Certaines de ces expérimentations auront en effet vocation à être généralisées.

Une dizaine d'expérimentations sont prévues à un horizon de six mois et deux « chantiers » à un horizon d'un an.

Votre rapporteur se félicite de l'implication de La Poste dans la mise en œuvre de ces expérimentations.

D'après les informations données à votre rapporteur par M. Henri Paul, ces expérimentations concernent d'abord l'informatisation des échanges de données pour la gestion des flux, ou « modernisation des formulaires de dépôt ». Des actions ponctuelles d'assistance à la préparation de certains titres sont également prévues, ou encore des actions de « lissage » de la charge de transport via un enlèvement précoce des lots de la presse magazine de diffusion nationale. Une autre expérimentation consiste à tenter d'améliorer la qualité de la distribution de la presse départementale et locale, en identifiant précisément les titres souffrant d'une mauvaise qualité de distribution. Une étude sur les délais excessifs de délivrance de certains titres est également en cours dans le cadre de la mission.

En ce qui concerne les « chantiers » à moyen terme, sont envisagés la mise en place de systèmes d'information de prise en charge, de contrôle et de facturation spécifiques à la presse au sein de La Poste.

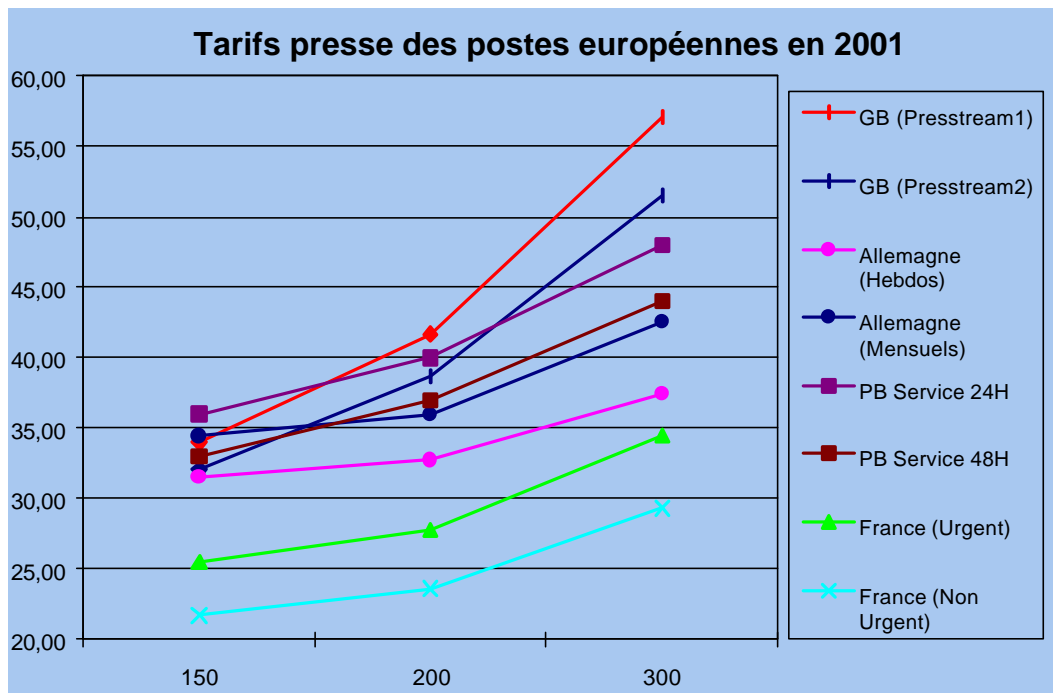
3. Les comparaisons internationales

Dans le cadre de la mission en cours, des comparaisons internationales ont été effectuées sur les modalités de l'aide au transport postal de la presse dans les autres pays européens. Sans détailler trop longuement ces études, on se contentera ici d'en dégager les principaux enseignements.

❶ **Tous les pays européens apportent une aide publique à la presse écrite**, sous des formes diverses (taux réduit de TVA, aides directes ou indirectes...);

❷ Certains pays ont mis en place **des aides spécifiques à la distribution postale de la presse** : subvention globale à l'opérateur postal (France, Suisse, Belgique) ou à l'exemplaire distribué (Espagne, Italie, Portugal, Luxembourg) ;

❸ **Les tarifs postaux** pour le transport de la presse sont inférieurs en France à ceux constatés dans la plupart des autres pays européens (hormis l'Espagne) :



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

III. LES PISTES POUR RÉFORMER L'AIDE POSTALE À LA PRESSE

Compte tenu du travail en cours dans le cadre de la mission « Paul », le présent rapport, soucieux de ne pas en altérer le bon déroulement, se limitera à quelques grandes orientations.

Votre rapporteur est persuadé qu'il faut inverser la perspective et traiter enfin la presse de manière spécifique, avec des processus industriels dédiés, des prestations adaptées. **La presse est, pour La Poste, un grand compte, et non un produit banal parmi d'autres pour le traitement du courrier. Elle doit être traitée en tant que tel.**

A l'heure actuelle, les partenaires ont trop le sentiment d'être enfermés dans un système administré plutôt que d'être liés par une relation réellement contractuelle.

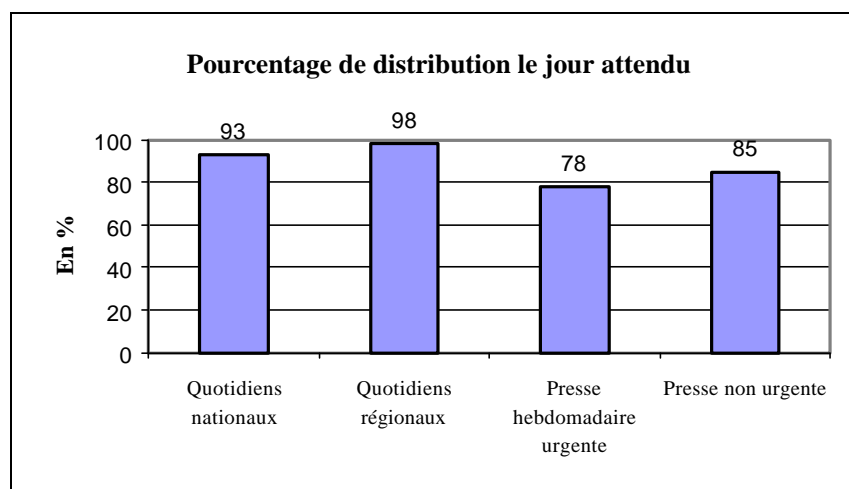
A. LA QUALITÉ : UN IMPÉRATIF À ASSURER

1. L'inacceptable insuffisance de la qualité

D'après La Poste, on constate, en moyenne nationale, sur la période récente, une amélioration réelle de la qualité de service de la presse urgente, dont la livraison dans les délais atteint des taux supérieurs à 95 %, et de la presse non urgente, qui a fortement progressé.

La presse est pourtant unanime à dénoncer les déficiences de qualité de la distribution postale. Car -cela a déjà été signalé- un même un taux de 97 % de livraisons au jour dit, ce sont des dizaines de milliers d'abonnés qui ne reçoivent pas leur publication !

La Fédération de la presse spécialisée, distribuée à 80 % par voie postale, considère que les délais de distribution mesurés par la SOFRES en 2000 « frisaient l'intolérable » avec les deux tiers seulement des publications livrées entre J+1 et J+4. Même si la situation s'est améliorée, cette fédération considère que la situation des hebdomadaires « urgents », notamment, reste préoccupante, avec un taux de distribution le jour attendu de seulement 78 %.



Source : Fédération nationale de la presse spécialisée

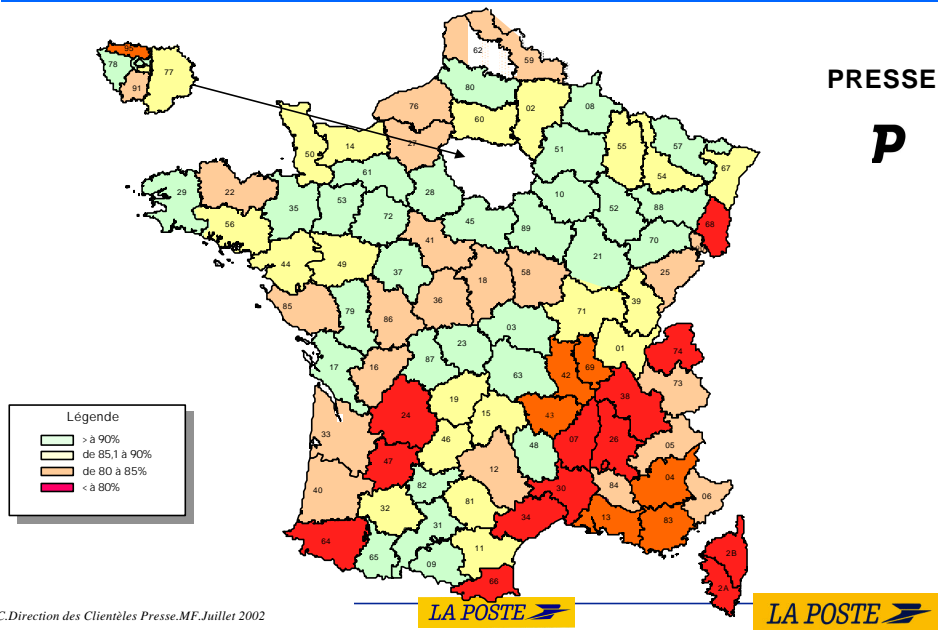
La Poste fait valoir que les quelques « *délais excessifs* » subsistants sont, pour une large part, le fait de publications très précisément identifiées, pour lesquelles il n'est pas exclu que subsiste un problème de routage tout autant que de distribution postale stricto sensu. Des expérimentations sont d'ailleurs en cours pour dégager des voies de progrès pour les titres souffrant

des délais de distribution les moins satisfaisants. Ce diagnostic n'est pas totalement partagé par la presse, loin s'en faut.

En outre, les insuffisances de distribution, au-delà de certains blocages ponctuels, interviennent toujours, d'après la presse, dans les mêmes zones géographiques, ce qui conduit à dresser **une véritable « cartographie » des insuffisances en termes de qualité**, concentrées, pour schématiser, sur le pourtour méditerranéen et dans la région Aquitaine !

Les mesures de qualité réalisées par un organisme indépendant corroborent cette analyse, ce qu'illustre particulièrement la carte ci-après.

La qualité de service de la presse : résultats SOFRES janvier-juillet 2002
(exprimés en % de distribution le jour attendu par l'abonné)



Les mésaventures de la « Lettre A »

Les présidents passent, les problèmes de La Poste demeurent. Ils auraient même tendance à s'aggraver. Tant il est vrai que ce service public n'a plus de public que le nom, et est incapable d'assurer son service. La *Lettre A* et ses abonnés pensaient avoir tout vu, tout subi ces dernières années : distribution aléatoire, retard à l'arrivée, retard au départ (...). Mais cette fois un record a été battu : les envois postaux dûment remis, comme de coutume, en temps et en heure le jeudi 17 avril à la poste centrale de la rue du Louvre, ont disparu corps et biens pendant cinq jours. Peut être s'étaient-ils envolés avec les cloches de Pâques ? Cette disparition n'avait pas spécialement ému les services postaux responsables... Ou plutôt irresponsables. Nous avons donc décidé de réimprimer, mercredi 23 avril, le numéro 1141, afin que nos abonnés puissent en avoir connaissance, même avec retard. Nos interventions ont peut être réveillé les préposés assoupis qui ont apparemment retrouvé le premier lot en oubliant toutefois de nous prévenir. C'est ce qui explique que la plupart de nos abonnés aient reçu, jeudi matin, deux exemplaires du numéro 1141 de la *Lettre A*. Encore une fois nous leur présentons toutes nos excuses et nous leur conseillons d'opter pour la version fax ou mieux, pour la double version : fax plus courrier. Ainsi vous serez sûr d'avoir la *Lettre A* dans la nuit de jeudi à vendredi, l'exemplaire transmis par La Poste servant à vos archives.

Source : la *Lettre A* n° 1142, 25 avril 2003.

Votre rapporteur estime que cette situation ne peut plus durer et que La Poste doit, dans le cadre des expérimentations actuelles, mais aussi plus largement d'une refonte du processus industriel de traitement du courrier en général et de la presse en particulier, trouver les moyens d'assurer à la presse la qualité de service qu'elle attend.

2. Une réforme des processus industriels de traitement postal de la presse ?

La mise en place de **systèmes d'information** fiables et adaptés, engagée dans le cadre de la mission en cours, semble un préalable indispensable pour assurer aux éditeurs un minimum de traçabilité sur les envois postaux, si possible titre par titre.

Une des solutions possibles pour atteindre l'objectif de qualité pour la distribution de la presse semble être d'instaurer, au sein du processus industriel de traitement du courrier, **des circuits spécifiques à la presse**, encore plus « dédiés » qu'aujourd'hui.

Une éventuelle réorganisation des tournées pourrait également, par exemple, voir la mise en place de « **tournées presse** » spécifiques ?

La philosophie d'ensemble de la palette de solutions qu'il appartient à la mission « Paul » de dégager doit être la suivante : la presse doit être traitée spécifiquement, comme un grand compte, avec des processus de distribution des plis de presse les plus dédiés possibles.

3. Une subvention de l'Etat « indexée » sur la qualité ?

Le maintien d'une aide de l'Etat semble nécessaire à votre rapporteur, comme une garantie essentielle de péréquation entre distribution en zones rurales et en zones plus denses, tout autant que comme soutien au pluralisme et à l'expression démocratique.

Pour autant, cette aide, dont le principe resterait acquis, pourrait être conditionnée aux résultats de La Poste en matière d'amélioration de la qualité et/ou de la productivité.

B. LA GRILLE TARIFAIRE : UNE HAUSSE DIFFÉRENCIÉE

1. Une grille tarifaire à moderniser ?

La Poste estime que les tarifs de presse pénalisent lourdement ses marges sur son activité courrier. Celle-ci souhaiterait donc que soit trouvé un dispositif lui permettant, a minima, de dégager, au-delà de la couverture de ses coûts marginaux liés au transport de la presse, une contribution à la couverture de ses coûts de structure.

Dans un contexte d'ouverture des marchés postaux à la concurrence, qui va conduire à une réduction des revenus anciennement tirés du monopole, les conditions économiques du transport de la presse doivent être rééquilibrées du point de vue de l'opérateur postal.

Sans rentrer dans la polémique sur le chiffrage de ces coûts, force est de constater que, même au terme de la période « Galmot », les tarifs presse de La Poste sont encore parmi les plus bas d'Europe.

On ne peut pas ne pas être sensible à l'argument suivant lequel les deux compétiteurs les plus agressifs de La Poste, ses homologues allemande et néerlandaise, ne supportent quant à elles aucun surcoût du fait de la presse qui ne leur soit intégralement compensé.

Non plus qu'à l'argument suivant lequel la presse bénéficie d'une prestation quasi équivalente à celle de l'express...pour un prix inférieur à celui du timbre !

En première approche, et quel que soit le montant finalement arrêté pour le déficit global du transport de la presse, **il semble difficile**, dans le cadre de la mission « Paul » en cours, **d'éviter une prolongation de la hausse tarifaire** initiée par les accords « Galmot », à tout le moins pour les années non couvertes par le dispositif, c'est-à-dire pour 2002 et 2003, voire au delà, pour rattraper les niveaux tarifaires constatés en Allemagne, par exemple.

Ces tarifs pourraient intégrer davantage, en prévoyant des conditions commerciales plus favorables, les remises pour distribution en nombre par exemple, ou encore prendre en compte encore davantage le niveau de la préparation.

2. La poursuite du ciblage ?

La réforme tarifaire de 1996/1997 a conduit à un redéploiement de l'aide au profit de la presse d'information politique et générale. Le « ciblage », mis en oeuvre par un décret du 17 janvier 1997¹ permet aux titres répondant aux critères définis de bénéficier d'un abattement de 28 % sur les tarifs de presse.

Le « ciblage », allié à la refonte de la grille tarifaire, à la suppression des « paliers » et à la hausse globale des prix a eu des répercussions très inégales suivant les titres : certains périodiques font état de hausses de tarifs allant jusqu'à 400 %.

D'aucuns estiment pourtant qu'il faut poursuivre ce mouvement et que la hausse tarifaire, nécessaire, doit être ciblée, pour poursuivre la discrimination positive en faveur de la presse d'information politique et générale.

Votre rapporteur est conscient de la rationalité politique et économique d'une telle position. Toutefois, les conséquences de la poursuite de ce mouvement devraient selon lui être attentivement étudiées du fait de l'impact qu'elles pourraient avoir sur la presse spécialisée.

3. Une différenciation accrue des prestations et des tarifs ?

Comme cela a été dit ci-dessus, les opérations de préparation des plis doivent être, plus encore que par le passé, intégrés dans les barèmes de prix. Les tris de routage effectués par l'éditeur préalablement au dépôt postal sont certes pris en compte depuis les accords de 1996/1997, le tarif étant modulé selon que les exemplaires remis à La Poste sont constitués, selon le vocabulaire de la profession, en « liasses à trier », en « liasses directes » ou que les dépôts sont réalisés directement dans les bureaux distributeurs.

Cette valorisation du travail préparatoire, qui avait été demandée par la presse, n'a pas entièrement satisfait cette dernière, qui estime que : *« La Poste ne prend pas véritablement en compte les efforts de préparation effectués par les éditeurs, mais la concentration de la diffusion. »*². Ce

¹ Dont le principe a d'ailleurs été validé par un arrêt du Conseil d'Etat, la légalité du décret au regard du principe d'égalité ayant été contestée par plusieurs fédérations de presse spécialisée, exclues du « ciblage ».

La haute juridiction a notamment estimé que « le principe d'égalité devant le service public ne s'oppose pas à ce qu'un traitement différent soit réservé aux usagers qui sont placés dans des situations différentes ; que, compte tenu des difficultés particulières rencontrées par la presse d'information politique et générale, le Gouvernement a pu légalement prévoir que cette dernière bénéficierait, dans les conditions qu'il détermine, d'un abattement supplémentaire sur les tarifs postaux, lequel, loin de porter atteinte au pluralisme de la presse écrite, tend au contraire à le rendre plus effectif ».

² D'après la Fédération nationale de la presse spécialisée.

mouvement de valorisation de la préparation doit donc être poursuivi et amplifié.

D'autre part, outre le degré de préparation, on peut envisager d'introduire d'autres facteurs de différenciation des prix, en fonction par exemple de **la fréquence de parution des titres, du nombre d'exemplaires distribués, ou encore, comme c'est déjà le cas, du caractère urgent (distribué à J ou J+1) ou non urgent (distribué à J+4) de l'envoi.**

On pourrait également envisager d'introduire un tarif intermédiaire, pour les envois à J+2, par exemple, qui pourrait intéresser certains éditeurs de presse, à condition que ces différenciations tarifaires correspondent à de vraies différences de service, ce qui ne semble pas toujours le cas aujourd'hui entre presse « urgente » et « non urgente ».

D'une façon générale, l'éditeur doit avoir plus de liberté de choix pour opter pour le service le plus approprié à ses besoins.

Tout ce qui sort la relation presse/poste du système rigide actuel, pour aller vers une prise en compte des besoins de la presse, et qui rapproche cette relation d'une relation véritablement contractuelle doit être favorisé.

De même, un **système de dédommagement de la presse** pour les délais de livraison erratiques pourrait être mis à l'étude. Il donnerait à la presse le sentiment de la responsabilité de La Poste à l'égard de la distribution de ses publications. La mise en place d'un tel système pourrait être négocié entre les deux partenaires dans le cadre de la mission actuelle. Sa mise en oeuvre pourrait être progressive, au fur et à mesure des gains en termes de qualité qui découleront de la refonte des processus industriels de traitement du courrier.

C. UNE SUBVENTION DIRECTE À LA PRESSE : UNE PISTE À METTRE À L'ÉTUDE

Certaines personnes entendues par votre rapporteur ont estimé que la solution la plus rationnelle économiquement, car respectant le principe de neutralité, **était d'octroyer une aide directe aux éditeurs de presse** pour la diffusion de leurs titres, en contrepartie **d'un strict alignement des tarifs de distribution de la presse sur les coûts** engendrés à ce titre pour La Poste.

Cette solution présenterait bien des avantages. Pour La Poste, elle serait cohérente avec sa situation d'entreprise désormais totalement en concurrence sur l'ensemble de ses métiers. Cela normaliserait ses relations avec les éditeurs de presse, qui deviendraient des clients presque « comme les autres ». Pour la presse, les éditeurs seraient assurés de bénéficier du soutien

public dont ils estiment avoir besoin au vu de leur situation financière actuelle. Cette solution a d'ailleurs déjà été retenue dans d'autres pays européens.

Un tel système aurait aussi des défauts : outre qu'il romprait une relation séculaire et presque consubstantielle à l'identité postale entre la presse et La Poste, il viendrait allonger la liste -déjà longue- des aides directes consenties à la presse, sans pour autant être l'occasion de restructurer les modalités du traitement postal du courrier.

Votre rapporteur estime que cette solution mérite tout au moins d'être sérieusement mise à l'étude dans le cadre de la mission actuellement diligentée par le Gouvernement.

Les relations entre la presse et La Poste sont complexes. Votre commission et son groupe d'études, conscients de la qualité du dialogue engagé dans le cadre de la mission «Paul » entre les trois intervenants, souhaite que le contrat de plan dessine de grandes orientations, tout en laissant à la négociation en cours le soin de proposer des solutions plus définitives.

CHAPITRE V

LES EXIGENCES DE LA PERFORMANCE

Sauver La Poste, c'est agir sur deux leviers : l'entreprise et, dans toute la mesure du possible, son environnement -notamment le système de régulation-. Pour mener à bien le changement, il faut s'appuyer sur la première richesse de l'entreprise : les femmes et les hommes qui la composent.

Face au **bouleversement du paysage européen** et au triple ébranlement de l'univers postal (brutale irruption de la concurrence sur le courrier ; phénomène de substitution entre papier et courrier électronique ; mutation des postes traditionnelles vers de nouvelles activités comme la logistique), La Poste doit réagir, faute de quoi son existence même serait menacée.

Les **autres postes européennes** se sont préparées, certaines depuis le début des années 1980, à ces changements. Chez nos voisins, non seulement l'Allemagne et les Pays-Bas, mais aussi des pays comme l'Italie, par exemple, les bouleversements ont été anticipés, les processus de production modernisés, les réseaux reprofilés et les postes préparées à évoluer dans un univers radicalement différent.

Pour La Poste, **beaucoup de temps a été gaspillé**. Pourtant, l'horizon est tracé depuis plus de cinq ans, depuis l'adoption de la première directive postale, qui, tout en laissant le temps de l'adaptation -en raison du compromis historique de 1996 entre la France et l'Allemagne, obtenu grâce à l'implication personnelle dans le dossier du Président français- fixait clairement l'objectif : un marché postal européen pleinement concurrentiel, au bénéfice des consommateurs et des entreprises.

La Poste a, sur ce grand marché, des atouts indéniables à faire valoir. Pourtant, ces cinq dernières années, **la peur des changements à conduire a tétanisé sa tutelle et condamné l'opérateur à un immobilisme qui peut se révéler, à terme, mortel**. Au lieu de se mettre en mouvement pour la modernisation à l'intérieur et la conquête des marchés à l'extérieur, l'inaction du précédent Gouvernement, marquée notamment par son refus de tout débat parlementaire sur ce dossier en dépit des engagements pris, l'a conduite au repli sur soi. Les postiers n'ont pas eu droit au langage de la vérité : des discours anesthésiants leur ont tenu lieu de seul diagnostic et la mise en oeuvre des 35 heures (sans compensation) de seule stratégie face à l'irruption de la concurrence !

Au premier janvier 2004, il restera cinq ans avant 2009, date probable de l'ouverture totale à la concurrence. Il nous faut parcourir dans ce délai le chemin que d'autres postes européennes ont eu dix ou quinze ans pour effectuer.

I. L'ENTREPRISE : METTRE LA POSTE EN « ORDRE DE BATAILLE »

A. UN RETARD DE COMPÉTITIVITÉ A COMBLER

1. Un décalage préoccupant avec les autres postes européennes

En 2002, avec des résultats juste à l'équilibre (34 millions d'euros de résultat net part du groupe), La Poste réalise un **chiffre d'affaires** de 17,332 milliards d'euros (+1,8 %). Plus de la moitié du chiffre d'affaires (57,5 %) est réalisée sur des marchés soumis à la concurrence, chiffre qui ne va que s'accroître avec l'échéancier retenu pour la libéralisation du courrier.

Les métiers courrier, services financiers et colis/express, sont les trois « moteurs » d'activité du groupe et représentent respectivement 59 %, 23 % et 18 % du chiffre d'affaires. De ces trois « moteurs », le principal, le courrier, a le régime le plus faible : 1,2 % seulement de croissance en 2002, pour un chiffre d'affaires de 10.253 millions d'euros. L'activité express, avec 2.085 millions d'euros de chiffre d'affaires, est en progression de 5,5 % (et de 3,4 % à périmètre comparable) et les colis, avec un chiffre d'affaires de 989 millions d'euros, régressent légèrement (-0,3 %, cessation d'activité de Dilipack). Les services financiers, troisième « moteur » d'activité, avec un chiffre d'affaires de 4 milliards d'euros, progressent de 2 %.

Au total, le bilan est assez modeste et la rentabilité bien faible.

Qu'on ne s'y trompe pas : comme les précédents rapports d'information de votre rapporteur l'avaient pressenti, les chiffres creusent, année après année, l'écart de compétitivité entre La Poste et ses homologues européennes.

La comparaison la plus frappante est sans nul doute avec **la poste allemande**, sœur jumelle de La Poste il y a une douzaine d'années.

Les deux postes faisaient jeu égal. A la fin des années 1980, la poste allemande avait un statut d'administration, employait 400.000 personnes, et réalisait 700 millions d'euros de pertes pour un chiffre d'affaires de

12 milliards d'euros, soit des chiffres comparables à ceux enregistrés à même époque par la poste française.

Aujourd'hui, le chiffre d'affaires de la poste allemande est le double de celui de La Poste, le courrier, activité mature, voire en déclin, ne représente plus que le tiers de son activité, recentrée pour plus du quart sur de nouvelles activités en croissance dans le secteur de la logistique.

Alors que la rentabilité cumulée de La Poste ces dix dernières années est quasiment nulle, la poste allemande a dégagé l'an dernier 1,6 milliard d'euros de bénéfices. Deutsche Post World Net (DPWN) est devenue une société privée cotée en bourse depuis 2000, réalisant 33 milliards d'euros de chiffre d'affaires et employant 300.000 personnes. Le nombre de bureaux de poste est passé, suite, notamment, à la réunification allemande, de 20.000 à 14.000 au cours de la période, tandis que les investissements annuels ont crû de 700 millions à 3 milliards d'euros.

Le tableau ci-dessous souligne les évolutions divergentes qu'ont connues les postes française et allemande :

CHIFFRES CLEFS RÉVÉLANT L'ÉCART DE PERFORMANCE ENTRE LES POSTES ALLEMANDE ET FRANÇAISE

	DPWN 1989 (Allemagne Est+Ouest : 80 millions d'habitants)	La Poste 1989 (France : 60 millions d'habitants)	DPWN 2002	La Poste 2002
Statut	Administration	Administration	SA cotée	Etablissement public
Personnel	400 000	290 000	320 000	330 000
Résultats (en millions d'euros)	-700	30	660	34
Chiffre d'affaires (en milliards d'euros)	12	12	39	17
Bureaux	20 000	17 000	14 000	17 000

Résultat net (en millions d'euros)	1997	1998	1999	2000	2001	2002
DPWN	nd	930	1 100	1 530	1 600	660
La Poste	9	51	284	139	-95	34

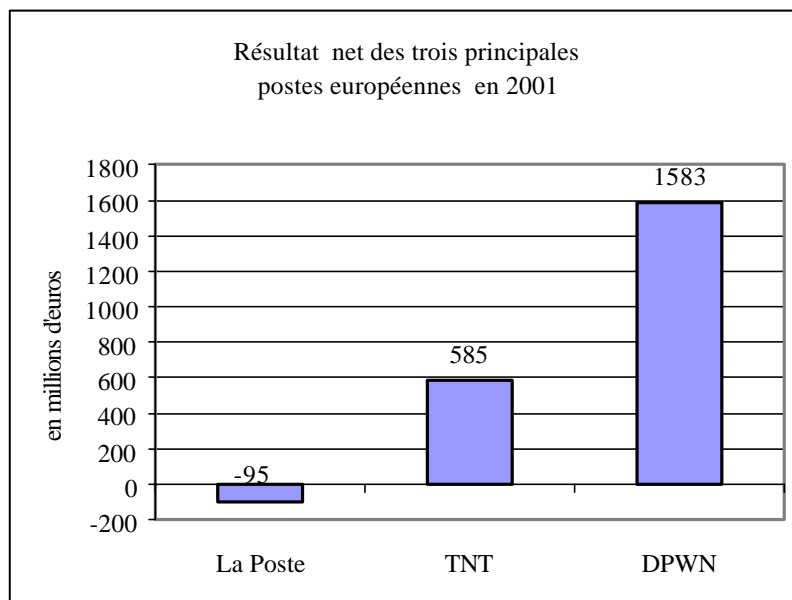
Forte de ses succès, la poste allemande engage aujourd'hui un plan drastique de réduction des coûts de sa branche courrier, dénommé « STAR ».

Plus frappant encore, en 1996, la poste française affichait un chiffre d'affaires quelque peu inférieur à 87 milliards de francs et l'opérateur

allemand à peine plus de 90 milliards. A ce moment-là, notre champion national tenait même « la corde » puisque s'il enregistrait un déficit -part de groupe- de 610 millions de francs, son homologue allemand connaissait des pertes de 1.13 milliard, soit près de deux fois plus. En outre, la Deutsche Post n'avait pas encore fini de « digérer » la poste Est-allemande qui n'était pas -loin s'en faut- un modèle de dynamisme et d'efficacité.

La **poste néerlandaise**, engagée dès le début des années 1980 dans la voie de la réforme, enregistre également des performances époustouflantes. Les principales données sur l'évolution des postes européennes figurent dans l'annexe n° 3.

Les résultats 2001 des trois plus importantes en Europe sont, à cet égard, éloquents :



Sans rattrapage de son retard de compétitivité, plonger La Poste dans la concurrence totale en 2009, c'est lui demander de courir un cent mètres avec un sac de ciment sur le dos.

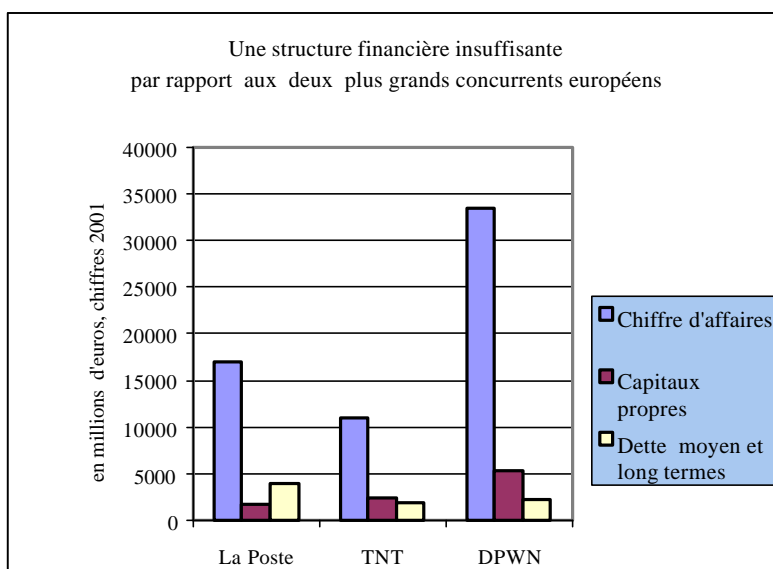
a) Une faiblesse financière alarmante

En comparaison de ses homologues européennes, **la situation financière** de La Poste apparaît extrêmement fragile : le ratio masse salariale sur valeur ajoutée est de 85 %, montrant l'importance des charges fixes dans cette entreprise de main d'œuvre.

Ces dernières années, le **résultat net**, voisin de zéro lorsqu'il n'est pas négatif, ne permet pas de financer la modernisation de l'entreprise. **Sur la période 1997/2001, La Poste a dégagé des résultats cumulés de 0,38 milliard d'euros seulement, contre 2,21 milliards pour la poste hollandaise et 4,16 milliards pour la poste allemande...**

Loin d'être sur une trajectoire ascendante, la **rentabilité** s'est largement dégradée ces dernières années : en prenant en compte la maison mère hors filiales, l'excédent brut d'exploitation a diminué en moyenne de 200 millions d'euros par an depuis le pic de 1.200 millions d'euros connu en 1999.

Les **capitaux propres**, ne dépassant pas 1,6 milliard d'euros, représentent à peine 9 % du chiffre d'affaires. L'endettement, qui est de 3,9 milliards d'euros, représente près de 2 fois et demie les fonds propres.



Les **investissements cumulés** entre 1997 et 2001 de Deutsche Post World Net (DPWN) s'élèvent à 14,5 milliards d'euros, contre seulement 4,5 milliards, soit trois fois moins, pour La Poste.

M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, déclarait sans détours lors de son audition devant votre commission et votre groupe d'études : « *La mise en oeuvre des 35 heures dans la première entreprise de main d'œuvre de France a largement contribué à une dégradation durable de ses performances* ». Nombre de personnes auditionnées par votre rapporteur et de spécialistes du secteur postal corroborent, en privé, cette analyse, allant parfois jusqu'à regretter que les efforts de productivité engagés sous « l'ère Bourmaud/Viet », du nom de l'équipe de direction en place avant 1997, aient été réduits à néant...

b) Un cœur de métier fragilisé

① Une qualité insuffisante

Sans revenir sur les développements précédents, rappelons toutefois que la qualité de service de La Poste sur le courrier est non seulement inférieure aux objectifs fixés par son précédent contrat de plan, mais également aux taux de remise en J+1 obtenus par la plupart de ses concurrents.

S'agissant de la **qualité de service de la lettre**, la stagnation autour d'un taux de 75 % de lettres distribuées en J+1 est d'autant plus inquiétante que ce niveau apparaît comme une limite, impossible à dépasser dans l'état actuel de l'organisation productive de La Poste.

Ces piètres performances sont durement ressenties par les clients comme par le personnel, comme cela a été évoqué plus haut.

② Une exposition maximale aux risques pesant sur le courrier

Alors que le courrier ne représente plus qu'un tiers du chiffre d'affaire de DPWN, il pèse encore pour près de 60 % dans le chiffre d'affaire de La Poste. Cette dernière est ainsi beaucoup plus exposée aux risques qui pèsent sur cette activité : substitution et pertes de marché dans un univers concurrentiel. De « vache à lait » au temps du monopole et de la croissance corrélée à celle du PIB, le courrier risque-t-il de devenir « l'homme malade » d'un groupe qui ne se serait pas assez positionné sur de nouvelles activités ?

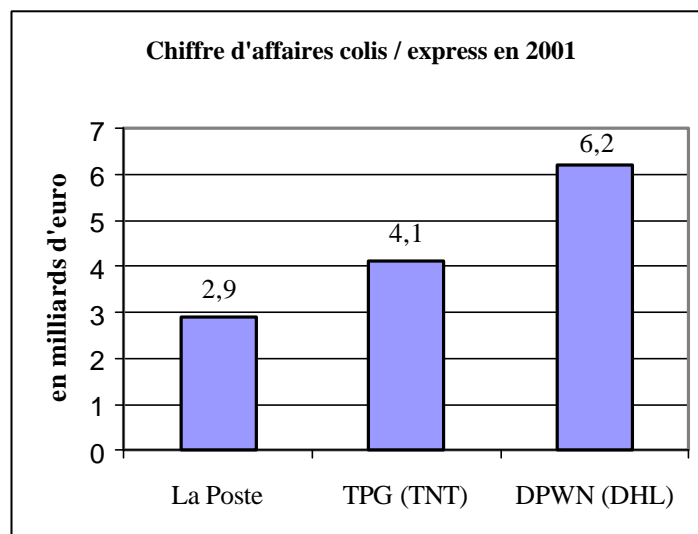
c) Les colis : une mue à parachever

Grâce à la politique de croissance externe menée depuis 1998 par La Poste, certes de bien moindre ampleur que celle de ses principales concurrentes, celle-ci dispose désormais d'une présence sur les marchés européens majeurs et de l'accès à des réseaux de qualité, aussi bien dans le secteur de l'express que sur le segment du « rapide ».

A partir de 1998, La Poste s'est lancée, au travers de sa filiale « GeoPost », dans une politique de croissance externe, moins ambitieuse que celle de ses concurrents, qui ont respectivement racheté TNT pour TPG et DHL pour DPWN. Ainsi, GeoPost est entré dans le réseau européen routier DPD, dont il détient aujourd'hui 85 % des droits de vote. Cette acquisition a été réalisée entre décembre 1998 et mai 2001, en plusieurs étapes. Par ailleurs, en décembre 2000, GeoPost a acquis Mayne Nickless Europe, opérateur présent au Royaume-Uni sous les marques Interlink et Parceline. Parallèlement, GeoPost a signé en septembre 2000, un accord avec FEDEX lui permettant d'avoir accès à compter du 1^{er} janvier 2001 au réseau mondial de cet opérateur. Enfin, La Poste a signé des accords commerciaux concernant le colis avec différentes postes européennes : en Italie, Espagne, Russie et Suède. A la mi 2001, GeoPost avait achevé l'essentiel de ses acquisitions. Il convenait alors d'en faire progressivement un véritable réseau : c'est ce qui a été engagé à partir de l'automne 2001.

Sa **part de marché européenne** sur le secteur du colis, qui s'élevait à 5 % environ en 1996 est de **10 % depuis 2001** : elle fait du groupe La Poste un acteur important du marché européen du colis. La part du chiffre d'affaires du groupe La Poste en matière de colis réalisé en dehors de France est de 37,5 %.

Sa part de marché est **toutefois bien moindre que celle de ses concurrents** : sur le marché européen des colis standards (colis transportés historiquement par les opérateurs postaux locaux), rapides et express, l'ensemble allemand DPWN/DHL dispose, pour sa part, d'une part de marché d'environ 19 %, soit le double de celle de La Poste.



Résumant la situation, la Fédération FO COM estime au sujet de l'activité colis : « *La position de La Poste sur ce créneau est significative alors que sa capacité d'investissement est sans commune mesure avec celle des Néerlandais et des Allemands* ».

En outre, les résultats de la branche « colis » pourraient encore être améliorés : le chiffre d'affaires colis s'est ainsi élevé à 989 millions d'euros en 2002, contre 992 millions en 2001. La fermeture des activités structurellement déficitaires comme Dilipack ou le réseau DPD France ont constitué un premier pas vers le redressement de la rentabilité de la branche colis.

Même dans le secteur des colis, cette « autre poste » qui a toujours évolué dans un univers concurrentiel et où les attentes des clients ont toujours été, plus qu'ailleurs, placées au centre du système, il reste de gros progrès à accomplir.

La Poste en est d'ailleurs consciente puisqu'elle poursuit actuellement ses investissements pour améliorer la qualité de service et parachever l'intégration du réseau, notamment par la mise en place d'un système d'information à l'échelle du groupe, et par l'adaptation, le développement et la rénovation des processus d'exploitation.

Ce réseau d'exploitation est actuellement en cours de modernisation. Ainsi, les centres de tri des paquets et les plus anciennes plate-formes de colis sont en voie de fermeture, tandis que trois nouvelles plate-formes « ColiPoste » seront ouvertes, en 2003, à Lille, puis en 2004, à Rennes et Lyon. Le coût estimé de ces nouveaux outils industriels est de 33 millions d'Euros. En outre, afin d'améliorer les services rendus aux destinataires, ColiPoste complète son réseau d'agences de distribution (Agences ColiPoste), qui passera de 49 agences à 69.

Cet effort de modernisation doit être amplifié : sur le secteur de l'express d'entreprise à entreprise, qui s'internationalise, avec l'arrivée des grands « intégrateurs » internationaux et des géants de la logistique, La Poste doit renforcer ses capacités de production et accentuer la modernisation de ses méthodes de traitement (constitution de plates formes d'envergure ou « hubs », automatisation des traitements par flashage des colis, mécanisation, systèmes d'information permettant la traçabilité des colis...).

Dans le domaine des colis d'entreprises à particuliers, La Poste doit développer son approche commerciale et sa flexibilité vis à vis des clients que représentent les entreprises de la vente à distance, dont une quarantaine, sur le territoire national, génère 60 % du trafic des colis. Certains représentants de la vente à distance ont décrit à votre rapporteur les relations entre La Poste et ses grands clients dans le secteur du colis comme s'étant considérablement améliorées depuis 20 ans, mais restant empreintes de rigidité, notamment en termes de prix (manque de souplesse, de tarification différenciée par exemple suivant le moment de l'envoi et la « fidélité » du client à La Poste etc.) et d'adaptation aux besoins des clients. En outre, l'effort de mise en place de services à valeur ajoutée mérite d'être accentué.

d) Une gamme financière obsolète

Sans revenir trop longuement sur un sujet exposé ci-dessus, trois faits suffiront à montrer la fragilité des positions de La Poste :

- les personnes de plus de 70 ans représentent 40 % des encours ;
- la part du livret A dans le total des encours montre une « sensibilité » encore forte à ce produit d'épargne réglementée, en raison de l'insuffisance de la gamme des services financiers postaux ;
- la part de marché des encours gérés par La Poste a diminué, entre 1980 et 2001, pour passer de 13,5 % à 8,9 % de l'épargne totale.

e) Des charges d'intérêt général supportées sans contrepartie

Votre rapporteur avait, pour la première fois, dans son rapport de 1997, chiffré l'ensemble des charges d'intérêt général assumées par La Poste sans contrepartie. Le coût de ces différentes missions faisait à l'époque l'objet d'un vif débat et force est de constater qu'aussi imparfait que puisse avoir été, dans un premier temps, ce chiffrage, son ordre de grandeur n'a guère été contesté et il a permis d'avancer significativement sur la voie de la quantification des coûts des missions d'intérêt général assumées par La Poste.

La Poste est fière d'assurer ces missions qui, bien que ne faisant pas partie *stricto sensu* du service public, font partie intégrante de sa culture de service au public et d'accueil de tous les publics. Mais il est, plus que jamais, inéquitable qu'elle en assume seule le financement, à l'heure où la concurrence s'installe.

Aujourd'hui encore, faute d'avoir contrebalancé ces charges par des compensations suffisantes, l'ordre de grandeur des surcoûts à la charge de La Poste n'a guère évolué.

**COÛT DES CHARGES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL
ASSUMÉES PAR LA POSTE SANS CONTREPARTIE**

	Chiffres 2002
Participation à l'aménagement du territoire (bureaux de poste au-delà de la seule accessibilité au service universel)	509 M€
Contribution au transport et à la distribution de la presse.	482 M€ ¹
Guichet bancaire des plus démunis (livret A comme compte-courant)	55 M€
Charges de retraite acquittées par La Poste	2 030 M€ ²
TOTAL	3 076 M€²an

Trois milliards d'euros par an, c'est 100 fois le résultat net 2002 de l'ensemble du groupe La Poste ! C'est deux fois le montant des fonds propres ! C'est également 17 % du chiffre d'affaires !

Pour les retraites, la reconfiguration du réseau ou encore l'étendue de la gamme des services financiers, l'Etat doit apporter, au travers du contrat de plan, des réponses claires.

¹ Hors presse administrative.

² Engagements totaux de La Poste au titre des retraites (pensionnés et agents en activité) : 52 milliards d'euros.

Charge à La Poste, à son état-major et à tout son personnel, de fournir les efforts nécessaires en termes d'efficacité et de qualité de service pour être, en 2009, au niveau de ses meilleurs concurrents.

B. LA QUESTION DU STATUT JURIDIQUE DE L'ENTREPRISE N'EST PAS LA PRIORITÉ

1. Le statut : ni tabou...

Chacun sait que la maison mère La Poste relève, depuis la réforme de 1990, d'un statut assimilable à celui d'établissement public industriel et commercial.

En dehors de toute crispation idéologique stérile, et considérant, de façon pragmatique, le seul intérêt de l'entreprise, votre rapporteur n'avait pas hésité à soumettre au débat, au cours de ces dernières années, une question pourtant taboue et que bien peu osaient poser en public : celle de l'éventuelle transformation du statut juridique de La Poste. En 1997, dans le premier rapport : « *Sauver La Poste* », **l'éventualité d'une transformation en société anonyme à majorité publique** était envisagée comme une voie permettant à l'opérateur postal de conquérir une place mondiale.

En 2000, s'appuyant sur le constat que La Poste était la dernière en Europe avec la poste luxembourgeoise à disposer d'un statut administratif, une proposition de loi¹ cosignée par votre rapporteur et plusieurs sénateurs membres du groupe d'études « poste et télécommunications » traçait même la voie à suivre en mettant noir sur blanc, sous forme d'une modification de la loi du 2 juillet 1990, des modalités de transformation de La Poste en société anonyme à capital majoritairement public, tout en garantissant le maintien du statut du personnel.

Votre rapporteur ne nie pas les avantages, en termes notamment d'autonomie de gestion et de capacité à mobiliser des capitaux, que pourrait présenter une modernisation du statut juridique de l'établissement postal. Pourtant, aujourd'hui, il lui apparaît que **le front de l'urgence n'est pas le changement de statut**, mais bien plutôt la restauration de l'efficacité et de la qualité des prestations postales : modernisation des processus de traitement du courrier grâce à un investissement substantiel, élargissement de la gamme des produits financiers, ou encore re-dynamisation du réseau... En bref, dans

¹ Proposition de loi n° 104 (2000-2001) déposée le 25/11/2000 relative à l'entreprise nationale La Poste, présentée par Gérard Larcher ; Pierre Hérisson ; Paul Girod ; François Trucy ; Louis Althapé et Philippe Adnot.

l'ensemble des changements à conduire, la question du statut n'apparaît pas comme la plus prioritaire pour faire face à l'urgence.

2. ... Ni urgence

L'heure n'est plus à la conquête d'une position d'envergure au plan mondial. Il n'est plus temps de suivre une stratégie à l'allemande encore à portée de main en 1997.

Le tableau ci-dessous atteste de l'évolution divergente qu'ont connue depuis les postes française et allemande :

CHIFFRES CLEFS RÉVÉLANT L'ÉCART DE PERFORMANCE ENTRE LES POSTES ALLEMANDE ET FRANÇAISE

	DPWN 1989 (Allemagne Est+Ouest : 80 millions d'habitants)	La Poste 1989 (France : 60 millions d'habitants)	DPWN 2002	La Poste 2002
Statut	Administration	Administration	SA cotée	Etablissement public
Personnel	400 000	290 000	320 000	330 000
Résultats (en millions d'euros)	-700	30	660	34
Chiffre d'affaires (en milliards d'euros)	12	12	39	17
Bureaux	20 000	17 000	14 000	17 000

Résultat net (en millions d'euros)	1997	1998	1999	2000	2001	2002
DPWN	nd	930	1 100	1 530	1 600	660
La Poste	9	51	284	139	-95	34

Il s'agit aujourd'hui de prendre en priorité des mesures à même d'éviter un « ratatinement » européen de notre opérateur postal.

Mener à bien les évolutions nécessaires n'est pas impossible dans le cadre du statut actuel.

Certes, le statut de société anonyme à capitaux publics simplifierait la gestion, clarifierait le cadre de la gouvernance de l'entreprise, lui donnerait des marges de manœuvre accrues en matière financière et notamment pour la conclusion d'alliances. Il éviterait aussi que ne se creusent des écarts trop importants entre une maison mère qui serait en voie d'amaigrissement et des filiales ayant de plus en plus d'embonpoint.

Tous ces avantages existent toujours et sont loin d'être négligeables. **Mais dans l'ordre des priorités, et compte tenu de l'urgence, la question de la sociétisation n'est plus à l'ordre du jour.**

L'évolution du statut n'est d'ailleurs pas considérée par les dirigeants de La Poste comme un préalable aux évolutions nécessaires.

En effet, le statut actuel a démontré qu'il n'était pas incompatible avec la croissance externe du groupe. Pour devenir un groupe de taille européenne, notamment dans le secteur du colis, La Poste a mené ces dernières années une politique de croissance externe dans ce cadre juridique, évidemment limitée par les ressources financières dont elle dispose sous ce statut.

Cette limitation des fonds propres disponibles, compte tenu de sa situation financière et de l'impossibilité de procéder à des échanges de participations croisées au niveau de la maison mère l'a amenée à conduire une politique de prise de participation dans les sociétés françaises ou européennes qui lui permettaient de se positionner sur les marchés stratégiques plutôt que des acquisitions lourdes, comme a pu le faire la poste allemande.

Avec ce qui a pu apparaître à certains, en comparaison de la marche victorieuse de ses concurrents, comme un « petit braquet », elle a toutefois réussi à acquérir une position honorable, même si de moindre envergure, dans le secteur des colis.

De même, elle a engagé, certes sous la seule forme d'accords commerciaux, avec des postes européennes ou des sociétés étrangères comme Federal Express, des partenariats permettant des synergies commerciales ou l'optimisation des coûts en réalisant des économies d'échelle.

Bien sûr, faute de disposer des capitaux suffisants en propre, et ne pouvant avoir accès aux marchés financiers dans les mêmes proportions que ses concurrents, La Poste ne s'est pas engagée dans le secteur, en fort développement et en croissance à deux chiffres, de la logistique, qui représente aujourd'hui plus du quart de l'activité de la poste allemande, par exemple. Pour autant, ce qu'on serait tenté de qualifier de « *choix du pauvre* », qu'il est trop tard pour remettre en cause, ne semble pas la condamner inexorablement.

Pour l'heure, la capacité de La Poste à relever les défis associés à l'ouverture des marchés postaux réside principalement dans sa capacité à dégager les moyens de son développement grâce à un effort substantiel d'amélioration de sa performance.

Pour l'ensemble de ces raisons, il convient d'abord de résoudre les questions, de nature industrielle, qui se posent aujourd'hui, avec l'ouverture à la concurrence, avant de s'attaquer à celles, de nature politique et juridique, qui se poseront demain. En tout état de cause, pour votre rapporteur, une éventuelle transformation du statut de l'opérateur se situerait dans le cadre d'un projet industriel international restant à construire et d'un projet social fort.

L'urgence aujourd'hui, c'est de mettre les personnels de La Poste, suivant des orientations qui seront définies par la direction de l'entreprise, en situation de combler son retard de performance et de se battre, dans la concurrence, à jeu égal.

C. L'ALIGNEMENT DES CHARGES SUR CELLES DES CONCURRENTS : UNE INJUSTICE À RÉPARER

Lors de la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, puis lors de l'adoption de dispositifs d'allègement de charges sociales sur les bas salaires, le groupe La Poste a été frappé, coup sur coup, de deux exclusions des dispositifs d'accompagnement, qui constituent pour lui de lourds handicaps concurrentiels.

1. Les ravages des 35 heures sans compensation

Les surcoûts liés à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail sont estimés par La Poste à 14.000 emplois, soit un impact en année pleine de **313 millions d'euros** sur la masse salariale, soit un renchérissement de près de 4 % de la masse salariale :

IMPACT DES 35 HEURES SUR LA MASSE SALARIALE EN 2002

	Montants en millions d'euros	En % de la masse salariale
Rémunérations brutes et charges sociales (hors charges de retraite des fonctionnaires)	8 425	100 %
Mise en œuvre de la réduction du temps de travail	313	3,7 %

Source : La Poste

Votre rapporteur a maintes fois dénoncé l'exclusion de La Poste des dispositifs de compensation. Cette exclusion devient intolérable dans un contexte d'ouverture totale de l'ensemble des activités postales à la concurrence.

A l'origine, la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction du temps de travail avait expressément prévu un dispositif spécifique d'accompagnement pour les organismes exclus du bénéfice du dispositif d'allègement de charges sociales «*eu égard au caractère de monopole de leurs activités principales*». Il était prévu que : «*Pour ces organismes, les modalités d'accompagnement de la durée légale du travail seront déterminées dans le cadre des procédures régissant leurs relations avec l'État*» (article L. 241-13-1 du code de la sécurité sociale). Ce droit théorique à un «*accompagnement*» n'a pas été mis en œuvre puisque l'exclusion de La Poste a été réalisée en 2000 par décret et que le dispositif légal prévoyant une compensation a été abrogé par l'article 11 de la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi¹.

2. Le boulet de l'absence d'exonération sur les bas salaires

Par la loi précitée n° 2003-47 du 17 janvier 2003, **La Poste a en outre été expressément exclue du dispositif d'allègement de charges patronales sur les bas salaires qui vient d'être créé et auquel elle aurait pu prétendre pour ses salariés de droit privé.** L'article 9 de la loi relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi dispose en effet

¹ *Lequel dispose en effet que « les articles L. 241-13-1 et L. 711-13-1 du code de la sécurité sociale sont abrogés ».*

que « *cette réduction est appliquée aux gains et rémunérations versés aux salariés au titre desquels l'employeur est soumis à l'obligation édictée par l'article L. 351-4 du code du travail et aux salariés mentionnés au 3° de l'article L. 351-12 du même code, à l'exception des gains et rémunérations versés par l'organisme mentionné à l'article 2 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications et par les particuliers employeurs* », à savoir La Poste.

Votre rapporteur avait d'ailleurs déposé un amendement, cosigné par MM. Pierre Hérisson, François Trucy et Paul Girod, afin de ménager une fenêtre permettant de renégocier cette exclusion.

Alors que le projet de loi prévoyait explicitement d'exclure La Poste du dispositif d'allègement de charges sociales pour ses salariés recrutés sous contrat de droit privé, l'amendement tendait à ouvrir la possibilité que cette exclusion soit renégociée dans le cadre du futur contrat de plan entre l'Etat et La Poste. Cela apparaissait d'autant plus opportun que La Poste avait obtenu, à l'occasion de l'application des lois Aubry I et II, l'accord formel du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour qu'une mesure d'allègement des charges sur les bas salaires soit intégrée dans son nouveau contrat de plan.

Votre rapporteur arguait que **le maintien d'une telle exclusion aggraverait l'handicap concurrentiel de La Poste**, qui réalise plus de 50 % de son chiffre d'affaires en concurrence et sera bientôt confrontée à une plus grande ouverture des marchés.

Malgré un « succès d'estime », cet amendement n'a pas été soumis au vote du Sénat, le ministre ayant argué que la question pouvait être réglée dans le cadre du contrat de plan Etat/La Poste. Aussi, **La Poste se trouve-t-elle aujourd'hui la seule entreprise de main d'œuvre du secteur public ou parapublic à ne pas pouvoir bénéficier du dispositif d'allègement des charges sociales** pour ses salariés recrutés sous contrat de droit privé -lesquels représentent près du tiers de son personnel-.

Ces exonérations, qui auraient pu s'appliquer aux salariés de droit privé, auraient eu un impact de **194 millions d'euros** en année pleine.

Le surcoût entraîné par cette absence d'exonération de charges sociales représente plus de 2 % de la masse salariale :

SURCOUT ENTRAÎNÉ PAR L'ABSENCE D'EXONÉRATION DE CHARGES SOCIALES

Masse salariale 2002	Montants en millions d'euros	En % de la masse salariale
Rémunérations brutes et charges sociales (hors charge de retraite fonctionnaires)	8 425	100 %
Absence d'exonération de charges sociales	194	2,3 %

Source : La Poste

Dans sa réponse écrite au questionnaire de votre rapporteur, La Poste, indique que : « *pour des raisons économiques évidentes* », elle « *ne peut que maintenir sa demande visant à bénéficier, dans le cadre du prochain contrat de plan, d'un dispositif équivalent au dispositif d'allègement des cotisations patronales de sécurité sociale mis en oeuvre pour les bas salaires.* »

Votre commission et son groupe d'études jugent cette demande parfaitement légitime pour une entreprise désormais soumise à la concurrence.

II. LES POSTIERS : LES ACTEURS DU CHANGEMENT

A. LA MOBILISATION SUR UNE VISION D'AVENIR

1. Un prise de conscience grandissante des bouleversements du paysage postal

La Poste est profondément imprégnée d'une culture de service public, forgée par des décennies d'histoire et renforcée par l'attachement des postiers à leur entreprise. Au cours de ses rencontres avec le personnel et ses représentants, votre rapporteur l'a constaté : **les postiers aiment La Poste**. Dans leur grande majorité, ils sont préoccupés par l'avenir de leur entreprise, fiers de leurs métiers et soucieux de la dégradation de la qualité du service du courrier.

Votre rapporteur a en effet été particulièrement frappé de constater combien les postiers souffraient du sentiment de dégradation de la qualité de service du courrier, tant leur attachement à l'entreprise est profond.

Tant par ses contacts récents avec les postiers sur le terrain que lors de ses entretiens avec les représentants des organisations syndicales représentatives du personnel, votre rapporteur a constaté un véritable « changement d'ambiance » à La Poste. Les postiers sont de plus en plus **conscients des bouleversements en cours** et montrent une inquiétude pour l'avenir de l'entreprise qui n'existait pas il y a encore cinq ans.

L'arrivée de la concurrence, le choc de la substitution du courrier électronique, le vieillissement de la clientèle financière, l'allègement des sacoches des facteurs, sont autant de signes tangibles, pour chacun des membres du personnel, des profonds bouleversements à l'œuvre.

Le langage direct et lucide de l'actuelle équipe dirigeante, rassemblé dans le document, « *Performances et Convergences* », largement diffusé, ne sont pas pour rien dans cette prise de conscience. Non plus que, pour l'encadrement intermédiaire, la politique de prise de contact systématique entre les directeurs départementaux et les élus locaux pour débattre des enjeux postaux.

Le document « *Performances et Convergences* », qui est consultable sur le site Internet de La Poste www.laposte.fr, a fait l'objet d'une présentation aux 1.500 principaux managers de La Poste, qui ont à leur tour informé leur encadrement sur les orientations du document. Le Président de La Poste a par ailleurs expliqué aux postiers le sens de son engagement dans les revues de communication interne (notamment *Forum* - envoyé à l'ensemble des personnels).

Les différents « chantiers » identifiés dans ce document ont fait l'objet d'une dizaine de réunions organisées dans les différentes régions entre mai et septembre, animées par l'ensemble du Comité exécutif et par le Président de La Poste. Ces réunions s'adressent aux représentants de l'encadrement de proximité. Le public de ces « conventions » postales peut ainsi se décomposer en deux grands groupes : les managers des délégations et départements auxquels s'ajoutent les directeurs d'établissement Courrier/ Colis/ Services Financiers/ Grand Public de niveau cadre stratégique et des représentants des filiales, ainsi que des représentants des chefs d'établissement de niveau cadre et cadre supérieur.

Votre rapporteur a, quant à lui, toujours affirmé que les postiers avaient droit au langage de la vérité sur la situation et les enjeux d'avenir de leur entreprise. Il ne peut que se féliciter de ce changement de cap.

2. Le dialogue social pour accompagner les changements

Votre rapporteur a rencontré nombre de représentants des organisations syndicales et reste convaincu que, pour la mise en oeuvre du contrat de plan comme des dispositions législatives qui seront nécessaires pour rendre effectives les décisions arrêtées, l'état-major de l'entreprise doit s'appuyer sur le personnel et ses représentants.

C'est le personnel qui fera, pour reprendre le thème d'une campagne publicitaire d'il y a quelques années, « *bouger La Poste* ».

Lorsque le contrat de plan sera signé, le temps de la « démultiplication » de la communication interne viendra, qui devra concerner l'ensemble des 320.000 postiers.

Votre commission et votre groupe d'études souhaitent que **des négociations soient ouvertes dès le contrat de plan signé avec l'État**, sur l'ensemble des chantiers d'avenir de l'entreprise : mesures d'accompagnement dans le cadre de la dynamisation du réseau, dimension humaine de la modernisation des processus de tri et de distribution du courrier, extension des services financiers, formation professionnelle...

Les postiers aiment leur entreprise ; ils doivent être associés à la définition de son avenir. Une fois la « feuille de route » définie, c'est le dialogue social qui doit être le moteur et le vecteur du changement. Mobilisés sur une vision partagée, celle de l'amélioration de la performance de leur entreprise, mais aussi celle de l'accroissement de son rayonnement, notamment via l'extension de ses services financiers et la dynamisation de sa politique commerciale sur le courrier, les postiers feront avancer l'entreprise, assurant ainsi la pérennité du service public.

B. LA GARANTIE DES FONDEMENTS DU PACTE SOCIAL INTERNE

1. Les retraites : une garantie assurée

Les fonctionnaires de La Poste -deux tiers de ses effectifs- relèvent du régime de la fonction publique et bénéficient, à ce titre, du régime de retraite des fonctionnaires, conformément aux dispositions du Code des Pensions Civiles et Militaires de retraite fixées par la loi n° 64-1339 du 26 décembre 1964.

En vertu de la loi de 1990, La Poste assure la prise en charge intégrale des dépenses de pensions de ses agents.

● Une évolution temporairement neutralisée

Compte tenu de la démographie de ses effectifs et du nombre de pensionnés, les prévisions réalisées dans le cadre des travaux préparatoires au contrat de plan pour la période 1998/2001 ont mis en évidence une tendance à

un accroissement important des charges de retraite supportées par La Poste pour ses fonctionnaires (contribution complémentaire employeur au titre des pensions et charges de compensation). Le montant prévisionnel de l'accroissement annuel des charges que La Poste aurait eu à supporter sur la période a ainsi été estimé entre 53,3 et 76,2 millions d'euros par an.

Aussi, le contrat d'objectif et de progrès portant contrat de plan entre l'Etat et La Poste pour la période 1998/2001 a-t-il prévu de neutraliser cette dérive du coût des pensions et de stabiliser leur montant en francs constants au niveau de 1997. **La Poste supporte donc une charge de retraite stabilisée, de manière dérogatoire, autour de 2 milliards d'euros, l'Etat assumant la dérive annuelle de cette charge, soit environ 100 millions d'euros par an.**

Conformément à cette disposition, le montant des charges définitives de retraite supportées par La Poste au titre de 1997 a fait l'objet chaque année d'une actualisation prenant en compte l'évolution constatée des prix à la consommation hors tabac en moyenne annuelle, soit :

- +0,6 % en 1998 (chiffre INSEE définitif) ;
- +0,5 % en 1999 (chiffre INSEE définitif) ;
- +1,6 % en 2000 (chiffre INSEE définitif) ;
- +1,6 % en 2001 (chiffre INSEE définitif).

S'agissant de l'année 2002, le calendrier de préparation du futur contrat de plan entre l'Etat et La Poste n'étant pas compatible avec celui de la préparation du projet de Loi de Finances, les dispositions du contrat de plan pour la période 1998/2001 ont été reconduites strictement par l'Etat.

Depuis 1997, la charge supportée par l'Etat a grossi pour atteindre 110 millions d'euros en 2001 (financée au budget, chapitre 33-91, article 40). Cette prise en charge prend la forme discrète d'un allègement des charges brutes de compensation et de surcompensation incombant à La Poste.

● Une menace persistante pour le moyen terme

Les prévisions d'évolution des dépenses de pensions à horizon 2015 -à législation et réglementation constantes- sont particulièrement préoccupantes. En effet, **à compter de 2010, le régime des retraites postal comptera plus de retraités que de cotisants**, car la pyramide des âges induira un fort accroissement des départs en retraite des agents fonctionnaires dans les prochaines années (près de 100.000 d'entre eux devraient quitter La Poste d'ici 2012).

En outre, si les engagements de retraite relatifs aux droits acquis par les agents fonctionnaires actifs et retraités ne font pas aujourd'hui l'objet d'une comptabilisation au bilan de La Poste sous forme de provisions, **l'obligation de transposition des normes comptables internationales I.A.S.**, qui s'appliquera d'ici trois ans¹ à La Poste, **la contraindrait, en l'état actuel des textes, à inscrire dans son bilan les engagements correspondant** aux dispositions de la loi du 2 juillet 1990 relatives au financement des retraites des agents fonctionnaires (**52 milliards d'euros** d'engagements de retraite au 31 décembre 2001 pour des fonds propres s'élevant à 1,4 milliard d'euros).

En 2001, La Poste a supporté au titre des charges de retraite un taux de cotisation employeur implicite équivalant à 44,2 % de la masse des traitements versés à ses agents fonctionnaires : 2.030 millions d'euros, rapportés aux 4.588 millions d'euros de traitements versés aux agents fonctionnaires. Aux dires de La Poste, son taux implicite de cotisations employeur, proche de 45 % aujourd'hui, est de huit points de plus que ses concurrents, son principal concurrent au niveau européen, la poste allemande (DPWN), bénéficiant ainsi depuis le 1^{er} janvier 2000 d'une contribution annuelle libératoire fixée au taux de 33 %.

Votre rapporteur en conclut que, pour rétablir une égalité entre La Poste et ses concurrents, le montant de charges de retraite que supporte La Poste devrait être réduit de 370 millions d'euros, soit l'équivalent de ces 8 points de cotisation employeur. Toutefois, pour tempérer son analyse, il relève que, si l'on compare l'ensemble des cotisations sociales (et non seulement les cotisations retraite) et que l'on intègre donc les cotisations chômage payées par les entreprises privées, le taux de cotisations employeur global de La Poste équivaut à celui de ses concurrents (estimé à 46 % par la direction du budget). Si, en plus, on compare les droits afférents, et même si la retraite servie aux fonctionnaires de La Poste est comparable à celle servie dans le privé, le départ à 55 ans en retraite des postiers représente une forme de prime évaluée à 20 % par rapport au salarié de droit privé qui ne touche sa retraite qu'à 60 ans.

Il reste que l'accroissement du taux de cotisations supporté par La Poste prendra d'ici dix ans des proportions insoutenables.

Si l'on considère le taux de cotisation « virtuel » qui devrait peser aujourd'hui sur La Poste du fait des dispositions de la loi du 2 juillet 1990 et son évolution prévisible² au cours des prochaines années, il apparaît que ce taux de cotisation va croître de près de 3 points par an au cours des prochaines années. Calculé sur la base de la loi de 1990, il atteindrait ainsi 73,5 % en

¹ Au 1^{er} janvier 2005 au plus tôt ; au 1^{er} janvier 2007 au plus tard, pour les sociétés qui font appel à l'épargne publique mais dont seules les obligations sont cotées.

² Prévisions réalisées en commun par La Poste et le service des pensions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

2010, contre 50,5 % en 2002. Si le « trend » actuel se poursuit et que l'Etat ne proroge pas la prise en charge qu'il a assumée dans le contrat de plan échu, La Poste supportera des charges de retraites en 2010 représentant près des trois quarts de la masse des traitements versés aux fonctionnaires actifs, en raison de la réduction mécanique de cette masse salariale de 2,5 points par an !

(montants en M€)

Année	Obligations légales loi de 1990				Dispositif aménagé Contrat de Plan 1998/2001		
	(1) contribution complémentaire à la charge de La Poste au titre des pensions	(2) charges légales compensation et surcompensation	(3) = (1) +(2) charge totale de retraite	(4) masse des traitements indiciaires	(5) = (3) / (4) taux de cotisation implicite loi de 1990	(6) charge de retraite stabilisée en euros constants (hypothèse de prorogation après 2002)	(7) = (6) / (4) taux de cotisation implicite Contrat de Plan
1997	1 713	232	1 945	4 616	42,1 %	1 945	42,1 %
1998	1 800	180	1 980	4 603	43,0 %	1 957	42,5 %
1999	1 893	140	2 033	4 597	44,2 %	1 966	42,8 %
2000	1 973	122	2 096	4 604	45,5 %	1 998	43,4 %
2001	2 072	113	2 184	4 588	47,6 %	2 030	44,2 %
2002	2 202	90	2 293	4 542	50,5 %	2 066	45,5 %
2003	2 315	61	2 376	4 506	52,7 %	2 097	46,5 %
2004	2 441	23	2 464	4 482	55,0 %	2 129	47,5 %
2005	2 577	-11	2 566	4 445	57,7 %	2 161	48,6 %
2006	2 726	-48	2 678	4 395	60,9 %	2 193	49,9 %
2007	2 885	-97	2 788	4 329	64,4 %	2 226	51,4 %
2008	3 041	-150	2 891	4 290	67,4 %	2 259	52,7 %
2009	3 198	-205	2 993	4 251	70,4 %	2 293	54,0 %
2010	3 352	-259	3 093	4 209	73,5 %	2 328	55,3 %

Le tableau ci-dessus montre qu'une éventuelle prorogation au-delà de l'année 2002, du dispositif de stabilisation de la charge de retraite en euros constants mis en place par le précédent contrat de plan permettrait simplement de limiter la progression du taux de cotisation implicite à un peu plus d'1 point par an. Ce taux atteindrait rapidement des niveaux qui remettraient en cause l'existence même du groupe La Poste (55,10 % en 2003 !).

Votre rapporteur ne craint pas de dire qu'un *statu quo* sur le dossier des retraites serait tout simplement mortel pour La Poste. Cette « bombe à retardement » doit être désamorcée par un accord entre La Poste et l'Etat sur ce sujet. Cet accord pourrait être intégré dans le contrat de plan en cours de négociation.

- A cette occasion, **quatre options** se trouvent, en théorie, ouvertes :

1. l'option du désistement de l'Etat : si l'Etat interrompt son effort de soutien, conformément au texte de la loi de 1990, et cesse de neutraliser la dérive du poids des pensions pour La Poste, celle-ci se trouvera dans une situation explosive, difficilement envisageable, puisqu'elle aurait à servir in fine près de 3 milliards d'euros de pensions mais percevrait, pour les financer, des cotisations salariales tendant vers zéro (du fait du nombre décroissant de fonctionnaires) ;

2. l'option de la continuité : si l'Etat persiste dans son engagement de neutralisation de l'évolution de la charge de pensions supportée par La Poste et donc de dérogation par rapport à la loi de 1990 (solution qui pourrait soulever des questions de compatibilité avec le droit communautaire), celle-ci conserve malgré tout un handicap concurrentiel majeur, à savoir les 8 points de cotisations employeur supplémentaires par rapport à ses concurrents ; en outre, pour l'Etat, la hausse spontanée des dépenses de pension (+5 % par an) due à l'accélération des départs en retraite accroîtra mécaniquement le montant de la prise en charge annuelle ;

3. l'option « France Télécom » : l'Etat pourrait assurer à La Poste, comme il l'a fait pour France Télécom, l'équité concurrentielle en prenant à sa charge le surcoût que représentent les pensions des agents fonctionnaires de La Poste. Mais cette option supposerait, pour des raisons autant politiques que financières, le versement d'une soulte par La Poste, ce que l'état de ses fonds propres ne permet pas d'imaginer aisément aujourd'hui.

Si l'option « France Télécom » apparaît difficilement concevable immédiatement, peut-être l'Etat pourrait-il prendre l'engagement de recourir, à moyen terme (par exemple en 2007), à cette solution définitive du dossier des retraites ? Toutefois, cette solution pourrait présenter des risques à l'égard du droit communautaire, comme l'atteste la demande de renseignements récemment adressée par la Commission européenne sur les modalités de règlement du dossier des retraites pour France Télécom...

4. l'option « répartition postale » : il s'agirait de valoriser pour La Poste l'apport¹ de cotisations salariales qu'elle fait aujourd'hui au régime général par le biais de ses contractuels de droit privé (jeunes et en nombre croissant), en échange d'une reprise en charge par le régime général des droits correspondants des pensionnés fonctionnaires. Puisqu'il est impossible juridiquement d'intégrer le régime de pensions des fonctionnaires employés par La Poste au sein du régime général, ce schéma s'apparenterait à un adossement financier au régime général, à défaut d'intégration pleine et entière. Il impliquerait sans doute la création d'une caisse autonome sous la

¹ Estimé à **600 millions d'euros** cette année pour 100.000 contractuels de droit privé.

forme d'un établissement public administratif (ce qui permettrait de réintégrer les comptes de cette caisse au sein du budget de l'Etat). Les cotisations des salariés de droit privé se répartiraient ainsi entre le régime général, le régime complémentaire, et le régime supplémentaire d'entreprise (ou surcomplémentaire) ainsi créé.

Un tel régime-chapeau avec refinancement des pensions des fonctionnaires par les cotisations des salariés de droit privé présenterait l'avantage d'être adapté à la situation de transition entre public et privé dans laquelle se trouve La Poste et de renouer avec le principe de répartition, dont la logique est aujourd'hui rompue au sein de La Poste, les cotisants ne finançant plus les pensions des retraités. Toutefois, une telle évolution s'inscrit en décalage avec la réforme des retraites actuellement engagée par le Gouvernement.

Au terme de ce large tour d'horizon des options imaginables, votre commission et son groupe d'études soulignent en tout cas l'intérêt vital pour La Poste et pour l'Etat de ne retarder le règlement du problème, que le temps envenimerait naturellement. A défaut d'une réponse définitive, le contrat de plan devrait, à tout le moins, en définir les principes.

2. Le groupe : une unité préservée

Votre rapporteur a pu constater, notamment au cours de ses échanges avec les organisations syndicales, l'attachement des postiers à la **forme « unitaire et multi-métiers »** du groupe La Poste, ce qui n'exclut pas de recourir à la filialisation de certaines de ses activités.

Ainsi, dans sa réponse écrite au questionnaire de votre rapporteur, la fédération FO Com estime-t-elle : *« La notion de groupe unitaire multi-métiers est la piste la plus efficace pour construire une poste aux tâches distinctes mais reliées par une culture et un statut communs. La coexistence des métiers est un atout. »*

La réponse de la fédération CFTC des postes et télécommunications n'est guère éloignée : *« Le statut actuel de La Poste est un atout. Il permet de gérer plusieurs métiers de réseaux en offrant des parcours professionnels diversifiés au personnel. Il soustrait La Poste au risque de démantèlement et il permet d'envisager la persistance d'un grand service public. »*

La CGT dresse une analyse comparable : *« La Poste a toujours été multi-métiers avec une identité unitaire permettant la complémentarité de ses activités et la promotion de son image sur ses valeurs de service public. Il y a*

besoin de maintenir et de développer des synergies fortes dans une seule poste, service public, développant la diversité de ses activités avec un véritable projet industriel reposant sur des coopérations, dans la recherche, sur les normes, les produits, les services en France et en Europe notamment. »

Sur le plan théorique, les métiers courrier, services financiers et colis/express, qui représentent respectivement 59 %, 24 % et 17 % du chiffre d'affaires, ont des cycles économiques qui présentent l'avantage de se compenser, au moins partiellement, la propension à thésauriser étant inversement proportionnelle à la croissance de l'économie, qui génère une activité accrue sur les échanges d'informations et de biens.

La Poste elle même fait valoir que toutes les études commerciales et d'opinion convergent pour affirmer que son image est unique aux yeux de ses clients et des citoyens. Cette unité, estime le groupe, « *forme une bonne part de sa puissance concurrentielle et de sa capacité à assurer toutes les missions d'intérêt général qui lui sont confiées* ».

Cette unité doit être préservée !

Elle ne peut toutefois être défendue et légitimée qu'en assurant l'absence de subventions croisées entre les différents métiers dans la mesure où subsistent des droits exclusifs sur le courrier. Dans l'attente de la création d'un établissement financier portant les compétences financières étendues, la mise en place d'une comptabilité analytique affectant 90 % des coûts et d'une régulation indépendante du secteur postal vont, à cet égard, renforcer les garanties légitimement exigées par les concurrents.

La Poste y a un intérêt vital. Dans sa réponse écrite au questionnaire de votre rapporteur, La Poste estime que : « *L'économie postale repose sur les économies d'envergure et d'échelle. La pluri-activité -le multi-métiers- est la condition sine qua non à la fois de l'équilibre et du développement de La Poste et de la possibilité de proposer des prestations à des prix raisonnables (y compris d'ailleurs les prestations du service universel).* »

Les postiers sont également très attachés au caractère multi-métiers du groupe, souhaitant pouvoir continuer de mener des carrières diversifiées dans les différentes branches d'activité.

C'est aussi, sur un plan plus général, l'intérêt de la collectivité toute entière: la pluri-activité qui permet d'alimenter le réseau des bureaux de poste, justifie l'existence, sur le territoire, de ce réseau de proximité, le plus dense de France.

Être un groupe unitaire n'est cependant pas contradictoire avec le recours à la filialisation, pour des raisons d'organisation et de clarté concurrentielle, dans le cadre notamment d'une « plénitude » de la gamme de

services financiers. Filialiser permet d'identifier et de mettre sous contrainte de résultat des activités dotées de moyens majoritairement dédiés, de nouer des partenariats qui permettent de marier les savoir-faire, d'attirer des expertises et de diversifier les financements. D'ailleurs, La Poste a déjà près de 150 filiales, qui réalisent aujourd'hui 15 % du chiffre d'affaires du groupe.

Votre rapporteur continue de penser que cette politique de filialisation doit être menée à bon escient, sans remettre en cause la présence au sein de la maison-mère du cœur de métier du courrier, ni du réseau des bureaux de poste. Il ne s'agit pas de « vider » de sa substance la maison mère, qui ne saurait être réduite à une « coquille vide » privée des activités les plus dynamiques.

C. UNE CONVENTION COLLECTIVE COMME LEVIER DE LA MODERNISATION SOCIALE DE L'ENTREPRISE

1. Les « contractuels » : un postier sur trois

La part relative des personnels employés sous contrat de droit commun a très fortement crû au cours des cinq dernières années, pour atteindre aujourd'hui **le tiers de l'effectif global de La Poste** (en nombre d'agents). **Le temps où les contractuels étaient la « variable d'ajustement » du groupe est désormais révolu.**

De façon plus précise, les effectifs de fonctionnaires et contractuels ont évolué de 1997 à 2002 de la manière suivante :

NOMBRE D'AGENTS (EN FIN D'ANNÉE)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (chiffres provisoires)
Fonctionnaires	240 967	236 409	230 579	228 613	221 759	215 085
Contractuels	65 622	71 710	81 860	93 885	101 356	108 028
dont CDII	7 097	7 612	7 936	6 131	5 759	5 289
Total nombre de personnes	306 589	308 119	312 439	322 498	323 115	323 113
Pourcentage d'agents contractuels	21 %	23 %	26 %	29 %	31 %	33 %

EQUIVALENTS TEMPS PLEINS

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (chiffres provisoires)
Fonctionnaires	237 435	231 510	225 641	221 772	217 147	210 026
Contractuels	41 497	48 486	54 640	66 811	78 667	82 548
dont CDII	4 276	4 985	5 218	5 198	4 198	3 856
Total emploi en équivalent temps pleins	278 932	279 996	280 281	288 583	295 814	292 574
Pourcentage d'agents contractuels	15 %	17 %	19 %	23 %	27 %	28 %

Parallèlement, La Poste a heureusement réduit le recours aux contrats à durée indéterminée intermittents (CDII), que votre rapporteur avait, un des tous premiers, vivement dénoncé dès 1997. Ainsi, le nombre de CDII est passé de 7.097 personnes en 1997 à 5.289 personnes en 2002, soit une baisse de 25 % du nombre de ces personnels. Ce type d'emplois, au demeurant précaires relativement aux autres statuts d'emplois et particulièrement à celui de fonctionnaire, concerne, il faut le rappeler, prioritairement des agents d'exécution, et en tout premier lieu des femmes (à 77 % d'après le bilan social 2001).

Cette décre doit être poursuivie et amplifiée.

2. Une convention collective postale pour les agents sous statut privé

Compte tenu des caractéristiques démographiques de la population de fonctionnaires, la poursuite de politique de recrutement actuelle devrait renforcer, à horizon de 10 ans, l'équilibre des effectifs des deux types de statut d'emploi.

Comme l'ont fait observer à votre rapporteur, lors de leur audition, les responsables de la CGC, les départs massifs en retraite vont profondément transformer la démographie et les rapports sociaux dans l'entreprise. Utilisant une métaphore tirée du jeu d'échec, un de ces responsables estimait que ce changement devait être l'occasion de « roquer » d'un système administratif de gestion des ressources humaines à une véritable gestion des compétences au sein de l'entreprise.

Par ailleurs, la situation démographique de La Poste est telle que les **départs massifs en retraite** à l'horizon de 10 ans (140.000 départs de fonctionnaires et d'agents de droit privé sont attendus d'ici 2012, soit **près d'un postier sur deux**) posent la question du **renouvellement des compétences** et de **l'attractivité** des métiers postaux pour les jeunes générations.

Les personnels de La Poste sous statut de droit privé relèvent d'une convention collective anciennement commune à France Télécom et à La Poste, qui a été élaborée immédiatement après la réforme de 1990.

Cette convention collective ne s'applique plus qu'à La Poste, une autre convention collective ayant été mise en place dans le secteur des **télécommunications** . Concrètement, dans la société mère France Télécom, la nouvelle convention collective télécoms est devenue applicable dès le jour de son extension (novembre 2000), France Télécom dénonçant alors l'application de la convention commune La Poste- France Télécom le 12 février 2001.

Alors que France Télécom maison mère compte aujourd'hui 108.200 fonctionnaires et 13.800 salariés de droit privé, pour une proportion inverse dans les filiales françaises (20.600 salariés de droit privé et 4.200 fonctionnaires) et étrangères (67.000 salariés de droit privé) du groupe, une nouvelle convention collective a été rendu applicable aux salariés sous contrat de droit privé.

La nouvelle convention collective des télécommunications, étendue par arrêté ministériel du 12 octobre 2000 à l'ensemble de la branche et applicable depuis le 1^{er} novembre 2000, s'efforce d'être un équilibre entre des garanties collectives de niveau élevé pour les salariés et des souplesses et des marges de liberté pour des entreprises évoluant dans un univers aux changements très rapides. Cette convention collective a été signée, d'une part, par deux chambres patronales représentatives au niveau du secteur et, d'autre part, par les organisations syndicales suivantes: CFDT, CFTC, CGC et CGT-FO.

➤ **Des garanties pour les salariés**

Les garanties sont accordées à tous sans distinction de statut (cadres/non cadres). Les minima salariaux sont calés sur le bas de la fourchette des salaires réellement pratiqués, permettant ainsi une régulation effective des salaires au niveau du secteur professionnel.

Les indemnités de rupture (licenciement et retraite) sont supérieures aux autres conventions pour les non cadres, puisque les modes de calculs de ces indemnités sont identiques quelle que soit la catégorie d'appartenance des salariés. En cas de maladie, la prise en charge se fait intégralement dès le 1^{er} jour, et jusqu'au 105^e jour de la maladie: il n'existe plus de délai de carence. Cette prise en charge n'a pas d'équivalent dans d'autres conventions collectives. En matière de prévoyance, la convention prévoit, indépendamment de l'adhésion à un régime de prévoyance, des indemnités en cas de décès, invalidité et maladie longue durée, sans équivalent dans d'autres branches.

➤ **Des souplesses et des espaces de liberté pour les entreprises**

L'accord de branche du 4 juin 1999 sur la réduction et l'aménagement du temps de travail dans le secteur des télécommunications prévoit des possibilités de dérogations, de régimes diversifiés, de modulation et d'accès à des régimes en jours, correspondant aux besoins des entreprises du secteur. Dans un secteur en perpétuelle mutation et en recherche d'adaptation permanente, la mobilité géographique et fonctionnelle a été reconnue comme intégrée à l'évolution professionnelle. Elle peut être exigée de tous les salariés par simple intégration dans le contrat de travail. Elle n'est pas nécessaire pour les deux niveaux supérieurs de la classification. La mobilité à l'international est ouverte et peut se développer dans le cadre des négociations individuelles.

En matière de salaires, les garanties minimales sont majorées après 2 ans et 10 ans d'ancienneté dans un même niveau de classification. Ce système a remplacé les mesures automatiques d'évolution à l'ancienneté. Les minima garantis sont exprimés en montants annuels, éléments variables compris. Sous réserve des garanties minimales, l'évolution des salaires est entre les mains des entreprises et de leur management, dans le respect des négociations annuelles prévues, avec les partenaires sociaux, par le code du travail.

Cette convention collective constitue un socle social commun à l'ensemble des entreprises du secteur des télécommunications, et contribue de ce fait à une **compétition loyale** entre les opérateurs de ce secteur concurrentiel.

Pour le groupe France Télécom, elle constitue un **facteur d'unité sociale** dans la mesure où presque toutes les sociétés filiales du groupe sont dans le champ d'application de cette convention.

L'élaboration de cette convention « télécommunications » n'a pas rendu caduque la convention dite « commune » toujours applicable aux postiers.

Mais, dans ces conditions, votre rapporteur estime qu'une nouvelle **convention collective** devrait être négociée avec les partenaires sociaux, pour permettre de mieux prendre en compte les aspirations des agents contractuels, qui sont des postiers « à part entière ». Elle pourrait avoir vocation à s'étendre à la branche et donc, le moment venu, à **l'ensemble des nouveaux entrants** potentiels sur le secteur du courrier.

Cette convention collective pourrait être le levier de la modernisation sociale de l'entreprise.

D'une façon plus générale, toute la politique sociale de La Poste a toujours été structurée autour du pôle, toujours le plus déterminant numériquement, des employés sous statut public. Cette vision des relations humaines au sein du groupe doit évoluer : les deux types de statuts d'emploi coexisteront, durablement, au sein du groupe. Tout ce qui favorise la « normalisation » de la situation des agents sous statut de droit privé doit être encouragé. Par exemple, pourquoi ne pas envisager, à côté des structures sociales existantes, **la mise en place d'un comité d'entreprise**, comme l'ont suggéré, lors de leur audition, certaines organisations syndicales ?

L'action sociale de La Poste, pour une contribution annuelle de **301 millions d'euros** en 2001, est constituée de trois types d'actions : des prestations d'action sociale spécifiques à La Poste et servies directement aux personnels ayant droits pour 63 millions d'euros ; des offres de service (entraide, restauration, sports et loisirs, culture et enfance) pour 193 millions d'euros ; des offres de services liées à la fiscalité des entreprises (1 % logement et crèches) pour 45 millions d'euros. Le COGAS (Conseil d'orientation et de gestion des activités sociales à La Poste) est l'instance de pilotage, où siègent les organisations syndicales, chargée de définir la politique sociale de l'entreprise (en dehors du domaine du logement).

L'accord d'intéressement à La Poste, signé en juin 2001, qui prévoit un intéressement annuel en fonction des résultats et la progression de la qualité concerne, par exemple, aussi bien les personnels fonctionnaires que les personnels contractuels, sous statut de droit privé ou de droit public, à condition d'avoir au moins trois mois d'ancienneté.

III. LA RÉGULATION : ENJEU ESSENTIEL POUR L'OPÉRATEUR HISTORIQUE

Depuis 1991, faut-il le rappeler, La Poste n'est plus une administration. Pourtant, sa régulation par le ministre de l'industrie garde encore l'empreinte de son long passé d'administration, les avantages dont elle bénéficie étant, encore aujourd'hui, grossièrement contrebalancés par des sujétions de service public, comme du temps du monopole. A l'heure où La Poste va affronter pleinement la concurrence en France -de la part de petits opérateurs- mais aussi à l'échelle européenne, il importe de **clarifier les règles du jeu concurrentiel** et de **rapprocher les conditions d'exploitation de La Poste de celles de ses compétiteurs.**

Cette clarification, à laquelle la directive 97/67/CE appelle depuis cinq ans, n'a toujours pas été menée à bien. Elle représente un **enjeu essentiel pour La Poste, qu'une régulation déséquilibrée pourrait fragiliser encore plus.**

A. UNE URGENCE JURIDIQUE ET ÉCONOMIQUE

1. Un impératif juridique

Le cadre réglementaire actuel correspond à une situation où la mission de service universel postal est confiée à un opérateur unique -La Poste- en situation de monopole sur le cœur du marché (le transport de correspondance). En effet, la directive 97/67/CE prévoit originellement que le courrier jusqu'à 350 grammes relève du monopole, c'est-à-dire des « services réservés ».

De fait, notre cadre réglementaire ne connaît que La Poste. Les prestataires concurrents sont ignorés, soit parce qu'il a été jugé que leur activité ne nécessitait pas d'intervention particulière pour le public (cas du colis ou du transport de presse), soit parce qu'elle était trop marginale -hypothétiques transporteurs de courrier de plus de 350 grammes- pour justifier des contraintes particulières.

De même, il n'envisage pas d'autre cas de figure que celui où les services réservés offrent une rente de monopole qui permet de financer le service universel.

Enfin, l'Etat cumule les fonctions de propriétaire, de tuteur et de régulateur, seul le traitement des plaintes des usagers de La Poste ayant été confié à un « médiateur du service universel postal », créé en 2001.

Or, ce cadre réglementaire n'apparaît pas viable, pour des motifs tant juridiques qu'économiques.

Tout d'abord, la Commission européenne estime que **ce cadre ne respecte pas la directive de 1997**, laquelle établit une fonction de régulateur jugée incompatible avec la fonction de propriétaire : le régulateur ne doit pas rester impliqué dans la gestion de l'opérateur, ce qui est pourtant le cas tant qu'il en détient la propriété et nomme une partie des membres du Conseil d'administration.

Après une première mise en demeure, **la France a reçu de la Commission européenne un avis motivé¹ le 27 juin 2002**, dénonçant l'incompatibilité entre la réglementation française et les obligations qui résultent de l'article 22, paragraphe 1², de la directive 97/67/CE du 15 décembre 1997.

Dans cet avis, la commission relève que la loi n° 90-568 confie au ministre des postes et télécommunications la tutelle de l'exploitant public La Poste, dont les tarifs, le contrat de plan, le cahier des charges ou les acquisitions sont approuvés ou contrôlés par l'Etat. Elle prend acte de la création du médiateur du service universel postal par le décret n° 200-1335 du 28 décembre 2001, chargé d'instruire les réclamations des usagers du service universel postal et d'émettre des recommandations à l'adresse de La Poste mais non pas **de surveiller l'étendue du domaine réservé, de contrôler les tarifs du service universel postal, d'adopter des normes de qualité de service ou de surveiller le système de comptabilité analytique de La Poste³ et l'accès aux informations comptables en résultant**. Elle en déduit que toutes ces **fonctions, qui sont proprement régulatrices**, sont exercées par le ministre, en plus des activités de tutelle liées à la propriété de La Poste, et elle en conclut que **la séparation fonctionnelle, sinon juridique⁴, entre La Poste et le régulateur n'est pas assurée**.

Afin de mettre fin sans délai au conflit d'intérêt ainsi mis au jour, le Gouvernement a préparé un projet de loi relatif à la régulation du secteur postal. L'assemblée générale du Conseil d'État vient de rendre son avis sur le texte, lequel devrait désormais rapidement passer devant le Conseil des ministres. **Votre rapporteur se félicite que le dépôt de ce texte sur le bureau du Sénat soit proche**.

En effet, ce texte sera d'une grande importance pour La Poste puisqu'il dessinera le cadre de ses futures relations avec ses concurrents, ainsi qu'avec le régulateur postal, lequel ne sera plus le ministre de tutelle mais une autorité indépendante, l'Autorité de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP), extension de l'actuelle ART.

2. Une nécessité économique

La clarification des règles du jeu de la concurrence dans le secteur postal s'impose juridiquement, mais aussi économiquement : l'apparition d'une concurrence sur une part plus importante des services postaux (courrier de moins de 100 grammes) depuis le 1^{er} janvier dernier et sur une part plus significative encore en 2006 (moins de 50 grammes) appelle une régulation

¹ C(2002)2109. La suite de la procédure conduirait l'Etat français devant la Cour de Justice.

² « Chaque Etat membre désigne une ou plusieurs autorités réglementaires nationales pour le secteur postal, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des opérateurs postaux. »

³ Qui est désormais suffisamment précise pour affecter 90 % des coûts (les 10 % restants étant ventilés au prorata des charges affectées) et qui a d'ailleurs été validée par l'Etat.

⁴ La Poste est devenue une entité autonome par la loi n° 90-568.

sectorielle pour **stabiliser le cadre juridique des opérateurs concurrents et assurer le bon fonctionnement du marché**. La perspective de libéralisation totale après 2009, exige également de penser l'avenir du service universel, après extinction des services réservés.

La Poste ne peut plus être considérée comme un budget annexe de l'Etat, dont l'équilibre doit être visé¹, mais comme une entreprise qui doit assurer son développement par ses bénéfices. Les règles qui encadrent son fonctionnement doivent, à cette fin, être normalisées.

Pour que La Poste puisse jouer le jeu du marché à armes égales avec ses concurrents et alors qu'une nouvelle étape dans l'extension du champ concurrentiel vient d'être franchie au 1^{er} janvier 2003, **il convient d'explicitier les missions d'intérêt général assumées par La Poste** (service universel abordable et de qualité, péréquation tarifaire, transport et distribution de la presse, contribution à l'aménagement du territoire) et de prévoir leur financement, soit par subvention de l'Etat, soit par le biais d'un fonds de service universel, auquel contribueront les opérateurs du secteur postal selon le principe du « pay or play ». Ce n'est qu'à ce prix que La Poste peut affronter la concurrence et viser la performance sans handicaps.

Un jeu à armes égales passe aussi par la possibilité offerte à La Poste de développer les activités concurrencées avec toute la réactivité nécessaire et par la nécessité de **ne pas la charger de missions de service universel plus lourdes que ses concurrents européens** et donc discriminatoires.

Observons que les obligations de service universel pesant aujourd'hui sur La Poste dépassent celles fixées dans la directive : ainsi, La Poste française distribue le courrier 6 jours sur 7, alors que seule une distribution 5 jours sur 7 est exigée par la directive communautaire.

B. UN ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE L'OPÉRATEUR DE SERVICE UNIVERSEL ET LA CONCURRENCE

La régulation postale doit viser la conciliation de deux objectifs : garantir la fourniture d'un service universel de qualité et permettre le développement d'une concurrence loyale. Votre rapporteur ne s'attardera pas sur les voies et moyens susceptibles de concourir à la satisfaction de ce double objectif : il s'en remet pour cela à notre collègue Pierre Hérisson, président de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications

¹ Depuis 1991, le résultat net cumulé sur onze ans de La Poste est inférieur au 1/10 000^e de son chiffre d'affaires !

(CSSPPT)¹, désigné par la Commission des Affaires économiques pour être le rapporteur du projet de loi dont le Sénat aura bientôt à débattre.

1. Garantir la fourniture d'un service universel de qualité aux Français

Aux yeux de votre rapporteur, il ne fait pas de doute que **l'objectif prioritaire des pouvoirs publics doit être de garantir un service universel de qualité**. A cet égard, votre rapporteur estime qu'il incombe au Parlement de définir le périmètre ainsi que les normes de qualité et d'accessibilité du service universel postal et de trouver les moyens de garantir des tarifs abordables aux usagers par une régulation des prix du service universel. Sans doute serait-il opportun de **s'interroger sur l'ambition des objectifs de service universel que notre pays doit se fixer** relativement aux strictes obligations communautaires : alors même que la concurrence va « écrémer » les flux les plus rentables, le financement d'un service universel entendu trop largement -et reposant prioritairement sur les services réservés- risquerait en effet d'être mis en péril.

Votre rapporteur estime aussi que la réduction programmée du secteur réservé doit amener à **poser dès aujourd'hui les bases permettant la constitution d'un fonds de service universel** destiné à financer les surcoûts inhérents aux obligations spécifiques supportées par La Poste (péréquation tarifaire, accessibilité, normes de qualité de service...) que ne compenseront plus, à terme, les droits exclusifs aujourd'hui accordés à La Poste². En outre, votre rapporteur souligne que la sortie du monopole postal s'inscrit dans un contexte particulier, qui est celui d'un **marché en déclin**, ce qui rend l'exercice encore plus délicat.

Il faut aussi souligner que **seule la performance économique de La Poste conditionne la pérennité et la qualité de l'exercice des missions de service public qu'elle assume**. Votre rapporteur insiste donc pour que le projet de loi annoncé donne à La Poste les moyens d'assurer la fourniture de ces missions et **évite toute régulation excessivement asymétrique** qui, au nom d'une forme de « totalitarisme » concurrentiel, reviendrait à « achever » l'opérateur historique. Le spectre de l'agence anglaise de régulation -PostComm- ne manque pas d'inquiéter, notamment les représentants des syndicats que votre rapporteur a rencontrés.

¹ *Qui a rendu, le 15 avril 2003, un avis sur l'avant-projet de loi relatif à la transposition de la directive 97/67/CE.*

² *Pour évaluer ce point, la comptabilité analytique de La Poste représente un outil essentiel pour le régulateur.*

2. Permettre le développement d'une concurrence loyale entre opérateurs

L'absence d'infrastructures lourdes tend à faciliter l'entrée de multiples concurrents à petite échelle, notamment en milieu urbain¹.

Il s'agit donc d'organiser le marché de manière équitable, c'est-à-dire donner aux opérateurs autorisés le moyen d'exister et leur garantir l'accès² aux services obligatoires qui sont assurés par le prestataire du service universel postal et nécessaires à l'exercice de leur activité, mais aussi offrir à La Poste une certaine flexibilité tarifaire. Cette politique tarifaire doit garantir la compétitivité des services de La Poste qui se trouvent en concurrence³ **sans pour autant lui donner une position prédatrice** sur le marché; mais elle doit aussi lui permettre d'assurer le financement de ses missions et la modernisation de son appareil productif et de rapprocher les tarifs des prestations de service universel de leur coût, comme le commande la directive communautaire, sans pour autant peser excessivement sur les usagers du service universel...

C'est entre ces deux écueils que le régulateur doit être en mesure d'orienter les tarifs pratiqués par La Poste, peut-être en les encadrant par un **double système de « price cap »** (évolution globale pluriannuelle), d'une part pour le courrier en nombre et, d'autre part, pour le courrier égrené. Votre rapporteur juge qu'un encadrement de ce type, plus souple qu'une homologation tatillonne *a priori*, est seul à même de **permettre un développement harmonieux du marché postal concurrentiel comme de l'opérateur en charge du service universel postal, à qui une certaine latitude doit être laissée pour s'adapter au nouveau contexte concurrentiel.**

3. De la nécessité d'une autorité de régulation indépendante, puissante et compétente

Si l'option d'une extension du champ de compétence de l'actuelle ART au secteur postal est confirmée, votre rapporteur insiste sur l'importance qu'il y a à **doter cette ARTP des moyens et des compétences techniques nécessaires au bon accomplissement de ses missions et au respect des**

¹ Voir le chapitre du présent rapport relatif au courrier.

² A des tarifs spéciaux tenant compte des « coûts évités ».

³ Et relèvent ou non du service universel.

spécificités du secteur postal. A ce titre, votre rapporteur incline à penser qu'un élargissement du collège de l'ART à deux personnalités qualifiées pour leur compétence dans le secteur postal serait nécessaire. Il relève que, dans son avis précité, la CSSPPT fait la même préconisation.

En effet, cette autorité de régulation doit être à même d'exercer sa **double fonction** : d'une part, **contrôler** que La Poste, prestataire du service universel postal, assume correctement ses missions de service universel mais aussi contrôler que ses concurrents respectent bien le cahier des charges dont leur licence sera assortie ; d'autre part, **réguler l'ouverture** à la concurrence d'une part croissante des envois de correspondance, et notamment veiller au caractère transparent et non discriminatoire des offres de service de La Poste à ses concurrents (conditions d'acheminement et de distribution des envois en nombre, accès au réseau des boîtes aux lettres ou aux données relatives aux changements d'adresse ou à la réexpédition¹...).

L'enjeu d'une régulation bien menée est particulièrement crucial pour le secteur postal. En effet, il s'agit d'assurer le développement d'un secteur qui reste foncièrement un **secteur de main d'œuvre**, où les innovations technologiques n'ont pas la même importance que dans d'autres secteurs tels que les télécommunications. **Votre rapporteur est donc très attaché à ce que la régulation soit un succès, en raison de son enjeu pour la performance globale de La Poste comme pour la situation de l'emploi en France.**

¹ Autant d'opportunités pour La Poste de faire un chiffre d'affaires supplémentaire en situation de concurrence...

CONCLUSION

Votre rapporteur est conscient que l'ampleur des changements à conduire ne peut que susciter des inquiétudes. Cette crainte qu'inspire un avenir incertain, dans un monde en bouleversement, doit être comprise et entendue. Elle est partagée tant par les postiers, que par les élus locaux, que par ceux qui aiment et connaissent La Poste .

Mais l'immobilisme condamne La Poste au scénario catastrophe : celui d'un déclin inéluctable. Avec des moteurs d'activité qui faiblissent, voire s'éteignent, -un courrier en perte de vitesse, des services financiers en voie d'attrition-, de lourdes charges qui « plombent » sa rentabilité, La Poste ne pourra assurer la qualité du service public, ni dégager les moyens de son développement, à armes égales avec ses concurrents.

La conclusion du contrat de plan, attendu depuis bientôt dix-huit mois, doit assurément intervenir sans délai. Il est impératif de tracer aujourd'hui la feuille de route de La Poste pour les prochaines années.

Pour votre rapporteur, ce contrat de plan pourrait toutefois être le dernier. Continuer à piloter La Poste par un tel outil, rigide et vieillissant, n'est pas adapté. La modernisation de La Poste va nécessairement faire apparaître le contrat de plan comme un outil de plus en plus décalé par rapport à la réalité économique de la vie d'une entreprise.

Ne serait-il pas préférable, à l'avenir, de décliner, dans une série de conventions spécifiques, les engagements réciproques entre l'Etat et La Poste et de les garantir éventuellement par des dispositions législatives ? Cela permettrait de traiter de La Poste de manière moins monumentale et moins dramatique.

En tout état de cause, la modernisation est devenue inévitable. Il en va du respect que la Nation doit aux milliers de postiers qui, au quotidien, se mobilisent et s'engagent. Il en va aussi du respect de l'exigence d'aménagement équilibré du territoire auquel le Sénat est particulièrement attaché. Nul ne peut en douter, l'irrigation des territoires par les services publics est en effet un facteur déterminant de leur développement, de l'équilibre d'ensemble du pays, de sa cohésion sociale et territoriale.

L'enjeu postal est vital pour le pays. Serons-nous capables de maintenir un opérateur de taille européenne, au bénéfice de notre économie ? Pouvons-nous affirmer que La Poste sera un acteur majeur, demain, dans la compétition européenne, une chance pour la France dans l'économie mondialisée ? Sera-t-elle à même de contribuer à l'affirmation des valeurs essentielles du pacte républicain : le service public, l'aménagement du territoire, la cohésion sociale ? Si rien ne change, la réponse à toutes ces questions risque malheureusement d'être non. Si l'élan de l'indispensable réforme entraîne dans un même mouvement pouvoirs publics, postiers et élus locaux, alors tout demeure encore possible. Mais, le compte à rebours a déjà commencé : 2009, c'est bientôt demain.

Le rapport a été adopté par la Commission des Affaires économiques et par son groupe d'études Poste et Télécommunications lors de la réunion du 11 juin 2003, les groupes socialiste et CRC s'abstenant.

Les groupes politiques du Sénat, qui l'ont souhaité, ont formulé des observations qui figurent ci-après.

CONTRIBUTION DES GROUPES POLITIQUES

Contribution du groupe communiste républicain et citoyen

Les sénateurs du groupe CRC expriment ici un avis très réservé sur le rapport qui leur est soumis.

Si le rapport laisse entendre qu'il y a urgence à réformer la Poste mais qu'il faut le faire sans précipitation, les propositions se traduisent par la mise en concurrence des services publics gérés par la Poste conformément aux directives européennes. Les sénateurs du groupe CRC ne peuvent approuver de telles orientations

Les propositions avancées sont dans le droit fil de ce qui se met en place actuellement, s'inspirant essentiellement de la gestion du privé : recherche systématique des coûts les plus bas, suppression massive de bureaux de postes, précarisation de l'emploi et réorganisation des circuits d'acheminement

Les transformations engagées aujourd'hui au Royaume-Uni suite à la déréglementation, se traduisent par la disparition de 30.000 emplois, ce que le rapport se garde bien de mentionner, niant les expériences désastreuses sur le plan économique dans les pays pionniers de la libéralisation.

Ce que nous constatons au niveau européen est une véritable guerre de position pour obtenir le leadership sur les activités postales qui se caractérise par une course aux gains de productivités qui se répercutent sur les personnels comme sur les usagers. L'efficacité et la qualité même de ces services publics sont remis en cause.

Un bilan plus approfondi de l'ensemble des réformes engagées en Europe aurait préalablement permis une approche critique plus efficace pour envisager l'avenir de la Poste.

La volonté de découper l'activité postale en trois secteurs distincts (courrier, colis, finance) risque de créer des déséquilibres mettant en cause l'avenir de la Poste et surtout sa présence sur l'ensemble du territoire.

L'ouverture totale à la concurrence en 2009 selon le calendrier européen va contribuer à favoriser le positionnement des opérateurs privés sur les secteurs les plus rentables et en particulier le courrier industriel.

Le processus de concentration engagé n'est que la suite logique d'une série de décisions allant jusqu'à la création récente de plates-formes régionales pour favoriser les gros utilisateurs -secteur trop concurrentiel pour faire l'objet d'une hausse selon le rapport - ce qui conduit à proposer un alignement des tarifs postaux pour les seuls particuliers.

Les bénéficiaires du RMI, les demandeurs d'emploi, les interdits bancaires ont aujourd'hui leur place à la Poste. Ce rôle doit être préservé dans une conception du service public postal faisant vivre pleinement l'obligation de péréquation tarifaire, à la base même du principe républicain de solidarité.

Les services financiers qui font vivre le réseau puisqu'ils représentent 60 à 80 % de l'activité des petits bureaux seraient menacés d'asphyxie en raison de ce rôle de guichet social et seraient devenus « la banque des pauvres et des vieux », selon le rapport.

Il n'y a aucune antinomie entre ceux qui ont un besoin vital de La Poste et ceux qui attendent d'autres réponses comme les jeunes par exemple, qui devraient trouver dans La Poste la possibilité de bénéficier de prêts pour démarrer dans la vie.

Que La Poste diversifie ses produits pourrait être une bonne chose sauf que le rapport propose un partenariat industriel et capitalistique avec des établissements financiers spécialisés ce qui représente un risque de privatisation à terme.

Les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen pensent qu'une réflexion devrait au contraire être engagée pour que ces services de La Poste s'intègrent dans un pôle public financier pour porter les valeurs de solidarité et d'égalité.

Le rapport propose une baisse du taux du livret A : c'est une des façons de le rendre dissuasif et de permettre aux banques partenaires avec leurs filiales de profiter « de la capillarité exceptionnelle » du réseau de La Poste pour proposer leurs produits et prendre ainsi de l'ampleur progressivement, sans apporter les réponses attendues par les usagers de la poste.

17.000 bureaux de postes constituent un maillage unique en Europe qui contribue de façon essentielle à l'aménagement du territoire. Il faut préserver la cohérence du réseau national en relation étroite avec les usagers, les personnels et les élus et non, laisser aux collectivités territoriales dans les territoires les plus fragiles, le soin de régler la question.

C'est ainsi que le rapport propose de ne conserver pour la Poste que les charges de réseau «économiquement nécessaires à son activité ». La présence postale sur certaines parties du territoire pose une réelle question. Les maisons de service public pourraient constituer une réponse pertinente, même si aujourd'hui, elles sont peu développées.

La question de l'aide à la distribution postale de la presse n'est pas seulement de nature économique, il s'agit d'un vrai problème de démocratie. Vouloir faire payer au prix réel le transport des journaux en versant en contrepartie une subvention aux éditeurs de presse pourrait être une proposition intéressante à condition que la subvention versée compense réellement le tarif nouvellement appliqué et concerne les seuls journaux d'opinion.

L'avenir de La Poste ne peut se mesurer à la seule aune de la performance financière avec comme conséquence directe les salaires et l'emploi, jouant le rôle de variable d'ajustement.

Vouloir imposer la précarité comme forme normale d'emploi ne nous semble pas un gage de modernité, même si un statut de droit privé est proposé aux nouveaux salariés. L'exemple de la poste allemande qui est passée de 400.000 salariés à 300.000 et de 20.000 bureaux à 14.000 est présenté comme un modèle vertueux : ce n'est ni ce qu'attendent les salariés ni ce que veulent les usagers et les élus.

Les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen sont très inquiets par ce rapport qui annonce de nouvelles atteintes contre le service public de la Poste résultant de la mise en œuvre des directives européennes, des injonctions de l'OMC et de la politique libérale du gouvernement. Ils pensent que la Poste a besoin de se moderniser et de se démocratiser.

Mais l'option libérale préconisée ne se justifie aucunement à la fois en terme d'aménagement du territoire, de réponse aux besoins des usagers les plus fragilisés, comme à ceux qui entrent dans la vie active. Plus globalement, elle ne contribue pas à l'accès de tous aux nouvelles technologies qui, pourtant, auront des incidences importantes pour La Poste.

Contribution du groupe du rassemblement démocratique et social européen

L'avenir de La Poste appelle sans tarder une réforme d'envergure. Sur ce point, le RDSE considère qu'il est indissociable d'un maintien, voire d'un renforcement du maillage territorial de ses implantations et d'un élargissement

de ses offres de service aux particuliers et aux entreprises. C'est notamment l'étendue accrue de la gamme de prêts aux particuliers qui doit être envisagée.

C'est aussi l'accessibilité des centres postaux qu'il faut garantir à tous les usagers en zones rurales, notamment les plus fragiles, et urbaines (quartiers excentrés ou sensibles) : la suppression de 40 % d'entre eux envisagée paraît inconcevable et contraire aux intérêts de nos concitoyens et au dynamisme des collectivités territoriales.

Un fonds de compensation, opérant un prélèvement sur les nouveaux opérateurs privés, associé à un financement public géré au niveau départemental et intercommunal, pourrait être créé afin de permettre le maintien des implantations actuelles.

C'est à ce prix que La Poste peut prétendre poursuivre ses missions.

ANNEXE N° 1

PERSONNES AUDITIONNÉES DANS LE CADRE DE LA PRÉPARATION DU RAPPORT

● Syndicats

- **MM. Jacques Lemercier**, secrétaire général, et **Michel Pesnel**, secrétaire général adjoint de la Fédération FO communication

- **MM. Alain Gautheron**, secrétaire général, et **Patrick Bourgeois**, responsable du secteur Poste de la Fédération nationale des salariés du secteur des activités postales et de télécommunications CGT

- **MM. Hervé Morland**, secrétaire général, et **Roland Bouyer**, secrétaire national de la Fédération unifiée des Postes et des Télécoms CFDT

- **MM. Régis Blanchot** et **Philippe Cornélis**, secrétaires fédéraux de Sud PTT

- **MM. Jean-Luc Chaussavoine**, président, et **Jean-Claude Gervais**, vice-président de la CGC-CFE La Poste

- **MM. Daniel Rodriguez**, secrétaire national du secteur des postes, et **Olivier Marie**, président national de la Fédération CFTC des postes et télécommunications

● Elus

- **MM. Pierre Hérisson**, vice-président, et **Guillaume Canel**, chargé des relations avec le Parlement à l'Association des Maires de France

- **M. Bertrand Pancher**, président du Conseil général de la Meuse, **Mmes Odile Cherel**, conseillère technique, et **Marylène Juvien**, attachée parlementaire pour l'Association des départements de France

- **M. Jean-Marie Proriol**, député de Haute-Loire, premier vice-président de la région Auvergne au sein de l'Association des régions de France

- **M. Gérard Pelletier**, président de l'Association des Maires ruraux de France

– **MM. Jean-Paul Alduy**, sénateur-maire de Perpignan, et **Christian Lалу**, directeur général de l'Association des maires des grandes villes de France

● **Banques**

– **MM. Michel Pébereau**, président, **Gilles Guitton**, directeur général, et **Mme Séverine de Compreignac**, chargée des relations avec le Parlement pour la Fédération des banques françaises

– **MM. Jean-Paul Laborde**, sous-directeur, conseiller parlementaire, et **Jean-Marc Lamère**, délégué régional de la Fédération française des sociétés d'assurance

– **M. Jean-Pierre Ménanteau**, directeur de la Direction de la stratégie, des finances, du contrôle de gestion et de la comptabilité du groupe et directeur de cabinet du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

– **M. Philippe Wahl**, directeur général de la Caisse d'Epargne nationale

– **M. Daniel Bouton**, président de la Société générale

– **M. Jean Peyrelevade**, président du Crédit Lyonnais

● **Presse**

– **M. Francis Devevey**, directeur général de la Fédération nationale de la presse française

– **MM. Bruno Hocquart de Turtot**, directeur général, et **Jean-Pierre Delivet**, directeur adjoint du Syndicat de la presse quotidienne régionale

– **M. Henri Paul**, conseiller-maître à la Cour des Comptes, missionné par le Gouvernement sur le dossier du transport postal de la presse

– **MM. Lionel Guerin**, président, **Jean-Michel Huan**, directeur général, **Marc Mutti**, responsable des études et relations institutionnelles et **Franck Salomon**, responsable du service économique au sein de la Fédération nationale de la presse d'information spécialisée

● **Concurrents courrier**

- **MM. Guillaume Girard Reydet**, directeur général d'Adrexo, **Luc-Sylvain Gilbert**, directeur juridique de Spir, et **Fabrice Fages**, Avocat à la Cour

● **Colis**

- **M. Patrick Martin**, directeur des affaires publiques à UPS (United Parcel Service) au sein de l'UFEX (union française de l'express)

- **M. Alain Chaillé**, regional vice president operations Europe du Sud au sein de Fedex

- **MM. Alain Bréau**, président, et **Hervé Cornède**, délégué général de la Fédération des entreprises de transport et logistique de France

● **Clients courrier/colis**

- **MM. Jacques Vienne**, président directeur général de Bretagne routage et chargé des relations postales, et **Yann de Feraudy**, directeur des opérations logistiques du groupe Yves Rocher

- **M. Patrick Delecroix**, président directeur général de la société Afibel

- **M. Philippe Symons**, président de la société Extrafilm

- **M. Jean-Philippe Willot**, président de la société Domoti

● **Administration**

- **Mme Eliane Dutarte**, conseiller, **M. Max Prades**, chargé de mission et **Mme Marine Minet**, chargée des relations avec le Parlement pour la DATAR

- **M. Jean-Pierre Jouyet**, Directeur à la Direction du Trésor, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

● **La Poste**

- **M. Jean-Paul Bailly**, président
 - **M. Georges Lefebvre**, directeur général, directeur des ressources humaines et des relations sociales
- **M. Christian Kozar**, directeur général délégué du courrier
 - **M. Patrick Werner**, directeur général délégué des activités financières et du réseau grand public, président de SF2
 - **M. Paul-Marie Chavanne**, directeur général délégué, président de Geopost, directeur des colis
 - **M. Nicolas Routier**, directeur général délégué, Stratégie et Développement, président de Sofipost
 - **M. Nicolas Duhamel**, directeur général délégué, Directeur financier et des achats
 - **Mme Dominique Blanchecotte**, directrice du Cabinet du Président et du Directeur général
 - **M. Jean-Paul Forceville**, directeur des relations extérieures
 - **M. Vincent Relave**, directeur de la communication
 - **M. Julien Têtu**, conseiller auprès du Président du groupe La Poste

● **Ministres et cabinets ministériels**

- **Mme Nicole Fontaine**, ministre déléguée à l'industrie
- **M. Francis Mer**, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
 - **MM. Christian Béchon**, directeur adjoint du cabinet, **Arnaud Lucaussy** et **Xavier Querat-Hement**, conseillers techniques auprès de la Ministre déléguée à l'industrie

● **Personnalités qualifiées**

- **M. Pierre Hérisson**, sénateur, président de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications

- **MM. Philippe Nasse**, ancien directeur de la prévision, conseiller-maître à la Cour des comptes et vice-président de la Commission de la concurrence, et **Christian Noyer**, ancien directeur du Trésor, ancien vice-président de la banque centrale européenne, auteurs du rapport officiel sur l'équilibre des fonds d'épargne

• Membres du personnel de La Poste rencontrés à Lille le 2 avril 2003

- **Mme Fabienne Aschehoug**, chargée de clientèle grands comptes, Lille
- **M. Bernard Bardet**, cadre professionnel, Lille Moulins
- **M. Guy Barutaut**, chef des ventes, Lille
- **Mme Isabelle Becker**, chef d'équipe, Tourcoing
- **M. Etienne Cadet**, direction commerciale courrier, Wattignies
- **M. Jean-Louis Caron**, chef d'équipe, La Madeleine
- **M. Joseph Delbaere**, facteur, Roubaix
- **Mme Gisèle Desmet**, guichetière, Marcq en Baroeul
- **M. Alain Duchenne**, chef d'établissement organisateur, Halluin
- **M. Philippe Goubel**, facteur de secteur, Hellemmes
- **M. Pascal Guenot**, facteur, Croix
- **M. Willy d'Herbomez**, facteur de secteur, Wattignies
- **Mme Isabelle Laignel**, cadre de production, Roubaix
- **M. Jean-Philippe Lecocq**, pilote de machine, Roubaix
- **Mme Anne Lejeune**, responsable équipe formation, Direction nationale de la formation
- **Mme Camille Lietard**, conseiller financier, Lille
- **Mme Nelly Louguet**, chef d'établissement vendeur, Lille
- **Mme Florence Maraldi**, guichetière, Roubaix
- **Mme Sophie Masse**, délégué courrier, Lille

- **M. Benjamin Mercier**, conseiller courrier, Lille
- **M. Jean Mestdagh**, chargé de clientèle grands comptes, Délégation Nord-Ouest
- **M. Philippe Noisiez**, facteur de secteur, Haubourdin
- **Mme Laurence Nourtier**, auditrice, Direction nationale de l'audit interne
- **M. André Pagnot**, chef d'équipe exploitation, Linselles
- **M. Olivier Peru**, direction commerciale courrier, Saint-André
- **M. Thierry Poulain**, facteur de secteur, Croix
- **Mme Nadège Rokita**, guichetière, Lille
- **Mme Nora Saidi**, guichetière, Mons en Baroeul
- **M. Pascal Santerre**, gestionnaire courrier colis, Roubaix
- **Mme Alexandra Vandevoorde**, guichetière, Tourcoing
- **M. Philippe Vervacke**, guichetier, Wattrelos
- **M. Thierry Widhen**, cadre professionnel, Lesquin
- **Mme Nathalie Zajac**, guichetière, Lille Esquermes

● **Remerciements**

- **MM. Franck Cislini**, directeur de la communication de La Poste pour le Nord-Ouest et **Jack Duhamel**, directeur de La Poste du Nord
- **M. Rémi Karcher**, directeur du courrier en délégation pour le Nord-Ouest
- **M. Bernard Condat**, directeur délégué pour le Nord-Ouest
- **M. Jean-Pierre Debourse**, directeur de l'Ecole supérieure de commerce de Lille, président de l'Association MOVE (Mail Order Valley of Europe)

ANNEXE N° 2

SERVICE UNIVERSEL POSTAL, SERVICE PUBLIC POSTAL ET SERVICES RÉSERVÉS

I. LE SERVICE UNIVERSEL POSTAL

A. DÉFINITION DU DROIT EUROPÉEN

Le **service universel postal** est défini à l'article 3 de la 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.

Cet article définit le service universel comme : « *une offre de services postaux de qualité déterminée fournis de manière permanente en tous points du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs.* »

Les **Etats membres** sont chargés par ce même article de garantir une « *densité des points de contact* » qui tienne compte des « *besoins des utilisateurs* » et de prendre des mesures pour garantir « *tous les jours ouvrables et pas moins de cinq jours par semaine* », au minimum « *une levée* » et « *une distribution au domicile de chaque personne physique ou morale* », hors « *circonstances ou conditions géographiques jugées exceptionnelles par les autorités réglementaires nationales* ».

L'article 3 de la directive définit enfin un **périmètre de prestations** devant **au minimum** composer le service universel :

– la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kg ;

– la levée, le tri, le transport et la distribution des colis postaux jusqu'à 10 kg ;

– les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée.

B. DÉFINITION DANS LE CODE DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS FRANÇAIS

Les dispositions européennes ont été transposées dans le droit français par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, qui a modifié l'article L.1 du code des postes et télécommunications.

Outre la définition du **périmètre** du service universel postal en France (plus large que le périmètre minimal fixé par la directive) cet article affirme notamment que les **principes** applicables au service public dans la tradition juridique française (adaptabilité, continuité, égalité..) s'appliquent au service universel, dans la recherche de « la meilleure efficacité économique et sociale ».

*« Art. L. 1. - **Le service universel postal** concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire. Il est assuré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité en recherchant la meilleure efficacité économique et sociale. Il garantit à tous les usagers, de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées. Ces services sont offerts à des prix abordables pour tous les utilisateurs.*

« Il comprend des offres de services nationaux et transfrontières d'envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kilogrammes, de colis postaux jusqu'à 20 kilogrammes, d'envois recommandés et d'envois à valeur déclarée.

« Les services de levée et de distribution relevant du service universel postal sont assurés tous les jours ouvrables, sauf circonstances exceptionnelles. »

Ce périmètre est plus large que le standard minimum européen à deux égards :

– la fréquence du service pour la levée et la distribution du courrier : **tous les jours ouvrables, soit six jours sur sept** contre cinq dans d'autres pays européens ;

– les limites de **poids** (le plafond maximum autorisé par la directive).

Notons que, par le biais de l'introduction en droit français du service universel postal, le service de l'envoi de **colis** s'est trouvé expressément consacré comme partie intégrante du service universel postal, contrairement à la situation antérieure.

II. LE SERVICE PUBLIC POSTAL

La notion de service universel postal s'articule avec le service public postal de la façon suivante : le service universel postal fait partie intégrante du service public des envois postaux, qui comprend également le service public du transport et de la distribution de la presse.

Le cahier des charges de La Poste (décret n° 2001-122 du 8 février 2001) décrit cet emboîtement :

« Art. 1er. - La Poste a pour objet l'offre de service d'envois postaux, à savoir tout service de collecte, de tri, de transport et de distribution, notamment, d'envois de correspondance, de livres, de catalogues, de journaux, de périodiques et de colis postaux contenant des marchandises avec ou sans valeur commerciale.

« A ce titre, elle assure le service public des envois postaux, qui comprend le service universel postal défini à l'article L. 1 du code des postes et télécommunications (...) ».

*« Art. 3. 1° Le **service public des envois postaux** comprend, dans les relations intérieures et internationales, le **service universel postal** et, dans ce cadre, les **services d'acheminement et de distribution de la presse** relevant de l'article 6. Peuvent également être soumis à certaines obligations de service public les services obligatoires mentionnés à l'article 5. »*

III. LE FINANCEMENT DU SERVICE UNIVERSEL POSTAL : SERVICES RÉSERVÉS ET FONDS DE COMPENSATION

A. DEUX OPTIONS OUVERTES PAR LE DROIT EUROPÉEN

Pour le financement du service universel postal, la directive précitée 97/67/CE a prévu deux instruments : à **l'article 7**, la possibilité du maintien d'un monopole, en tant que de besoin, du ou des opérateur(s) chargé(s) du service universel postal sur certains services dits « réservés » pour assurer le fonctionnement du service universel dans des conditions d'équilibre financier et, à **l'article 9**, la possibilité de mettre en place un fonds de compensation lorsqu'il découle du service universel une charge financière inéquitable et que son existence est nécessaire à la «sauvegarde du service universel ».

L'article 7 de la directive, dont le champ a été significativement réduit par la directive 2002/39/CE du 10 juin 2002, définit comme suit le périmètre

maximal des services susceptibles d'être réservés : la levée, le tri, le transport et la distribution des envois intérieurs et transfrontières d'un poids limite de 100 grammes ou trois fois le tarif de base à partir du 1^{er} janvier 2003 et de 50 grammes ou deux fois et demie le tarif de base à compter du 1^{er} janvier 2006.

En outre, l'article 7 pose la perspective d'une libéralisation totale du marché des services postaux communautaires : d'après l'article 7 point 3 de la directive, la Commission présentera, avant le 31 décembre 2009, un rapport assorti d'une proposition « *confirmant, le cas échéant, la date de 2009 pour l'achèvement du marché intérieur ou définissant toute autre étape* ».

B. DANS LE DROIT FRANÇAIS, UN PÉRIMÈTRE DES SERVICES RÉSERVÉS À ACTUALISER

La loi française a réservé à La Poste, « *prestataire du service universel postal* » en vertu de l'article L. 2 du code des postes et télécommunications, le périmètre le plus large possible de services. La loi précitée du 25 juin 1999 a en effet défini comme suit les services réservés, sur le fondement de la rédaction initiale de la directive 97/67/CE :

« Art. L. 2. – (...) Les services nationaux et transfrontières d'envois de correspondance, que ce soit par courrier accéléré ou non, y compris le publipostage, d'un poids inférieur à 350 grammes et dont le prix est inférieur à cinq fois le tarif applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide, sont réservés à La Poste.

« Le service des envois recommandés dont l'utilisation est prescrite par un texte légal ou réglementaire est réservé à La Poste qui est soumise à ce titre à des obligations. »

Les limites de poids et de prix ci-dessus, devenus obsolètes à compter du 1^{er} janvier 2003, doivent être actualisées dans le droit français conformément à la nouvelle directive 2002/39/CE du 10 juin 2002 modifiant la directive postale de 1997. Le projet de loi annoncé sur la régulation du secteur postal devrait procéder à cette mise à jour.

A l'heure actuelle et depuis le 1^{er} janvier 2003, plus de la moitié du chiffre d'affaires de La Poste est soumis à la concurrence, proportion qui va s'accroître dans les années à venir.

ANNEXE N° 3

L'ÉVOLUTION DES POSTES EUROPÉENNES

I. LA MÉTAMORPHOSE DE LA POSTE ALLEMANDE DEPUIS 1990

Les développements qui suivent ont été réalisés grâce aux documents transmis par la mission économique en Allemagne : qu'elle en soit ici remerciée.

Plus grande entreprise postale d'Europe, dont le chiffre d'affaires est deux fois supérieur à celui de La Poste, la Deutsche Post (DP) est une société de droit privé depuis 1995, détenue encore à 69 % par l'Etat fédéral.

Elle évolue rapidement vers une entreprise de **logistique** : représentant 44,6 % du chiffre d'affaires en 2001, cette activité en a constitué 53,4 % en 2002, par intégration complète de DHL.

Pourtant, en 2001, **le courrier**, tout en ne contribuant qu'à un tiers du chiffre d'affaires, avait constitué les deux tiers du profit. Le secteur postal ouvert à la concurrence représente environ les deux tiers du marché postal allemand et la part de marché de DP y est aussi de près des deux tiers.

Le **prix du timbre**, fixé par l'autorité de régulation des télécommunications et de la poste (RegTP), a été maintenu de 1997 à 2002 au prix élevé de 0,56 euro, pendant toute la phase de croissance de DP à l'international, réalisée par croissance externe (achat de DHL, de Danzas). Il vient d'être ramené à 0,55 euro.

Le **résultat brut d'exploitation** de DP en 2002 a été de 2,4 milliards d'euros. Avec 321.369 salariés dont 77.668 fonctionnaires, DP dispose de 12.800 points de contact postaux dont seulement 5.200 bureaux en propre.

Banque de plein exercice, distribuant toute la gamme de crédits bancaires, de produits financiers ou d'assurance, Postbank est une société de droit privé, filiale depuis 1999 à 100 % de DP, dont elle utilise les 12.800 points de contact. Avec 10.400 salariés dont 2.000 conseillers financiers, Postbank s'est développée en fonction des axes stratégiques de sa maison-mère, vers le financement de la logistique et l'affacturage.

En moins de dix années, l'administration allemande des postes a été transformée par son président, Klaus ZUMWINKEL, en **un groupe de logistique de dimension internationale**. Le chiffre d'affaires a presque triplé entre 1998 et 2002, essentiellement par croissance externe (les sociétés absorbées les plus importantes ont été la Postbank en 1999 et DHL, en deux étapes, en 2000 et 2002). L'activité repose sur trois piliers : la poste, métier d'origine, la logistique, désormais regroupée sous la bannière de DHL, et les services financiers, assurés grâce à la Postbank.

A. UNE MODERNISATION STATUTAIRE RAPIDE A L'ABRI DU MONOPOLE

1. Une transformation rapide et consensuelle

Amorcée en 1990, la réorganisation de l'administration fédérale des postes sera achevée d'ici la fin de l'année 2005, quand l'Etat fédéral aura mis sur le marché les actions de la Deutsche Post encore en sa possession

En Allemagne, la décision est consensuellement prise dès le début des années 1990 d'ouvrir à terme le marché postal à la concurrence.

Plus grande entreprise postale en Europe, résultant de la première réforme postale lancée en 1990 par le gouvernement fédéral, le service des postes (Postdienst) a été **transformé en société anonyme**, le 1^{er} janvier 1995, sous le nom de Deutsche Post AG, en même temps que la banque postale Postbank AG.

Après une augmentation de capital intervenue en septembre 2000, les premières actions de la Deutsche Post sont **introduites en bourse** le 20 novembre 2000. L'Etat fédéral possède encore près de 69 % des actions de la DP, dont la moitié plus vingt-six actions en propre et 18,79 % qui ont été confiées au Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), en attendant que les conditions deviennent favorables à leur mise sur le marché boursier. L'intention clairement exprimée par le gouvernement est de se retirer totalement du capital de DP, au plus tard en 2005. En 2003, l'Etat fédéral projette six milliards d'euros de recettes de la vente de participations dans des entreprises publiques, dont la vente de parts de Deutsche Telekom et de Deutsche Post.

2. L'utilisation de la rente du monopole

Mettant à profit l'étalement dans le temps de l'ouverture à la concurrence pour se moderniser, la Deutsche Post a pu mener sa mutation grâce aux recettes liées à l'exercice du monopole : le prix du timbre est resté plus de 20 % plus cher qu'en France

L'analyse des tarifs de la Deutsche Post et de ceux de la concurrence privée (deux concurrents facturent la livraison en moins de vingt-quatre heures de lettres d'un poids inférieur à cinquante grammes respectivement 39 centimes -PIN à Berlin- et 41 centimes -WPS à Dortmund) ont montré à l'autorité de régulation, la RegTP, qu'il existait une marge pour baisser le prix du timbre, qui était de 0,56 euro, inchangé depuis 1997, année où il avait sensiblement augmenté pour faciliter la mutation de l'entreprise. Le prix du timbre vient d'être baissé d'un centime d'euro, le 1^{er} janvier 2003. Ainsi pendant six années, il était supérieur de dix centimes d'euro au prix du timbre français. Cette situation a permis à la Deutsche Post de réaliser des profits dans le secteur du courrier et de financer ainsi son ambitieux programme d'acquisitions. Cette stratégie s'apparente à une **utilisation de la rente du monopole**. Elle a accéléré la mutation de la Deutsche Post.

3. Le réseau et les personnels

En Allemagne, le **principe de proximité** imposé par l'obligation de service universel, en vertu duquel chaque ménage doit se trouver à moins de deux kilomètres d'un bureau de poste ou être desservi par une tournée de distribution, est respecté grâce à l'existence de 12.800 points de contact postaux, dont 7.600 agences et seulement 5.200 bureaux en propre, pour une population de 82 millions d'habitants. Les « agences » sont des **points de vente** situés dans des supermarchés, agences de voyage ou vendeurs de produits du loto. Les contrats actuels des gérants sont en cours de révision afin de procéder à leur rémunération selon leur performance et non plus au forfait selon l'association des entrepreneurs agents de la poste, les nouveaux contrats devraient conduire à une baisse de revenus comprise entre 25 et 35 %.

Le groupe DPWN comptait 321.369 employés au 31 décembre 2001, contre 324.203 au 31 décembre 2000, soit une baisse de 0,9 %. Ce chiffre global masque cependant une diminution plus rapide des emplois dans le secteur des lettres (-2,5 %), alors que l'acquisition de sociétés compense les réductions d'effectifs dans le secteur exprès et logistique. Il restait 77.688 fonctionnaires en activité dans l'entreprise au 31 décembre 2001.

B. UN PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS REORIENTÉ

Avec un chiffre d'affaires global de 33,4 Md€ au titre de 2001, les activités de la Deutsche Post se déclinent autour de quatre pôles principaux :

– acheminement du courrier (34,5 % du chiffre d'affaires en 2001), distribution des lettres, de la presse, services de marketing direct. Avec 21,76 milliards de lettres acheminées, le groupe se trouve au 3^e rang européen ;

– logistique (27,5 %) : offre de prestations du groupe Danzas. La Deutsche Post AG est le premier acteur du fret aérien ;

– activité bancaire (22,8 %) : Postbank ;

– livraisons exprès (19,3 %) : activité réalisée pour les envois de paquets exprès au niveau national et international ainsi que les lettres exprès uniquement à l'international (société DHL).

1. Sur le courrier, métier historique, la Deutsche Post prestataire de service universel

Selon les informations publiées par le RegTP, le marché postal allemand a représenté un chiffre d'affaires de plus de 23 milliards d'euros en 2002, en légère hausse par rapport à l'année précédente. L'opérateur historique contrôle environ les deux-tiers de ce marché. Les 7,5 milliards restants sont partagés entre les opérateurs privés.

Le **segment ouvert à la concurrence** représente les deux-tiers du marché. Il est composé essentiellement du service de courrier exprès et des colis, mais aussi d'une petite partie du courrier postal. Le troisième tiers, représentant environ 7,9 milliards en 2002, est composé du courrier d'un poids inférieur au seuil de 200 grammes, pour lequel la Deutsche Post dispose d'une licence exclusive. Ce seuil de la licence exclusive a été abaissé à cent grammes au 1^{er} janvier 2003 (ouvrant à la concurrence entre 3 et 4 % supplémentaires du marché) et tombera à 50 grammes à compter du 1^{er} janvier 2006. Le marché sera totalement libéralisé en 2008.

Afin de garantir une qualité optimale de service, la loi soumet à l'obtention d'une **licence** le traitement du courrier d'un poids inférieur à mille grammes. La taille de ce segment de marché est de 10,4 milliards d'euros (estimations 2002). La Deutsche Post en détient toujours la plus grande part, soit près de 97 %. Pourtant, le quart de ce segment de marché est déjà ouvert à la concurrence. Il s'agit du courrier d'un poids supérieur à 200 grammes, qui

représente un marché d'environ 2,5 milliards d'euros. Dans ce segment, la DP doit faire face à des concurrents variés, au nombre de sept cent soixante titulaires d'une licence, à la fin de l'année 2002.

En contrepartie de sa licence exclusive, l'opérateur historique assume **l'obligation de service universel**, prévue par la loi sur la poste du 22 décembre 1997. Si l'opérateur peut prouver que le coût de ce service est supérieur aux revenus qu'il génère, il peut demander des compensations, ce qu'il n'a pas encore fait à ce jour. Ainsi, il n'a pas été nécessaire d'instituer le fonds de compensation dont l'alimentation est prévue en prélevant un pourcentage du chiffre d'affaires des opérateurs réalisant un chiffre d'affaires supérieur à un demi-million d'euros.

2. La logistique, vecteur de croissance du groupe

Le courrier a représenté en 2001 moins du tiers de l'activité de la Deutsche Post, mais plus des deux tiers de son résultat. La logistique représente désormais **plus de la moitié** de l'activité du groupe.

Le **chiffre d'affaires** de la Deutsche Post est plus de deux fois supérieur à celui de La Poste. Il a crû de 17,6 % en 2002, pour atteindre 39,3 milliards d'euros, contre 33,4 milliards d'euros en 2001. Cette forte croissance trouve son origine dans la prise de contrôle totale de DHL, au début de l'année 2002. Le **résultat brut d'exploitation**, environ 2,4 milliards d'euros, correspond aux prévisions annoncées. Il est inférieur de 5 % à celui de l'année 2001, bien que les objectifs de toutes les divisions aient été atteints ou dépassés. Le bénéfice annuel (660 millions d'euros en 2002) chute cependant de 58 % par rapport à l'année précédente, en raison de la charge exceptionnelle représentée par le remboursement à l'Etat fédéral, en décembre 2002, d'un montant de 907 millions d'euros, correspondant à **des subventions que la commission européenne a jugé illicites** (la DP a déposé un recours auprès de la cour européenne de justice et devant le tribunal administratif de Berlin).

La stratégie du groupe, qui a pris le nom commercial « Deutsche Post World Net » en 2001 pour souligner l'importance du développement de l'activité logistique, repose depuis le 1^{er} janvier 2003 sur trois piliers :

– l'activité traditionnelle, le courrier postal, a représenté en 2001 un chiffre d'affaires de 11,7 milliards d'euros (le chiffre 2002 sera publié le 25 mars 2003), soit un tiers de l'activité, mais plus des deux tiers du résultat courant ;

– le courrier exprès et la logistique ; ces deux secteurs auparavant distincts sont regroupés par intégration des trois sociétés DHL, Danzas et Deutsche Post Euro Weg. Ils ont généré en 2002 un chiffre d'affaires de 21 milliards d'euros, soit 53,4 % du chiffre d'affaires total de la DP, contre 44,6 % en 2001. Le siège de cette division sera situé à Bruxelles ;

– les services financiers, depuis le rachat de la Postbank au 1^{er} janvier 1999, voient leur chiffre d'affaires représenter 7,6 milliards d'euros, en 2001, soit 22 % de l'activité.

L'axe principal de développement de la Deutsche Post repose sur la société DHL, qui regroupe la totalité des activités courrier exprès et logistique, dans le cadre du **programme de valorisation du groupe** intitulé « STAR », qui doit permettre de faire progresser le résultat d'exploitation à 3,1 milliards d'euros en 2005.

3. Une banque de plein exercice

La Postbank, rachetée en 1999, après avoir été séparée de la Deutsche Post, déploie son activité de banque de plein exercice sur le territoire allemand en s'appuyant sur le réseau des agences postales tout en étendant son activité de factoring pour soutenir le développement international du groupe.

Au cours de la réforme de la poste de 1990, la Postbank est née des services financiers postaux de la poste fédérale allemande. Elle a été transformée en société par actions le 1er janvier 1995. La loi prévoyait à l'origine une indépendance totale et une privatisation séparée de la Deutsche Post, avec laquelle elle partageait une grande partie des bureaux. De ce fait, plusieurs conflits sont nés de la difficulté d'estimer les charges incombant à chacune des sociétés durant les années 1995 à 1997, où était tentée l'expérience d'une banque postale indépendante. Ils se sont apaisés dès lors que l'idée d'un achat par la DP a été acceptée. L'acquisition s'est réalisée au 1^{er} janvier 1999.

Le siège de la Postbank est basé à Bonn, comme sa maison-mère, la Deutsche Post. Elle possède onze succursales en Allemagne et une au Luxembourg. Une convention détermine les relations de la filiale avec sa maison-mère.

La Postbank a absorbé la banque DSL, le 1^{er} janvier 2000, ce qui lui a permis de doubler son bilan et de renforcer son activité crédit aux particuliers et aux entreprises (environ 400.000 entreprises clientes). En juillet 2001, l'acquisition de la BHF (Etats-Unis) Holdings Inc. lui a permis d'acquérir la base stratégique pour construire son offre de financement de logistique dans le

monde et aux Etats-Unis, en particulier. En janvier 2002, la société d'affacturage PB Factoring GmbH a été créée pour compléter la gamme de services offerts aux clients du pôle logistique de la maison-mère Deutsche Post et de sa filiale de messagerie Danzas, intégrée dans DHL.

Avec près de **dix millions de clients**, la Postbank est parmi les 10 plus grandes banques généralistes d'Allemagne. Elle offre **une gamme complète de produits bancaires**, de la tenue de compte (3,75 millions de comptes particuliers) à la gestion de crédits ou à la vente de produits financiers, aussi bien que de l'épargne logement à l'offre de produits d'assurance (vie et dommages).

Son réseau de distribution est composé des près de treize mille guichets de la Deutsche Post. En 2001, elle a augmenté de moitié le nombre de ses clients par Internet (1,3 million) et comptait 2,1 millions de clients par téléphone.

Le nombre d'employés de la Postbank est tombé de 12.560 en 1998 à 10.400 au début de l'année 2002. Parmi eux, 2000 conseillers financiers sont répartis dans les sept cents bureaux postaux les plus importants.

II. LA POSTE NÉERLANDAISE, GROUPE MONDIAL DE MESSAGERIE ET DE LOGISTIQUE DEPUIS LES ANNÉES 1980

Les développements qui suivent ont été réalisés grâce aux documents transmis par la mission économique aux Pays-bas : qu'elle en soit ici remerciée.

A. LA POSTE NÉERLANDAISE, PRÉCURSEUR DE LA RÉFORME POSTALE

Les Pays-Bas ont été précurseurs de la réforme du secteur postal par la transformation en 1989 de l'entreprise publique des télécoms et de la poste PTT en **société anonyme**, Koninklijke PTT Nederland NV (KPN), dotée d'une gestion indépendante de l'actionnaire (l'Etat néerlandais), ensuite par **l'ouverture du capital** de l'entreprise publique KPN en deux étapes 1994 et 1995, l'acquisition de l'opérateur australien Thomas Nationwide Transport (TNT) par KPN en 1996, et enfin, par la séparation des télécoms et de la poste et la **cotation en bourse** de TPG indépendamment de KPN en 1998.

1. Les étapes réglementaires depuis 1989

– **1989** : transformation en 1989 de l'entreprise publique des télécoms et de la poste PTT en société anonyme, Koninklijke PTT Nederland NV (KPN) ;

– **1989** : vote de la nouvelle loi postale, spécifiant les services réservés à KPN (le courrier national et international arrivant dans le pays jusqu'à un poids de 500 grammes) et les obligations qui en découlent ;

– **1999** : transposition de la Directive européenne 97/67/CE en droit néerlandais en modifiant la loi postale de 1989.

Une nouvelle loi postale est en cours d'élaboration pour une entrée en vigueur en 2005 en préparation de **l'ouverture totale du marché postal à la concurrence en 2007**. Dans un premier temps, un document intitulé « Postvisie » (stratégie postale), une sorte de livre blanc sur la stratégie du marché postal néerlandais, sera présenté au Parlement avant l'été 2003. Dans un deuxième temps, des réflexions seront menées concernant la réforme de la supervision du marché postal. En effet, les autorités néerlandaises envisagent d'intégrer **le régulateur des télécommunications et de la poste (OPTA)** dans l'autorité de la surveillance de la concurrence (NMa), et de passer donc d'un système de supervision sectorielle (« sector specific regulation ») à une supervision horizontale.

L'Etat néerlandais, avec l'accord que le Parlement a déjà donné, a l'intention de **réduire à terme sa part à 10 % du capital de TPG**. Cette ouverture du capital passera par différentes étapes de cotisation boursière en fonction de moments propices sur les marchés financiers. Cependant, aucune échéance n'a été communiquée pour le moment.

Actuellement, TPG est détenu à 34,9 % par l'Etat néerlandais, à 12,9 % par des particuliers et à 52 % par des investisseurs institutionnels. La répartition géographique du capital de TPG est la suivante : Pays-Bas (51 %), Belgique (3 %), Royaume-Uni (19 %), Etats-Unis et Canada (9,1 %) et autres (17,9 %).

2. Les personnels, moteur du changement

Par opposition aux autres opérateurs postaux européens, le nombre d'employés de TPG n'a fait que s'accroître depuis l'ouverture du capital et du marché.

NOMBRE TOTAL DES EMPLOYÉS

	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre d'employés	ND	116 523	129 675	138 563	150 365
Nombre d'employés en équivalent temps plein	80 695	89 641	95 382	109 589	113 444

Source : Rapports annuels TPG : 2002, 2001, 2000, 1999.

Pendant la période 1995-2000, le nombre de machines de tri a augmenté de 771 % entraînant une **réduction d'effectifs dans le secteur du tri**. Cette réduction d'effectifs a été compensée par la **création de nouveaux emplois dans de nouveaux services**, comme par exemple Cendris, département de TPG qui se charge de la gestion de bases de données actualisées afin de maximiser le potentiel d'information en fournissant les connaissances nécessaires sur les clients, afin de faciliter la prise de décision et les solutions pratiques. De nouveaux emplois ont également été créés au sein des divisions Courrier et Logistique, ayant le même niveau en termes de rémunération et de stabilité.

Les employés de TPG aux Pays-Bas sont désormais des salariés du secteur privé. Ils disposent d'avantages identiques à ceux d'autres secteurs d'activité (négociation au niveau central de la convention de travail collective (CAO), fonds de pension d'entreprise, prise en charge par l'Etat en cas de maladie de longue durée et régime d'incapacité de travail etc.).

Le **passage d'un statut de fonction publique**, statut de fonctionnaire, à **un statut de type privé**, s'est passé de manière souple grâce à l'existence auparavant d'un fonds de pension d'entreprise. La nouvelle convention collective de TPG a repris la plupart des dispositions de la convention de travail des fonctionnaires néerlandais, dorénavant soumises à négociation régulière. Les employés de TPG n'ont pas été confrontés à une baisse de salaire. Seuls quelques privilèges liés au statut de fonctionnaire, notamment au niveau des retraites, ont été transférés à la nouvelle structure. Le nouveau personnel a été immédiatement soumis au régime du secteur privé. TPG ne se conforme plus à l'évolution des salaires des fonctionnaires.

3. Une croissance spectaculaire des résultats et de l'activité

Depuis 1998, le chiffre d'affaires de la division Courrier a enregistré une croissance de 13,7 %. Les divisions « Express » et Logistique ont réalisé des croissances de 48,9 % et de 220 % respectivement. Au niveau du résultat d'exploitation, le TNT Post Group a enregistré depuis 1998 une croissance de 59,8 %.

RÉSULTAT D'EXPLOITATION TPG

Résultat d'exploitation	TNT Post Group	Variation par rapport à l'année précédente	Division Courrier	Variation par rapport à l'année précédente	Division « Express »	Variation par rapport à l'année précédente	Division Logistique	Variation par rapport à l'année précédente
1998	662	+ 10,1 %	695	+ 6,5 %	129	+ 3,3 %	71	+ 21,7 %
1999	734	+ 10,9 %	741	+ 6,6 %	151	+ 17,1 %	86	+ 21,1 %
2000	821	+ 11,9 %	689	- 7 %	101	- 33,1 %	91	+ 5,8 %
2001	1 017	+ 23,9 %	762	+ 10,6 %	110	+ 8,9 %	117	+ 28,6 %
2002	1 058	+ 4,0 %	774	+ 1,6 %	194	+ 76,4 %	85	+ 27,4 %

Source : Rapports annuels TPG 2002, 1999, 1998.

CHIFFRE D'AFFAIRES DES DIVISIONS DE TPG

Chiffre d'affaires	Division Courrier	Variation en %	Division « Express » (1)	Variation en %	Division Logistique	Variation en %
1998	3 523	ND	2 953	ND	1 058	ND
1999	3 651	3,6 %	3 538	19,8 %	1 522	43,9 %
2000	3 706	1,5 %	4 145	17,2 %	2 179	43,2 %
2001	3 896	5,1 %	4 139	-0,1 %	3 125	43,4 %
2002	4 005	2,8 %	4 398	6,3 %	3 389	8,4 %

Source : Rapports annuels TPG 2002, 1999.

B. LE SERVICE UNIVERSEL

1. La qualité du courrier : 95 % de J+1

Concernant **les services universels**, TPG est obligé dans le cadre de la concession postale de livrer ces services qui sont exonérés de TVA (cf. tableaux ci-dessous). Le décret BARP stipule que jusqu'à 2005, **2.100 bureaux** de poste doivent être installés aux Pays-Bas. 900 de ces bureaux doivent disposer d'un assortiment complet couvrant l'ensemble des services postaux, et 1.200 doivent disposer d'un assortiment plus ou moins complet. De plus, **1.000 points de services** (la vente de timbres dans les supermarchés et dans les stations services) doivent être installés sur le territoire néerlandais.

En raison du caractère géographique des Pays-Bas (densément peuplé et pays plat), les Néerlandais n'ont pas jugé nécessaire d'instaurer un **fonds de compensation** pour financer le service universel.

POINTS PRINCIPAUX DU DÉCRET BARP CONCERNANT LE NIVEAU DE QUALITÉ

	Pays-Bas
Bureaux de poste	Chaque commune de plus de 5.000 habitants doit disposer d'un bureau de poste dans un rayon de 5 kilomètres
Boîtes aux lettres	Chaque commune de plus de 5.000 habitants doit disposer d'une boîte aux lettres dans un rayon de 500 mètres
Service de ramassage	6 fois par semaine une fois
Livraison	6 fois par semaine une fois
Délais de distribution	95 % du courrier doit être distribué en moins de 24 heures

Source : Netwerk in cijfers 2002, Réseau en chiffres 2002, du ministère de transport et des voies d'eau.

La qualité du courrier néerlandais a été maintenue même après l'ouverture du marché et l'ouverture du capital de l'opérateur historique.

Le taux d'acheminement en J+1 a été estimé par TPG à 95,6 % en 2001. Cependant, les méthodes d'évaluation de la qualité font l'objet de divergences d'opinion entre l'opérateur et le régulateur. Le décret BARP stipule que 95 % du courrier doit être distribué en moins de 24 heures et que le courrier doit être distribué six jours par semaine, à l'exception des dimanches

et jours fériés. L'OPTA se méfie des méthodes de calculs de TPG, qui ne compte pas le mois de décembre, utilisées pour prouver qu'il respecte le critère des 95 %. Pour l'année 2002, TPG a été obligé de prendre en compte le mois de décembre.

Dans l'ensemble, l'Etat néerlandais considère que l'opérateur concessionnaire TPG respecte les critères imposés par la réglementation et envisage, par conséquent, de réduire leur part dans l'actionnariat de TPG à 10 % d'ici l'ouverture totale du marché. Cependant, le gouvernement néerlandais se montre soucieux de la garantie du service public dans le domaine postal. Ainsi, il s'oppose à la Commission européenne pour défendre la structure lui permettant de garder un droit de veto lors de décisions importantes prises par la Direction et le conseil d'administration de TPG.

2. Un accroissement de 30 % des points de contact

Suite à l'augmentation du nombre de distributeurs automatiques, le nombre de bureaux de poste a diminué depuis 1998 et continuera à diminuer dans les années à venir. En 1998, il y avait environ 2.577 bureaux. Actuellement, il ne reste plus que 2.100 bureaux de poste, soit une diminution de 18,5 % par rapport à 1998. TPG s'attend à ce que le nombre de bureaux de poste s'élève à 800 en 2005. **Cependant, cette baisse de bureaux de poste est compensée par la création de 1.300 points de services soit une augmentation de 30 % par rapport à la situation initiale.**

C. UN GROUPE DE MESSAGERIE ET LOGISTIQUE À TAILLE MONDIALE

1. Des positions déterminantes dans l'Express et la logistique

a) L'express

La position de **leader sur le marché européen** de TNT Express tient à un réseau très étendu pour le transport aérien et routier. La division « Express » assure la livraison de documents et de colis dans le monde entier.

CHIFFRES D’AFFAIRES DE LA DIVISION « EXPRESS »

Chiffre d'affaires en millions €	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Express Europe	3 625	3 368	3 303	2 826	2 369	2 174
Express international	773	771	842	712	584	650
Total	4 398	4 139	4 145	3 538	2 953	2 824

Source : rapport annuel TPG 2002, 1999, 1998.

RÉSULTATS FINANCIERS DIVISION « EXPRESS » (EN MILLIONS D’EUROS)

	2000	2001	2002
Résultat d’exploitation	101	110	194
Chiffre d’affaires	4 145	4 139	4 398

Source : Rapport annuel TPG 2002.

LA PART DE MARCHÉ EUROPÉENNE ET MONDIALE DE LA DIVISION « EXPRESS » (EN MILLIONS D’EUROS)

Chiffre d'affaires « Express » par région	2000	2001	2002	% 2002-2001
Europe	3 303	3 368	3 625	7,6 %
Express International	842	771	773	0,3 %
Total	4 398	4 139	4 145	6,3 %

Source : Rapport annuel TPG 2002.

Selon Datamonitor, un bureau d’études néerlandais, la division « Express » occupe une part de 20 % du marché international de la messagerie en Europe, et une part de 25 % du marché de la messagerie au sein de l’Union européenne.

L’Europe est considérée par TPG comme un marché important dans la mesure où la formation du marché interne offre des possibilités importantes de croissance. TPG communique sur ses dernières acquisitions via son site Internet. La liste que TPG a publiée montre les marchés prioritaires

essentiellement situés en Europe, à savoir : le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Portugal, la France, la Grèce et l'Italie. En 2002, TPG a signé une alliance avec Postlog, pour développer le marché portugais des services « express ». En Italie, la division Courrier a racheté Cerilly pour élargir sa part dans le secteur du « direct-mail ». En France, TPG a racheté Transports Nicolas. Par ailleurs, TPG a conclu un accord avec la poste grecque pour développer le marché du transport routier et aérien. La division Courrier du groupe a racheté Werbeagentur Fischer en Allemagne en janvier 2003.

b) La logistique

La **division Logistique** a réalisé en 2002 un chiffre d'affaires de 3.389 millions d'euros, soit une augmentation de 8,4 % par rapport à 2001. La part de la division Logistique dans la totalité des résultats du TNT POST GROUP se répartit de la façon suivante :

- 29 % du chiffre d'affaires ;
- 12 % du résultat d'exploitation opérationnel ;
- 8 % du résultat d'exploitation.

2. Une croissance externe très rapide

Pour la seule division « Express », les acquisitions réalisées depuis 1997 s'élèvent 250 millions €:

Entreprises reprises par la division « Express » depuis 1997

Société	Date	Pays
Pony Express	Juin 1997	Italie
ASE Transport	Mai 1998	Italie
Motomail	Juin 1998	Italie
Genova Sprint	Juin 1998	Italie
Broos Fouya	Septembre 1998	France

Tranjato	Novembre 1998	Portugal
BBR	Décembre 1998	Italie
Jet services	Décembre 1998	France
Goldair Super Express	Janvier 1999	Grèce
Romcargo	Février 1999	Australie
Go Express	Septembre 1999	Italie
Mendy	Janvier 2000	France
Barlatier	Juillet 2000	France
T.E.I	Juillet 2001	Thaï lande
Bleckmann Group	Décembre 2001	Pays-Bas
Chilean Post Office (Joint Venture)	Juillet 2002	Chili
CTT Correios (partenariat)	Octobre 2002	Portugal

Source : Site Internet TPG, www.tpg.nl.

Les **acquisitions réalisées en France depuis 2000** ont eu pour but d'élargir la part de marché dans le domaine du courrier express et de la logistique. L'entrée sur le marché français postal en 1998 a été marquée par le rachat de Jet Services (division « Express »). En janvier et juillet 2000, la division Logistique de TPG a racheté respectivement l'entreprise française de logistique Mendy et l'entreprise Barlatier. En 2002, la même division a racheté le groupe français Société des Transports Nicolas Frères SA.

3. Une joint venture avec les postes anglaise et singapourienne.

En 2001, TPG a créé une joint venture avec The Post Office et Singapore Post, basée en Belgique. TPG détient une part majoritaire de 51 % et The Post Office et Singapore Post à parité 24,5 %. Les trois partenaires ayant une expertise postale mondiale, ce partenariat est devenu le plus grand au monde sur le marché postal international. Depuis 2002, cette joint venture est active sous le nom de « Spring ». En 2002, Spring a augmenté son chiffre d'affaires de 8,4 % malgré la concurrence sur le marché postal international induite par le développement du courrier électronique. Spring souhaite attirer davantage de clients professionnels à l'international via ses bureaux régionaux basés à Bruxelles, New York et Singapour.

D. LES SERVICES FINANCIERS

En 1993, TPG et Postbank ont créé «PTT Postkantoren BV » une joint-venture détenue à parité entre TPG et la Postbank. Cette structure gère le réseau néerlandais de bureaux de poste, en proposant à la clientèle commune à la fois des services postaux et financiers. Les activités de Postbank sont entièrement commerciales. Cette banque néerlandaise qui fait partie du groupe de bancassurance ING, est considérée comme une part entière du marché financier néerlandais.

III. LA POSTE SUÉDOISE, SOCIÉTÉ A CAPITAUX PUBLICS DEPUIS DIX ANS

Les développements qui suivent ont été réalisés grâce aux documents transmis par la mission économique en Suède : qu'elle en soit ici remerciée.

A. UNE RÉFORME PIONNIÈRE

1. Une anticipation sur la fin des monopoles

Le monopole de l'opérateur historique suédois pour l'acheminement du courrier a été aboli le 1er janvier 1993. Conformément à l'Acte Postal entré en vigueur le 1er mars 1994 régissant le statut du nouveau groupe, l'opérateur historique Posten devient une société anonyme de droit privé détenue à 100% par l'Etat et prend l'appellation juridique de Posten AB. Le régulateur PTS (Post och Telestyrelsen) est créé de façon concomitante et se voit conférer les attributions administratives détenues par l'opérateur sous l'ancien régime légal.

La volonté de rendre plus concurrentiel le secteur postal suédois –et, partant, de baisser les prix, dans une optique de compétitivité européenne– ainsi que l'objectif d'amélioration des services rendus aux consommateurs sont à l'origine de la décision de libéraliser le monopole étatique.

Il faut noter cependant que l'ouverture légale du secteur postal à la concurrence ne fait qu'entériner une situation de concurrence déjà existante de facto: l'ancien domaine réservé ne s'appliquait qu'au courrier privé; le publipostage, les services express et courrier, et la distribution de colis étaient

déjà ouverts à la concurrence. Au printemps 1991, la société privée City Mail, en concurrençant l'opérateur historique sur le secteur du courrier pré-trié en nombre, suscite une polémique sur l'actualité des droits exclusifs de Posten.

2. la garantie d'un service universel pour le courrier mais aussi pour les services financiers

L'accord du 1er mars 1994 entre l'Etat et Posten AB régit les modalités de l'obligation de service universel imposée à la société. Quelques unes des clauses de l'accord ont été remplacées le 1er juillet 1998 par des conditions particulières jointes à la licence de Posten AB pour poursuivre les activités postales.

Selon celles ci (article 8.2), Posten AB doit assurer la levée et la distribution d'envois postaux d'un poids inférieur à 20 kg chaque jour ouvrable du lundi au vendredi à tous les points d'accès et de distribution sur l'ensemble du territoire –à quelques exceptions près mentionnées ci-dessous. De plus, les lettres à l'unité doivent pouvoir être acheminées à des prix uniformes et abordables.

Selon l'article 8.3, Posten doit assurer qu'au moins 85% du courrier déposé avant la dernière levée soit délivré le prochain jour ouvrable, et que 97% du courrier soit acheminé trois jours après avoir été déposé.

Posten AB est également tenu de pourvoir aux besoins spécifiques de certaines populations et doit notamment assurer l'expédition des envois postaux en Braille ou, plus récemment, sous forme de cassettes audio pour les mal-voyants et un service postal rural étendu pour les personnes âgées et/ou handicapées. Dans la pratique, les ménages qui, habitant dans des zones éloignées et à faible densité de population ou dans les archipels, ne bénéficient pas, exceptionnellement, du Service Universel mais reçoivent leur courrier deux à quatre jours par semaine via un service de sac postal.

Il faut noter cependant que le Service universel est en constante amélioration car ces dérogations qui concernaient 1594 ménages il y a dix ans et 1153 en 2001, ne toucheraient plus, selon une étude récente, que 1119 ménages.

La section 3 de l'Acte Postal prévoit également un service d'assurance du courrier.

Enfin, en cas de guerre ou dans les situations d'état d'alerte préventif les exigences de la défense nationales doivent être respectées.

Le volet postal de l'accord du 1er mars 1994 a été complété par un **volet financier** enjoignant Posten AB d'assurer un service financier quotidien

de base, soit dans les bureaux de poste traditionnels, soit dans les points de contact, soit par l'intermédiaire des facteurs dans les zones rurales (2700 facteurs desservent à domicile, sur la base d'une fois par jour ouvrable, 700 000 ménages et 5 000 sociétés).

3. Une accessibilité organisée de manière pragmatique

L'acte Postal de 1994 ne fixe pas explicitement de critère d'accessibilité au réseau postal. Néanmoins, Posten AB délivre le courrier à l'adresse du destinataire, et, le cas échéant, dans les boîtes aux lettres et dans les boîtes des bureaux de poste. Dans les zones desservies par un facteur rural, l'acheminement se fait à des « bornes d'acheminement » consistant en des groupements de boîtes. Le facteur rural fait un détour s'il y a au moins deux maisons dans un périmètre d'un kilomètre. Si la distance entre la boîte aux lettres et le domicile excède 200 mètres, comme cela peut être le cas dans quelques zones rurales, alors l'acheminement doit se faire à la porte du destinataire, de sorte que nul ne soit contraint de faire plus de 200 mètres pour relever son courrier.

Les colis sont acheminés au domicile des ménages ou dans les « groupements de boîte » dans les zones rurales. Dans les zones urbaines en revanche, les colis sont acheminés au bureau de poste le plus proche du lieu de résidence. Il n'y a pas d'exigence de délivrance pour les colis comme pour les lettres, cependant Posten AB s'est fixé comme objectif à terme, d'assurer un acheminement en 24 heures de tous les colis.

4. Des missions d'intérêt général partiellement prises en charge par l'Etats-Unis

Dans son rapport sur ses résultats à la fin de l'année 2002, Posten AB estime que l'activité postale et financière relative à l'obligation de service universel dans les zones où cela n'est pas commercialement défendable et où aucune alternative n'existe (dans le secteur du service bancaire par exemple), génère un coût net annuel de 400 mSEK (43,7 MEUROS). Mais Posten AB a enregistré en 2002 des pertes évaluées à hauteur de 260 MSEK (28,4 MEUROS) correspondant à l'activité non rentable et non subventionnée du segment des guichets de poste. Posten AB estime en effet que l'activité des guichets de poste a diminué d'environ 15% par an. Elle envisage la fermeture de certains bureaux de poste, notamment dans les grandes agglomérations où leur activité n'est plus justifiée, du fait des effets conjugués de la flambée des loyers et de l'engouement du public pour les transactions électroniques.

Bien qu'il soit, au regard de la loi, garant de l'obligation du Service Universel, l'Etat refuse d'instaurer une compensation financière pour les coûts engendrés par le Service Universel dans les zones où cela n'est pas commercialement défendable (le Nord du pays essentiellement). Cependant, il alloue une dotation budgétaire à Posten sur une base annuelle. Posten AB reçoit au total 400 MSEK (43,6 MEUROS) de l'Etat, sur une base annuelle, pour assurer la couverture universelle de services postaux (financiers y compris) dans les zones où cela n'est pas justifié commercialement. Selon Posten AB, cette subvention, bien que deux fois supérieure à la subvention initiale, est inférieure aux coûts supplémentaires et ne peut donc pas être utilisée pour une subvention croisée d'autres activités au sein de Posten AB. Posten AB supporte le reste des charges imposées par le Service Universel.

Il faut noter cependant que le Gouvernement suédois a, à deux reprises depuis l'ouverture de Posten à la concurrence, envisagé la mise en place d'un mécanisme de fonds de compensation.

D'autres voies ont également été explorées mais n'ont finalement pas vu le jour. Il a par exemple été envisagé l'introduction d'un financement dit « solidaire », impliquant l'ensemble des opérateurs postaux, fixé au prorata de leurs parts de marché. Le projet a été abandonné, car Posten, qui représentait à l'époque 97% du marché, aurait été contraint de supporter la quasi-totalité des coûts engendrés. Le gouvernement a également étudié l'introduction d'un fonds du Service Universel financé à raison de 3 öre par lettre distribuée. Mais l'approche a été déclarée inconstitutionnelle.

Les coûts engendrés par les obligations sociales sont quant à eux couverts dans leur intégralité par l'Etat. En 1997, le Gouvernement versait 37,7 MSEK (4,4 MEUROS) pour le service étendu aux personnes handicapées (livraison à domicile), 44,5 MSEK (5,2 MEUROS) pour la distribution de publications en Braille, et 23 MSEK (2,7 MEUROS) au titre du plan de défense.

B. UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF

1. Une politique de réserves financières pour exploiter le monopole encore existant

L'Etat considère que la position de quasi-monopole que Posten AB a conservé, de fait, 9 ans après son ouverture à la concurrence, assure à celle-ci une marge de manœuvre suffisamment grande pour lui permettre de couvrir les coûts induits par l'obligation de service universel. Il faut souligner que la distribution de lettres et colis a toujours été rentable pour Posten AB et que Posten AB, étant le seul opérateur capable d'assurer entièrement ce type de

services, dispose d'un avantage concurrentiel important. Cela est d'autant plus vrai que Posten AB s'est, **en 1997**, appuyé sur un point faible dans la construction du prix plafond en vigueur à l'époque pour justifier une **augmentation de prix de 30% sur les lettres à l'unité**. Posten AB a en outre procédé à une **nouvelle augmentation substantielle des tarifs, de 20% en moyenne, le 1er janvier 2003**. Malgré l'introduction de la TVA et un tarif postal normal fondé sur les coûts, la Suède n'est pas le pays avec le tarif le plus élevé en Europe. Le tarif postal suédois ramené au pouvoir d'achat se trouve également au niveau moyen européen.

D'autre part, Posten AB pratique depuis 1999 un **politique de « constitution de réserves » dans ses exercices comptables** : afin de combler les pertes attendues dans le service de bureaux de postes et de guichets imposées par l'obligation de service universel, les dirigeants de Posten ont ainsi réservé une provision de 2,4 Mds SEK (262 MEUROS) pour 2001-2005, transformant ainsi le bénéfice d'exploitation en une perte nette après provisions financières de 1360 MSEK (160,9 MEUROS) en 2000.

Selon la structure actuelle du marché, l'opérateur historique ne semble pas inquiété à court terme par ses concurrents : selon le régulateur PTS, **Posten AB jouit encore de 94% de parts de marché** et ses concurrents, trop nombreux pour pouvoir peser véritablement, occupent des niches très spécifiques et à un niveau local.

Cependant il faut souligner que Posten AB multiplie depuis les dernières années les difficultés l'ayant conduit à des mesures importantes de restructuration et la dotation allouée par l'Etat pour couvrir l'obligation de Service Universel, bien que récemment doublée, reste largement en deçà des besoins évalués par Posten AB.

2. Un réseau réaménagé en fonction des besoins

On constate depuis 10 ans une réduction drastique des bureaux de poste traditionnels au profit de l'ouverture de guichets à services réduits, notamment dans les zones rurales. Le nombre de bureaux de Poste avait déjà diminué de moitié après l'ouverture de Posten à la concurrence (passant de 2 200 bureaux en 1990 à 1150 en 1996). Les chiffres de 2002 indiquent que la tendance se poursuit puisque l'on ne recense plus que 400 centres postaux avec des employés de Posten AB, fournissant à la fois un service postal de base et des services de logistique et de messagerie variés et avancés. Ces centres sont ouverts 5 à 6 jours par semaine de 8h à 20h et sont regroupés dans des endroits à forte concentration d'entreprises.

Le nombre de guichets dans les bureaux des grandes agglomérations va encore être réduit de moitié selon le régulateur PTS, conséquence de la désaffectation des guichets de poste par les Suédois dont 2% seulement

effectuent leurs transactions aux guichets. Environ **40% des Suédois paient désormais leurs factures sur l'Internet, contre 2% en 1998.**

A la fin de l'année 2002, outre les 400 bureaux de poste traditionnels, on pouvait recenser :

- 1800 points de contacts assurant tous les services associés aux lettres et colis postaux. Ces points de contacts se trouvent à proximité des lieux résidentiels, dans les centres commerciaux et les stations service. Les heures d'ouvertures sont celles des magasins, souvent sept jours par semaine de 9h à 21 h.

- 1000 points de vente fournissant des services postaux se limitant à la vente de timbres et d'enveloppes pré-payées. Ils sont situés dans les magasins, les aéroports, gares et hôpitaux.

La substitution progressive des bureaux de poste traditionnels par les points de contacts intégrés à la grande distribution ou autres partenaires comme les stations services est considéré comme une amélioration du service proposé à la clientèle, notamment en raison des plages horaires d'ouverture moins contraignantes.

3. Une qualité exceptionnelle du service du courrier

Les chiffres présentés ci-dessous ne montrent pas d'amélioration significative, et cela pourrait s'expliquer de plusieurs façons : il faut d'abord insister sur le fait que la poste suédoise était dès avant la libéralisation considérée comme l'une des plus performantes au monde. Il est donc difficile pour Posten d'améliorer un service déjà considéré comme exceptionnel. En février 2003, les dirigeants de Posten AB ont néanmoins déclaré que la société, en atteignant un taux record de 96,2% de distribution des lettres en 24h, se hissait au rang de leader mondial de la distribution du courrier domestique. Ce résultat est d'autant plus spectaculaire que l'opérateur doit répondre à des défis majeurs posés par l'étendue du territoire et les disparités de peuplement.

En outre, comme il a déjà été mentionné, la Poste suédoise est habituée à la concurrence sur des segments importants et spécifiques du marché postal depuis une période antérieure à l'abolition officielle du monopole légal, ce qui l'a obligée depuis longtemps à rationaliser ses services postaux. Sur les obligations de service universel et la distribution à l'ensemble du territoire, Posten AB n'est guère inquiétée par la concurrence qui préfère occuper des niches précises.

	1992	1993	1994	1995	1996	2001	2002
--	------	------	------	------	------	------	------

Nombre moyen de distributions par semaine	5	5	5	5	5	5	5
Courrier distribué en 24h (%)	95	95	96	96	94	95	95
<i>Source : Nera/PTS</i>							

L'unité de production de Posten est hautement automatisée et traite 22 millions de lettres et 181 000 colis par jour. Elle est subdivisée en un réseau lettres et un réseau colis. Il existe actuellement 13 centres de tri pour les lettres et 12 centres de diffusion. 6 500 employés travaillent aux activités de tri du courrier. Le réseau colis comprend quant à lui 12 centres de tri, 134 points de distribution et de collecte et 3 terminaux pour les colis dépassant un certain poids. Falcon Air, qui achemine le courrier entre Stockholm, Umea, Göteborg et Malmö, fait partie intégrante de l'unité de Production.

Constatant le danger que peuvent représenter, à terme, les nouvelles formes de communication électronique pour le courrier traditionnel, Posten AB a décidé d'accompagner les évolutions technologiques plutôt que de se laisser dépasser par elles. Aussi Posten AB propose-t-elle un large éventail de services postaux en ligne.

C. UN RECENTRAGE SUR L'ACTIVITÉ COURRIER/COLIS

1. Une stratégie reposant sur la messagerie et la logistique

Posten AB a entrepris une large restructuration, impliquant un retour sur le "noyau dur" de son activité (le service logistique et de messagerie), et un désengagement de ses activités financières. Cette réorientation de grande envergure s'est manifesté dans un premier temps par la fin de son contrat avec la banque Nordbanken le 1er avril 2001, et dans un second temps par la vente du système de virements postaux Postgirot à un consortium bancaire local.

L'ancienne structure constituée de six unités sectorielles a été abandonnée le 31 décembre 2000. Ce changement s'inscrivait dans la politique de transformation de Posten AB d'une société tournée vers la production en une société davantage tournée vers le marché. Désormais la nouvelle structure se décompose en deux unités principales. La première, « Messagerie et Logistique » –elle-même subdivisée en plusieurs sous-unités sectorielles- a atteint un chiffre d'affaire net de 20,5 Mds de SEK en 2001 (2,21 Mds d'EUR), pour un bénéfice d'exploitation de 174 M SEK (18,8 M EUROS).

L'autre unité, « Service financier », a généré un chiffre d'affaire net de 1 Md de SEK (117 M EUROS) sur les 9 derniers mois de 2001.

Dans le rapport annuel de 2001, Posten estimait que le recadrage de Posten AB sur les activités de Messagerie et de Logistique, qui englobent la distribution physique, la distribution électronique et les formes de distribution mixte, et le désengagement parallèle des activités bancaires, avait été menés avec succès. La fin du partenariat de Posten AB avec Nordea au début de l'année 2001 ainsi que la vente de Postgirot Bank AB révèlent l'engagement du groupe dans sa nouvelle stratégie.

2. Une offre minimale de services financiers

Depuis cette politique de recentrage sur l'activité Messagerie et Logistique, Posten AB offre donc une gamme de produits limitée, garantie par l'obligation de service financier universel. Les services financiers dont elle est propriétaire représentent 8% seulement de la gamme totale de services proposés et englobent la gestion quotidienne de comptes d'entreprises, et les commandes de liquidités postales. Pour les 92% de services financiers restant, Posten AB n'est que le portail des banques partenaires. Ces services englobent les retraits et dépôts bancaires, les commandes de paiement, les chèques postaux et les paiements internationaux.

Au titre de l'Acte sur les Services Financiers de base entré en vigueur le 1er janvier 2002, l'obligation de service universel confiée à Posten AB implique également un service financier quotidien minimum. L'Acte stipule qu'il doit y avoir un service financier universel qui offre à tous les citoyens suédois la possibilité de faire et de recevoir des paiements à des prix uniformes. Ce service est rendu via un réseau de bureaux appelés Svensk Kassasevice AB ouvert à l'ensemble des banques. En 2002, Nordea, Postgirot Bank et FöreningsSparbanken utilisaient, en complément de leurs propres réseaux bancaires, le réseau postal pour desservir la clientèle bancaire. L'objectif de PostenAB est d'élargir ce partenariat à d'autres banques. La démarche vise à assurer des services financiers réduits tels que l'approvisionnement ou le retrait sur les comptes en banque, la possibilité de virements, le règlement des factures... En milieu rural, ce sont les 2 700 facteurs ruraux qui assurent le service financier de base, à domicile. On estime donc que le nombre de clients qui en bénéficie est égal au nombre de clients bénéficiant du service universel postal.

Chaque jour, 175.000 clients utilisent le réseau de services financiers et environ un Suédois sur deux l'utilise au moins une fois par an. Environ 300 000 à 400 000 clients chaque jour retirent de l'argent ou paient leurs factures via le réseau postal .

IV. LA POSTE BRITANNIQUE, SOCIÉTISÉE, EN VOIE DE RESTRUCTURATION

Les développements qui suivent ont été réalisés grâce aux documents transmis par la mission économique au Royaume-Uni : qu'elle en soit ici remerciée.

Le 26 mars 2001, l'ancien Post Office est devenu Consignia Plc, une société anonyme détenue à 100% par le gouvernement Britannique. En novembre 2002, Consignia Plc devenait Royal Mail.

A. DE LOURDES OBLIGATIONS DE SERVICE UNIVERSEL

Les obligations de service universel postal incombant à Royal Mail sont les suivantes :

- Chaque jour ouvrable et pas moins de six jours par semaine, sauf circonstances ou conditions géographiques jugées exceptionnelles par les autorités régulatrices nationales, doivent être effectuées au minimum:

- une levée

- une distribution, sauf dérogation, à la discrétion de l'autorité régulatrice nationale

Le service universel doit également inclure les services minimums suivants :

- les collectes, tris, transports et distributions des articles postaux jusqu'à 2 kg.

- les collectes, tris, transports et distributions des paquets postaux jusqu'à 20 kg.

- Des obligations « auto-imposées » se sont ajoutées : la distribution deux fois par jour, les jours ouvrés et la publication des délais de distribution moyens.

Ces obligations devraient toutefois disparaître dans un avenir proche, compte tenu du plan de restructuration initié en 2002.

Des dérogations aux obligations de service universel postal sont prévues dans les zones difficiles d'accès et lorsque la santé et la sécurité des agents sont menacées. Royal Mail estime que parmi les 27 millions d'adresses bénéficiant de ses services, seulement 3 000 ne reçoivent pas un service universel complet. Parmi elles, 2 000 bénéficient au moins d'une distribution

par semaine, les 1 000 restantes étant situées sur des îles ne bénéficiant pas d'un service de ferry régulier.

Le financement du service universel repose aujourd'hui sur Royal Mail. Royal Mail Group Plc ne bénéficiait donc d'aucune subvention de l'Etat jusqu'à 2002. Au contraire, selon les dispositions de la loi British Telecommunications Act 1981, l'opérateur devait générer un surplus annuellement et le verser à l'Etat, sous forme de bons du Trésor ! Selon une étude du régulateur de 1999, aucun produit du service universel n'est globalement déficitaire, mais des éléments déficitaires existent dans chaque catégorie de produit et **le coût total de tous ces éléments ampute d'environ 1,5% les résultats opérationnels de Royal Mail.**

En novembre 2002, le président du régulateur Postcomm, M. Graham Corbett, a évoqué la possibilité offerte par la directive européenne de recourir à un fonds de compensation pour le service universel postal. Il a indiqué qu'il partageait le scepticisme du gouvernement quant au recours à ce type de mécanisme interventionniste, mais précisé que cette solution ne devait toutefois pas être écartée, dans le souci d'un maintien du service universel.

En outre, il convient de préciser que La Poste participe avec d'autres banques au système de banque universelle. Actuellement les ayants droit aux prestations sociales (retraites, allocations familiales et chômage) peuvent les percevoir directement dans les bureaux de poste, en encaissant leur chèque ou en présentant un carnet dédié.

A partir du 1er avril 2003, toutes les prestations sociales seront virées, par voie électronique, directement sur les comptes bancaires. Les ayants droit auront le choix de percevoir leurs prestations sociales dans trois types de compte bancaire :

-un compte bancaire existant ;

-un compte bancaire de base dit « PAT 14 » proposé par les grandes banques de détail ;

-un « compte bancaire universel » proposé par Royal Mail (Alliance & Leicester) mais aussi par douze autres banques (HSBC, Lloyds, Barclays, Royal Bank of Scotland/Nat West, Halifax, Abbey National etc.)

B. UN RÉSEAU EN COURS DE RÉAMÉNAGEMENT PAR RECOURS À UN SYSTÈME DE FRANCHISES

Entre 1981 et 2002, le nombre de bureaux de poste est passé de 22.000 à 17.500. Parmi ces bureaux, on compte 97 % de franchises. Le processus de franchise a commencé en 1989. Ce transfert de gestion a permis d'éviter la fermeture pure et simple de nombreux bureaux de poste et de maintenir la présence de la poste et son rôle social dans les zones rurales.

Les bureaux de poste offrent des services très divers, comme l'atteste l'encadré ci-dessous.

Les produits et services disponibles dans les bureaux de poste britanniques sont les suivants :

Services de voyage

- Formulaire de demande de passeport (2 000 bureaux de poste fournissent ce service)
- Assurance voyage (10 000)
- Change (600)

Royal Mail est le deuxième réseau de bureau de change au Royaume-Uni, devant l'Allemand Thomas Cook

- Imprimé E111 de la sécurité sociale (disponible dans toutes les postes)

Permis

- Permis de conduire : depuis 1998, une photo d'identité doit figurer sur le permis de conduire britannique. La poste a mis en place un service délivrant le nouveau document moyennant une cotisation de 6,4 EUR (4 GBP) (700).

- Permis de pêche (disponible dans toutes les postes)
- Licence TV (disponible dans toutes les postes)
- Vignettes automobiles (nd)

Loterie nationale (9 000)

Services téléphoniques

- vente de cartes téléphoniques (nd)
- vente de carte pré-payée pour téléphones portables (nd)

Cartes postales (nd)

Produits financiers

- Epargne (nd)
- Comptes bancaires (nd)
- Assurance immobilière (1 500)

En partenariat avec les assureurs Aon Risk et Royal & Sun Alliance.

- Transfert financier (2 300)

Post Office Ltd travaille avec 5 fournisseurs de distributeurs automatiques de billets (DAB) pour augmenter la présence des machines installées dans les bureaux de poste – 3 000 supplémentaires d'ici avril 2003. Post Office Ltd, le réseau national de 17 500 bureaux de poste, développe actuellement une nouvelle gamme de produits et services destinée à compenser le manque à gagner, estimé à 640 M EUR (400 M GBP) par an, soit 40% de son revenu actuel.

Selon M. Ian Reay, Responsable de la libéralisation et de la politique de monopole à Royal Mail, rencontré par la mission économique, **le nombre de bureaux de poste devrait tomber à 13 400 d'ici 2006**. Les fermetures affectent principalement les zones urbaines dans lesquelles une trop forte concentration de bureaux de poste était observée.

Royal Mail indique, cependant, que **ces fermetures interviennent dans le cadre d'un plan de rationalisation, qui implique notamment un versement direct des retraites par le gouvernement**.

C. UNE RESTRUCTURATION DU COURRIER ENGAGÉE, QUOIQUE TARDIVEMENT

Aujourd'hui, **la qualité du service proposé sur le courrier par Royal Mail se maintient avec peine** : la distribution le lendemain est stabilisée à 90% en moyenne pour les plis auxquels est appliqué le tarif de première classe, et à 98% pour ceux payant le tarif de deuxième classe. La performance de Royal Mail a largement souffert des différents mouvements de grèves menés par le syndicat CWU (Communication Workers Union) ces deux dernières années, notamment pour des questions salariales. L'augmentation du courrier perdu (plus de 500 000 courriers sont égarés chaque année) suscite notamment de graves **inquiétudes**.

L'objectif de Royal Mail est d'atteindre 99% pour la « first class » et 98,5% pour la « second class » en 2003, grâce à un retour à l'apaisement du climat social.

Le **plan de restructuration engagé en 2002** devrait contribuer largement au maintien et à l'amélioration du service de courrier. En effet, la fermeture de certains dépôts où le tri était effectué manuellement a entraîné le basculement du traitement de ces courriers vers des centres de tri automatisés « hub ».

Selon Royal Mail, **le prix actuel du timbre** (1ère classe : 0,43 EUR et 2ème classe : 0,30 EUR), qui **n'a pas évolué depuis 1996**, ne couvre pas les coûts compte tenu de l'hétérogénéité des zones de distribution. En effet, le groupe estime que la distribution du courrier lui coûte 0,24 EUR (0,15 GBP) à Londres, 3,18 EUR (2 GBP) en Ecosse ; les coûts pouvant atteindre jusqu' à 25,45 EUR (16 GBP) dans certaines îles (ex : archipel Shetlands).

Ainsi, la vive querelle dont faisait l'objet la tarification, entre le régulateur indépendant et le groupe historique, vient d'aboutir à un consensus

autorisant une augmentation de 0,1 GBP du prix des timbres de première et seconde classe, cette **augmentation devant entrer en vigueur en mai 2003**.

Le tarif postal britannique est l'un des plus bas de l'Union européenne. En effet avec un tarif à 0,43 EUR (0,27 GBP) pour un timbre première classe, le Royaume-Uni apparaît à la 4ème place après l'Espagne 0,14 EUR (0,15 GBP), la Grèce 0,25 EUR (0,16 GBP), le Portugal 0,27 EUR (0,17 GBP).

D. UNE STRATÉGIE INTERNATIONALE SUR LE COLIS

Le chiffre d'affaires du groupe à l'international s'élève à 20%. Ce chiffre est réalisé à travers notamment, les activités de sa filiale GLS (General Logistics Systems) et de ses différentes acquisitions.

GLS opère dans la distribution de colis à travers 30 pays européens.

Par ailleurs, dans le cadre de la plus grande liberté commerciale que lui a accordé le gouvernement, Royal Mail a entamé un programme d'expansion internationale. L'ancien Post Office a acquis l'Allemand German Parcel en janvier 1999, puis Der Kurier, société de livraison garantie le lendemain, en mai 1999.

La même année, l'entreprise nationale a également acquis Williams Group en Irlande, Citipost Group à New York, et a pris une participation de 10% dans la société City Mail Sweden AB spécialisée dans la livraison du courrier d'affaires.

En 2000, le Post Office a racheté Crie, groupe français spécialisé dans la livraison de courrier express, pour 9,6 M EUR, et Extand, société française de livraison de paquets, pour 156 M EUR. Il a également racheté le Danois Pakke-Trans A/S pour 29 M EUR et le Néerlandais Nederlandse Pakket Dienst, société de livraison de paquets, pour 115,8 M EUR.

La co-entreprise créée dans le courant de l'année 2001 entre Royal Mail, TNT Post Group (TPG) et la poste de Singapour (Singpost) est le plus grand partenariat au monde pour le « business mailing ».

Depuis le 4 janvier 2002, Royal Mail détient 100% de Direzione Gruppo Executive, le groupe Italien de livraison de paquets.

Le 9 janvier 2002, Royal Mail et les services postaux des Etats-Unis (USPS) ont annoncé un accord pour la livraison des paquets aériens et du courrier express en provenance des Etats-Unis vers 23 pays européens.

Par ailleurs, GLS a conclu un accord avec les services postaux américains afin d'assurer la distribution de leurs colis aériens et leur « courrier express J+4 », à travers 23 pays d'Europe.

E. UN SAUVETAGE URGENT ET DOULOUREUX

Les résultats fragiles de Royal Mail ont plongé dans le rouge l'an dernier. Royal Mail, **déficitaire de près de 1,8 Md d'euros** (1,1 Md GBP) pour l'exercice 2001-2002, devrait bénéficier d'une « **bouée de sauvetage** » **de la part l'Etat, pour financer son retour à l'équilibre.**

Le gouvernement devrait libérer la somme des bénéfices que l'opérateur postal lui versait au fil des années, selon les dispositions de la loi British Telecommunications Act 1981. Cette loi a prévu que Royal Mail Group Plc devait générer annuellement un surplus financier et le verser à l'Etat, sous forme de bons du Trésor.

La somme totale versée à l'Etat s'élève à 2,9 Mds EUR (1,8 Md GBP), dont une partie (1,7 Md EUR) servira de caution pour un prêt à la division courrier.

Ce **prêt** se décompose ainsi : la **division courrier** du groupe devrait bénéficier de 865 M EUR (544 M GBP) du National Loans Fund ainsi que de deux bons du Ministère du Commerce et de l'Industrie (DTI), pour les sommes respectives de 318 M EUR (200 M GBP) et 477 M EUR (300 M GBP).

En outre, le **réseau des bureaux de poste** (Post Office Ltd) devrait également bénéficier de la libération des bons du Trésor. Il ne s'agit pas dans ce cas d'un prêt, mais de **l'aide d'Etat**, qui se répartit ainsi : 716 M EUR (450 M GBP) devraient être destinés au maintien du réseau rural des bureaux de poste, entre 2003 et 2006 ; 668 M EUR (420 M GBP) devraient être libérés pour permettre à Post Office Ltd de rembourser un certain nombre de prêts dont il a bénéficié auprès de Royal Mail Group Plc ; enfin, 907 M EUR (570 M GBP) devraient être libérées au cours des cinq prochaines années, pour couvrir les sorties de capitaux de Post Office Ltd.

Royal Mail a engagé un plan de restructuration sur trois ans, qui devrait s'achever en 2005. Ce plan prévoit une réduction de ses coûts de 1,9 Md EUR d'ici 2003 (-15%), pour redevenir rentable. Plusieurs options non exclusives les unes des autres sont à l'étude, dont des partenariats public-privé, l'externalisation de certaines activités et la rationalisation du réseau. Les premières estimations qui circulaient montraient que ce plan devrait s'accompagner de la fermeture de 3 000 bureaux de poste urbains et d'une réduction massive d'emplois, jusqu'à 30 000 personnes. Cependant, des chiffres plus récents parlent désormais de 40 000 personnes. Aujourd'hui, avec

plus de 220 000 employés à son actif (dont 82% à plein temps), Royal Mail est le sixième employeur du Royaume-Uni selon la CBI (Confederation of British Industry).

V. LA POSTE SUISSE, EN COURS D'OUVERTURE

Les développements qui suivent ont été réalisés grâce aux documents transmis par la mission économique en Suisse : qu'elle en soit ici remerciée.

Le cas de la Poste suisse sera rapidement évoqué car il présente, à nos yeux, un certain intérêt : quoique préservée de l'obligation communautaire de libéralisation, elle s'est engagée sur la voie de la réduction du monopole du courrier et réfléchit également à la réorganisation de son réseau postal.

A. UN MONOPOLE MENACÉ

La loi fédérale 783.1 sur l'organisation de la Poste (LOP) du 30 avril 1997 définit le statut de La Poste suisse comme « un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique et ayant son siège à Berne ». La Poste a, de par la loi, un mandat de prestations dans trois secteurs : la fourniture des services postaux, les services de paiement et le transport des voyageurs.

Concernant le service universel, la loi distingue les services réservés (monopole de la Poste pour les colis pesant jusqu'à 2 kg) et les services non réservés, où la Poste se retrouve en concurrence avec des opérateurs privés (essentiellement sur les colis de 2 à 20 kg et sur certaines prestations de trafic des paiements).

-En matière de services postaux, le service universel englobe le dépôt, la collecte, le transport et la distribution d'envois jusqu'à 20 kg, prestations qui sont assurées en règle générale tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine. Il comprend également le transport de journaux et de périodiques.

-Dans le trafic des paiements, le Conseil fédéral a attribué les prestations suivantes au service universel: versements, paiements et virements.

-La Poste a également pour mandat d'assurer le transport régulier de voyageurs sur route. Pour ce faire, elle est indemnisée conformément à la législation sur les transports publics.

Il n'y a pour l'instant pas de critères d'accessibilité au réseau. Toutefois un projet de la nouvelle ordonnance est actuellement en consultation et des critères devraient alors être définis.

La Poste doit en principe fournir le service universel de manière à ce que les coûts soient au moins couverts et à générer un rendement conforme à la branche dans les services non réservés. Elle doit également financer ses propres investissements.

A l'exception du transport à prix réduit des journaux, **la Poste doit en principe assumer le service universel de manière rentable**. Les coûts de ce dernier se composent des coûts des prestations du secteur réservé ou du secteur non réservé.

La Poste suisse dit avoir toujours réussi à réaliser un résultat positif ou équilibré dans le service universel depuis 1998. Le monopole aurait suffi au cours des dernières années à financer le service universel. Pour la première fois en 2002, une perte a cependant été enregistrée dans le domaine du monopole, selon les premiers chiffres disponibles.

S'il est avéré que les coûts du service universel ne sont pas couverts, une perception de redevances sur le chiffre d'affaires des opérateurs privés travaillant dans les services non réservés peut être mise en place.

L'abaissement du monopole à 350 g au 1er janvier 2004 pourrait y conduire. Il est prévu d'accorder à partir de ce moment des licences aux opérateurs postaux privés et de prélever des redevances. L'arrivée de la concurrence se prépare donc, mais l'opérateur dispose d'un atout considérable : la qualité. En 2002, le délai d'acheminement J+1 du Courrier a atteint **97,8%**.

B. UNE RÉORGANISATION EN COURS DU RÉSEAU POSTAL

Le réseau actuel des bureaux de poste est trop dense et mal adapté. Afin de se préparer à l'ouverture du marché, la Poste s'est lancée dans un processus de réorganisation qui doit permettre à terme d'améliorer fortement sa rentabilité. La réduction du nombre de bureaux de poste est notamment une des mesures qui ont été annoncées en début d'année pour atteindre cet objectif. 1500 bureaux sur les 3200 en service en 2002 doivent être concernés par cette restructuration : 700 à 900 seront fermés, 670 à 870 seront gérés en tant que filiale par une plus grande poste ou par des tiers, et 60 lieux seront desservis par la poste mobile.

Depuis 2001, le réseau postal a développé ses ventes de produits tiers. L'élargissement de la gamme des produits vendus doit générer de nouvelles recettes et permettre ainsi une meilleure rentabilité des bureaux de postes. Des

« Post Centers » ont été ouverts dans les principales villes du pays proposant une offre complète non seulement en matière de prestations postales et financières, mais également en produits télématiques, papeterie et autres produits.

Dans le cadre du projet «Réseau des villes», les offices de poste très fréquentés des grandes villes proposent des horaires plus souples (jusqu'à 22 heures).

Dans les petites communes, des points de retrait nommés « PickPost » ont été testés en 2002 dans le cadre d'un projet pilote réalisé avec des partenaires. Cette solution permet aux clients de retirer colis et lettres dans une gare, un magasin ou une station-service.

Dans 40% des zones de montagne existent des services à domiciles (paiement de rentes, envoi de courriers...).

C. LE TRAITEMENT DU COURRIER EN COURS DE RÉORGANISATION

La Poste a présenté en début d'année des mesures pour améliorer le tri postal. Celui-ci est traité actuellement par 18 centres dispersés sur l'ensemble du territoire de la Confédération. La nouvelle conception appelée REMA (ReEngineering Mail Processing) prévoyait de ne conserver que 3 centres à Aarau, Zurich et Fribourg. Cette réorganisation aurait entraîné entre 2006 et 2008 la suppression de 2500 postes de travail à temps plein, employant 3500 personnes. Actuellement 8500 personnes travaillent dans les centres de tri. Les trois centres retenus se trouvent dans des zones absorbant 86% du dépôt de courrier et 77% de sa distribution nationale. La réduction des effectifs et la diminution des frais de transports devait permettre de dégager des économies de 200 millions de CHF par année. Ce plan a suscité de vives réactions de la part des syndicats et d'élus locaux, notamment des régions périphériques. Le recours à la grève – fait inhabituel en Suisse – n'a alors pas été exclu. Le Conseiller Fédéral (Ministre) M. Moritz Leuenberger a également indiqué qu'il souhaitait que tout licenciement soit évité et que la Poste devait continuer à assurer son mandat de service public dans les régions périphériques. Un compromis semble désormais se dessiner autour du maintien de 5 à 6 centres.

D. DES SERVICES FINANCIERS EN VOIE DE CONSOLIDATION

PostFinance est la principale plaque tournante des transactions financières en Suisse, grâce aux « comptes jaunes » sur lesquels sont virés salaires, pensions, primes d'assurances, ...

La division propose une gamme diversifiée de produits financiers : comptes d'épargne, placements monétaires et en actions suisses, européens et mondiaux. Elle propose également des assurances-vie (en partenariat avec Winterthur).

Un partenariat avec la première banque du pays, UBS, a été conclu et doit entrer en vigueur dès mai 2003. Il permettra aux clients de PostFinance de pouvoir bénéficier de crédits (hypothèques, crédit en compte courant, avances à terme fixe). La définition des produits, la structure des prix et la vente sont réalisées par PostFinance. UBS se charge de la gestion des risques et des capitaux, et du refinancement.

Il n'est envisagé de proposer dans un avenir proche ni des crédits d'investissement ni d'hypothèques pour les entreprises.

D'ores et déjà, l'extension de la gamme des produits financiers et le nombre croissant de bureaux de poste commercialisant ces produits (avec recrutement dans certains bureaux de spécialistes financiers) ont permis d'enregistrer une nette progression de l'activité financière.

ANNEXE N°4

LE COÛT DES CHARGES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL SUPPORTÉES PAR LA POSTE

COUT DES CHARGES D'INTERET GENERAL ASSUMÉES PAR LA POSTE SANS CONTREPARTIE

	Chiffres 2002
Participation à l'aménagement du territoire (bureaux de poste au-delà de la seule accessibilité au service universel)	509 M€
Contribution au transport et à la distribution de la presse.	482 M€ ¹
Guichet bancaire des plus démunis (livret A comme compte-courant)	55 M€
Charges de retraite acquittées par La Poste	2 030 M€ ²
TOTAL	3 076 M€^{an}

1 Hors presse administrative

2 Engagements totaux de La Poste au titre des retraites (pensionnés et agents en activité) : 52 milliards d'euros.

ANNEXE N°5

AUDITIONS DEVANT LA COMMISSION ET LE GROUPE D'ÉTUDES

I. AUDITION DE M. JEAN-PAUL BAILLY, PRÉSIDENT DE LA POSTE, LE 16 OCTOBRE 2002

Au cours de sa séance du 16 octobre 2002, la commission a procédé à l'audition de M. Jean-Paul Bailly, président de La Poste.

M. Jean-Paul Bailly a d'abord déclaré qu'il avait trouvé à son arrivée une Poste inquiète, n'ayant pas une vision claire de l'avenir et ayant le sentiment d'avoir été incomprise depuis vingt ou trente ans. Il s'est dit convaincu que La Poste pouvait être à la fois un merveilleux outil de proximité et un grand acteur puissant et international.

Faisant observer que le personnel, ses représentants, les élus locaux et les actionnaires de La Poste avaient besoin de se retrouver autour d'une stratégie partagée, il a indiqué que l'essentiel lui paraissait aujourd'hui de formuler un projet stratégique pour La Poste. Il a déclaré qu'il envisageait d'atteindre cet objectif avant la fin de l'année, date à laquelle le projet serait soumis au conseil d'administration de La Poste. Soulignant que l'élaboration d'un nouveau contrat de plan avec l'Etat était une condition essentielle pour réussir ce projet, il a insisté également sur l'importance du partenariat entre La Poste et les collectivités locales et sur celle des programmes d'action internes -visant à enregistrer des progrès ou à accroître la compétitivité- afin d'accompagner les formidables évolutions nécessaires pour les années à venir.

Il s'est félicité de l'atout majeur que possédait La Poste pour réussir : sa capacité d'adaptation, éprouvée en diverses circonstances, même si du retard avait pu être pris par certains aspects.

Dressant un premier constat de la situation de La Poste, qu'il a jugée difficile, M. Jean-Paul Bailly a insisté sur les défis que rencontrait La Poste dans deux de ses métiers : le courrier et les services financiers.

Il a affirmé que l'unité et la mutualisation des différents services au sein du groupe La Poste étaient un atout. Mais, s'agissant de l'activité courrier, il a jugé qu'il était impératif, en vertu du principe de précaution, de se préparer aux échéances prochaines -dès 2006- d'ouverture à la concurrence et aux pressions fortes des opérateurs des autres pays. Il a souligné que

l'activité courrier serait également menacée par les phénomènes croissants de substitution. Relevant que des postes internationales faisaient déjà des hypothèses de réduction de volume de courrier, il a indiqué que la conjugaison des deux effets évoqués pouvait induire une croissance réduite, voire négative, ainsi que des marges décroissantes sur le secteur courrier.

C'est pourquoi il a jugé indispensable d'investir dans l'activité courrier, la présence postale et les nouvelles technologies. Il a fait valoir que l'enjeu, pour La Poste, était d'être à la fois un service de proximité et un groupe d'envergure internationale dans la compétition économique. Relever ce défi est passionnant, a-t-il noté, mais loin d'être facile.

Concernant les services financiers, M. Jean-Paul Bailly a considéré qu'ils étaient extrêmement fragilisés par la sociologie de leur clientèle. Il a précisé que La Poste n'avait que 3 % de parts de marché dans la population jeune et active, et, qu'à l'inverse, les personnes de plus de 70 ans représentaient 40 % des encours, ce qui constituait un « poison mortel à terme ». Il a donc indiqué qu'il était impératif de rendre les services financiers et le réseau attractifs aux jeunes -les 25-50 ans-, tout en déplorant que La Poste ne possède pas la totalité de la gamme des produits financiers. Il a fait observer que, si rien n'était fait pour étendre sa gamme, l'étiollement de ses services financiers entraînerait de facto celui de la présence postale, les services financiers représentant 50 à 70 % de l'activité du réseau dans certaines zones. Il a conclu que La Poste devait rester un groupe uni et mutualisé, mais qu'elle devait bien coordonner ses moyens et ses efforts.

Evoquant les handicaps de La Poste susceptibles de freiner ses ambitions, il a relevé l'importance de ses coûts salariaux fixes et souligné l'enjeu des retraites. Il a noté que la Poste devrait servir elle-même, à l'avenir, des pensions de plus en plus importantes aux fonctionnaires retraités, alors qu'elle contribuera en outre très fortement au régime général, du fait du nombre considérable de jeunes contractuels dans ses rangs. Il a relevé également qu'à l'issue des accords Galmot, le coût net du transport de la presse après aide de l'Etat, évalué à 500 millions d'euros, était du même niveau qu'en 1996, et a enfin déploré que les dispositions du projet de loi Fillon ne prévoient pas aujourd'hui de faire bénéficier La Poste des allègements de charge sur les bas salaires.

Du tableau ainsi dressé, M. Jean-Paul Bailly a conclu qu'il n'y avait pas de temps à perdre et qu'il jugeait possible d'avoir un projet pour La Poste, à trois conditions.

La première de ces conditions, a-t-il estimé, est de créer les conditions d'attractivité du réseau de proximité territoriale, qui est un atout pour La Poste et pour les collectivités locales. Il a indiqué que cela nécessitait de renforcer l'attractivité du réseau postal en offrant enfin aux clients de La Poste, et notamment aux jeunes, les services financiers dont ils ont besoin, et

que cela passait également par un vrai dialogue avec les collectivités territoriales et par un débat autour de l'intercommunalité, afin d'optimiser la présence postale sur le territoire.

S'agissant de la deuxième condition, il a jugé qu'elle résidait en un changement de regard sur La Poste, qui est pour beaucoup une administration dont l'objectif est d'être à l'équilibre, alors qu'elle doit être une entreprise performante et compétitive, c'est-à-dire dégageant durablement des résultats positifs afin de financer ses investissements, d'améliorer sa qualité et de se développer à l'international. Il en a déduit qu'il fallait montrer en interne que La Poste avait la capacité d'accroître sa productivité, mais qu'il fallait aussi créer, à l'extérieur, les règles du jeu lui permettant d'être compétitive. Evoquant l'augmentation raisonnable du prix du timbre, qui n'a pas varié depuis 1996 – augmentation qu'il a estimée nécessaire dans le budget 2003, il a insisté sur le fait que cette ressource supplémentaire servirait d'abord à engager la modernisation de La Poste, et non pas tant à rééquilibrer cette dernière.

Au titre de la troisième condition du succès de son projet, M. Jean-Paul Bailly a insisté sur l'unité du groupe La Poste et sur ses multiples facettes : un réseau de proximité postal et financier de service public et de commercialisation, une entreprise faisant des résultats compétitifs dans un contexte porteur et un groupe international dans ses différents métiers. A ce sujet, il a relevé que la poste hollandaise faisait les deux tiers de son activité à l'international, et la poste allemande un tiers. Il s'est dit à nouveau convaincu que, dans le colis et le courrier, La Poste devrait se constituer en groupe international au risque, sinon, de voir menacée la pérennité de ses métiers. Il a conclu qu'il fallait mobiliser à cette fin les moyens nécessaires, mais focaliser ces derniers sur une stratégie claire, prévoyant notamment des alliances, capitalistiques ou commerciales, avec des acteurs du colis ou du courrier.

M. Georges Gruillot a relevé le souci affiché par M. Jean-Paul Bailly, président de La Poste, de prendre contact avec les collectivités locales en vue d'optimiser le réseau postal. Il a convenu qu'une présence postale partout constituait évidemment un atout, mais qu'elle allait à l'encontre des impératifs de compétitivité. Il a donc fait part de sa conviction que la collaboration entre La Poste et les collectivités locales était la piste à explorer, malgré le peu de résultats enregistrés en ce domaine depuis 20 ans. Il a estimé que les collectivités locales imaginaient volontiers un personnel assumant à la fois des tâches pour La Poste et pour elles-mêmes.

M. Pierre Hérisson a souligné la clarté de la stratégie exposée par M. Jean-Paul Bailly. S'agissant du contrat de plan, dont il a souligné que l'échéance prévue pour fin 2001 avait été prorogée jusqu'à la fin 2002, il a souhaité savoir si M. Jean-Paul Bailly le considérait comme un outil adéquat pour envisager l'avenir des relations entre l'Etat et La Poste et si le président disposait des premiers éléments du futur contrat de plan. Il a également

souhaité connaître les prévisions du président sur les résultats d'exploitation de La Poste pour 2002. Concernant Géopost, il a rappelé que le retour à l'équilibre avait été annoncé pour 2002 et a demandé des détails sur l'entrée prévisible de partenaires dans le capital de Géopost. Revenant sur la question du réseau, il a fait observer que les commissions départementales de présence postale pourraient se charger de contribuer, à leur échelon, à l'élaboration du schéma gouvernemental de présence postale. Il a tenu enfin à rappeler que, sur les 36 000 communes françaises, 34.000 comptaient moins de 2.000 habitants et que la moitié des communes était déjà privée de poste, puisque le réseau était constitué de 17 000 points de présence postale.

M. Michel Doublet a déclaré qu'il partageait le sentiment de M. Georges Gruillot. Il a également fait part de sa préoccupation concernant le statut du personnel de La Poste.

En réponse, M. Jean-Paul Bailly a confirmé sa conviction que la piste d'une collaboration avec les collectivités locales était la vraie et la seule possible. Reprenant la suggestion de M. Pierre Hérisson, il a déclaré que les commissions départementales de présence postale, qu'il considère également comme un vrai progrès, à mettre au crédit du dernier contrat de plan, pouvaient effectivement constituer un lieu extrêmement utile pour élaborer un projet cohérent de présence postale, dans toutes ses formes.

S'agissant du résultat de La Poste prévisible pour 2002, M. Jean-Paul Bailly a considéré qu'il dépendrait surtout des résultats de l'activité courrier, laquelle enregistrait une perte de vitesse réelle depuis le mois d'avril, qui s'était accentuée pendant l'été. Dans l'hypothèse d'une absence de redressement de l'activité courrier au dernier trimestre 2002, M. Jean-Paul Bailly a craint que des résultats négatifs ne soient enregistrés en fin d'année.

Concernant Géopost, il a confirmé que la trajectoire prévue en matière de résultats s'inscrivait dans les prévisions initiales.

En réponse à M. Michel Doublet, inquiet du statut du personnel, M. Jean-Paul Bailly a confirmé que de grands efforts seraient nécessaires pour retrouver la compétitivité d'ici 2006 et pour anticiper sur la baisse prévisible des marges et du volume du courrier. Il a donc estimé qu'il n'était pas opportun de poser la question du statut de l'entreprise et du personnel de manière globale durant les prochaines années. Il a ainsi fait part de son souci de ne pas cumuler les difficultés. Mais il a considéré que cela n'empêchait pas une certaine souplesse en matière de statut des personnels de certains petits points de contact.

M. Alain Fouché a déploré que la concertation entre La Poste et les collectivités locales soit aussi maigre. Il a ainsi rapporté que, dans sa circonscription, des fermetures de points de présence postale avaient été

décidées unilatéralement et que ces maladroites avaient été médiatisées de manière négative.

M. Pierre-Yvon Trémel s'est félicité de la qualité et de la clarté du diagnostic présenté par M. Jean-Paul Bailly, diagnostic qu'il a d'ailleurs estimé assez proche de celui de son prédécesseur. Il a considéré que la réelle difficulté consistait désormais à rédiger l'ordonnance. Evoquant le problème de l'âge élevé de la clientèle des services financiers de La Poste, il s'est interrogé sur les moyens disponibles pour satisfaire l'ambition de M. Jean-Paul Bailly concernant l'extension de la gamme des produits financiers. Il a également souligné l'importance d'un changement de regard sur La Poste. Il a fait observer l'énorme décalage entre La Poste aujourd'hui, et ses ambitions à l'international, et La Poste d'il y a quinze ans. A ce sujet, il a déploré que La Poste ait mal communiqué sur cet environnement qui avait largement bougé. Enfin, il a souhaité connaître les projets d'alliance éventuels de La Poste en vue d'asseoir sa place à l'international.

M. Gérard Delfau a noté que M. Jean-Paul Bailly avait réaffirmé l'unité du groupe. Il a également relevé qu'il avait annoncé un projet stratégique pour la fin de l'année, dont il attendait qu'il soit soumis aux pouvoirs publics, c'est-à-dire non seulement au Gouvernement mais aussi au Parlement. S'agissant de l'extension de la gamme des services financiers, il a fait valoir que ces combats anciens étaient rendus aujourd'hui plus difficiles par l'alliance conclue entre la Caisse des dépôts et consignations et la Caisse d'épargne. Il a également suggéré qu'un service bancaire de base puisse incomber à La Poste. Enfin, au sujet de la nécessité de rapprocher La Poste et l'intercommunalité en vue d'envisager l'avenir des agences postales, M. Gérard Delfau a souligné que ses collègues M. Pierre Hérisson et M. Pierre-Yvon Trémel en étaient convenus avec lui, lors du colloque de février dernier, mais que les moyens nécessaires manquaient. Il a en effet estimé que le personnel communal ne pouvait devenir un personnel postier, les moyens des collectivités locales ne pouvant servir à la délivrance des services financiers.

M. Jean-Pierre Vial a relevé la concordance des calendriers entre les projets gouvernementaux de décentralisation et la nécessité de réorganiser le service de proximité de La Poste. Il a jugé que La Poste pouvait devenir un champ d'expérimentation de la décentralisation, alors que, dans le passé, les commissions départementales de présence postale ne pouvaient être de véritables lieux de négociation avec les élus locaux en raison de l'absence de marge de manœuvre du directeur départemental de La Poste.

M. Philippe Arnaud s'est félicité de l'analyse réaliste et de l'approche pragmatique développée par M. Jean-Paul Bailly. Il a fait part de ses réserves quant aux possibilités de partenariat financier entre les collectivités locales et La Poste. Il a fait observer que le personnel communal ne pouvait être mis à disposition de La Poste pour n'assumer qu'une très faible activité. Convaincu

que l'avenir de La Poste résidait effectivement dans l'élargissement de la gamme des services financiers à des produits aujourd'hui distribués par le seul secteur concurrentiel, il s'est alors inquiété des éventuelles demandes que des banques concurrentes pourraient être fondées à adresser pareillement aux collectivités locales. Revenant sur la nécessité du changement de regard, il a jugé que ce changement impliquait de revoir l'image de La Poste, ce qu'il a estimé long et complexe. Il a préconisé que l'utilisateur devienne un client de La Poste, à qui seraient offerts des services. Enfin, il a suggéré que La Poste recoure au télé-travail, permettant d'occuper les agents assurant une présence postale dans certains bureaux peu actifs.

En réponse, M. Jean-Paul Bailly a déclaré avoir bien entendu les attentes des élus locaux en vue d'une meilleure concertation. S'agissant des services financiers, il a estimé que ce sujet était difficile et qu'il faudrait commencer à le résoudre en appliquant complètement la loi. Surtout, il a estimé que l'activité bancaire de La Poste ne pouvait pas être la même que celle de toutes les autres banques, du fait qu'elle est ouverte à tous, et présente sur des terrains abandonnés par ses concurrents. Il a considéré qu'il serait légitime et défendable d'accorder pour cela un avantage à La Poste, tant que cet avantage ne dépassait pas le coût réel de la prestation offerte. Il a également souligné que La Poste, contrairement aux banques concurrentes, ne démonétisait pas complètement son activité et répondait en cela aux besoins des commerçants locaux. En réponse à l'interpellation de M. Alain Fouché, M. Jean-Paul Bailly a confirmé que La Poste participait déjà, y compris financièrement, à des projets de mutualisation de services, et notamment de services publics.

Evoquant les problèmes d'image dont souffre La Poste, il a analysé ces difficultés comme le fruit du grand décalage entre ce qui fait l'image de La Poste (les facteurs et les bureaux de poste) et sa réalité économique, caractérisée par le fait que 90 % de son chiffre d'affaires est réalisé avec des entreprises.

S'agissant des alliances internationales, comme de la place de La Poste face à l'alliance entre la Caisse des dépôts et l'Ecureuil, M. Jean-Paul Bailly a estimé qu'un délai supplémentaire lui serait nécessaire avant de pouvoir s'exprimer.

Soulignant les propos de M. Gérard Delfau, il a confirmé accorder une grande importance au Parlement, ce dont attestait sa présence aujourd'hui devant la commission des affaires économiques.

Il a également déclaré partager le sentiment de M. Jean-Pierre Vial, considérant que la possibilité d'une expérimentation locale au sein de La Poste bénéficiait d'une véritable opportunité de calendrier.

Revenant sur la question du statut et de la légitimité des agents municipaux à participer au service public postal, il a estimé que ce sujet devait être dépassé. Il a observé qu'il existait déjà plus de 900 agences communales, et que les partenariats réalisés avec les commerçants ne posaient aucun problème.

M. Gérard Larcher, président, a remercié M. Jean-Paul Bailly pour sa franchise. Il a également souligné que la commission avait déjà largement écrit et débattu sur la situation de La Poste et qu'il avait effectivement noté la difficulté de l'équilibre entre la proximité et la dimension mondiale. Il a expliqué les difficultés rencontrées par le Sénat, dans le passé, à faire évoluer le périmètre des services financiers de La Poste par la force des résistances qui ne manqueraient pas de se réveiller à l'avenir.

II. AUDITION DE M. FRANCIS MER, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE ET DE MME NICOLE FONTAINE, MINISTRE DÉLÉGUÉE À L'INDUSTRIE LE 1^{ER} AVRIL 2003

Accueillant les ministres et les membres du groupe d'études sur l'avenir de la poste et des télécommunications, M. Gérard Larcher, président, a rappelé le contexte dans lequel s'exprimaient les préoccupations de la commission des affaires économiques du Sénat au regard de l'équilibre et de l'avenir de La Poste et de leurs conséquences en matière d'aménagement et de développement du territoire : la transposition de la directive européenne sur le secteur postal et la signature prochaine du nouveau contrat de plan. Il a indiqué que le rapport d'information que lui avait confié la commission devrait être publié à la fin du mois de mai, et que trois grands chapitres de ses réflexions concerneraient le réseau, les services financiers et les retraites.

M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a alors précisé que, es fonctions, il était concerné par la situation de La Poste à plusieurs titres : il représentait l'actionnaire public soucieux de valoriser le patrimoine collectif, il reconnaissait l'importance de la compétitivité des services postaux français qui participent largement à la qualité de nos infrastructures françaises, il était le régulateur de l'opérateur public à un double titre, celui du secteur du courrier et celui du secteur bancaire, il demeurait le garant du service public postal puisque cette fonction incombait à l'Etat, y compris en vertu des textes européens, et il se préoccupait de la collectivité postale qui, avec ses 300.000 salariés, concernait en réalité près d'un million de personnes si l'on compte les familles.

Observant que le moment présent était important pour La Poste, le ministre a tout d'abord examiné l'environnement de l'entreprise. Il a ainsi

indiqué qu'elle opérait sur trois marchés distincts de plus en plus exposés, chacun, à la concurrence. Après avoir relevé que, dans le secteur du courrier, les limites du monopole postal avaient été réduites à 100 g et à trois fois le tarif de base (0,46 €) depuis le 1er janvier 2003 et qu'une nouvelle étape serait franchie en 2006 par l'abaissement de ces seuils à 50 g et à 2,5 fois le tarif de base, il a souligné que la décision de libéraliser totalement le marché était envisagée par la Commission européenne pour 2009 en fonction des conclusions d'un rapport d'étape qu'elle adressera au Conseil. Il a considéré que cette perspective conduirait les acteurs du marché postal à prendre position, citant à cet égard les postes allemande et néerlandaise, très performantes et agressives en raison de leur modernisation depuis longtemps engagée, comme de sérieuses concurrentes pour l'opérateur français. Il a d'ailleurs détaillé l'évolution de la poste allemande au cours des quinze dernières années, démontrant que son changement de statut et ses efforts de modernisation et de rationalisation lui avaient permis de devenir un acteur très performant, notamment grâce à une automatisation du tri et une amélioration de la qualité de service, et d'occuper la place de leader devant la poste française sur le marché des colis en Europe, lequel est déjà complètement libéralisé.

S'agissant des services financiers, M. Francis Mer a relevé que le marché français se concentrait pour se structurer autour de quelques puissants pôles bancaires (naissance de BNP Paribas, rapprochement du Crédit Agricole avec le Crédit Lyonnais, rachat du CCF par HSBC et du CIC par le Crédit Mutuel...), abaissant ainsi mécaniquement la position de La Poste sur le segment de la banque commerciale de détail.

Il a conclu de ces deux séries d'observations que si l'immersion croissante de La Poste dans la concurrence est incontestable, force était de constater que ses concurrents actuels et futurs progressaient plus vite qu'elle, se renforçaient davantage et seraient demain encore plus puissants.

Examinant alors les fragilités de l'opérateur, le ministre a indiqué que sa rentabilité financière s'était dégradée ces dernières années : hors filiales, l'excédent brut d'exploitation a diminué de 200 millions d'euros par an depuis le pic de 1,2 milliard d'euros de 1999, l'endettement (3,5 milliards d'euros) représente environ deux fois et demie les fonds propres et la masse salariale absorbe près de 90 % de la valeur ajoutée, la mise en oeuvre des 35 heures ayant largement contribué à une dégradation durable des performances.

M. Francis Mer a par ailleurs souligné que La Poste française demeurerait, pour les deux tiers de son activité, dépendante du marché du courrier, à la différence de ses concurrentes allemande et néerlandaise qui ont su réduire cette dépendance à un tiers, et que ses clients sur ce segment d'activité étaient à hauteur de 85 % des entreprises. Il a alors considéré que cette situation créait, dans la perspective de la libéralisation du marché et aux côtés de la progression des usages électroniques ou de la volonté de réduction

des coûts de la part des entreprises clientes, une forte incertitude sur la croissance même de ce marché, relevant à cet égard que la poste néerlandaise anticipait une décreue de son volume de 20 % au cours des cinq prochaines années alors que La Poste ne prévoyait pour sa part qu'une baisse de volume de 5 %.

Au regard de ce constat, M. Francis Mer a jugé indispensable que La Poste engage dès à présent un effort sans précédent de compétitivité pour éviter un scénario catastrophe à l'horizon 2010, évoqué par La Poste dans son projet stratégique et qui conduirait la collectivité nationale dans une impasse majeure. Ainsi, a-t-il poursuivi, La Poste devra, comme ses principaux compétiteurs, réaliser d'importants gains de productivité par un renouvellement très limité des dépôts à la retraite, obtenus grâce à une modernisation de son appareil de production, notamment en accroissant l'automatisation du tri, financée par la prochaine hausse des tarifs du courrier.

M. Francis Mer a ajouté qu'au-delà des évolutions tarifaires, la politique du Gouvernement comportait deux outils essentiels pour adapter La Poste à sa nouvelle donne concurrentielle : la création d'un marché postal efficace par l'adoption d'un projet de loi sur la régulation postale qui sera présenté au Sénat au mois de juin (voir infra l'intervention de Mme Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'industrie) et le contrat de plan de La Poste, dénommé contrat de « performances et de convergences », qui vise pour l'essentiel à définir la stratégie et la trajectoire économique et financière de l'opérateur.

Relevant que le terme de « convergences » visait les voies et moyens par lesquels La Poste serait mise à égalité de chances avec ses futurs compétiteurs, il a précisé que l'approche retenue par l'Etat était d'accompagner l'entreprise dans l'amélioration de ses performances afin de l'élever au meilleur niveau européen. Il a ainsi cité pour exemple la qualité de service du courrier en France, stabilisée depuis plusieurs années à un niveau légèrement inférieur à 80 % de lettres distribuées en J+1, observant que si ce niveau était convenable par rapport à la moyenne européenne et que le territoire français était le plus vaste d'Europe, les meilleurs opérateurs européens atteignaient 95 % de J+1 et connaissaient une productivité supérieure.

S'agissant plus particulièrement de la distribution de la presse par La Poste, le ministre a considéré que ce dossier était primordial en raison de ses enjeux financiers et politiques sous-jacents. Observant que les accords négociés en 1997 sous l'égide de M. Galmot avaient expiré en 2001, il a indiqué que M. Henri Paul, Conseiller maître à la Cour des comptes, avait été désigné en décembre 2002 pour en faire un bilan et proposer au Gouvernement un nouveau cadre de négociation. Constatant des tensions entre la presse et La Poste portant sur la qualité de service et sur le niveau de déficit avancé par l'opérateur, et compte tenu du caractère stratégique pour l'économie générale

de la presse de la part de la vente par abonnement, M. Henri Paul a recréé les conditions du dialogue entre les acteurs par une approche innovante et économiquement réaliste reposant sur l'amélioration de la productivité des interfaces entre La Poste et la presse. Approuvant cette démarche, M. Francis Mer a précisé que les gains de productivité identifiés par ces expérimentations seraient évalués de manière indépendante par des inspecteurs généraux et feraient partie intégrante de la phase de négociation, dans laquelle un volet financier sera intégré, qui s'ouvrira prochainement et devrait être conclue d'ici la fin de l'année.

Puis le ministre a abordé la problématique du lien entre l'ouverture de La Poste à la concurrence et l'exercice de ses missions de service public, qu'il a qualifiée de complexe et présentée comme l'un des sujets importants du contrat de plan.

Il a estimé que le réseau postal très dense posait un problème particulier dans le processus de convergence de La Poste vers une situation concurrentielle banalisée, cette densité étant à la fois un réel avantage commercial mais aussi un inconvénient économique en raison de son coût important. Il a indiqué qu'il convenait d'élaborer des normes d'accessibilité, c'est-à-dire de définir des critères nationaux et locaux d'accessibilité permettant de déterminer la densité de points de contact nécessaires à la fourniture au public du service universel du courrier, le but étant d'analyser la présence postale territoriale à partir de la situation des utilisateurs et de leurs besoins. A cet égard, comparant la situation actuelle du réseau des bureaux de poste à celle d'autres réseaux de proximité, qu'ils soient de première nécessité (boulangeries, pharmacies) ou commerciaux (banques), M. Francis Mer a souligné qu'avec les 10.300 bureaux de poste situés dans les communes de 2.000 habitants, la présence de La Poste était trois fois plus importante que celle des pharmacies et comparable à celle des boulangeries.

Il a ajouté qu'en revanche, la densité de La Poste était quatre à cinq fois plus faible que celle des boulangeries et des pharmacies dans les communes de plus de 15.000 habitants, ce qui impliquait que ces commerces étaient deux fois plus proches de la population que les bureaux de poste (350 mètres contre 650 mètres), tout comme les agences bancaires au demeurant. Il en a ainsi conclu qu'en zone urbaine importante, le réseau de La Poste était commercialement moins adapté, car plus éloigné de ses clients que d'autres réseaux de proximité, avec, pour conséquence concrète, la longueur des files d'attente dans certains bureaux urbains.

Au regard du critère du nombre d'heures quotidiennes d'activité, M. Francis Mer a également indiqué que sur 17.000 points de contacts, 6.500 travaillaient moins de quatre heures par jour et, parmi eux, 3.700 moins de deux heures.

Estimant qu'il convenait de mieux préciser les obligations à fixer au titre du service public et en termes de service rendu à la population (un accès au service ou une présence immobilière), il a considéré que les solutions à trouver devaient prendre place dans le cadre du contrat de plan. Après avoir affirmé que l'objectif du Gouvernement n'était pas la fermeture des bureaux de poste en zone rurale, il a souligné la nécessité de faire évoluer le réseau des bureaux de poste en favorisant une gamme de solutions créatives permettant d'abaisser le coût global de la présence postale et de trouver de nouvelles formules de financement susceptibles d'associer les collectivités territoriales : recours à des points de contact franchisés, modalités de financement du réseau accessible au sein du service postal universel, réflexion sur les conditions de mise en oeuvre des avantages fiscaux de la Poste, etc.

M. Francis Mer a ensuite examiné la question des services financiers de La Poste, rappelant que celle-ci disposait de plusieurs avantages particuliers, tels que la distribution du livret A, qu'elle partage avec les Caisses d'Epargne, ou son non-assujettissement au droit commun bancaire en matière de règles organisationnelles et prudentielles. Après avoir souligné que le domaine bancaire était un domaine concurrentiel qui exigeait un impératif de rentabilité intrinsèque, il a précisé que la prise en considération du rôle social de La Poste rendait nécessaire la compatibilité d'une évolution des services financiers de l'opérateur avec la poursuite de ses missions d'intérêt général. Ayant rappelé que La Poste, dans son plan stratégique, demandait au Gouvernement de pouvoir élargir la gamme de produits qu'elle est autorisée à distribuer, il a indiqué que ses services travaillaient à déterminer et quantifier l'impact sur le marché d'une éventuelle extension de gamme à différentes catégories de produits (crédit immobilier sans épargne préalable, crédit à la consommation, assurance dommages IARD, etc.). Estimant qu'il convenait à la fois de ne pas bouleverser les équilibres hérités de l'histoire et de responsabiliser davantage La Poste pour la rendre plus efficace sur son métier de services financiers, il a observé que nombreux sont ceux qui estiment qu'une banalisation de la gamme devrait être accompagnée d'une banalisation des conditions d'exercice et une soumission aux règles organisationnelles et prudentielles applicables, ce qui appellerait probablement un effort très important d'adaptation des structures internes de La Poste.

Relevant enfin que le contrat de plan de La Poste avait aussi pour fonction de cadrer sur une base pluriannuelle les relations financières directes entre l'opérateur et l'Etat, M. Francis Mer a indiqué qu'au côté de l'aide de 290 millions d'euros donnée au titre de la distribution de la presse, l'autre volet important de ces relations financières concernait l'aide à la prise en charge par le budget de l'Etat d'une partie des retraites des fonctionnaires de La Poste. Après avoir rappelé que les 300.000 agents de La Poste étaient pour les deux tiers des fonctionnaires et pour un tiers des contractuels, il a précisé que la retraite des fonctionnaires était versée par l'Etat, La Poste procédant à une compensation intégrale de cette charge d'après la loi de 1990, dans la limite d'un écrêtement, prévu par le précédent contrat de plan, arrêtant la

contribution de l'opérateur à son niveau de 1997 réactualisé. Il a ajouté que les 100.000 salariés contractuels de La Poste relevaient quant à eux du régime général des retraites du secteur privé. Le ministre a alors souligné que la réforme des retraites engagée par le Gouvernement aurait comme conséquence probable de modifier le besoin global de financement de ce poste budgétaire, et donc l'équilibre financier du dispositif existant pour La Poste, sans qu'il soit possible, à ce jour, d'en prévoir exactement l'impact. C'est pourquoi, a-t-il conclu, les dispositions financières actuelles du contrat de plan, qui devrait être signé dans le courant de l'été, ne seraient probablement pas modifiées à titre transitoire avant les résultats de la réforme globale des retraites.

A l'issue de cette intervention, Mme Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'industrie, après avoir indiqué que le Gouvernement nourrissait de grandes ambitions pour La Poste, a déclaré que la signature, d'ici à l'été, du contrat de plan liant l'entreprise publique à l'Etat lui permettrait de rivaliser avec ses concurrents européens et a précisé que le succès de ce contrat dépendrait aussi de la mise en place d'un dispositif de régulation qui fera l'objet d'un projet de loi devant être examiné par le Sénat courant juin.

Détaillant le contenu de ce projet de loi, Mme Nicole Fontaine a précisé qu'il viserait à transposer la nouvelle directive européenne sur le secteur postal adoptée en 2002 en conciliant l'ouverture progressive du secteur à la concurrence (toute correspondance de plus de 50 g et d'un prix inférieur à 2,5 fois le tarif de base devant être librement distribuée en 2006) et la fourniture par La Poste du « service universel postal » (consistant à assurer la distribution des correspondances jusqu'à 2 kg et des colis postaux jusqu'à 20 kg sur tout le territoire six jours sur sept).

La ministre a également évoqué la nécessité de faire évoluer le dispositif français de régulation et a rappelé le contentieux opposant depuis 1999 la France à la Commission européenne. Ce conflit a abouti à un avis motivé du 27 juin 2002 dans lequel la Commission concluait que l'indépendance fonctionnelle prévue par la directive de 1997 entre l'autorité réglementaire nationale pour le secteur postal et l'opérateur postal n'était pas assurée, le ministre de l'industrie s'occupant de la réglementation du secteur tout en assurant la tutelle économique de l'entreprise publique.

Mme Nicole Fontaine a alors détaillé les différents objectifs poursuivis par le projet de loi. Le premier est de définir un régime juridique clair en ce qui concerne les conditions d'exercice des opérateurs concurrents de La Poste dans le domaine du transport de correspondances. S'agissant du deuxième objectif, l'instauration d'un système de régulation efficace du marché postal, la ministre a précisé que le Gouvernement avait choisi d'élargir aux postes les compétences de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART, devenant ainsi l'ARTP) plutôt que de créer un régulateur dédié, tant par analogie avec une majorité de pays européens que pour des raisons d'opérationnalité. Cette dévolution à l'ART de la régulation

du service universel postal s'accompagnerait, sans qu'il soit nécessaire d'accroître le nombre de ses membres, de la création en son sein d'un service spécifique chargé de cette nouvelle mission. Quant au troisième objectif, la mise en place d'un dispositif de répartition claire des compétences entre l'autorité de régulation et le ministre, Mme Nicole Fontaine a indiqué que les principaux pouvoirs relatifs à la réalisation de la mission de « service universel postal », reconnue pour la première fois par des textes européens à travers la directive de 1997, continueraient à relever du ministre de l'industrie.

Elle a ensuite présenté les principales dispositions du projet de loi. L'autorité de régulation serait tout d'abord chargée de délivrer des autorisations de dix ans renouvelables aux entreprises concurrentes de La Poste souhaitant exercer une activité de distribution de correspondances. Elle jouerait également un rôle majeur en matière de règlement des différends dans le secteur postal ainsi qu'en matière de régulation tarifaire, puisqu'elle homologuerait les tarifs des services réservés. Les tarifs des services non réservés seraient en revanche soumis à un « price cap » global déterminé par le ministre après que l'ARTP eut donné son avis, tandis que les tarifs de la presse resteraient régis par un dispositif d'homologation ministérielle.

La ministre a ajouté que l'autorité de régulation, dotée d'un large pouvoir de sanctions, veillerait à ce que le financement par La Poste de sa mission de service universel soit assuré dans le respect des règles de concurrence, que l'ARTP pourrait proposer la création d'un fonds de compensation si ce financement apparaissait déséquilibré, et qu'enfin, une commission consultative sur le secteur postal serait créée par le projet de loi.

En conclusion, Mme Nicole Fontaine a indiqué que le projet de loi, visant à concilier la libéralisation du secteur postal et le maintien en ce domaine d'un service public de qualité, auquel la France est traditionnellement attachée, était encore dans une phase de concertation avec les différents acteurs concernés et avait été accueilli favorablement par les autorités européennes.

Confirmant la gravité et l'importance des risques pesant sur La Poste alors que les délais d'ici 2009 sont très brefs, M. Gérard Larcher, président, a alors insisté sur la nécessité d'agir au plus vite pour favoriser l'émergence d'une poste compétitive face à ses principaux concurrents, dans le respect des impératifs d'aménagement du territoire et de maintien de la cohésion sociale.

Soulignant les contraintes nouvelles du marché et l'importance de réaliser la transformation de La Poste en conservant un esprit de service public, M. Pierre Hérisson, président du groupe d'études sur l'avenir de la poste et des télécommunications, a relevé que se poseraient, à terme, la question de l'opportunité d'une ouverture totale du secteur postal à la concurrence, ainsi qu'une interrogation sur le financement, par La Poste, de sa mission de service universel, alors qu'elle ne sera plus en situation de

monopole. Il a estimé que la conjonction de l'élaboration du contrat de plan et de la transposition de la directive introduisait une certaine confusion chez les citoyens, et notamment les élus locaux. Se félicitant de la récente réunion à Paris des responsables des directions nationales et locales de La Poste, il a souhaité que les commissions départementales de présence postale élaborent des schémas départementaux de présence postale et insisté sur le fait qu'une couverture du territoire satisfaisante en ce domaine passerait inévitablement par la mixité public/privé.

M. Jacques Bellanger a contesté la présentation de la situation faite par les ministres, en précisant notamment que la comparaison opérée entre La Poste française et son homologue allemande, défavorable à la première, ignorait le fait que le prix élevé du timbre en Allemagne avait permis à la poste allemande de financer son développement et sa modernisation. Prenant l'exemple de la rationalisation des services bancaires, il a critiqué la libéralisation du secteur postal en estimant qu'elle se traduirait par une baisse de la qualité des services et du nombre de points de contact de La Poste, ainsi que par la nécessité pour les collectivités locales désirant conserver sur leur territoire un service public postal satisfaisant de participer à son financement. Il s'est également interrogé sur l'opportunité pour La Poste de passer des accords avec des banques régionales pour assurer l'exercice d'activités financières. Il s'est enfin inquiété de ce que la distribution de la presse dans les grandes villes soit essentiellement prise en charge par des entreprises concurrentes de La Poste, privant cette dernière d'importantes rentrées financières et la confinant à assurer le service de distribution dans les zones peu rentables.

En réponse, M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a tout d'abord estimé, s'agissant du problème de la presse, non économique, la situation actuelle dans laquelle un tiers du coût de sa distribution repose sur le client, un autre tiers sur La Poste et un dernier tiers sur le contribuable.

A propos du service rendu et du financement du service public, le ministre a reconnu que les collectivités locales seraient associées pour assurer une présence territoriale ne correspondant pas à un optimum garantissant la qualité du service. S'agissant du transport du courrier, il a estimé que le déblocage du prix du timbre n'était pas suffisant pour résoudre tous les problèmes, considérant plus généralement que La Poste n'avait pas suffisamment évolué, à l'exception notable du secteur des colis, pendant une quinzaine d'années au cours desquelles ses concurrents étrangers avaient pris de l'avance. Il a conclu sur la nécessité de créer les conditions propres à permettre à l'opérateur de récupérer sa compétitivité d'ici la libéralisation totale du secteur en 2009-2010, et à favoriser la mixité public/privé pour assurer une présence territoriale satisfaisante.

Répondant à son tour à M. Jacques Bellanger, Mme Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'industrie, a tenu à relativiser ses propos sur la fin de la péréquation et du service public, en rappelant que les directives européennes permettaient le maintien d'une telle péréquation pour le grand public, représentant encore 15 % des clients de La Poste. Reprenant ensuite les propos de M. Pierre Hérisson relatifs à la nécessité pour La Poste de prendre en compte les réalités locales, elle s'est félicitée du travail très important des commissions départementales de présence postale et a évoqué la possibilité d'élargir leurs missions dans le cadre du contrat de plan.

M. Pierre-Yvon Trémel a ensuite insisté sur la nécessaire extension des services financiers de La Poste et s'est interrogé sur la date à laquelle les modifications législatives l'autorisant seraient soumises au Parlement. Concernant la régulation, il a souhaité que son contenu soit précisé, s'est interrogé sur l'opportunité d'une double tutelle (Etat et autorité de régulation) à un moment où La Poste devait s'adapter à une concurrence croissante, et a demandé quel était l'avenir du médiateur du service universel.

Après avoir relevé la diversité des prévisions de croissance du secteur postal pour les cinq années à venir (de - 5 % selon la poste française à - 20 % selon son homologue néerlandaise), M. Jean-Paul Emin a demandé aux ministres quelle était leur propre estimation à ce sujet.

M. Daniel Reiner s'est inquiété de la possibilité pour La Poste de maintenir sa présence dans des zones où elle constitue parfois le dernier service public encore existant. Revenant sur les efforts fournis ces dernières années pour trouver une solution à ce problème par la création de « maisons des services publics », il a insisté, eu égard à la faible volonté des divers acteurs concernés de travailler ensemble, sur la nécessité pour les pouvoirs publics de redonner une nouvelle impulsion à ce concept et de soutenir plus durablement sa mise en œuvre à un échelon de solidarité restant à déterminer (pouvant être celui de l'intercommunalité), en favorisant la polyactivité et la complémentarité entre les différents services publics.

S'interrogeant sur la prise en compte, par La Poste, des opportunités liées aux nouvelles technologies, et notamment à l'Internet haut débit, M. Pierre Laffitte a estimé qu'elle devait profiter de ses atouts en ce domaine (fourniture à des centaines de milliers d'internautes d'une adresse électronique, croissance prévisible du transport de colis en raison du développement de l'e-commerce) pour offrir des produits commerciaux innovants et rémunérateurs, tels que le recommandé électronique.

En réponse, et après avoir reconnu l'importance de la correspondance électronique, M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a exprimé ses doutes quant à l'avenir de la polyactivité des services publics, l'expérience ayant été tentée sans succès en raison de l'absence de demande solvable et des problèmes de communication entre les

administrations, et estimé plus opportun de réfléchir à la mixité public/privé pour assurer une présence territoriale satisfaisante. S'agissant de l'extension de la gamme des services financiers de La Poste, il a estimé, qu'en fonction des décisions à venir, des éventuelles modifications législatives ne pourraient intervenir que quand La Poste serait en mesure d'être organisée pour remplir ces nouvelles fonctions. Concernant enfin l'évolution du marché, le ministre a reconnu que l'estimation d'un recul de l'activité courrier de 5 % retenue par La Poste risquait de se révéler trop optimiste, mais s'est déclaré confiant quant à la capacité des postiers à réaliser les efforts de productivité et de modernisation en moitié moins de temps que ne l'ont fait leurs concurrents européens.

Puis Mme Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'industrie, a souligné que La Poste, avec deux millions d'adresses électroniques, était déjà un acteur majeur dans le domaine du courrier électronique et allait bientôt mettre sur le marché la lettre recommandée électronique. Revenant ensuite sur le calendrier de travail, elle a indiqué que le projet de loi sur la régulation postale serait soumis au Sénat courant juin et définitivement adopté au plus tard à l'automne, tout comme les modifications législatives précédemment évoquées dans le cas où le contrat de plan serait finalisé avant l'été. Elle a précisé que la loi de régulation opérerait un partage clair et non conflictuel de compétences entre l'autorité de régulation et La Poste, que cette dernière conserverait des marges de manœuvre à travers notamment la fixation des tarifs du service universel dans le respect du « price cap », et que le médiateur du service universel serait intégré à l'ARTP dans le cadre d'un service spécifiquement dédié au service postal.

Répondant enfin à M. Hilaire Flandre, qui avait fait remarquer que les projets d'extension des services de La Poste à de nouvelles activités suscitaient les craintes des professionnels concernés, par exemple en matière d'assurance dommage, M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a considéré que cette réaction était normale de la part de la concurrence.

En conclusion, et après avoir souligné le distinguo qu'il conviendrait sans doute d'opérer, en matière de distribution de la presse, entre la presse d'opinion et les autres segments, M. Gérard Larcher, président, a estimé, prenant appui sur le fossé qui s'est creusé entre les postes française et allemande depuis le milieu des années 90, au bénéfice de la seconde, en termes de chiffre d'affaires et de profitabilité, que le principal enjeu à venir résiderait dans la capacité qu'aurait, ou non, La Poste à rattraper le retard accumulé par rapport à la concurrence européenne en devenant compétitive tout en conservant son rôle éminent de lien social et en garantissant une présence territoriale équilibrée.