

N° 375

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juin 1985.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission de contrôle (1) chargée d'examiner les modalités de fonctionnement du service public des postes, créée en vertu de la résolution adoptée par le Sénat le 19 décembre 1984.

Par M. Pierre VALLON,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Geoffroy de Montalembert, président ; Raymond Bourguin, Serge Mathieu, René Regnault, vice-présidents ; Pierre Gamboa, secrétaire ; Pierre Vallon, rapporteur ; Jean Bénard-Mousseaux, Guy Besse, Stéphane Bonduel, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Paul Girod, Yves Goussebaire-Dupin, Guy Malé, René Martin, Pierre Matraja, Jacques Mossion, Louis Perrein, Claude Prouvoyeur, Gérard Roujas, Louis Virapoullé.*

Voir le numéro :
Sénat : 236 (1984-1985).

PTT. — Centres de tri - Courrier - Distribution du courrier - Haute autorité de la Poste et des Télécommunications - Personnels de la Poste - Poste.

Le bureau de la Commission chargée d'examiner les modalités de fonctionnement du service public des postes était composé de :

MM. Geoffroy de Montalembert, Sénateur de Seine-Maritime :
Président,

Raymond Bourguine, Sénateur de Paris : Vice-Président,

Mme **Brigitte Gros**, Sénateur des Yvelines (1) : Vice-Président,

MM. Serge Mathieu, Sénateur du Rhône : Vice-Président,

René Regnault, Sénateur des Côtes-du-Nord : Vice-Président,

Pierre Gamboa, Sénateur de l'Essonne : Secrétaire,

et de M. **Pierre Vallon**, Sénateur du Rhône : Rapporteur

(1) Mme Brigitte Gros est décédée le 11 mars 1985

SOMMAIRE

	Pages.
AVANT PROPOS	7
CHAPITRE I. — L'ANALYSE DE LA SITUATION CONDUIT A FORMULER UN CONSTAT PESSIMISTE SUR LA QUALITÉ DU SERVICE	10
I. — LES EFFORTS DE MODERNISATION DE LA POSTE N'ONT PAS EU POUR CONSÉQUENCE UNE AUGMENTATION SUFFISANTE DE SA PRODUCTIVITÉ EN TERMES RÉELS	10
A. — L'évolution du trafic postal	10
1. — Une progression régulière du volume du courrier	10
2. — Les changements de la structure du trafic postal	11
B. — Le renforcement des moyens du service postal	12
1. — Les investissements réalisés par la modernisation de la poste	12
2. — L'évolution des effectifs des personnels du service postal	13
3. — Un bilan réservé sur l'amélioration de la productivité des servi- ces postaux	16
a) <i>L'enquête de la Cour des Comptes</i>	16
b) <i>La productivité des centres de tri</i>	18
II. — LE CONSTAT D'UNE DÉGRADATION DE LA QUALITÉ DU SERVICE	19
A. — Les appréciations des principaux usagers	20
1. — La tarification générale	20
a) <i>Les comparaisons internationales</i>	20
b) <i>L'évolution des tarifs en longue période</i>	20
c) <i>La tarification applicable aux usagers les plus importants</i>	21
2. — La qualité du service	23
a) <i>Les pertes</i>	26
b) <i>Les horaires de dépôt et de distribution du courrier</i>	27
c) <i>Les grèves</i>	28
d) <i>Les retards et leurs conséquences</i>	34
B. — Les constats par voie d'huissier demandés par votre commission	46
C. — Les données fournies par la poste	49
1. — Les statistiques générales	49
2. — Des délais d'acheminement variables suivant la nature du flux	50
CHAPITRE II. — LES CAUSES DE LA CRISE DU SERVICE POSTAL	52
I. — LES MESURES PRISES PAR LES RESPONSABLES DE LA POSTE ONT APPORTÉ DES AMÉLIORATIONS QUI N'ONT PAS ÉTÉ DÉCISIVES	52
A. — L'évolution des structures de la direction générale des postes	52
B. — Les actions de modernisation des prestations postales	54
1. — La codification postale et le système Cédex	54

	Pages.
	—
2. — L'indexation et l'automatisation du tri	54
3. — La rationalisation de la distribution	55
a) <i>Dans les villes</i>	55
b) <i>En milieu rural</i>	56
c) <i>L'introduction du courrier à deux vitesses : le choix entre régularité et rapidité</i>	56
d) <i>Le développement des nouveaux produits en matière de transport de messages et de marchandises</i>	57
II. — DEUX FACTEURS RENDENT COMPTE DU MALAISE DE LA POSTE . .	62
A. — La situation et les pratiques de certains personnels	62
1. — Une position stratégique	63
2. — Des avantages et des pratiques exorbitants du droit commun	64
a) <i>Des horaires de travail très larges</i>	64
b) <i>Les doubles emplois</i>	65
c) <i>Un absentéisme préoccupant</i>	68
d) <i>Les pressions sur l'encadrement</i>	68
3. — Un recours marqué à des arrêts de travail dont la multiplication a été encouragée par la loi du 19 octobre 1982	70
a) <i>Des arrêts de travail fréquents</i>	70
b) <i>Une multiplication des grèves encouragée par la loi du 19 octobre 1982</i>	73
B. — L'insuffisante autonomie de gestion de la poste	76
1. — Conçu comme un compromis destiné à surmonter l'opposition entre le caractère administratif du statut de PTT et la nature de leur activité, le recours à la notion de budget annexe n'a jamais été autre chose qu'une fiction censée apporter une solution à la gestion directe par l'Administration d'un service public économique et commercial	76
2. — Les tutelles ministérielles	78
a) <i>La tutelle du Ministère des Finances</i>	78
b) <i>La tutelle de la fonction publique</i>	79
c) <i>La tutelle du pouvoir politique</i>	79
CHAPITRE III. — OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS	80
I. — LA NÉCESSITÉ DE RENDRE SON AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE A LA POSTE	80
A. — Le maintien du monopole : un faux problème	81
B. — Doter la poste d'un statut juridique et financier qui permette un renforcement de son autonomie et une affirmation de sa vocation commerciale	82
1. — Le retour à une stricte application du budget annexe — même assorti d'une charte — est illusoire	83
a) <i>Le statut du budget annexe est créateur de contraintes trop importantes pour la poste</i>	83
b) <i>La mise en place d'une charte de gestion ne serait qu'un trompe-l'œil</i>	84
2. — La structure juridique de l'établissement public ne répond que partiellement aux besoins d'autonomie de la poste	84
3. — La formule de la société nationale présente les meilleures garanties d'autonomie	85
4. — La création d'une Haute Autorité de la poste et des télécommunications	87

	Pages.
	—
II. — L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ SOCIALE DE LA POSTE	88
A. — La nécessité de clarifier la situation de certains personnels	89
1. — La disparition des abus	89
2. — La revalorisation du statut des échelons immédiats d'encadrement	90
B. — Les modalités de la grève dans le service postal	91
1. — Le respect de la réglementation en vigueur	91
2. — Le problème du maintien de la loi du 19 octobre 1982	92
3. — L'institution d'un service minimum	92
4. — La recherche de nouvelles procédures de négociations salariales	93
III. — LA CONCERTATION AVEC LES USAGERS	94
A. — Amélioration et simplification des mécanismes de concertation	95
B. — Une meilleure prise en considération des réclamations	96

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Les travaux de la Commission sénatoriale de contrôle chargée d'examiner les modalités de fonctionnement du service public des postes trouvent leur origine dans une proposition de résolution, déposée par plusieurs groupes politiques de notre assemblée, à la suite de la dégradation notable du service qui a suivi les grèves de l'automne 1983 dans les centres de tri.

Le 19 décembre 1984, sur proposition de sa commission des Affaires économiques, le Sénat a donné suite à cette initiative en décidant la création d'une commission de contrôle parlementaire chargée d'étudier l'organisation et les conditions de fonctionnement de la Direction générale des Postes et de ses services, les raisons des retards constatés dans l'acheminement du courrier ainsi que la situation sociale de certains personnels des postes.

Les faits qui ont suscité la création de la Commission et la nature de la mission qui lui a été confiée expliquent que celle-ci ait concentré l'essentiel de son activité à l'étude des difficultés du tri, de l'acheminement et de la distribution du courrier tout en situant ces difficultés dans l'ensemble des problèmes de gestion de la poste.

*
* *

L'apaisement intervenu depuis la fin des grèves de l'automne 1983 ne diminue en aucune manière l'opportunité de la mission de votre commission.

Tout d'abord, la portée de ces mouvements conduit à s'interroger sur l'adaptation d'une législation sociale qui a encouragé les personnels à recourir à des grèves répétitives et de courte durée qui ont eu des effets disproportionnés sur le fonctionnement du service public des postes.

Au-delà de ces troubles, votre commission a également pu constater la persistance d'un malaise général au sein de l'administration des postes, qui affecte la totalité des échelons hiérarchiques de cette administration.

Au demeurant, deux documents administratifs, que l'on ne peut soupçonner de parti pris, ont mis en évidence ce phénomène : le rapport sur « l'avenir de la poste » demandé par le ministre délégué au professeur Chevallier, et, plus récemment, le prérapport du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics qui porte sur « le bon emploi des agents de l'administration des postes et télécommunications dans ses rapports avec la productivité des services ».

Cette inquiétude générale serait en elle-même préoccupante, s'agissant d'un service public qui emploie plus de 400 000 personnes ; elle l'est d'autant plus lorsque l'on considère l'importance économique actuelle du service postal.

Dans les années soixante, des anticipations pessimistes escomptaient une diminution du trafic postal appelé à être remplacé par le téléphone ; dans les années soixante-dix, des conjectures identiques prévoyaient le recul de ce trafic au bénéfice des techniques informatiques naissantes.

Il n'en a rien été.

Depuis dix ans, et en période de crise, le trafic postal augmente régulièrement : sur la période 1975-1984 le trafic postal est passé de 10,9 milliards d'objets par an à 14,6 milliards.

Les États-Unis offrent une illustration convergente de cette croissance du trafic puisque de 1974 à 1984, le nombre des objets transportés est passé de 90 milliards à 131 milliards, accusant même une progression de 10 % sur le seul exercice 1984 qui a coïncidé avec la reprise américaine.

Cet accroissement en volume des flux postaux a évolué par catégorie. Depuis 10 ans, le courrier entre particuliers stagne, le courrier entre entreprises ne progresse que faiblement, mais le courrier entre entreprises et particuliers est en forte expansion.

De plus, la poste remplit une fonction précise. Elle a subi la concurrence du téléphone dans le domaine de la communication entre par-

ticuliers et entreprises, elle subira probablement la concurrence des nouvelles techniques dans le secteur inter-entreprises mais elle devient le moyen privilégié des relations commerciales entre entreprises et particuliers.

Les possibilités de croissance offertes à la poste par ce nouveau marché risquent d'être d'autant plus importantes que l'informatisation des fichiers commerciaux des entreprises aura pour résultat un démarchage postal de plus en plus répandu. Votre commission a observé ce phénomène aux États-Unis où le courrier de troisième catégorie, correspondant aux envois publicitaires, a enregistré une progression de plus de 18 % en volume pour la seule année 1984.

Le service public des postes assure donc un rôle économique essentiel qui justifie à lui seul que le Parlement se préoccupe des conditions de sa bonne marche.

Enfin, l'intérêt de votre Haute Assemblée pour le fonctionnement du service des postes s'inspire d'une autre considération. Les textes régissant le statut de cette administration, la loi de 1923, datent de plus de 60 ans. Quels qu'aient été la compétence et le discernement du législateur de 1923, celui de 1985 doit s'interroger sur la validité d'une gestion sous forme de budget annexe qui ne correspond peut-être plus à l'évolution des services — de nature industrielle et commerciale — rendus par la poste.

*
* *

Votre commission s'est tout d'abord efforcée d'étudier les prestations de la poste (Chapitre I : L'analyse de la situation conduit à formuler un constat pessimiste sur la qualité du service), puis d'exposer les raisons de cette situation (Chapitre II : Les causes de la crise du service postal) avant de présenter ses conclusions (Chapitre III : Observations et propositions).

CHAPITRE I

L'ANALYSE DE LA SITUATION CONDUIT A FORMULER UN CONSTAT PESSIMISTE SUR LA QUALITÉ DU SERVICE

La croissance régulière du trafic postal et les changements constatés dans sa structure ont conduit les responsables de la poste à engager d'importants programmes de modernisation et à adapter les prestations à l'évolution des besoins des usagers.

Il semble cependant que ni les investissements réalisés en vue de la modernisation des opérations de tri, d'acheminement et de distribution, ni l'accroissement des effectifs n'aient permis une augmentation significative de la productivité et une amélioration de la qualité du service postal.

I. — LES EFFORTS DE MODERNISATION DE LA POSTE N'ONT PAS EU POUR CONSÉQUENCE UNE AUGMENTATION SUFFISANTE DE SA PRODUCTIVITÉ EN TERMES RÉELS.

A. — L'évolution du trafic postal

1. — *Une progression régulière du volume du courrier.*

De 1948 à 1983, le nombre d'objets acheminés par la poste est passé de cinq milliards à quinze milliards.

Dans la période récente 1975-1984, le trafic postal est passé de 10,9 milliards d'objets à 14,76 milliards, soit de l'indice 100 en 1975 à

l'indice 134,7 en 1984. Selon les prévisions effectuées par la Direction générale des postes, le volume du courrier devrait atteindre 15,14 milliards d'objets en 1985, soit l'indice 138,2.

Les tendances observées au cours des années récentes et les constatations effectuées dans d'autres pays développés conduisent à prévoir une progression du trafic postal comprise entre 2 % et 3 % par an au cours de la prochaine décennie.

Cet accroissement du nombre des plis et des colis distribués par la poste recouvre une évolution de la structure du trafic.

2. — *Les changements de la structure du trafic postal.*

D'une manière générale, on constate une stagnation voire une diminution du nombre des correspondances de particulier à particulier due, notamment, à la diffusion du téléphone, et une progression constante du courrier à caractère commercial ou administratif.

Ainsi, au cours de la période 1979-1983 le volume du courrier dit classique constitué par les lettres d'un poids inférieur à 20 grammes est demeuré stable. En revanche, au cours de la même période le courrier de prospection commerciale a progressé de 18 %, le nombre des catalogues a augmenté de 37 % et celui des imprimés sans adresse de 22 %. Entre 1979 et 1983, l'ensemble des plis non urgents composé dans une large proportion de documents ou d'objets à caractère commercial a progressé de 23 %.

Face à cette évolution quantitative et structurelle du trafic, l'administration des postes a engagé une double démarche :

— un renforcement de ses moyens par la réalisation d'investissements de modernisation et, de façon quelque peu paradoxale, un accroissement des effectifs des agents pour faire face à la progression du volume du courrier

— une adaptation des prestations à l'évolution de la structure du trafic et aux nouvelles demandes des usagers.

B. — Le renforcement des moyens du service postal

1. — Les investissements réalisés pour la modernisation de la poste.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des investissements engagés en vue de moderniser les opérations de tri, de distribution et de transport du courrier entre 1974 et 1985 :

LES INVESTISSEMENTS DE MODERNISATION DU TRI, DE L'ACHEMINEMENT ET DE LA DISTRIBUTION DU COURRIER.

	Automatisation du tri		Modernisation de la distribution		Modernisation des transports	
	en francs courants	en francs 1985	en francs courants	en francs 1985	en francs courants	en francs 1985
1974	318,1	930	28,7	83,9	47,8	139,8
1975	722,8	1 892	15,9	41,6	59,5	155,7
1976	584,7	1 366	29,8	69,6	66,5	155,4
1977	772,8	1 662	20,1	43,2	72,4	155,7
1978	740	1 465	20,1	39,8	28	55,4
1979	785,7	1 400	14,4	25,7	80,7 (2)	143,9
1980	1 050,2	1 640	27,8	43,4	54,3 (3)	34,8
1981	664,2	921	81,7 (1)	113,3	44,7 (4)	62
1982	463,9	568	33,1	40,6	152,5 (5)	186,9
1983	461,4	518	50,6	56,8	68 (6)	76,3
1984	428	450	86,9 (1)	91,3	64,9 (7)	68,2
1985	417	417	71,5	71,5	21,5	21,5

(1) dont construction de bureau de Poste dans le cadre de la décentralisation de la distribution urbaine :

1981 : 37,8 MF

1984 : 17,9 MF

1985 : 14 MF

(2) dont Transall : 47,9

(3) dont Transall : 37,9

(4) dont Transall : 37,9

(5) dont TGV : 133

(6) dont Transall : 37,9 et TGV : 19

(7) dont Transall : 37,9 et TGV : 10

Au total, sur la période considérée, 14,788 milliards de francs (francs constants 1985) ont été consacrés à la modernisation de la poste dont **12,762 milliards de F. à l'automatisation du tri**, 720,7 millions de F. à la distribution et 1 305,6 millions de F. aux équipements de transport.

Cet effort d'investissement n'a pas permis d'éviter une progression constante des effectifs.

2. — L'évolution des effectifs des personnels du service postal.

De 1975 à 1984, les effectifs des personnels titulaires et auxiliaires employés aux services du tri, de l'acheminement et de la distribution sont passés de 171 150 à 194 450, soit de l'indice 100 à l'indice 113,6. En 1985, ces effectifs devraient atteindre 193 125 personnes par suite de la réduction de 1 630 emplois, pour l'ensemble de la poste, résultant du budget annexe pour 1985.

L'évolution des effectifs et des recrutements pour chacune des trois fonctions constitutives du service postal est fournie par les tableaux ci-après (le sous-total « services postaux » de ces tableaux regroupe les personnels affectés à la « fonction courrier » et ceux qui assurent les activités financières dans les bureaux de poste) :

STATISTIQUES DE RECRUTEMENT PAR CATEGORIE DE PERSONNEL
(TRI-ACHEMINEMENT-DISTRIBUTION)
EFFECTUEES DEPUIS 1976 - COUT

Année	Secteur d'activité				Coût en francs 1985 (en millions de francs)	Croissance du cadre budgétaire
	Tri	Distribution	Acheminement	Total		
1976	1 500	4 400	340	6 240	718	104 665
1977	3 450	9 320	730	13 500	1 543	110 259
1978	1 800	5 100	480	7 380	851	116 181
1979	550	1 440	110	2 100	235	118 285
1980	1 260	3 680	280	5 220	599	119 910
1981	1 380	3 700	290	5 370	621	123 022
1982	3 700	10 800	840	15 340	1 724	125 694
1983	1 600	4 200	330	6 130	705	130 801
1984 (30.11.84)	1 050	2 770	220	4 040	464	chiffres non arrêtés

Les chiffres concernant le recrutement sont ceux figurant dans le recueil Dipas « Appel à l'activité des postulants », créé en 1976.

**EFFECTIFS DE LA DIRECTION GENERALE DES POSTES
ANNEES 1971 A 1977**

— Emplois répartis en fin d'année et moyens en personnel auxiliaire* utilisés en cours d'année.

Années	Années						
	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Domaines d'activité							
Services de production							
• Services postaux							
— Bureaux mixtes Service général	72 241	72 479	73 678	74 755	77 024	81 497	84 089
— Bureaux mixtes Distribution	88 644	88 749	90 420	92 936	95 163	96 375	96 641
— Centres de tri et ambulants	29 030	29 361	31 781	34 544	36 989	38 522	39 475
Sous-total Services postaux	189 915	190 589	195 879	202 235	209 176	216 394	222 205
• Centres financiers							
— C.C.P.	34 845	34 751	34 433	33 138	31 784	29 693	29 518
— C.N.E.	1 450	1 554	2 076	2 355	2 763	3 145	3 396
— C.C.M.	1 686	1 597	1 503	1 495	1 488	1 534	1 450
Sous-total Centres financiers	37 981	37 902	38 012	36 986	36 035	34 372	34 364
Total des Services de production	227 896	228 491	233 891	239 223	245 211	250 766	256 569
Services logistiques et administratifs	21 155	23 041	25 143	26 295	27 718	31 036	32 558
Total des effectifs de la DGP	249 051	251 532	239 034	265 518	272 929	281 804	289 127

* Les heures d'auxiliaire ont fait l'objet d'une transposition en unité d'emploi.

**EFFECTIFS DE LA DIRECTION GENERALE DES POSTES
ANNEES 1978 A 1985**

— Emplois répartis en fin d'année et moyens en personnel auxiliaire *
— utilisés en cours d'année.

Années	1978	1979	1980	1981	1982 (a)	1983	1984	1985
Domaines d'activité								
Services de production								
• Services postaux								
— Bureaux de Poste Service général	8 120	82 230	82 710	84 432	87 542	87 591		
— Bureaux de Poste Distribut.-Manut.	99 153	98 142	98 945	101 410	104 465	104 021		
— Centres de tri et ambulants	40 322	39 788	40 190	40 752	41 938	44 259		
Sous-total Services postaux	223 595	220 160	221 845	226 594	234 045	235 871		
• Centres financiers								
— C.C.P.	28 925	27 528	26 865	26 625	26 746	26 007		
— C.N.E.	3 573	3 782	3 834	4 029	4 341	4 659		
— C.C.M.	1 371	1 308	1 222	1 114	994	945		
Sous-total Services financiers	33 869	33 618	31 921	31 768	32 081	31 611		
Total des Services de production	257 464	252 778	253 766	258 362	266 126	267 482		
Services logistiques et administratifs	35 419	37 644	38 555	40 749	42 649	41 215		
Emplois répartis non implantés	—	—	241	936	457	531		
Total des effectifs de la DGP	292 883	290 422	292 562	300 047	309 232	309 228		

(a) Y compris les recrutements anticipés 39 h.

(*) Les heures d'auxiliaires ont fait l'objet d'une transposition en unité d'emploi.

Sources: DFI A3

La Cour des Comptes à laquelle votre commission a demandé une enquête en application de l'article 10 de la loi du 22 juin 1967, a mis en avant le caractère constant — mais irrégulier en fonction des contraintes budgétaires — de ces recrutements.

Années	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Pourcentage d'augmentation d'une année sur l'autre	+ 3,8	+ 3,1	+ 1,7	+ 0,8	+ 1,8	+ 2,2	+ 2,5	+ 2,6

Pendant la période considérée l'effectif réel total augmente de 37 559 agents, soit une progression de 20,3 % sensiblement comparable à l'augmentation des emplois autorisés (+ 19,7 %).

Les taux inscrits au tableau ci-dessus traduisent l'accroissement annuel des personnels d'exploitation. Ils montrent qu'après une pause entre 1978 et 1980 la progression a repris de 1981 à 1983 avec un taux annuel moyen supérieur à 2 %.

3. — *Un bilan réservé sur l'amélioration de la productivité des services postaux*

L'examen de l'ensemble des statistiques portant sur les effectifs et leur confrontation avec les sommes consacrées aux investissements de modernisation conduisent à formuler un constat plus que réservé sur la productivité du service postal et en particulier sur l'efficacité des services de tri et d'acheminement.

a) **L'enquête de la Cour des Comptes**

L'enquête précitée de la Cour des Comptes a également porté sur l'évolution de la productivité du service public des postes. Les résultats des investigations de la Cour sont reproduites ci-après.

« La direction générale des postes n'est pas en mesure de fournir, pour la période demandée (1975-1984), des indications précises et homogènes permettant de mesurer chaque année la productivité moyenne et marginale du service de la poste, que ce soit au regard des investissements effectués, des personnels recrutés ou du volume du courrier. L'élaboration de tels indices est en effet rendue particulièrement difficile dans ce service en raison :

— de la très grande hétérogénéité de la production : certes, il n'existe que deux grandes activités — courrier et service financier — mais elles recouvrent une multitude de prestations (110 pour les prestations postales) ;

— de la diversité des régimes de ces prestations au regard de la rémunération du service rendu : trafic payant, trafic en franchise, presse ;

— de la difficulté d'agréger l'extrême variété des facteurs concourant à la production : travail, immobilier, équipement, matériels, prestations externes, etc...

La poste procède néanmoins depuis quelques années à des études diverses sur l'évolution de la productivité de ses services en termes de productivité du travail et de productivité globale des facteurs (1) ; elles n'ont pu cependant être conduites sur une période suffisamment longue pour être susceptibles d'une communication.

Les seules informations disponibles en matière d'évolution de la productivité du travail se limitent à l'étude de l'évolution comparée :

- de la production, en termes physiques ;
- et des effectifs budgétaires participant à cette production.

S'agissant de l'activité « courrier », la production est évaluée à partir du nombre d'objets acheminés et distribués par la poste (lettres, plis non urgents, objets recommandés et chargés, journaux, messagerie, prospection commerciale) à l'exclusion des franchises internes du service des postes.

Les effectifs pris en compte comme facteur « travail » sont les effectifs budgétaires des personnels titulaires et auxiliaires travaillant aux services du tri, de l'acheminement et de la distribution (pour les bureaux de poste ne sont pris en compte que les seuls effectifs se rapportant à l'activité « courrier ») (...)

L'évolution de la production et des effectifs budgétaires est donnée en indices, base 100 en 1975. On note qu'en 1983, alors que la production atteint l'indice 132,4 (14,5 milliards d'objets acheminés), les effectifs atteignent l'indice 113,9. L'indice de productivité obtenu en rapportant la production à l'effectif passe ainsi de 1 en 1975 à 1,16 en 1983.

Ces données font apparaître une amélioration de la productivité du travail, qui traduit l'effort de modernisation accompli au cours de la période examinée. Ces indications n'ont toutefois qu'une portée limitée en raison du caractère global de l'indice de production utilisé, qui additionne des unités de production pour lesquelles la structure du prix de revient est variable, et les rapporte à un effectif théorique qui ne tient compte ni du nombre réel d'agents affectés à ces activités, ni des variations de la durée du travail au cours de ces neuf années, ni de la part de l'effectif du personnel des services généraux affectable à l'acheminement et à la distribution du courrier. »

(1) Selon la méthode d'analyse élaborée par le Centre d'étude des rendements et des coûts (CERC).

b) La productivité des centres de tri

Au sein des activités du ministère, le service postal a enregistré une évolution de productivité plus médiocre que les services financiers. Pour ces services, les effectifs sont passés de l'indice 100 en 1975 à l'indice 80,6, alors que la production, sur la même période s'est accrue de 40 %. Grâce aux éléments — encore expérimentaux — tirés du compte d'exploitation générale du courrier, le ministère a essayé de mettre en place une méthode d'évaluation globale de la productivité des activités postales — méthode qui a l'avantage d'inclure les investissements de modernisation réalisés dans ce secteur.

Les résultats d'accroissement, année après année, de la productivité sont les suivants :

79/78	80/79	81/80	82/81
1,02	0,99	1,01	0,99

En d'autres termes, la productivité de la poste est restée étale sur la période considérée en dépit des recrutements et des investissements très importants dont ce service public a pu bénéficier.

Si l'on se réfère aux données fournies par le ministère des PTT, on observe que l'activité de tri et d'acheminement a été la principale bénéficiaire de cet effort puisque :

— les effectifs du tri et de l'acheminement sont passés de 27 000 à 44 000 de 1974 à 1984, soit une progression de 62 % ;

— la modernisation du tri et de l'acheminement a représenté 86 % des investissements réalisés dans les activités postales de 1974 à 1985.

Ces données laissent à penser que l'amélioration de la productivité que l'on pouvait escompter de la modernisation du tri et de l'acheminement a été altérée par des recrutements beaucoup trop importants dans ce secteur.

En définitive, les personnels du tri et de l'acheminement ont bénéficié exclusivement de l'effort d'investissement entrepris depuis 10 ans ; cette captation des progrès de productivité a pris la forme d'un accroissement excessif des effectifs qui ne peut être expliqué que par une chute de la durée réelle du travail dans les centres de tri.

Dès lors, l'insuffisante amélioration de la productivité explique que la qualité du service postal ne se soit guère améliorée, en dépit de l'importance des investissements de modernisation et de l'accroissement des effectifs.

II. — LE CONSTAT D'UNE DÉGRADATION DE LA QUALITÉ DU SERVICE

Le bon fonctionnement d'un service public industriel et commercial peut s'apprécier au regard de l'évolution de sa productivité, il peut également se mesurer au degré de satisfaction de ses usagers.

Les problèmes posés par cette approche sont complexes.

La poste traite 15 milliards d'objets par an et compte tenu des difficultés relatives de sa mission, on ne peut exiger d'elle que l'acheminement de la totalité de ce courrier soit parfait. Mais, à l'opposé, on doit relever que **tout point de pourcentage de dégradation de la qualité du service porte sur 150 millions d'objets**. Si, par exemple, l'on admet que 5 % des plis acheminés ne le sont pas de façon satisfaisante pour les usagers, ce taux d'imperfection dans l'accomplissement du service portera sur 750 millions d'objets — ce qui revient à dire que, dans cette hypothèse, chaque Français serait affecté 15 fois par an par le mauvais fonctionnement de l'institution.

Par ailleurs, la mesure de l'efficacité de la poste doit reposer sur des critères de satisfaction identiques. Or, les auditions effectuées par votre commission confirment ce que soulignait déjà le rapport Chevalier : la sûreté du délai d'acheminement est tout aussi importante pour les usagers que sa rapidité. En d'autres termes, le secteur économique ne souhaite pas subir les aléas d'exécution du service et, à choisir, préférerait une certitude d'acheminement du courrier en deux jours à une amplitude d'acheminement allant de un jour à une semaine — même si ce dernier cas est rare statistiquement.

Enfin, votre commission n'a pas voulu se limiter au sentiment diffus que le service postal était en voie de dégradation. Afin d'évaluer la réalité et l'ampleur de celle-ci, elle a retenu un ensemble de moyens : les auditions et visites auxquelles elle a procédé, une enquête générale effectuée auprès de l'ensemble des organismes consulaires et professionnels, des constats par voie d'huissier et les données fournies par le Ministère des PTT.

A. — Les appréciations des principaux usagers

1. — La tarification générale

a) Les comparaisons internationales

La poste française coûte-t-elle cher à ses utilisateurs ? Le prix d'un service est, en toute hypothèse, un des éléments de sa qualité. Si l'on se réfère à une comparaison internationale figurant dans le rapport annuel pour 1984 du Postmaster général des États-Unis, la poste française se situe en position moyenne :

Prix du courrier de première catégorie

Pays	Coût en cents (1)
Norvège	29,0 cents
Allemagne (RFA)	26,2 cents
Australie	25,1 cents
Japon	24,6 cents
Canada	24,3 cents
France	22,4 cents
Suède	22,1 cents
Italie	21,2 cents
Grande-Bretagne	20,8 cents
Pays-Bas	20,4 cents
Autriche	20,2 cents
Suisse	20,0 cents
Etats-Unis	20,0 cents
Belgique	19,3 cents

(1) Sur la base du taux de change du dollar au 21 septembre 1984. Cette méthode a l'avantage de limiter les distorsions dues au change puisque la base de comparaison est unique.

b) L'évolution des tarifs en longue période

Sur longue période, l'augmentation du tarif du courrier traduit la même réalité, sous réserve des observations que pourraient appeler les taux de conversion en francs des monnaies des pays cités :

EVOLUTION DU TARIF DE LA LETTRE DU 1^{er} ECHELON DE POIDS DE 1974 A 1984

	France 1,00		Belgique 0,152		Allemagne 3,06		Danemark 0,855		Pays-Bas 2,70		Gde-Bretagne 11,70		Autriche 0,44	
	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
1974	0,80	100	0,76	100	1,53	100	0,77	100	1,21	100	0,53	100	0,88	100
1975	0,80	100	0,99	130	1,53	100	0,77	100	1,35	111	0,53	100	0,88	100
1976	1,00	125	0,99	130	1,53	100	0,77	100	1,35	111	0,99	188	1,32	150
1977	1,00	125	0,99	130	1,53	100	0,77	100	1,48	122	1,05	200	1,32	150
1978	1,20	150	1,22	160	1,53	100	1,03	133	1,48	122	1,05	200	1,32	150
1979	1,30	162	1,37	180	1,83	120	1,11	144	1,62	133	1,40	266	1,76	200
1980	1,40	175	1,37	180	1,83	120	1,11	144	1,62	133	1,40	266	1,76	200
1981	1,60	200	1,37	180	1,83	120	1,37	177	1,75	144	1,64	311	1,76	200
1982	1,80	225	1,52	200	2,45	160	1,71	222	1,89	155	1,81	344	1,76	200
1983	2,00	250	1,67	220	2,45	160	2,14	277	1,89	155	1,81	344	1,98	225
1984	2,10	262	1,82	240	2,45	160	2,30	300	1,89	155	1,81	344	1,98	225

P: Prix en francs français.
I: Indice.

c) La tarification applicable aux usagers les plus importants

Les usagers les plus importants de la poste bénéficient de contrats tarifaires en contrepartie des prestations (tri, mise sous liasses) qu'ils effectuent préalablement au dépôt de leur courrier. **Ces usagers regrettent unanimement — qu'il s'agisse de la presse ou des grandes entreprises de vente par correspondance — que la poste ne puisse disposer d'une comptabilité analytique précise qui leur permettrait de débattre plus clairement du montant des rabais qui leur sont consentis.**

Mais les problèmes principaux ont trait à la fixation des tarifs de presse.

Le coût d'acheminement d'une publication par la poste dépend : de sa périodicité, de son poids unitaire et de la surface réservée à la publicité.

Il existe une grille de tarifs qui porte sur un coût de revient à l'objet, quel que soit le poids de celui-ci, et sur un coût au poids de cet objet.

L'évolution de cette grille de tarifs depuis 1971 est donnée ci-après, en y incluant les prévisions jusqu'en 1987 :

**EVOLUTION DU TARIF DE PRESSE ET DU COUT TOTAL
DE 1971 A 1987**

Année	Toutes tranches	Tranche 0/70 g	Tranche 100/150 g	Tranche 700/800 g	Indice INSEE des prix
1971	100	100	100	100	100
1972	200	200	200	200	200
1973	191	100	200	200	116
1974	358	157	312	474	132
1975	463	200	406	616	147
1976	599	257	525	800	164
1977	636	271	556	850	178
1978	824	342	719	1 105	198
1979	1 015	414	887	1 364	221
1980	1 268	528	1 112	1 703	253
1981	1 611	714	1 412	2 164	289
1982	2 048	914	1 800	2 750	316
1983	2 512	1 128	2 212	3 377	348
1984	3 064	1 376	2 698	4 119	381
(x prévision)					
1985 (x)	3 677	1 651	3 238	4 943	411
1986 (x)	4 339	1 948	3 821	5 833	436
1987 (x)	5 087	2 279	4 470	6 825	458
Multiplicateur	× 50	× 22	× 44	× 68	× 4,5

Les tarifs de presse ont augmenté de façon très disproportionnée depuis quinze ans.

Cette évolution pose deux problèmes :

D'une part les coûts ont considérablement progressé puisqu'ils ont, en moyenne, été multipliés par 50. D'autre part, l'augmentation des tarifs sur longue période n'a pas été linéaire puisque les objets de presse les plus lourds — qui sont les plus nombreux — ont abouti à une multiplication des tarifs par 68. Ceci pose le problème de l'application des accords Laurent aux termes desquels la poste devrait couvrir 33 % du coût total de son transport en 1987. Or, à cette date, certaines catégories de publications couvriront 73,6 % du coût de leur transport, alors que d'autres ne supporteront qu'un taux de couverture de 8,82 %.

Par ailleurs, la presse relève des pratiques contestables de la part de la poste lorsqu'il s'agit de comptabiliser la publicité dans ses colon-

nes. Par exemple, il suffit qu'un article de critique littéraire fasse mention du nom de l'éditeur et du prix du livre concerné, pour que la poste considère que cet article fait partie de la surface publicitaire du journal.

Mais les auditions effectuées par votre commission ont révélé un problème beaucoup plus grave : **le transfert aux journaux de prestations qui devraient être accomplies par la poste, transfert qui s'accomplit sans compensation tarifaire.** Il faut savoir que lorsque le coût postal du transport d'un journal est de 100, le coût des prestations préalables à son dépôt à la poste est de 105. Ce phénomène a été constaté par la presse nationale, mais il revêt une singulière ampleur s'agissant de la presse régionale qui depuis quinze ans a dû intégrer dans ses comptes d'exploitation tous les investissements et les dépenses qu'elle met en œuvre pour trier, mettre sous bande et mettre en sacs les journaux. Or, pour la presse de province, près de 96 % des journaux distribués par la poste sont triés et mis en liasses directement.

Cette action de pré-tri de l'un des plus importants usagers de la poste est parfaitement admissible. En revanche, l'absence de contrepartie tarifaire pour des prestations que les journaux engagent sur leurs propres fonds est d'autant plus préoccupante que le phénomène se développe.

L'exemple américain offre une illustration de ce que pourrait être une prise en charge tarifaire par la poste des prestations accomplies préalablement au dépôt d'un journal. Aux États-Unis, le prix d'expédition d'un journal de 170 g sur n'importe quel point du territoire est de 12,3 cents si le pré-tri effectué est à l'échelon du district, 9,6 cents si ce pré-tri concerne une subdivision de ce district et 7,8 cents lorsque le pré-tri permet de distribuer directement le journal dans une rue.

Ce phénomène pose à nouveau le problème de la transparence des coûts postaux et donc de l'existence d'une véritable comptabilité analytique de l'exploitation postale qui permettrait aux principaux partenaires de la poste, et en particulier à la presse, d'asseoir une coopération tarifaire reposant sur des données comptables incontestables.

2. — *La qualité du service*

Afin d'évaluer avec précision le degré de satisfaction des usagers, votre Commission a envoyé une lettre-questionnaire à l'ensemble des Chambres départementales de Commerce, de Métiers et d'Agriculture.

Votre Commission remercie vivement les responsables consulaires qui ont apporté une contribution essentielle à ces travaux. Le bilan des réponses qu'elle a reçues est éclairant. Les réponses reçues sont de véritables cahiers de doléance : les usagers, à une exception près, font état d'une dégradation inquiétante de la qualité du service. Mais parmi les griefs très nombreux dont votre commission a été l'écho, il convient de distinguer entre un catalogue de reproches d'importance variée, qui, pour beaucoup d'entre eux, témoignent probablement d'un manque de concertation entre la poste et les usagers, et, des problèmes plus importants qui touchent la commodité, la rapidité et la fiabilité d'acheminement des objets postaux.

Sur le premier de ces points, votre Commission se doit de relever les difficultés suivantes :

- **Les boîtes postales**

Certains des correspondants de la Commission mettent en cause les horaires de mise à disposition des boîtes postales, et relèvent des erreurs dans l'acheminement du courrier destiné à ces boîtes.

- **Les boîtes aux lettres**

Trois reproches reviennent régulièrement : les boîtes aux lettres sont en trop petit nombre dans les zones industrielles, elles sont encombrées, en particulier parce que les levées sont insuffisantes ; enfin, leur taille est inadéquate puisqu'on ne peut souvent pas y déposer les enveloppes de grand format.

- **Les machines à affranchir**

Certains des correspondants de la Commission estiment que les machines à affranchir deviennent moins intéressantes car, s'il existe une légère différence de tarifs lorsqu'on les utilise, cette différence est maintenant plus que contrebalancée par les sujétions qui sont imposées aux utilisateurs (pré-tri, modalité de dépôt au bureau de poste etc.).

- **Les cachets postaux**

Certaines Chambres de Commerce se plaignent de recevoir des lettres non oblitérées, ce fait étant confirmé par les conclusions de la très importante enquête nationale du CNPF en date du 17 juillet 1984. De même, cette enquête a révélé qu'un certain nombre de cachets de la poste étaient apposés de manière fantaisiste ou étaient illisibles. Ce relâchement dans l'apposition des cachets emporte des inconvénients sérieux dans le cas de plis qui contiennent des déclarations sociales ou

fiscales, accompagnées de chèques qui doivent être expédiés dans des délais très stricts, sous peine de majoration de retard.

- **Le problème du samedi**

Il a été signalé, à juste titre, que l'absence de départ du courrier le samedi désavantageait les entreprises dont le jour de fermeture est le lundi et dont le courrier enregistre ainsi deux jours de retard supplémentaires, ce qui peut poser des problèmes aussi bien pour les professions libérales et les commerçants que pour les banques qui sont ouvertes le samedi. Il en est de même de la distribution des objets recommandés et des colis de valeurs qui a été supprimée le samedi en province, suppression qui gêne certaines entreprises.

- **La tarification applicable aux périodiques édités par les établissements publics**

Plusieurs Chambres de métiers ou d'agriculture se sont plaintes que les tarifs postaux applicables à l'acheminement des périodiques professionnels aient augmenté de façon très importante et sans commune mesure avec l'évolution des taux d'inflation.

En moyenne cette augmentation était de 25 % en 1984, mais certaines Chambres des métiers ont relevé des écarts bien plus considérables dans les tarifs d'affranchissement des bulletins d'information qu'elles adressent à leurs adhérents. Par exemple, en ce qui concerne la Chambre des métiers de l'Isère, les tarifs d'affranchissement pour un exemplaire de sa revue bimestrielle se sont accrus de 1860 % entre février 1980 et février 1985. De façon identique, la Chambre des métiers du Lot-et-Garonne signale que le coût d'acheminement de son bulletin est passé de 16 centimes en 1981 à 1,32 F en 1985

*
* *
*

Mais les problèmes les plus graves relevés par votre Commission tiennent aux difficultés générales d'acheminement du courrier.

Parmi les très nombreuses réponses reçues sur ce plan, votre Commission souhaite mettre en évidence plusieurs difficultés liées au traitement du courrier : les pertes, les horaires de dépôt et de distribution du courrier, les grèves, ainsi que les retards et leurs conséquences.

a) Les pertes

Environ 20 % des réponses reçues par votre Commission font allusion à des pertes de courrier ordinaire, de courrier recommandé ou de paquets. Ce chiffre n'est pas négligeable puisque si l'on se réfère à l'enquête nationale effectuée en juillet 1984 par le CNPF, près de 1 % du courrier urgent et près de 2 % du courrier non urgent n'arrivent jamais à destination. (1)

La Chambre de Commerce et d'Industrie d'Angers cite le cas d'une entreprise qui a expédié des plis par porteur spécial qui ne sont jamais arrivés à destination.

Les CCI de Beaune et de Montluçon citent le cas d'entreprises qui n'ont pas reçu certaines lettres deux mois après l'envoi de celles-ci, vérifications faites auprès des expéditeurs.

Cette situation est préoccupante lorsque les plis contiennent des chèques, puisque l'expéditeur se voit dans l'obligation de faire opposition auprès de sa banque et de renouveler son envoi ; elle est particulièrement inquiétante pour les sociétés qui ont des vendeurs représentants dans d'autres régions, lorsque ceux-ci ne reçoivent pas toujours les échantillons ou lorsque les bons de commande ou les règlements qu'ils adressent s'égarer. Dans ce domaine, la CCI de Troyes signale le cas de l'un de ses représentants qui lui a communiqué la liste des colis égarés parmi ceux expédiés par son entreprise. Sur un an (entre septembre 1983 et septembre 1984), cette liste mentionne 39 incidents pour un montant de 26 700 F. Sur la même période l'année précédente, il y avait eu 23 litiges de même nature pour une valeur de 13 300 F.

La CCI d'Angers évoque le cas d'une entreprise de son département qui, en liaison avec une entreprise située en Dordogne, a rapporté que le courrier n'a pratiquement plus fonctionné de Dordogne en Maine-et-Loire, de mars à mai 1984, interrompant ainsi la transmission de nombreux règlements.

Il va sans dire que les frais de non réception des commandes, de recherches et de réclamations téléphoniques, d'agios pour retards de paiement sont à la charge des entreprises.

(1) Ces plis ont été considérés comme perdus quand ils n'ont pas été acheminés deux semaines après leur dépôt.

L'ensemble de ces faits, outre les dommages directs qu'ils engendrent, ont pour résultat de détériorer les relations commerciales, expéditeurs et destinataires en venant quelquefois assez vite à se soupçonner mutuellement de mauvaise foi.

b) Les horaires de dépôt et de distribution du courrier

De nombreuses Chambres consulaires font état d'une distribution de plus en plus tardive qui leur paraît d'autant plus surprenante que les horaires de levée ont été avancés (cf. infra). Ce décalage entraîne deux conséquences : d'une part il n'est plus possible de répondre dans la journée à une lettre urgente et, d'autre part, le courrier arrive de plus en plus fréquemment à l'heure de fermeture des entreprises, ce qui fait que certains plis ne sont alors effectivement distribués que le lendemain.

Ainsi, la CCI du Jura donne l'exemple d'une entreprise qui recevait son courrier à 8 h 30 et l'expédiait à 18 h, et qui depuis février 1985 ne le reçoit qu'à 10 h et doit l'expédier avant 16 h.

Mais les problèmes liés aux heures de dépôt du courrier sont les plus souvent mentionnés. Alors que jusqu'à une date récente il était possible de porter le courrier dans les boîtes aux lettres ou à 22 h 30 dans certaines gares, les horaires de dépôt ont été progressivement avancés et sont fixés, pour le courrier d'entreprise, à 16 h 30 dans le Puy-de-Dôme et l'Aveyron, 16 h 45 dans le Vaucluse et à Calais, 17 h 30 dans le Jura, le Tarn et l'Allier. Dans certaines communes rurales, l'unique levée du courrier a même lieu le matin.

Comme le fait judicieusement observer la CCI de Beaune, « compte tenu du temps nécessaire au classement préalable du courrier et à l'affranchissement, le fait de le déposer au bureau de poste à 17 h au plus tard implique que l'affranchissement soit terminé à 16 h 30 et la signature à 16 h. La totalité du courrier devra donc être dactylographié entre 15 et 16 h, sinon ces plis ne pourront être postés que le lendemain ou plus tard si le lendemain et le surlendemain sont des jours de fermeture hebdomadaire, cette situation pouvant ainsi entraîner des retards allant de un à trois jours, s'ajoutant aux délais d'acheminement normaux ».

Par ailleurs, une enquête effectuée par une Chambre de Commerce sur trois exercices (de 1981 à 1983) montre que si la contrepartie

de l'avancement de l'heure de dépôt devait être la certitude de l'acheminement du courrier en J + 1 au tarif maximal, il n'en a rien été.

En définitive, beaucoup de correspondants de votre Commission ont le sentiment que l'avancement de l'heure de dépôt ne se traduit, pour les entreprises, que par une perte de temps et par des frais supplémentaires, aboutissant même, dans certains cas, à une désorganisation relative des services administratifs et comptables qui raccourcit les délais de réponse et de signature.

c) Les grèves

• **Les entreprises**

Les grèves sont une gêne sérieuse dans le secteur économique et notamment dans les activités de services. Plus du tiers des correspondants de votre Commission ont développé assez largement cette question.

Les principaux reproches faits à la poste et concernant les grèves sont :

— les retards apportés à l'acheminement et la distribution du courrier,

— le manque d'informations : le caractère local des perturbations d'acheminement n'empêche pas que leur effet puisse être ressenti à très longue distance. Les usagers se plaignent de ne pas être informés rapidement de ces perturbations afin d'adapter leurs expéditions à ces circonstances précises.

— le fait qu'à la reprise du travail les sacs de courrier ne soient pas traités suivant leur ordre chronologique d'arrivée dans les centres, ce qui accentue encore le retard. La CCI du Jura, a signalé le cas d'une entreprise qui a ainsi reçu le 18 avril 1984 un paquet expédié le... 15 septembre 1983, soit un délai d'acheminement de 216 jours !

Une seule étude chiffrée sur les retards dus aux grèves a été fournie par la C.C.I. de Dunkerque, laquelle a effectué une enquête à l'automne 1983.

Cette enquête a porté au total sur 1 737 plis dont 2/3 de plis urgents et 1/3 de plis non urgents.

S'agissant des plis urgents, la Chambre de Commerce relève que leur acheminement se dégrade notablement puisque 39,7 % des plis

sont arrivés à J+ 1 contre plus de 75 % pour la moyenne des années précédentes. Elle relève cependant que 71,6 % de l'acheminement du courrier urgent a été assuré à J+ 2, contre 98,5 % l'année précédente.

S'agissant des plis non urgents, la C.C.I. de Dunkerque relève que les grèves des centres de tri pratiquées en octobre 1983 ont fait porter la durée moyenne d'acheminement de ces plis de 2,5 jours à 7,3 jours.

Une entreprise du Tarn fait remarquer que, fin octobre 1983, les délais étaient de 7 à 28 jours pour le courrier en provenance de Paris, et de 15 jours pour la Haute-Garonne et le Rhône.

Non seulement, le courrier non urgent ou ordinaire n'est pas acheminé, mais des retards importants sont enregistrés pour les plis à distribuer par porteur spécial. La C.C.I. d'Angers évoque le cas d'une entreprise de la région parisienne qui attendait encore le 11 octobre 1983 un pli important parti le 1^{er} de ce mois d'Angers. L'entreprise angevine dut envoyer un employé à Paris par le train pour porter ces documents importants.

La C.C.I. d'Angers donne d'autres exemples des conséquences concrètes des grèves ; d'une part, les entreprises ne reçoivent ni les règlements de clients (chèques, effets de commerce), ni les commandes ou livraisons, d'autre part, certaines ont dû avoir recours au découvert bancaire pour payer leur personnel, ce qui se solde évidemment par des frais financiers importants.

Ces répercussions se traduisent par une baisse d'activité, qui a parfois pu aller jusqu'au chômage technique, voire au dépôt de bilan, comme cela nous l'a été signalé par les C.C.I. de Honfleur et de Lisieux ainsi que celle de Beaune.

La C.C.I. de Castres signale le cas d'un transporteur qui a eu la visite d'un huissier en décembre 1983 en raison d'un règlement non parvenu à son destinataire, et celui d'une entreprise qui a reçu le 11 octobre 1983 une lettre recommandée avec accusé de réception expédiée le 20 septembre pour une convocation au tribunal le 30 septembre.

La Chambre d'agriculture du Cher évoque le cas de certaines industries travaillant avec une clientèle qui passe ses commandes par courrier une semaine à l'avance, ce qui dans les périodes de grève, désorganise complètement le travail de l'entreprise et entraîne des pertes de marchés et de marchandises (notamment pour les éleveurs de volailles).

Pour la C.C.I. interdépartementale du Val d'Oise et des Yvelines, les principales conséquences de ces perturbations ont été les suivantes pour les entreprises de sa circonscription :

- commandes qui n'arrivent pas, commandes que les clients croient en cours de fabrication et qu'il faudra alors mettre en œuvre en catastrophe au risque de désorganiser la production ;
- appels d'offres et soumissions qui arrivent trop tard alors que les commandes dépendent dans beaucoup de cas de ces consultations ;
- traites ou chèques non perçus aux dates prévues, trésorerie désorganisée, parfois déstabilisée, détériorations des rapports entre les entreprises et leurs banquiers ;
- relations perturbées avec les clients étrangers, incidences sur l'exportation et le commerce extérieur ;
- difficultés pour les entreprises d'assurer les échéances sociales (paie de leur personnel), charges sociales, échéances fiscales (majorations de retard infligées aux entreprises).

La C.C.I. de la Mayenne cite le cas d'une entreprise du bâtiment qui, réalisant un chiffre d'affaires mensuel de 4 millions de francs, reçoit tous les jours environ 200 000 F. En février 1984, elle n'a reçu que 10 % de cette somme, ce qui a alourdi ses charges financières.

D'autres exemples précis de conséquences fâcheuses pour les entreprises ont été communiqués à la Commission.

Ainsi, la C.C.I. de Béziers-St Pons avait effectué un envoi en nombre le 23 octobre 1984, pour un séminaire qui se déroulait du 29 novembre au 1^{er} décembre 1984. Certaines lettres n'ont été reçues par leurs destinataires que le 2 janvier 1985. La chambre a donc dû recruter par relances téléphoniques car quinze jours avant le début du stage, personne n'avait reçu le courrier. Le coût supplémentaire s'est chiffré, au minimum, à 30 000 F pour la C.C.I. L'explication fournie par la direction départementale des postes de l'Hérault est intéressante : le dépôt a été effectué le 23 octobre 1984, soit l'avant-veille de la grève nationale du 25 octobre 1984. Ce mouvement social a provoqué une accumulation importante de courrier de toutes catégories. La résorption des reliquats, a demandé près de dix jours aux divers services. Ainsi les envois n'ont pu être acheminés au départ du centre de tri de Montpellier que vers le 4 ou 5 novembre 1984.

La chambre des métiers du Calvados commente ainsi les conséquences des grands mouvements de grève : « ... la situation revêt bien

entendu un caractère dramatique en cas de paralysie du service public par faits de grève, événements vécus dans le Calvados en avril 1984 et en juin 1983. Au cours de ces événements, nombreuses ont été les entreprises artisanales qui se sont trouvées dans un état de paralysie totale, soit en raison de difficultés de trésorerie résultant de l'absence de correspondance normale avec les clients ou les établissements bancaires, soit par immobilisation de l'outil de travail faute d'un matériel commandé par correspondance ».

Les retards occasionnés par ce mouvement social ont été aggravés à chaque point de la chaîne d'acheminement et de distribution.

Pour sa part, la C.C.I. du Jura donne les chiffres précis des pertes qu'a eu à subir une entreprise dont une part très importante du chiffre d'affaires est réalisée en vente par correspondance.

INVENTAIRE AU 1^{er} JANVIER 1984 DES DOMMAGES SUBIS DU FAIT DE LA GRÈVE DES P.T.T. EN SEPTEMBRE/OCTOBRE 1983

- Perte de chiffre d'affaires (par rapport aux prévisions)
- pendant la grève : 5 000 000 F dont 1 000 000 F en V.P.C.
- après la grève : 3 000 000 F dont 800 000 F en V.P.C. estimation.
- Perte en nombre de commandes
- pendant la grève : 3 500 dont 1 000 en V.P.C.
- après la grève : 2 200 dont 650 en V.P.C. (estimation)
- Rentabilité perdue (perte de marge, avant frais proportionnels)
- 230 000 F en V.P.C. — Hors V.P.C. : 2 800 000 F (diminution de la contribution à la couverture des frais fixes).
- Montant en % des stocks excédentaires par rapport au stock normal 3 %.
- Pertes d'affranchissements
- sur documents expédiés : 85 500 F.
- Pertes sur frais de documents (catalogues et dépliants) expédiés : 75 000 F.

Enfin, la C.C.I. de Beaune cite le cas d'une entreprise qui a estimé la baisse de son chiffre d'affaires due à la grève de l'automne 1974 à plus de 50 % de novembre 1974 à février 1975 et qui a dû, à l'époque, licencier du personnel.

En définitive les palliatifs utilisés en cas de grève des poste par les entreprises sont coûteux :

— augmentation parfois drastique du nombre de communications téléphoniques,

— usage accru du télex, directement ou par l'intermédiaire des chambres consulaires pour les entreprises qui n'en sont pas munies,

— déplacements des personnels (courants à l'extérieur du département)

— mise en place de navettes par voitures entre les différents sites géographiques pour le courrier interne des grandes entreprises.

Il convient de noter que les services régionaux des postes dont le sens de la coopération a été relevé par de nombreux correspondants de la Commission, ont essayé d'organiser en liaison avec les Chambres de Commerce, un circuit parallèle éliminant les centres de tri en grève.

Les C.C.I. en particulier font référence à la possibilité de distribuer elles-mêmes leur courrier et celui de leurs ressortissants face à un service public défaillant. C'est ainsi que, par exemple, la C.C.I. de Caen a mis en place régulièrement au cours des dernières années un service de « tri parallèle » pour pallier les difficultés dues à des grèves de longue durée.

De même, la C.C.I. interdépartementale du Val d'Oise et des Yvelines a été amenée, devant l'ampleur de la grève de 1983, à mettre en place un système supplétif de ramassage et de distribution du courrier pour les entreprises du Val d'Oise. Ce « centre de tri parallèle » a fonctionné du 11 au 21 octobre 1983.

Ce que souhaitent les chambres en la matière est clairement exprimé par la C.C.I. du Jura :

— service minimum assuré pour tous les plis urgents,

— indemnisation des entreprises sur les pertes subies,

— meilleure information des directions départementales sur les perturbations dans la distribution.

En effet, pour peu qu'on daigne l'en informer, l'utilisateur comprendra les perturbations résultant d'un cas de force majeure (accident, routes verglacées...) Mais celles résultant de mouvements sociaux, en raison de leur fréquence, devraient faire l'objet d'informations systématiques et rapides auprès des directions départementales des postes qui devraient les répercuter à leurs correspondants institutionnels comme les C.C.I., à charge pour ceux-ci de les transmettre à leurs ressortissants. Ces informations devraient comprendre des propositions de solutions transitoires.

- La presse

La presse relève tout d'abord qu'il faut distinguer en toute objectivité les mouvements sociaux du personnel des postes et ceux extérieurs à ce personnel (grève des routiers, actions de fonction publique, grève de la SNCF ou des pilotes d'Air France ou d'Air Inter) qui gênent également la distribution de la presse.

Paradoxalement, les conséquences des grèves semblent plus importantes pour la presse lorsqu'il s'agit de grèves endémiques, tournautes et ignorées du public et qui affectent ainsi la crédibilité de l'expédition du journal.

Ces mouvements sociaux ont deux types de conséquences : l'éditeur se voit contraint de remplacer gratuitement les numéros non parvenus, en accompagnant cet envoi d'un courrier pour expliquer l'absence de réception du périodique, et de prolonger l'abonnement d'une durée égale à la période de perturbation.

Mais les grèves postales pénalisent également l'acheminement du courrier de promotion et de relance d'abonnements que la presse adresse à ses clients, ainsi que le renvoi des réponses des abonnés vers l'éditeur.

Ces perturbations deviennent d'autant plus graves quand elles se produisent à une période de renouvellement d'abonnements, généralement en janvier, et ont pour résultat une perte du nombre d'abonnés et un retard dans le règlement des abonnements. Ce dernier phénomène se traduit par des tensions sur la trésorerie des entreprises de presse.

- Les entreprises de vente par correspondance

Ces entreprises représentent un chiffre d'affaires égal à 2,6 % du commerce de détail et à 5 % du commerce de détail non alimentaire.

Elles connaissent un développement important dans la mesure où leur marché est moins étendu en France que dans les pays similaires comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni où cette fonction couvre environ 5 % du commerce de détail.

Les frais de poste engagés par ces entreprises sont substantiels puisqu'ils sont évalués à 15 % de leur chiffre d'affaires hors taxes.

Les grèves que ces entreprises ont subies ont été totales en 1974 et partielles en novembre 1983. A cette époque le problème le plus aigu a été d'assurer l'arrivée de commandes puisque les colis ne pouvaient être livrés par d'autres moyens que la poste. Au total, le syndicat national de la vente par correspondance a chiffré les pertes de la grève de 1974 à 683 millions de francs de l'époque et celles de la grève de 1983 à 570 millions de francs, soit 2 % du chiffre d'affaires de la profession.

d) Les retards et leurs conséquences

- La constatation des retards

De nombreux organismes consulaires se sont plaints à votre commission des retards enregistrés dans l'acheminement du courrier.

La Chambre des métiers interdépartementale des Yvelines, de l'Essonne et du Val d'Oise estime que l'acheminement du courrier s'est ralenti et qu'une lettre postée à Paris en tarif normal met souvent deux jours à parvenir dans les départements de la grande couronne. Une constatation identique est faite par la CCI des Deux-Sèvres où le courrier en provenance de l'Isère met trois jours en 1980 contre un en 1978 (sur le même trajet, la durée pour les colis est passée de trois jours à plus de dix jours dans le même laps de temps). La CCI du Morbihan signale des délais très longs en période normale, pouvant aller de plusieurs jours pour des relations intradépartementales à deux semaines et plus pour des liaisons extradépartementales sur le territoire métropolitain (Morbihan, Côte d'Azur par exemple).

Pour la CCI d'Avignon et de Vaucluse, ces retards se traduisent par :

— des délais anormaux dans l'acheminement du courrier, même sur de très courtes distances : certaines lettres provenant d'une même ville mettent 8 jours, alors que d'autres mettent 24 h,

— des décalages dans la réception des chèques de paiement et des factures, ainsi que dans les virements de fonds ou règlements des clients par courrier,

— des délais très longs pour le retour des accusés de réception des envois en recommandé,

— et par le fait que certaines lettres par « porteur spécial » sont remises en même temps que le courrier normal malgré une surtaxe importante.

Pour sa part, la Chambre d'agriculture du Maine-et-Loire estime que le délai d'acheminement du courrier se rallonge et, qu'assez fréquemment, une lettre affranchie au tarif urgent met deux à trois jours pour parcourir 20 km.

Mais des enquêtes plus approfondies ont été menées sur ces retards, qui montrent de grandes disparités dans le temps et l'espace.

Par exemple la CCI d'Avesnes, dans le Nord, a effectué une enquête portant sur 1 570 lettres reçues le 20 mars 1985 par les entreprises de sa circonscription.

Après avoir constaté que l'acheminement du courrier départemental urgent peut être considéré comme satisfaisant puisque 97,7 % de ce courrier est parvenu à ses destinataires dans un délai de 2 jours, la Chambre de Commerce relève que sur un total de 513 plis non urgents :

— 42 sont arrivés le lendemain de leur mise à la boîte, soit 8,2 %,

— 156 sont arrivés le surlendemain de leur mise à la boîte, soit 30,4 %,

— 157 sont arrivés de 3 à 5 jours après leur mise à la boîte, soit 30,6 %,

— 140 sont arrivés de 6 à 9 jours après leur mise à la boîte, soit 27,3 %,

— 18 sont arrivés plus de 10 jours après leur mise à la boîte, soit 3,5 %.

La proportion de courrier non urgent parvenue dans les deux jours est très faible comparativement aux résultats enregistrés dans d'autres arrondissements.

La durée moyenne d'acheminement des plis non urgents dans l'arrondissement est de 4,6 jours et plus de 60 % de ces lettres mettent plus de 4 jours pour parvenir à leur destinataire.

Enfin, en ce qui concerne les plis en « port payé », la CCI d'Avesnes a observé que sur 107 lettres reçues :

— 39 sont arrivées le lendemain de leur mise à la boîte, soit 36,4 %,

— 11 sont arrivées le surlendemain de leur mise à la boîte, soit 10,3 %,

— 55 sont arrivées entre 3 et 10 jours après leur mise à la boîte, soit 51,4 %,

— 2 sont arrivées 20 jours après leur mise à la boîte, soit 1,9 %.

La durée moyenne d'acheminement des plis en « port payé » est de 4,5 jours, soit un résultat sensiblement égal à celui observé pour les plis non urgents.

Une enquête tout aussi intéressante, quoique datant, a été réalisée en février-mars 1980 par l'office des transports et des PTT de l'Est. Cette enquête porte sur l'ensemble de la région Lorraine :

« Les délais de transmission du courrier sont très différents d'une part selon les provenances, d'autre part selon le département observé.

C'est ainsi que plus la proportion de plis observés en provenance de Paris et du reste de la France est importante et plus les délais d'acheminement s'allongent :

34 % à J + 1

33 % à J + 2

16,5 % à J + 3 et même 10 % au-delà de J + 3 soit plus d'une lettre sur quatre qui parvient à son destinataire à J + 3 et au-delà.

Au niveau départemental, ce sont les Vosges qui connaissent les plus forts délais de transmission et notamment l'arrondissement de Saint-Dié où seulement la moitié des plis arrivent à J + 1. A noter que 15 % seulement de ces plis sont postés en Lorraine.

Si ces résultats doivent sans doute être pondérés par l'échantillon d'entreprises retenues, il n'en reste pas moins vrai que certains délais d'acheminement sont anormalement longs, alors même qu'aucun élément extérieur (tels que mouvements sociaux, conditions climatiques) n'est venu perturber le fonctionnement des services postaux.

Il est également anormal que dans la région Lorraine :

- 83 % seulement des plis parviennent à leurs destinataires à J + 1
- 15 % à J + 2
- et près de 2 % au-delà de J + 2.

Les résultats de cette enquête sont très différents des taux annoncés par l'administration des Postes. »

Votre commission relève avec inquiétude cette dernière observation de l'office des transports et des PTT de l'Est.

La CCI de Dunkerque fait chaque année une enquête sur l'acheminement du courrier dans sa circonscription. L'étude accomplie en octobre 1984 montre que l'acheminement du courrier urgent est en nette amélioration par rapport à la période de référence de l'année antérieure — 80,3 % de lettres arrivées à J + 1 contre 75 % en 1983, année caractérisée par un fort taux de grève — ; pour les plis non urgents, que la proportion de ce courrier parvenue dans les deux jours demeure insuffisante puisqu'elle se situe à 71,7 % du courrier reçu.

Mais l'enquête la plus significative pour votre commission, dans la mesure où elle a couvert l'ensemble du territoire national, est celle entreprise par le CNPF, qui s'est déroulée du 9 au 20 juillet 1984 et dont les résultats sont les suivants :

Les données nationales

- Délai entre la date de remise à la poste (date « J ») et la date de réception :

	Plis urgents		Plis non urgents	
	Nombre de plis	Pourcentages cumulés	Nombre de plis	Pourcentages cumulés
J + 1	482	42	97	9
J + 2	501	86	228	29
J + 3	100	94	398	64
J + 4	40	98	255	86
J + 5	8	99	81	93
J + 6	5	99	37	96
J + 7	1	99	17	97
J + 8	0	99	11	98
J + 9	1	99	3	99
Non reçus	10	100	19	100
Total :	1 148	100	1 146	100

Établi en valeur moyenne et en donnant aux plis non reçus la valeur 10, c'est-à-dire la valeur la plus petite possible, le délai moyen de réception à partir du jour de l'envoi est de 1,85 jour pour les plis urgents et de 3,4 jours pour les plis non urgents.

- Observations :

— 42 % des plis urgents ont été reçus à J + 1, c'est-à-dire le lendemain de leur dépôt. Les résultats correspondants de l'enquête de l'Administration pour le mois de juillet sont de 74,4 %. L'écart s'explique, notamment, par l'importance relative dans l'enquête de l'Administration des flux intradépartementaux.

— A côté de la relative faiblesse du nombre de plis urgents réceptionnés à J + 1, l'enquête révèle que dix plis urgents (sur 1 148) n'étaient toujours pas reçus au bout de deux semaines.

— Le calcul des valeurs moyennes indique un écart important entre le délai moyen d'acheminement des plis urgents (1,85 jour) et celui des plis non urgents (3,4 jours), catégorie de courrier qui se développe le plus rapidement.

• **Les données régionales :**

RESULTATS PAR PROVINCE
Délai moyen de réception par régions :

Régions	Plis urgents			Plis non urgents			Classement
	Exp. (1)	Dest. (2)	Moyenne (3)	Exp. (1)	Dest. (2)	Moyenne (3)	
Paris	1,2	1,3	1,2	4,5	2,6	3,5	(15)
Allier	1,4	1,2	1,3	3,5	2,6	3	(6)
Alsace	1,5	1,3	1,4	2,5	2,5	2,5	(1)
Nord/Pas-de-Calais	1,6	1,4	1,5	2,9	2,6	2,7	(2)
Bourgogne	1,6	1,4	1,5	2,5	3	2,7	(2)
Ile-de-France	1,7	1,5	1,6	3,1	3,2	3,1	(9)
Rhône-Alpes	1,9	1,6	1,7	3,4	3,4	3,4	(13)
Champagne-Ardennes	1,9	1,7	1,8	3	3	3	(6)
Limousin	1,8	1,8	1,8	2,6	3	2,8	(4)
Midi-Pyrénées	1,7	1,9	1,8	4,4	3,4	3,9	(20)
Franche-Comté	1,8	1,8	1,8	4,3	3,5	3,9	(20)
Lorraine	1,7	1,2	1,8	3,4	3,4	3,4	(13)
Aquitaine	1,7	2,1	1,9	3,3	3,7	3,5	(15)
Centre	1,9	2	1,9	2,6	3	2,8	(4)
Pays-de-la-Loire	1,9	2,3	2,1	3,2	3,3	3,3	(12)
Poitou-Charentes	2,2	2	2,1	2,8	3,2	3	(6)
Languedoc-Roussillon	2,3	2	2,1	3,6	4,1	3,8	(19)
Picardie	2,1	2,3	2,2	2,8	3,5	3,1	(9)
Bretagne	2,3	2,3	2,3	3,6	3,7	3,7	(17)
Basse-Normandie	2,5	2,1	2,3	3,4	4	3,7	(17)
Haute-Normandie	2,2	2,4	2,3	3,3	2,9	3,1	(9)
Provence/Alpes/Côte-d'Azur	2,3	2,7	2,5	4	4,9	4,4	(22)
Corse	2,9	4,3	3,6	2,9	6,4	4,7	(23)

(1) C'est-à-dire délai moyen d'acheminement des plis expédiés par la région dans l'ensemble de la France.

(2) C'est-à-dire délai moyen d'acheminement des plis reçus par la Région en provenance de l'ensemble de la France.

(3) Moyenne des deux délais précédents.

• **Observations :**

Le délai moyen d'acheminement varie du simple à plus du double selon que l'on a la chance de correspondre avec Paris ou l'infortune de correspondre à partir de ou vers la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur ou la Corse.

• **Les résultats par départements**

— Répartition des départements selon les délais moyens d'acheminement :

— en plis urgents :

	Inférieur à 2 jours	Entre 2 et 3 jours	Supérieur à 3 jours
Nombre de départements	54	28	5

— en plis non urgents :

	Inférieur à 2 jours	Entre 2 et 3 jours	Entre 3 et 4 jours	Supérieur à 4 jours
Nombre de départements	0	30	44	13

• Observations :

La variabilité des délais d'acheminement apparaît encore plus nettement au niveau des départements. La moyenne des délais d'expédition des plis urgents varie de un jour pour le département le plus favorisé à 3,5 jours pour le département le plus défavorisé.

La fourchette pour les délais de réception des plis urgents est à peu près semblable, elle s'étale de 1,1 jour à 4,1 jours.

• Les conséquences

Les deux-tiers des réponses reçues par votre Commission font état des conséquences graves des retards pour les commandes et la trésorerie des entreprises, ainsi que des litiges qu'ils provoquent avec certaines administrations (direction du travail, URSSAF...).

Une entreprise du ressort de la CCI de Beaune recevait en 1982 le courrier de Paris ou de la Haute-Savoie en deux à quatre jours et parfois en quatre jours pour le courrier interdépartemental. Cette entreprise donne un exemple : un de ses clients de Tonnerre lui propose une affaire importante si elle prend position le lendemain. Les documents ont mis quatre jours ouvrables pour lui arriver. Dans l'intervalle, elle a été obligée d'envoyer quelqu'un à Tonnerre chercher un double de ces documents : une demi journée de perdue et 300 km de transport automobile à acquitter.

Pour sa part, l'Office des Transports et des PTT de l'Est, à Nancy, signale le cas d'un imprimeur de cette ville qui éprouve quelques déboires avec la poste. Il écrit en décembre 1980 qu'ayant expédié

trois colis à une entreprise niçoise, cette dernière a reçu le premier 24 h après, le second au bout de trois semaines et le dernier... jamais !

Autre exemple rapporté, celui-ci, par la CCI de l'Indre : une entreprise de ce département a expédié le 24 avril 1984 des documents photographiques à destination d'un éditeur parisien par lettre recommandée. Ces documents étaient destinés à des passages publicitaires dans des journaux professionnels. Du 28 avril 1984 au 8 mai 1984, l'entreprise était fermée pour cause de congés payés et divers ponts. Le 9 au matin, l'éditeur l'avertit qu'il n'a pas reçu ces documents ; ce qui a pour conséquence immédiate de ne pouvoir faire publier une publicité dans les numéros de juin. L'entreprise travaillant dans un marché de mode (la coiffure) où les délais de commande et de livraison sont de l'ordre de 15 jours, l'absence de publicité pendant un mois a eu des conséquences catastrophiques. L'entreprise évalue sa perte de chiffre d'affaires à environ 500 000 F, pour les périodes de juin et juillet.

Un des résultats les plus préoccupants des retards est que certaines entreprises ne peuvent remettre leurs offres dans des délais voulus et perdent, dans certains cas, des marchés ou commandes.

Les principales autres conséquences des retards constatés dans le traitement et l'acheminement du courrier, sont : l'augmentation des frais de gestion (déplacements personnels, communications téléphoniques, télex, agios...).

Mais les retards peuvent également entraîner :

- l'annulation de commandes, surtout dans l'artisanat de sous-traitance déjà fortement touché par la crise,
- la réduction des délais de fabrication, rendant parfois l'exécution du travail impossible, d'autant plus que les entreprises ne peuvent procéder, pour un temps limité, à l'embauche de salariés supplémentaires,
- un allongement des délais de règlement, les chèques adressés mettant parfois deux semaines pour arriver à destination, d'où découverts bancaires venant encore aggraver la situation financière des entreprises, déjà bien délicate,
- à l'opposé, les chèques adressés par les entreprises aux organismes sociaux et fiscaux arrivent souvent au-delà des délais de règlement autorisés, entraînant des pénalités de retard qui, dans l'ensemble, sont supprimées, mais uniquement à la suite d'une procédure obligeant l'entreprise à réclamer une remise gracieuse alors qu'elle n'avait commis aucune faute (fisc, organismes sociaux etc.)

— et la livraison trop tardive d'envois urgents (échantillon, réassortiment...).

D'autres conséquences fâcheuses ont été signalées à votre Commission :

— les retards de courrier ont des répercussions directes sur le fonctionnement des chèques postaux, ce qui ne manque pas de poser des problèmes de trésorerie importants,

— les documents en provenance des services des mines arrivant avec retard chez les concessionnaires automobiles, entraînent un dépassement de l'autorisation de circulation en immatriculation provisoire,

— et les transactions immobilières connaissent des retards du fait des délais avec lesquels parviennent les chèques de prêts accordés par les banques.

L'exemple qui suit est cité par la CCI de Moulins-Vichy.

Une entreprise d'espaces verts de ce département fait une offre pour la seconde tranche de travaux d'espaces verts d'un casernement dans la Côte d'Or, qui lui est retournée pour être arrivée hors délai à destination. Cette entreprise avait de très bonnes chances d'être retenue car, d'une part elle était l'entreprise la plus proche du chantier à soumissionner, d'autre part elle avait exécuté la première tranche de travaux à la satisfaction de la direction du génie.

Le pli, porté à Moulins le 12 septembre 1984 à 19 h (cachet de la poste) n'est parvenu que le 17, soit 3 jours après la clôture des réceptions fixées au 14 septembre avant 11 h.

Ce chantier représentait pour cette entreprise un volume d'affaires important : il s'agissait d'un chantier de plus de 800 000 F de travaux sur place, qui ne pouvait être compensé par des travaux sur l'Allier, car au cours de l'année 1984, aucun chantier d'espaces verts d'une valeur même approchante n'avait été mis en appel d'offres.

Une autre conséquence souvent rappelée est la désorganisation des manifestations commerciales :

— la CCI des Deux-Sèvres cite le cas d'une entreprise qui a attendu plus de 3 semaines en 1984, des cartes accreditives pour l'entrée de ses collaborateurs dans un salon professionnel,

La CCI du Jura donne l'exemple d'une entreprise qui expose à de nombreux salons et qui a connu des mécomptes ces dernières années. C'est ainsi, par exemple, qu'un client niçois a reçu le 3 avril 1984 une invitation (postée le 16 février — soit 46 jours avant —) pour la foire de Nice qui se tenait du 2 au 12 mars.

Cette Chambre de Commerce conclut qu'en matière de dépôts de plis non urgents dont la distribution est souhaitée à une date fixe (cas d'invitation à une manifestation commerciale), un délai de 10 jours était autrefois suffisant. Actuellement, un délai de trois semaines (demandé par la direction départementale) ne suffit pas à garantir la distribution avant la date voulue.

De son côté, la CCI de Beaune rapporte le cas d'une entreprise de son département qui avait envoyé des cartons d'invitation pour les foires de Bordeaux et de Rouen. Pour la première, les envois postés le 30 avril 1982 au tarif des envois en nombre n'ont été reçus qu'entre le 25 mai et le 2 juin (la foire se tenait du 15 au 24 mai). Pour la seconde, les invitations, adressées le 5 mai pour la foire qui se tenait du 19 au 31 mai 1982, n'ont été distribuées que les tout derniers jours de mai.

Parmi les nombreux exemples qui nous ont été adressés, citons quelques cas.

La CCI du Jura en retient deux :

- celui d'une entreprise de lunetterie optique qui doit, en particulier pour les réparations, assurer un service très rapide. Le délai de retour d'une lunette optique demande dix à quinze jours, ou plus, en raison des défaillances postales, alors qu'elle réexpédie la réparation dans les 48 heures.

Cette entreprise a recensé les retards de ces petits paquets entre le 19 décembre 1984 et le 18 janvier 1985 : sur 366 colis reçus au cours de cette période, 11 l'ont été avec un retard de plus de 4 jours (7 jours en moyenne), soit 3 %. Or, ces envois concernant des réparations de lunettes optiques présentent un caractère d'urgence du fait de la nature paramédicale de son activité.

Compte tenu des délais d'acheminement des paquets poste, dans le cas le plus défavorable, le porteur de lunettes peut être privé de sa prothèse pendant 24 jours.

- celui du « modeste bulletin de prévisions météorologiques de la station de Dijon-Longvic. Pour certaines fabrications polluantes ou

même dangereuses comme le chlore, il est indispensable que les usines concernées puissent planifier leur production en fonction des données météorologiques et en particulier du sens du vent. Les prévisions météo sont données pour les 5 jours suivants. Il a pu être constaté que les délais d'acheminement de ce bulletin (4 à 5 jours pour ne pas dire plus, entre Dijon et Dole) le privaient trop souvent de toute efficacité ».

Dernier exemple, enfin, celui d'une entreprise du Tarn : celle-ci a reçu le 5 novembre 1983 une lettre postée le 7 octobre 1983 à Montpellier. Cette correspondance était relative à une transaction sur un litige portant sur 10 746,21 F. Le retard dans l'acheminement de ce courrier fait que cette transaction n'a plus été possible, d'autres circonstances étant intervenues entre-temps. L'entreprise a donc perdu cette somme. Cette même entreprise a calculé ce que lui coûtait le retard du courrier. Son directeur écrivait ainsi le 21 juillet 1983 :

« J'ai reçu hier 20 juillet 1983 par pli posté à Rodez le 13 juillet de la même année, des documents d'autorisation d'investissement de la délégation régionale de l'A.F.I.C.I.L pour un montant total de 400 000 F.

« Ces documents nous permettront d'obtenir le versement d'une somme de même montant en provenance des systèmes de péréquation nationale au titre du 1 % du logement.

« Vous remarquerez cependant que le pli en question a mis 7 jours pour effectuer le voyage de Rodez à Mazamet.

« Vous conviendrez avec moi que c'est au moins 5 jours de trop.

« La perte subie par notre organisme pour ces 5 jours s'établit de la façon suivante :

« notre trésorerie étant actuellement placée au taux de 12,75 %, moins 10 % de prélèvement libératoire, soit un taux net de 11,475 %, soit $400\,000\text{ F} \times 11,475\% = 45\,900\text{ F} \times 5 = 628,76\text{ F}$

Certaines entreprises émettent des hypothèses quant aux causes structurelles des retards postaux. Parmi celles-ci, et à titre indicatif, les trajets empruntés par le courrier : ainsi, pour aller de Saint-Pons à Mazamet (Tarn), une lettre passe par Montpellier, puis Toulouse, soit 447 km au lieu de 35 km.

- La presse

La presse avance une opinion plus que nuancée sur la qualité du service de la poste.

Pour ce qui concerne tout d'abord les quotidiens, il a été observé que la priorité de diffusion prévue par les accords Laurent, a été relativement respectée dans la mesure où le ministère des PTT s'est efforcé, sans trop de succès, de faire respecter la distribution matinale de ceux-ci.

Grâce à des contrôles et des sondages, les organismes professionnels estiment que le pourcentage de régularité de diffusion des quotidiens à J+ 1 se situe entre 80 et 85 %. Les représentants de la presse estiment qu'en dépit de cet effort, ce pourcentage demeure insuffisant puisqu'un quotidien qui ne parvient pas le jour même à 15 % de ses abonnés, ne remplit pas entièrement ses obligations d'information et n'apporte pas un service sûr à ces abonnés.

S'agissant des hebdomadaires, un pourcentage analogue à celui des quotidiens est observé, à cette réserve près que les responsables de la presse relèvent que la plupart des hebdomadaires étant remis le jeudi pour être distribués le vendredi, toute tension dans le réseau de distribution provoque la remise du journal le samedi ou même le lundi.

Les efforts accomplis par la poste pour le routage 205 (quotidiens et hebdomadaires) ne doivent pas faire oublier les graves carences qui affectent l'acheminement des publications à périodicité moins fréquente. En principe, ces autres publications sont théoriquement livrées à J+ 4, mais des retards très importants pouvant aller jusqu'à trois semaines ou un mois ont été constatés dans leur acheminement. Or, si les quotidiens s'adressent à environ deux millions de destinataires et les hebdomadaires à huit millions, les autres périodiques s'adressent à cinquante millions de destinataires. Toutefois, la presse fait observer que la poste n'est pas seule responsable de ces retards d'acheminement ; elle met en cause l'inadaptation de la SNCF aux contraintes du trafic postal qui provoque certaines irrégularités d'acheminement.

Enfin, et ce point n'est pas minime, la presse estime que le courrier dit PNU 3, c'est-à-dire le courrier de troisième catégorie, n'est pas traité avec la régularité qu'exige l'organisation des campagnes de promotion de journaux.

En effet, le taux de réponse à ces campagnes est calculé très précisément pour correspondre à un moment donné du calendrier. Tout

retard d'une semaine dans l'acheminement de ces plis peut entraîner un pourcentage moindre de réponses positives et mettre autant à mal l'équilibre financier des journaux que l'irrégularité de leur acheminement.

B. — Les constats par voie d'huissier demandés par votre commission

Votre commission a estimé utile d'entreprendre — dans certaines limites — des constats par voie d'huissier afin de déterminer, de façon incontestable, les délais d'acheminement du courrier.

La procédure suivante a été mise en place : un huissier domicilié à Rouen a envoyé trois fois par semaine pendant deux mois un pli urgent et un pli non urgent à trois de ses confrères respectivement situés à Bordeaux, Paris et Aurillac.

Les résultats d'ensemble de cette procédure qui a porté sur 192 lettres sont reproduits ci-après :

RESULTATS D'ENSEMBLE

	Normal	%	Réduit	%
J + 1	25	26,06	1	1,05
J + 2	43	44,79	17	17,70
J + 3	24	25	42	43,76
J + 4	4	4,15	14	14,58
J + 5			7	7,29
J + 6			7	7,29
J + 7			5	5,20
J + 8				
J + 9				
J + 10			2	2,08
Non reçue			1	1,04
Total	96	100	96	100

Ces résultats font apparaître une déficience marquée dans la rapidité d'acheminement du courrier puisque 70,85 % du courrier urgent est acheminé à J + 2 ce qui semble insuffisant.

Par ailleurs le courrier de deuxième catégorie subit encore des délais d'acheminement trop longs :

— 18,7 % de ce courrier est acheminé à J + 2,

— 62,5 % de ce courrier est acheminé à J + 3, ce qui laisse plus d'un tiers du courrier à vitesse réduite acheminé à J + 4 et au-delà, 1 % des lettres n'ayant pas été reçues.

Mais ce résultat global doit être nuancé suivant les régions de réception.

Les données suivantes ont été communiquées à votre commission.

RECEPTION A PARIS

	Normal	%	Réduit	%
J + 1	24	75	1	3,12
J + 2	7	21,88	15	46,87
J + 3	1	3,12	8	25
J + 4			3	9,38
J + 5			2	6,25
J + 6			2	6,25
J + 7			1	3,13
J + 8				
J + 9				
J + 10				
Non reçue				
Total	32	100	32	100

RECEPTION A BORDEAUX

	Normal	%	Réduit	%
J + 1	1	3,13		
J + 2	18	56,25	1	3,12
J + 3	12	37,60	20	62,51
J + 4	1	3,12	3	9,38
J + 5			1	3,12
J + 6			3	9,38
J + 7			2	6,25
J + 8				
J + 9				
J + 10			1	3,12
Non reçue			1	3,12
Total	32	100	32	100

RECEPTION A AURILLAC

	Normal	%	Réduit	%
J + 1				
J + 2	18	56,26	1	3,12
J + 3	11	34,37	14	43,76
J + 4	3	9,37	8	25
J + 5			4	12,50
J + 6			2	6,25
J + 7			2	6,25
J + 8				
J + 9				
J + 10			1	3,12
Non reçue				
Total	32	100	32	100

Ces séries appellent les observations suivantes :

— l'acheminement du courrier urgent se fait correctement de Rouen à Paris, ce qui est compréhensible dans la mesure où cette ligne dispose d'une voie ferroviaire individualisée qui transporte le courrier dans la capitale deux fois par jour. Cette spécificité rend également compte des résultats admissibles de l'acheminement du courrier non urgent qui a été réceptionné, pour 75 % de son volume, à J + 3 ;

— à l'opposé, des carences importantes doivent être notées dans le transit entre deux villes de province qui ne sont pas situées dans la même région. De Rouen à Bordeaux comme de Rouen à Aurillac, les délais ont semblé anormalement longs à votre commission puisque :

— s'agissant du seul courrier urgent, aucune lettre n'est arrivée à J + 1 à Aurillac et que les pourcentages de réception à J + 2 à Bordeaux comme à Aurillac sont inférieurs à 60 % du volume du courrier expédié,

— s'agissant du courrier non urgent, on doit relever que seuls les deux tiers du courrier ont été reçus à J + 3 à Bordeaux et 47 % à Aurillac.

Ces données pessimistes sur la rapidité et la sécurité d'acheminement du courrier recourent les observations des principaux usagers économiques (cf supra) mais convergent également avec les données fournies par le Ministère des PTT, quoiqu'elles montrent une viscosité supérieure d'acheminement des plis.

C. — Les données fournies par la poste

1. — Les statistiques générales

Le ministère des PTT a fourni à votre Commission des résultats statistiques portant sur l'évolution des délais d'acheminement de divers types de courrier :

EVOLUTION DES DELAIS D'ACHEMINEMENT ET DE DISTRIBUTION TOUS FLUX CONFONDUS

		1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	novembre 1984 cumulé
LO	J + 1	77,90	74,80 (-3,10)	68,80 (-6)	69,35 (+ 0,55)	72,50 (+ 3,15)	79,60 (+ 7,10)	79,35 (-0,25)	73,75 (-5,60)	73,25 (-0,50)
	J + 2	95,40	94,75 (-0,65)	91,50 (-3,25)	91,50 —	93,50 (+ 2)	96,75 (+ 3,25)	96,35 (-0,40)	92,45 (-3,90)	92,80 (+ 0,35)
PNU 2	J + 4	91,65	90,40 (-1,25)	89,95 (-0,45)	90,70 (+ 0,75)	93,20 (+ 2,50)	96,90 (+ 3,70)	96,45 (-0,45)	91,05 (-5,40)	89,75 (-1,30)
POPR	J + 3	61	61,35 (-0,45)	50,65 (-2,70)	52,95 (-5,70)	54,50 (+ 1,55)	64,20 (+ 9,70)	64,25 (+ 0,05)	59,65 (-4,60)	58,40 (-1,25)
	J + 4	77	77	75 (-2)	60 (-6,20)	70,05 (+ 1,25)	0 (+ 9,95)	79,30 (-0,70)	75,15 (-4,15)	74,15 (-1)
PNU 3	J + 6		79,30	77,40 (-1,90)	74 (-2,60)	77,35 (+ 2,55)	3,45 (+ 6,10)	3 (+ 0,35)	76,50 (-6,50)	75,90 (-0,60)

LO : lettres ordinaires.
PO : paquets ordinaires.
PNU : plis non urgents.
PR : paquets recommandés.

Ces données font apparaître un phénomène alarmant : **depuis 1976, en dépit des investissements effectués et des personnels recrutés, les délais d'acheminement se sont allongés :**

— pour les lettres ordinaires, le taux d'acheminement était :

- en 1976 de 77,9 % à J + 1 et de 95,4 à J + 2
- en 1984 ces taux sont respectivement passés à 73,25 % et 92,8 %

— pour le courrier de deuxième catégorie, le taux d'acheminement à J + 4 est passé de 91,65 % à 89,75 %

— pour les plis non urgents de troisième catégorie, le taux d'acheminement à J + 4 est passé de 79,3 % en 1977 à 75,9 % en 1984.

Si l'on examine plus attentivement les variations enregistrées au cours de cette période, on constate que la rapidité de distribution du courrier s'est en moyenne détériorée de 1976 à 1978, redressée de 1979 à 1981 et à nouveau détériorée de 1981 à 1984, malgré les nombreux recrutements opérés en 1981 et 1982.

Mais ces statistiques portent sur une réalité hétérogène puisqu'elles sont fournies tous flux confondus ; elles ne permettent donc pas d'établir avec précision la rapidité d'acheminement du courrier suivant qu'il s'agit de courrier interdépartemental, interrégional ou extra-régional.

2. — Des délais d'acheminement variables suivant la nature du flux

Au cours de ces enquêtes sur le terrain, votre Commission a recueilli des éléments sur la variation des délais de distribution du courrier suivant la nature intradépartementale, intrarégionale ou extra-régionale du trafic.

NORMANDIE

Relation		Objectifs 1985	Résultats				
			1983	1984	Janvier	Février	
					1985	1985	
Intra-Départementale	LC	J + 1	96	84,26	89,19	91,02	93,25
		J + 2	99	95,27	97,30	98,19	98,88
	PNU 2	J + 2	90	84,39	82,13	85,63	83,20
	PP-PR	J + 1	92	70,27	77,68	69,64	83,61
Intra-Régionale	LC	J + 1	92	70,88	74,98	70,95	74,39
		J + 2	99	92,41	93,15	93,92	96,34
	PNU 2	J + 2	75	59,52	50,52	53,52	43,40
	PO-PR	J + 2	92	84,31	87,34	82,35	90
Extra-Régionale	Tous Flux	J + 1	56	39,96	42,95	37,46	44,68
	LC	J + 2	95	87,50	82,46	80,82	84,28
		J + 4	92	84,42	83,01	84,43	92,90
	PO-PR	J + 3	65	69,33	61,76	63,36	65,85
		J + 4	89	84,42	79,40	80,77	85,20

Nota :

J = jour de dépôt

J + 1 = jour de dépôt ; 1 : date distribution

LC = lettres et cartes postales 1^{re} catégorie

PNU 2 = plus non urgents de 2^e catégorie

PO = paquets ordinaires

PR = paquets recommandés

PROVENCE - COTE D'AZUR

Année Mois	Flux	1 ^{re} catégorie				2 ^e catégorie			
		J+1	J+1	J+1	J+1	J+2	J+2	J+3	J+3
		ID	IR	ER	TFC	ID	IR	ER	TFC
1980		85,68	73,44	49,36	68,99	82,16	65,13	71,24	81,70
1981		88,61	75,31	53,07	72,92	85,75	60,62	74,30	84,66
1982		88,82	70,47	53,74	73,60	82,19	60,89	69,87	81,71
1983		79,29	53,65	39,36	62,11	65,96	42,44	43,48	62,54
1984		82,74	46,59	36,78	62,70	68,43	31,76	33,59	60,63

ID = courrier intra-départemental
 IR = courrier intra-régional
 ER = courrier extra-régional
 TFC = tous flux de courrier confondus

LANGUEDOC-ROUSSILLON

Jour de remise	J + 1	J + 2		J + 2	J + 3
Lettres Intra-départemental Intra-régional	92,76 ‰	98,53 ‰	Plis 2^e catégorie Intra-départemental Intra-régional	76,20 ‰	92,66 ‰
	80,25 ‰	95,92 ‰		54,51 ‰	76,17 ‰
Extra-régional	44,74 ‰	85,33 ‰	Extra-régional	J + 3	J + 4
				37,63 ‰	62,98 ‰

	J + 1	J + 2		J + 8
Paquets ordinaires Intra-départemental Intra-régional Extra-régional	62,5 ‰	100 ‰	Plis non urgents 3^e catégorie Tous flux	77,13 ‰
	J + 2	J + 3		
	77,27 ‰	100 ‰		
	J + 3	J + 4		
	24,06 ‰	45,61 ‰		

Votre Commission est parfaitement consciente que les données sont hétérogènes et traduisent des situations géographiques et sociales différentes. Mais elles mettent en évidence un phénomène préoccupant : le service postal est honorablement rempli lorsqu'il s'agit de traiter un courrier départemental, plus difficilement effectué dans le cadre régional, mais mal pris en charge dès qu'il s'agit d'acheminer à J + 1 une lettre en dehors de sa région d'origine.

CHAPITRE II

LES CAUSES DE LA CRISE DU SERVICE POSTAL

I. — LES MESURES PRISES PAR LES RESPONSABLES DE LA POSTE ONT APPORTÉ DES AMÉLIORATIONS QUI N'ONT PAS ÉTÉ DÉCISIVES

A. — L'évolution des structures de la Direction générale des Postes

Depuis plusieurs années, la Direction générale des Postes s'est engagée dans une politique de déconcentration des responsabilités de plus en plus large au profit des chefs de services régionaux, mais cette politique se heurte à certain nombre d'obstacles.

La déconcentration opérée au profit des chefs de services régionaux concerne la préparation et l'exécution du budget, la gestion des moyens et des personnels, la réalisation des objectifs de qualité de service et de recettes ainsi que l'adaptation aux besoins locaux des investissements immobiliers, des modalités de fonctionnement des organisations et de l'exploitation, dans la limite de la marge d'appréciation que leur laisse la Direction générale des Postes.

La nécessité de renforcer les relations sociales au sein des établissements, d'adapter les modalités de l'exploitation aux besoins très divers des usagers, le développement de nouveaux produits postaux et financiers, la mise en œuvre d'une politique commerciale impliquant une forte motivation des agents, cadres et responsables des établissements, ont incité l'administration à élargir de plus en plus cette politique de déconcentration au profit des échelons régionaux, départementaux et surtout locaux.

Les responsables de la poste manifestent la volonté de poursuivre ces actions en dépit des résistances ou d'habitudes héritées du système hiérarchique, très administratif et bureaucratique, qui a longtemps caractérisé l'administration des postes et lui a permis d'ailleurs, dans le passé, d'accomplir sa mission dans de bonnes conditions et d'assurer un service public de qualité.

Mais cette politique trouve ses limites dans un certain nombre de contraintes qui s'opposent à son développement.

L'existence de très nombreux bureaux de poste d'importance très inégale et dirigés par des receveurs de niveau administratif très différent, ne permet pas de faire de tous les établissements un échelon identique de déconcentration des responsabilités.

De ce fait, pour la gestion des personnels et des moyens ainsi que dans les relations avec les usagers importants, l'échelon départemental constitue, pour la poste, le mieux approprié à une large déconcentration avec possibilité d'extension possible à quelques grands établissements.

De plus, le bon fonctionnement du réseau postal et des acheminements impose la nécessité de fixer, au plan national, les structures et les modes opératoires essentiels en limitant la possibilité d'y apporter certains aménagements aux seuls échelons régionaux et départementaux.

Il en est de même de la définition des services offerts au public par les services postaux et financiers qui ne sauraient, sans graves inconvénients, présenter d'importantes disparités selon les régions ou localités.

En outre, il est évident qu'une gestion déconcentrée des personnels et des moyens de fonctionnement impliquerait des possibilités d'initiative en matière d'utilisation et de transfert que ni les contraintes budgétaires notamment en période de rigueur, ni les dispositions générales très contraignantes régissant l'emploi des personnels ne permettent actuellement.

Enfin, il est apparu, notamment au cours des mouvements sociaux qui ont accompagné la réforme des services d'acheminement effectuée fin 1983, que souvent, les agents concernés et les organisations syndicales acceptaient difficilement une certaine diversité des régimes de travail, un changement des organisations et des conditions d'emploi, voire une mobilité au sein même de l'établissement, pourtant inévitables dans un système de gestion déconcentré et qu'ils étaient enclins à rechercher autant que possible la généralisation des mesures prises au niveau local, à globaliser les négociations et à les faire remonter systématiquement au niveau supérieur.

B. — Les actions de modernisation des prestations postales

I. — *La codification postale et le système Cédex*

Le code postal à cinq chiffres a été lancé en 1972 ; en même temps ont été attribués des codes spécifiques Cédex aux gros usagers en vue de séparer le plus possible dans les chaînes d'acheminement les flux du courrier des ménages et du Cédex dont le traitement est totalement différent et de favoriser l'aide du tri mécanique.

2. — *L'indexation et l'automatisation du tri*

Pour faire face à l'augmentation du trafic, maintenir la qualité du service, limiter les coûts et améliorer les conditions de travail du personnel, les postes ont engagé depuis 1971 un programme d'automatisation du traitement des plis mécanisables, comportant lors de l'achèvement prévu pour 1986 :

- 52 centres de tri de première catégorie (CTA1) équipés de matériels performants,
- 32 centres de tri de deuxième catégorie (CTA2) équipés de machines simplifiées et de postes d'indexation automatique.

Malheureusement, l'automatisation n'a pas donné les résultats escomptés, peut-être parce qu'elle n'a pas été suffisamment expérimentée avant d'être généralisée et sans doute aussi parce que ses conséquences n'ont pas été correctement évaluées.

La modernisation du tri et de la distribution s'est en effet accompagnée de contraintes supplémentaires, par exemple l'obligation de déposer le courrier plus tôt, particulièrement mal ressentie par les entreprises ; et surtout, elle a entraîné des conséquences pour le personnel des centres de tri qui a eu, tantôt à juste titre, tantôt par la mise en jeu de réflexes corporatistes, tantôt par des interprétations abusives de la notion de droits acquis, le sentiment d'une dégradation de ses conditions de travail.

Sans doute, l'idée vient-elle à l'esprit de prévoir une participation accrue à l'indexation du courrier qui représente un goulot d'étranglement du trafic dans le tri automatisé : l'indexation de son courrier par chaque client de la poste libérerait les agents du tri de tâches répétitives et ingrates. Mais une telle mesure paraît difficile à généraliser : les

investissements d'indexation ne peuvent s'appliquer qu'à des concentrations minimales de courrier qui ne se trouvent que chez les gros clients de la poste ; la généralisation d'équipements d'indexation à la disposition du public dans les bureaux de poste permettrait en partie de remédier à cet inconvénient mais elle serait sans doute l'objet de critiques car toute contrainte nouvelle imposée à la clientèle donne à celle-ci l'impression que la poste se décharge sur autrui du travail qui lui incombe ; de toute façon, elle ne résoudrait pas le problème des lettres déposées par des particuliers dans des boîtes situées en dehors des bureaux de poste.

3. — *La rationalisation de la distribution*

Cette rationalisation a été entreprise tant dans les villes que dans les campagnes.

a) Dans les villes

La distribution du courrier en zone urbaine a subi les conséquences d'un double phénomène : disparition des concierges et multiplication des grands ensembles immobiliers.

L'Administration a mis en œuvre diverses solutions pour tenter de maintenir une distribution normale du courrier mais elle n'a pu éviter une dégradation de la qualité du service.

C'est ainsi que la normalisation du parc de boîtes aux lettres des usagers a été entreprise à partir de 1979, mais seulement pour les immeubles neufs ; pour alléger la charge de courrier transporté par les facteurs, des relais ont été institués sous forme soit de dépôts-relais installés chez des concierges ou des commerçants bénévoles, soit de coffres-relais disposés sur la voie publique.

En outre, la poste a eu recours à des distributeurs d'immeubles, personnes étrangères à l'Administration pour assurer la répartition du courrier dans les grands ensembles immobiliers.

Mais tout ceci s'est fait au détriment de la sécurité des correspondances sans d'ailleurs que la Poste soit toujours responsable de cet état de choses : en effet si l'Administration peut légitimement être critiquée à propos de certains aspects de son fonctionnement (par exemple pour

les conditions de mise en instance des correspondances), elle ne peut être tenue pour responsable de la disparition ou de l'absence de concierges car il est évident qu'une simple batterie de boîtes aux lettres, fussent-elles normalisées, placée dans un hall d'immeuble n'offre pas la même sécurité qu'un gardien chargé de la réception du courrier et de sa distribution dans les étages.

b) En milieu rural

Rappelons que le dispositif Cidex a pour but de rationaliser la distribution postale en zone rurale par une diminution du nombre des points de distribution entraînant elle-même une diminution des parcours des préposés.

La Poste met ainsi à la disposition de tout usager qui le souhaite une boîte aux lettres, munie d'une serrure, de laquelle il peut retirer à tout moment son courrier. Ces boîtes sont en outre munies d'un dispositif qui permet à l'usager de signaler au préposé qu'il désire son passage à domicile. Il existe actuellement 860 000 boîtes en service et le pourcentage d'usagers raccordés dans les zones équipées est de l'ordre de 92 % (moyenne nationale).

Pourtant le système Cidex est fortement critiqué sinon remis en cause en raison des reproches formulés à son encontre, si bien qu'il n'est plus aujourd'hui installé que dans la mesure où il est bien adapté à l'habitat et au climat, s'il permet d'améliorer la qualité du service offert aux usagers et s'il présente également un intérêt pour l'Administration, après concertation avec les usagers, les élus locaux et le personnel concerné.

c) L'introduction du courrier à deux vitesses : le choix entre régularité et rapidité.

Adaptation nécessaire face à l'évolution de la demande ou conséquence d'une dégradation du service postal, l'introduction du courrier à deux vitesses est sans doute l'une et l'autre à la fois.

Introduite en 1969, la distinction entre courrier urgent et courrier non-urgent partait de l'idée que l'acheminement en J + 1 des correspondances ne présente pas le même intérêt pour tous les clients de la poste ; il s'agissait donc de favoriser le traitement des lettres dites normales ou urgentes en leur accordant des moyens prioritaires (tri de

nuit, utilisation de l'avion, distribution le samedi, etc...), tandis que les lettres non urgentes affranchies à tarif moins élevé ne bénéficiaient pas des mêmes avantages.

Une modification supplémentaire de la structure du courrier fut en outre introduite en 1983, dans le cadre du Plan Daucet, comportant l'accroissement de l'écart tarifaire entre les lettres et les PNU et le classement du courrier administratif en courrier non urgent.

Si de l'avis de nombreux responsables de la poste, le courrier à deux vitesses doit être conservé en raison de la possibilité de régulation des flux qu'il comporte, il apparaît cependant, compte tenu des auditions auxquelles votre commission a procédé, que ce système est mal admis par le public et que les critiques qu'il engendre sont pour une bonne part dans la dégradation de l'image de marque de la poste.

Cette distinction entre courrier urgent — courrier non urgent reste en effet aléatoire, les vitesses de courrier se confondent et c'est bien souvent la surprise totale quant au résultat ; l'Administration est parfois même soupçonnée de retarder systématiquement le courrier non urgent sans pour autant améliorer le courrier urgent ; comment d'ailleurs pourrait-il en être autrement lorsqu'on constate, à Paris par exemple, que dans les boîtes aux lettres la distinction est établie entre Paris et province et non entre courrier urgent et courrier non urgent.

d) Le développement des nouveaux produits en matière de transport de messages et de marchandises.

- **Postadex national**

Le service Postadex est un contrat par lequel l'Administration s'engage vis à vis de l'expéditeur à respecter des délais d'acheminement précis sur une liaison déterminée. Il porte essentiellement sur le transport d'objets urgents tels que les chèques et les supports informatiques, le secteur bancaire étant le principal utilisateur du service.

En 1984, le nombre de contrats a augmenté de 5 % pour atteindre 1 340 contrats. Pour 1985, l'Administration escompte une croissance en volume de 8 à 10 %.

- **Postadex international**

Service spécial de courrier accéléré, Postadex International a pour but de garantir un acheminement fiable et rapide à destination de

l'étranger, dans un délai donné, des documents et marchandises jusqu'au poids de 20 kg par paquet.

Le nombre de pays desservis par Postadex International a augmenté de façon importante (43 pays actuellement).

Ce service a présenté en 1984 un fort déséquilibre entre importations et exportations : 3 fois plus d'importations que d'exportations. De plus, il est soumis à une concurrence agressive de la part des sociétés privées (DHL, XP Express, Gelco Courrier, World Courrier, TNT, Jet Service Courrier...).

Cependant le trafic est en augmentation de 15 % par rapport à l'année précédente. Postadex International exporte annuellement 150 tonnes d'objets de correspondance, ce qui représente une part de marché des objets de correspondance urgents d'environ 15 %.

Postadex International est un service rentable. En 1983, le taux de couverture des charges par les recettes s'est établi à 118,6 % permettant de dégager un solde bénéficiaire de 1,2 million de francs. Des résultats du même ordre étaient attendus pour l'année 1984.

En 1985, plus de 50 pays seront desservis par Postadex International.

La Direction générale des postes entend mettre en œuvre une politique énergique de développement de ce produit, l'objectif étant de capter une part de marché de 30 % environ dans un délai de 2 à 3 ans.

• **Postclair**

Mis en place en octobre 1982, Postclair, service de courrier électronique de la Poste, utilise le principe de la télécopie ou transmission fac simile (photocopie à distance). Il permet d'acheminer tous messages écrits ou documents graphiques.

Ce service expérimental est actuellement étendu à plus de 500 points de dépôt (bureaux de poste, agences commerciales des télécommunications, téléboutiques). La distribution quasi immédiate est assurée dans 300 villes.

De nombreuses entreprises privées s'intéressent à la télécopie publique : sociétés de coursiers de faible envergure mais aussi entreprises importantes telles que DHL, Federal Express ; certaines de ces

sociétés internationales réalisent actuellement d'importants investissements, indice de l'expansion rapide de ce marché.

La poste, dont l'implantation et les tarifs sont très favorables, a la volonté de s'y implanter.

Une nouvelle phase d'extension du service expérimental Postclair est prévue (200 télécopieurs supplémentaires).

Parallèlement, en raison de l'accroissement du trafic à destination de l'étranger, il est envisagé de créer un deuxième centre international dans l'agglomération lyonnaise. Ce site aurait pour rôle de soulager le centre de Paris du trafic à destination du sud de la France et de le suppléer en cas d'incidents.

Le centre de Paris va d'autre part être modernisé. Un équipement de mémorisation retransmission automatique doit en effet remplacer le système actuel.

- **Postexpress**

Postexpress est un service de transport accéléré d'objets de correspondance à l'intérieur d'une circonscription postale déterminée (commune, agglomération...). Il a pour but de garantir, du lundi au vendredi, une distribution dans la demi-journée suivante, des lettres et paquets ordinaires déposés à la poste.

Le service Postexpress a été lancé en région parisienne à partir de mars 1984. La zone desservie comprend Paris, les Hauts de Seine, la Seine Saint Denis et le Val de Marne, ainsi que les localités importantes de Seine et Marne, des Yvelines, de l'Essonne et du Val d'Oise.

En province, le service est offert depuis très peu de temps dans quelques villes importantes.

En 1985, l'extension géographique sera poursuivie dans quelques localités de la région parisienne. De nouvelles adaptations qualitatives seront apportées au service, de façon à améliorer l'image de marque de ce produit auprès du public.

Ces nouvelles formules de courrier accéléré sont malheureusement mal connues des usagers et il semble que l'Administration n'ait pas accompli un effort suffisant d'information ; en outre les dénominations choisies pour ces nouveaux services sont peu « parlantes » et

l'expéditeur d'un pli urgent ne discerne pas a priori laquelle de ces possibilités convient à son cas.

• **L'organisation de la polyvalence des bureaux de poste en zone rurale.**

En application du décret n° 79-889 du 16 octobre 1979 — relatif à l'organisation administrative en milieu rural et à la création de services postaux polyvalents — les décisions sont prises par le commissaire de la république après consultation du comité départemental des services au public en milieu rural au sein duquel siègent les chefs de service départementaux et des élus.

Les relations entre l'Administration des PTT et les services et organismes compétents doivent être définies par convention afin que soient notamment précisées l'étendue des prestations assurées et les modalités de rémunération des services rendus par la Poste.

Les opérations suivantes ont d'ores et déjà fait l'objet de conventions :

- affichage des offres d'emploi (ANPE),
- vente de timbres fiscaux, papiers timbrés et vignettes automobiles (Ministère du Budget, Direction générale des Impôts),
- vérification et envoi des demandes d'exonération de la taxe TV (Ministère du Budget, Direction de la Comptabilité Publique),
- vente de billets SNCF,
- vérification et envoi des demandes de cartes d'identité, cartes grises et passeports (Ministère de l'Intérieur),
- encaissement de taxes parafiscales pour le compte du comité national interprofessionnel de la pomme de terre.

Actuellement 3 500 bureaux de poste environ participent à une ou plusieurs opérations de polyvalence parmi celles qui sont possibles.

• **L'informatisation des bureaux de poste et l'avenir du courrier traditionnel**

L'apparition de nouvelles techniques de communication a fait craindre un moment que les activités traditionnelles de la poste ne soient condamnées à plus ou moins brève échéance. Avec quelques

années de recul, une telle crainte n'apparaît pas fondée mais il n'en demeure pas moins vrai que ces nouvelles techniques ont contraint la poste à diverses adaptations qui devront être poursuivies et amplifiées dans les années à venir.

Il semble tout d'abord que le développement du courrier électronique n'ait qu'un impact limité sur les flux de courrier et l'évolution de ces dernières années infirme les prévisions qui avaient pu être faites en 1978 notamment. En outre, les expériences réalisées dans des pays étrangers (Suède, États-Unis, Grande-Bretagne) n'ont pas fait apparaître à ce jour de transferts significatifs. De plus, le marché global de la communication étant en forte croissance, une part de celle-ci sera absorbée par le courrier électronique qui répondra plus en fait à de nouveaux besoins qu'il ne se substituera au courrier traditionnel.

Mais surtout les menaces sur l'avenir du courrier traditionnel sont largement contrebalancées par des observations optimistes quant à la pérennité de ce dernier :

- progression légère du courrier des particuliers,
- croissance régulière du courrier des administrations,
- maintien du trafic de la presse
- croissance du trafic de la VPC et des plis de prospection commerciale.

La stratégie de développement élaborée par la Direction générale des Postes pour la décennie 1985-1995 se fonde, au total, sur une intégration des nouveaux modes de communication, en parallèle des modes de correspondance classiques et en réponse aux besoins du marché, et sur la recherche de nouveaux créneaux de développement, susceptibles de compenser d'éventuels fléchissements du trafic futur, tels que développement des imprimés sans adresse, perspective de nouvelles clientèles de publipostages, mise en place d'un système cohérent de services accélérés, transport de fonds et de valeurs, traitement de plis optiques.

*
* *
*

Ce rappel des innovations déjà mises en œuvre par les responsables de la poste démontre la volonté de modernisation de ces derniers, non seulement sur le créneau concurrentiel des produits nouveaux mais également dans le domaine des tâches traditionnelles et généralement moins voyantes de l'acheminement et de la distribution.

C'est pourquoi il serait erroné et injuste de prétendre expliquer la crise du service postal par l'inertie, l'incompétence ou l'immobilisme de ses dirigeants auxquels la commission tient, bien au contraire, à rendre hommage pour leur sens du service public et de leur souci d'aller de l'avant comme elle l'a constaté lors de ses auditions.

Il convient donc de chercher ailleurs l'origine de la crise actuelle.

II. — DEUX FACTEURS RENDENT COMPTE DU MALAISE DE LA POSTE

L'insuffisance des progrès de productivité de la poste, la perception par les usagers d'une dégradation du service et l'ampleur des mouvements sociaux qui affectent plus la poste que la plupart des services publics sont révélatrices d'une crise de l'institution.

Cette crise trouve sa source dans deux facteurs : la situation et les pratiques de certains personnels et la multiplication des tutelles qui vident de leur contenu l'autonomie dont est censé bénéficier ce service.

A. — La situation et les pratiques de certains personnels

Le ministère des PTT emploie en 1985 444 010 titulaires, 3 158 contractuels et un nombre non déterminé de personnels supplétifs dont le volume dépend d'un quota d'heures d'auxiliarat qui figure chaque année dans les documents annexés à la loi de finances. Exclusion faite des services financiers, les effectifs budgétaires des personnels qui se consacrent au tri, à l'acheminement et à la distribution du courrier s'élevaient à 194 450 en 1984.

Il n'est pas inutile de rappeler que la grande majorité de ces postiers est active et dévouée et que leur image — quoique légèrement altérée au regard du passé — est positive dans le public.

Votre commission souhaite également souligner qu'elle a apprécié la compétence et l'efficacité tant des directeurs nationaux des services postaux que des directeurs régionaux et départementaux et des responsables de centres de tri que ses délégations ont rencontrés à l'occasion de trois visites de centres de tri qu'elle a effectuées.

Dans les faits, la dégradation du climat social et les troubles de fonctionnement récurrents de la poste s'expliquent très largement par la situation, le statut et les pratiques des personnels des centres de tri. Cet état de chose a encore été aggravé par les tentations offertes à ces personnels par la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982, dite loi Le Pors.

1. — *Une position stratégique*

Le processus de traitement du courrier comprend un ensemble d'opérations de collecte, de tri, d'acheminement et de distribution. Au sein de cette chaîne, les centres de tri occupent une place essentielle puisque le courrier y est rassemblé, trié et ventilé entre les différents bureaux de poste qui procéderont à la distribution.

Chaque jour environ 40 millions d'objets transitent dans les 108 centres de tri français. La majeure partie de leur traitement s'effectue la nuit.

Dès lors, un mauvais fonctionnement nocturne, même partiel, d'un centre de tri désorganise la distribution du courrier dans tout un département. Mais contrairement aux grèves enregistrées dans d'autres services publics, comme les transports par exemple, chaque arrêt de travail dans les centres de tri a une ombre portée : les sacs de courrier s'amoncellent, les retards doivent être rattrapés et la distribution est désorganisée pour une période qui peut être longue.

Le rapport de force entre la hiérarchie et la base est biaisé puisque cette dernière peut, à tout moment, avancer la menace d'une grève qui comportera des conséquences durables pour l'exécution du service.

A l'occasion des visites qu'elle a accomplies dans trois centres de tri, votre commission a pu constater que les personnels des centres de tri usaient, sans mesure, de la position que leur confère leur fonction. C'est ainsi qu'ils ont pu obtenir des avantages excessifs et s'adonner à des pratiques heureusement rares dans notre fonction publique.

2. — *Des avantages et des pratiques exorbitants du droit commun*

Les personnels des centres de tri font un travail pénible. Ceux des agents qui travaillent en brigade de nuit ou de demi-nuit, subissent de plus les contraintes qui s'attachent à ce décalage horaire. Ces sujétions doivent être compensées.

Dans ces conditions, il n'a pas semblé déraisonnable à votre commission que ces personnels bénéficient du régime du service actif qui leur permet de prendre leur retraite à 55 ans ; de même le principe de l'aménagement de leurs horaires de travail sinon l'ampleur de son application, ne lui semble pas contestable.

En revanche, votre commission a le devoir de dénoncer les avantages indus et les pratiques discutables qui caractérisent le statut réel de ces personnels.

a) des horaires de travail très larges

La durée hebdomadaire légale de travail des personnels du tri et de l'acheminement est de :

- 37 heures en service de jour,
- 33 heures 45 en service de demi-nuit,
- et 32 heures en service de nuit.

En premier lieu, votre commission estime que ces horaires légaux ont été établis de façon très libérale. Aux États-Unis, par exemple, la durée hebdomadaire de travail dans les centres de tri est de 40 heures de jour comme de nuit. Accorder une diminution de près de 17,5 % de la durée en travail au personnel de nuit est quelque peu excessif. Mais les horaires officiels — déjà réduits — ne correspondent en rien à la durée effective de travail de ces personnels.

Le rapport Chevallier l'établissait déjà : « les horaires réels restent en deçà des objectifs ; compte tenu de dérives diverses, la durée effective du travail dans les centres de tri s'établit autour des moyennes suivantes : 25 heures en service de nuit, 27 heures 30 en service de demi-nuit et 32 heures en service de jour — avec des écarts en plus ou en moins variables suivant les centres (...). » (1)

(1) L'avenir de la poste — Rapport de mission au Ministre des Postes et télécommunications et de la télédiffusion « La Documentation française » p. 20.

Votre commission a voulu calculer plus précisément ces « dérives ».

En principe, les agents du tri nocturne sont astreints à trois nuits de tri, de 20 H à 6 H du matin.

Mais de cet horaire doivent être décomptés :

- un retard de 10 minutes dans la reprise du travail à l'occasion du changement de brigades,
- une pause officielle d'une heure (1)
- deux pauses tolérées d'un quart d'heure chacune (1)
- et des anticipations de départ car les agents ont généralement achevé le tri du courrier de nuit vers 5 H et ne traitent pas le courrier de jour.

Soit au total 2 heures 40 à ôter d'une journée de travail de dix heures, ce qui donne 7 H 20 par nuit et 22 heures de travail par semaine.

Dans ces conditions, on comprend mieux l'émoi du personnel lorsque, à la suite du « plan Daucet », ont été supprimées les brigades de la nuit du samedi au dimanche qui valaient octroi pour les intéressés d'un repos compensateur de quatre heures sur la semaine et donc diminuaient d'autant la durée hebdomadaire réelle du travail qui devait s'établir autour de 18 heures par semaine.

Les personnels des centres de tri ont bénéficié de l'essentiel des progrès de productivité tirés de l'automatisation en réduisant leur durée hebdomadaire de travail. Ceci explique que l'automatisation a paradoxalement coïncidé avec des recrutements d'effectifs dans une proportion bien supérieure à celle qu'aurait justifié le seul accroissement du trafic et la médiocrité des résultats de l'acheminement.

b) Les doubles emplois

La faible durée hebdomadaire du travail a une conséquence : comme le note le rapport Chevallier (2) « la grande majorité des trieurs

(1) Aux États-Unis les agents du tri n'ont droit qu'à deux pauses de 12 minutes par vacation de 10 heures...

(2) op. cit., p. 21.

de nuit ont un deuxième travail (notamment dans les entreprises de routage). » Le rapport de l'Inspecteur général Cumin, transmis en avril 1984 au Ministre des PTT, permet d'appréhender de façon plus précise ce phénomène.

« Le personnel de tri des entreprises de routage est constitué pour une très grande partie, d'agents des PTT qui travaillent en cumul d'emplois. La mission l'a constaté sur place : au Centre Cardinet (France-Messager) : une centaine d'agents ; au Centre du Plessis Robinson de Didot-Bottin : une cinquantaine ; au Centre de Montigny le Bretonneux de SRD : 94 agents, etc... Les entreprises apprécient ces agents qui connaissent bien le travail qu'on leur demande et soulignent que c'est aussi une certitude pour les PTT d'avoir, en aval, des dépôts d'envois correctement présentés et acheminés.

Mais ce cumul d'emplois constitue une infraction à la Législation du travail. De plus, le fréquent paiement « au noir » des salaires évite le versement des impôts et cotisations et la Cour de Cassation a confirmé, le 26 mai 1983, un arrêt condamnant SRD à régler ses cotisations de sécurité sociale qu'elle ne payait pas jusqu'ici.

L'Inspection du travail des Hauts de Seine (section 1, à Montrouge) a déposé, le 11 avril 1983, un rapport dénonçant le travail en cumul d'agents des PTT dans plusieurs entreprises de routage de sa circonscription soulignant notamment :

- l'illégalité du cumul,
- le non-respect des horaires de travail, des repos et congés,
- la non-représentation du personnel, sa non-protection en cas d'accident,
- la responsabilité de l'Administration des PTT qui n'ignore pas cette situation et permet le recrutement de « californiens » par les agents de cellules de contrôle et leur emploi, en cumul, dans une entreprise privée.

On peut estimer à plus d'un millier le nombre d'agents des PTT travaillant dans ces conditions dans les entreprises de routage de la région parisienne (l'Inspection du travail de Montrouge en dénombre 350 dans sa seule circonscription).

Cette situation ne peut se prolonger. Certes, il semble que les entreprises et les « californiens » y trouvent leur compte, mais elle nuit au bon renom de l'Administration car :

- elle est illégale et l'Administration semble la favoriser ;

— ses agents s'épuisent en « californies » (certains y font jusqu'à 200 heures par mois), ne conservant plus tous leurs efforts pour leur travail principal ;

— la situation des agents des sections de contrôle reste ambiguë vis à vis de leurs collègues dont ils ont favorisé le recrutement et qu'ils ont la charge de contrôler.

Cependant un renversement brutal de la situation serait néfaste et il semble que l'établissement, en accord avec les entreprises concernées, d'un calendrier de retour progressif à la légalité semble raisonnable. »

Votre commission souhaiterait savoir si ce retour à la légalité est acquis, plus d'un an après la remise de ce rapport.

Indépendamment du fait que cette double activité s'exerce en méconnaissance des lois strictes qui régissent le cumul d'emplois dans la fonction publique, elle n'est pas sans effet sur la production des agents.

En principe, sur la base d'une cadence normale de 2 000 lettres à l'heure (ramenée à 1 500 en calculant largement le taux d'inoccupation des agents), les agents devraient pouvoir trier 15 000 lettres dans la nuit. Compte tenu des dérives diverses l'administration estime que la norme devrait être de 11 000 lettres (ce qui correspond à 7 heures et demie de travail réelles au cours d'une vacation de 10 heures). Or, dans un des centres de tri visités par votre commission le volume des lettres triées s'établit, pour beaucoup des personnels concernés, entre 7 000 et 8 000 (ce qui correspond à une durée réelle de travail située entre 4 H 40 et 5 H 20 sur une vacation de 10 heures) (1)

Cette préférence de certains agents pour la fonction publique à l'italienne a également pour résultat d'augmenter l'absentéisme.

(1) Votre rapporteur relève toutefois qu'il existe une controverse entre les syndicats et l'administration sur le décompte de ces lettres

c) Un absentéisme préoccupant

Le ministère a fourni à votre commission ses statistiques les plus récentes sur l'absentéisme, hors congés annuels, des personnels du tri et de l'acheminement :

	1980	1981	1982	1983
Congés ordinaires de maladie	12,81	13	13,16	14,62
Congés de longue maladie et de longue durée	4,51	4,77	4,38	4,54
Total des congés maladie	17,32	17,77	17,54	19,16
Accidents de service	1,25	1,18	1,16	1,20
Congés sans traitement	3,08	3,83	3,81	4,21
Autres absences	6,16	5,48	4,72	8
Total	27,81	28,26	27,23	32,57

Ces données font apparaître que sur les quatre exercices de 1980 à 1983 :

1°) le nombre de jours d'absence physique des agents a progressé de près de 5.

2°) et que ce nombre de jours d'absence physique atteint un niveau considérable puisqu'hors congés annuels il dépasse un mois — dont près de trois semaines pour les seuls congés maladie.

En outre ce phénomène, conjugué avec la faible durée de travail réel de ces agents, a une incidence sur leurs possibilités d'emploi par l'administration.

Compte tenu des congés annuels et des congés maladie, et d'un congé compensateur de quatre jours accordé en supplément depuis le début des années cinquante, un employé d'un centre de tri travaille environ 119 nuits par an, à 7 H 20 de travail effectif. Cet employé est donc disponible pour son service 875 heures par an, le même employé américain, compte tenu de ces mêmes absences est disponible plus de 1 700 heures par an, soit deux fois plus.

Ces chiffres expliquent à eux seuls les recrutements importants d'effectifs depuis 10 ans.

d) Les pressions sur l'encadrement

Les rapports hiérarchiques qui existent traditionnellement dans les administrations sont altérés dans l'exécution du tri et de l'acheminement du courrier.

Du responsable politique, le Ministre, aux directeurs centraux, de ceux-ci aux directeurs régionaux et départementaux, la priorité est donnée à la distribution régulière du courrier, ce qui implique d'éviter les mouvements sociaux dans les centres de tri. Cette obligation quotidienne de « mise au pair » se répercute naturellement aux échelons d'encadrement immédiat du personnel.

A la base, la mission de l'encadrement est de veiller à la bonne exécution du tri et de l'acheminement, tout en faisant en sorte que ce contrôle hiérarchique — normal et légal — ne suscite pas de réactions excessives d'un personnel prompt à se mettre en grève.

Or, votre commission, au cours tant des auditions auxquelles elle a procédé que des missions qu'elle a menées sur pièces et sur place, a constaté que le personnel d'encadrement immédiat était en proie à un profond découragement.

Il subit les pressions continuelles de la base sans toujours être soutenu par une hiérarchie très sensible aux menaces d'arrêt de travail.

Ces pressions quotidiennes sont diverses. Les menaces verbales sont répandues ; la détérioration des biens — notamment des véhicules des personnels d'encadrement — est plus rare, mais dans chacune de ses visites de centres de tri, votre commission en a eu l'écho.

Les décisions prises en matière de gestion d'effectifs sont souvent remises en cause qu'il s'agisse de l'organisation des congés des personnels ou de l'exécution quotidienne du service.

Sur ce dernier point, votre commission a noté que les personnels des centres de tri qu'elle a visités se refusaient à faire preuve de l'esprit de coopération nécessaire à la bonne organisation d'une activité qui comporte des aléas puisque l'on ne peut pas prévoir chaque jour avec précision le volume et la nature du courrier soumis à traitement. A titre d'illustration, à chaque visite, il a été rapporté à votre commission que le déplacement, fût-ce pour une heure, d'un employé sous-utilisé vers un chantier surchargé, entraînait immédiatement une menace de débrayage des personnels concernés.

Votre commission estime que l'absence de pouvoirs réels des échelons moyens d'encadrement du tri et de l'acheminement et le découragement de ces personnels posent un problème grave.

3. — Un recours marqué à des arrêts de travail dont la multiplication a été encouragée par la loi du 19 octobre 1982.

Les perturbations répétées dans la distribution du courrier qui ont suivi les grèves de l'automne 1983 ont abouti à la création de votre commission de contrôle. Mais celle-ci n'a pas souhaité se limiter à l'analyse de ces seuls mouvements sociaux et a entrepris d'étudier les arrêts de travail dans la poste depuis 10 ans. Cette analyse révèle un recours fréquent à la grève et un développement des arrêts de travail qui semble avoir été encouragé par la loi du 19 octobre 1982.

a) Des arrêts de travail fréquents.

Depuis 1975, le bilan des grèves générales dans les services postaux s'établit comme suit :

Années	Nombre de grèves		Nombre d'heures, de demi-journées et de journées perdues correspondantes					
	Avec préavis	Sans préavis	Grèves avec préavis			Grèves sans préavis		
			Heures	Demi-journées	Journées	Heures	Demi-journées	Journées
1975	211	13			121 798			5 102
1976	258	19			366 149			3 349
1977	349	16			455 182			2 096
1978	548	58			291 383			9 274
1979	887	60			311 088			13 854
1980	683	50			385 139			20 236
1981	610	67			77 637			6 206
1982	602	634			59 757			43 847
1983	643	1 184	46 231	13 109	47 813	163 280	32 138	54 402
1984	772	309	66 702	14 215	246 192	28 431	3 470	11 919
Total			112 933	27 324	2 382 138	191 711	35 608	170 245

Total général des journées perdues : 2 552 383.

Ces données démontrent qu'au-delà des grèves nationales de la fonction publique, il existe des turbulences particulières à la poste puisque sans même prendre en compte l'automne 1983, les journées perdues de 1975 à 1982 dans les PTT sont pour le tiers d'entre elles imputables à des conflits propres à cette administration.

Mais une des autres caractéristiques des mouvements sociaux dans les PTT réside dans le fait que les conflits locaux sont importants, ce qui explique que le nombre total de journées de travail perdues dans les

PTT soit supérieur au total des journées perdues du seul fait des grèves nationales, 2 552 383 dans un cas, 1 714 031 dans l'autre :

Années	Nombre de grèves générales		Nombre d'heures, de demi-journées et de journées perdues correspondantes					
			Grèves spécifiquement PTT			Grèves niveau Fonction Publique		
	PTT	Fonction Publique	Heures	Demi-journées	Journées	Heures	Demi-journées	Journées
1975	2	2			10 350			14 407
1976	3	3			105 429			234 228
1977	1	4			42 578			373 790
1978	3	—			145 452			—
1979	2	1			154 593			55 056
1980	1	7			53 002			207 805
1981	—	1			—			37 575
1982	1	2			21 246			15 135
1983	—	2	—	—	(1)	3 041	493	13 550
1984	—	5	—	—	(1)	25 425	8 577	227 735
Total					534 750	28 466	9 070	1 179 281

(1) Les grèves des centres de tri de 1983 et 1984 à la Poste n'ont pas été des grèves générales (cf. tableau suivant).

Total général des journées perdues: 1 714 031.

Les statistiques complémentaires fournies par la poste permettent de formuler deux autres types d'observation :

1°) au sein des trois types d'activités (tri et acheminement, bureaux mixtes et services financiers) les journées de travail perdues l'ont été pour le principal dans le tri et l'acheminement :

2°) on constate des variations importantes de l'ampleur des grèves suivant les régions. Sur ce point, la situation a varié année après année. Si Paris et Marseille, et, dans une moindre mesure Lyon, demeurent des régions où le climat social des centres de tri apparaît dégradé de façon presque constante, Lille, Caen, Besançon, Amiens, Dijon ou Toulouse ont été sujets à des arrêts de travail importants mais à des périodes différentes — si l'on excepte bien entendu la crise de l'automne 1983 —.

Enfin, votre commission ne peut que souligner ce pourcentage non négligeable des grèves effectuées de 1981 à 1983 sans respect du préavis prévu par la loi n° 63-777 du 31 juillet 1963.

Le nombre de grèves sans préavis à la poste, après avoir décuplé de 1981 à 1982, a presque doublé en 1983 pour atteindre le chiffre record de 1184, avant de chuter de près des trois quarts en 1984.

Le caractère inopiné de ces grèves pénalise les usagers et notamment les entreprises qui, alors, ne peuvent pas différer l'envoi de leur correspondance. Votre commission a donc demandé au ministère des PTT si les sanctions prévues par l'article 5 de la loi n° 63-777 du 31 juillet 1963 étaient appliquées.

Elle a obtenu la réponse suivante :

« Toute participation à un mouvement sans préavis ou revêtant le caractère de grève tournante doit entraîner, aux termes de l'article 5 de la loi n° 63-777 du 31 juillet 1963, l'application des sanctions disciplinaires prévues par les statuts.

« Jusqu'en juin 1981, l'administration a régularisé ces absences irrégulières par la suspension des droits à traitement, avancement et pension pour la totalité de la période de cessation du travail.

« Cette pratique devait être censurée — pour manque de bases légales — par le Conseil d'État dans un arrêt de 19 juin 1981.

« Depuis cette date, la mise en absence irrégulière et les conséquences qui en découlent ne sont donc plus effectuées pour faits de grève illicite. La régularisation de la situation des agents n'observant pas les prescriptions légales exige aujourd'hui la mise en œuvre du dispositif disciplinaire prévu par l'article 5 de la loi de 1963 susvisée.

« Ces dispositions ont été rappelées par M. le Directeur du Cabinet dans une note du 11 juillet 1983 et confirmées par M. le Ministre dans son discours du 17 avril 1984 aux chefs de service régionaux et départementaux des postes.

« Dans la pratique, les agents qui participent à un arrêt de travail illicite pour quelque cause que ce soit (défaut de préavis ou grève tournante) font l'objet dans un premier temps d'une mise en garde ou de très sévères observations assorties d'un rappel de la réglementation en vigueur. En cas de récidive, des poursuites disciplinaires sont engagées à leur encontre. C'est ainsi qu'un certain nombre d'avertissements ont déjà dû être infligés pour inobservation délibérée des règles sur la grève dans les services publics. »

Votre commission estime qu'une application plus stricte des sanctions prévues par la loi serait de nature à limiter à l'avenir ces mouvements : des poursuites disciplinaires devraient être engagées dès la première violation de la loi de 1963, l'admonestation qui en tient lieu ne paraît pas assez efficace.

b) Une multiplication des grèves encouragée par la loi du 19 octobre 1982

La loi n° 82-889 du 19 octobre 1982 relative aux retenues pour absence de service fait par les personnels de l'État, des collectivités locales et des services publics a aménagé les règles de retenue sur les traitements des personnels en cas de grève.

Avant l'application de ce texte, la loi n° 77-826 du 29 juillet 1977 avait défini l'absence de service fait et précisé l'ampleur des retenues à effectuer sur le traitement des fonctionnaires et agents intéressés.

Cette retenue était fixée à un trentième indivisible du traitement des agents, ce qui signifiait qu'une seule heure de grève impliquait une perte d'une journée de salaire.

L'article 2 de la loi du 19 octobre 1982 a supprimé cette règle en proportionnant les retenues opérées par l'administration à la durée de la grève. Depuis l'entrée en vigueur de ce texte une heure de grève n'emporte plus que la perte d'une heure de traitement.

Lors de la préparation de ce texte le ministère des PTT avait fait part de ses réserves. Le Sénat également.

Dans son rapport présenté au nom de votre commission des lois, notre collègue Paul Girod avait excellemment mis en garde le Gouvernement contre les risques d'une législation insuffisamment rigoureuse :

« (...), l'affinement du barème pour les grèves d'une heure ne doit pas constituer une incitation à la multiplication des grèves de courte durée. En effet, dans la journée de fonctionnement d'un service public, toutes les heures n'ont pas la même importance. C'est ainsi qu'une grève d'une heure dans un atelier d'informatique peut désorganiser le service public pour toute une journée. De même un arrêt de travail d'une heure, dans un centre de tri postal au moment du chargement des véhicules qui transportent le courrier, peut paralyser le service public des postes pour une journée. La répétition quotidienne, tout au long d'une semaine, d'arrêts de travail de courte durée mais intervenant à des « heures stratégiques », pourrait paralyser les services publics. »

Cet avertissement prémonitoire n'a hélas pas été entendu.

A la demande de votre rapporteur, le ministère des postes a présenté un bilan chiffré des arrêts de travail de l'automne 1983 :

Période du 5 septembre au 13 novembre 1983	Nombre maximum de centres touchés	Ventilation des pertes selon la durée		
		Heures	Demi- journées	Journées
Paris	19	30 070	14 117	19 516
Province	51	44 883	9 522	14 104
Total	70 (*)	74 953	23 639	33 620

(*) Sur un ensemble de 108 centres.

La série de grèves observées en automne 1983 dans les centres de tri a bien été déclenchée en réaction au plan de réorganisation des services postaux (« Plan Daucet »), dont la mise en œuvre devait intervenir à compter du 1^{er} octobre.

La physionomie générale de ce mouvement de protestation — qui s'est généralisée au fil des jours à l'ensemble de Paris et de sa banlieue ainsi qu'à la moitié environ des établissements de province — a été la suivante :

— Pour la plupart des cas, il s'est agi de mouvements illégaux, soit que les syndicats aient décidé d'appeler à la grève en se dispensant de la formalité légale du préavis, soit que les préavis déposés n'aient pas respecté la réglementation applicable en la matière (en ce qui concerne, FO avait lancé en toute légalité un mot d'ordre de grève illimitée à compter du 22 septembre pour l'ensemble du personnel de la direction des services ambulants) ;

— Une grande diversité dans la durée des arrêts de travail. Ceux-ci, consistant aussi bien en des débrayages d'une heure — cas de figure le plus répandu — qu'en des arrêts couvrant tout ou partie de la journée ou de la nuit, ont provoqué une situation « confuse et contrastée », avec parfois occupation de locaux et entraves à la circulation des véhicules et au chargement des wagons-poste ;

— Un caractère de grève tournante dans la presque totalité des mouvements et des arrêts de travail durant les plages horaires de départ et d'arrivée du courrier, ce qui n'a fait qu'accroître la perturbation observée dans l'écoulement du trafic ;

— Une charge importante en journées, demi-journées et heures de grève puisqu'elle correspond respectivement à 39 %, 53 % et 36 % des pertes enregistrées pour toute l'année du fait de conflits localisés ;

— Bien que plusieurs établissements de province aient dû faire face à des conflits d'envergure, ce sont quand même les centres de tri de la région parisienne qui ont connu les actions les plus dures. En témoigne notamment le fait qu'ils ont eu à supporter plus de la moitié des journées et demi-journées perdues dans le cadre de ce mouvement sectoriel.

Mais ce mouvement ne s'est pas arrêté spontanément au mois de novembre 1983.

La liste des centres qui ont enregistré des perturbations sporadiques du travail au premier semestre 1984 est impressionnante :

- Reims : débrayages en janvier ;
- Rognac : 15 février au 24 février : 100 000 colis et plus de 110 wagons en souffrance à la date du 24 février ;
- Amiens : occupation des locaux en février ; grève début avril ;
- Nantes : début février au 7 mars : 400 000 plis en instance à la date du 7 mars ;
- Lardenne : février : 1 000 000 de lettres en souffrance à la date du 7 mars ;
- Montrochet : tri affecté depuis le mois de novembre : 300 000 plis en souffrance à la date du 16 mars 1984 ;
- Nice Saint-Barthélémy : 13 mars au 23 mars 1984 : entre 80 000 et 100 000 objets en souffrance ;
- Rouen : mouvements sporadiques en mars et en avril ;
- Caen Gare : un mois de conflit dont 15 jours de grève totale du 23 mars au 20 avril 1984 ;
- Brest : grèves perlées en avril ;
- Marseille Gare : grève au mois d'avril ;
- Angers : grève pendant le mois de mars ;
- Poitiers : grèves au mois d'avril 1984.

Dans le cas de Marseille, votre commission a pu constater que les troubles dans la distribution du courrier se sont poursuivis jusqu'au premier trimestre de cette année.

Les agents des centres de tri, inquiets des menaces que l'automatisation faisait peser sur la durée hebdomadaire du travail, ont trouvé

une occasion de faire pression sur leur administration en recourant, sans trop de risques financiers, à des grèves de courte durée mais provoquées à des moments qui ont perturbé le bon fonctionnement du service. La répétition de ces arrêts sur plusieurs mois a abouti à la paralysie du trafic.

Dans ces conditions, votre commission ne peut que s'interroger sur l'opportunité du maintien en vigueur des dispositions dangereuses de la loi du 19 octobre 1982, d'autant que ce texte a également supprimé le principe des retenues sur traitement en cas de grève perlée — forme d'action à laquelle les employés des centres de tri ne répugnent pas.

B. — L'insuffisante autonomie de gestion de la Poste

C'est la loi du 30 juin 1923 qui a créé le budget annexe des P.T.T. en vue d'accorder une certaine autonomie financière à une administration dont l'activité présente un caractère spécifique incontestable. La création du budget annexe des P.T.T. a été complétée par la création d'un service autonome de comptables des P.T.T.

Critiqué dès l'origine par ceux qui auraient souhaité une plus grande autonomie de la poste, le recours au budget annexe n'a, en réalité, jamais produit les effets escomptés pour deux raisons au moins, la première étant le caractère fictif de la prétendue séparation entre le budget général et le budget annexe, la seconde découlant des différentes tutelles ministérielles qui n'ont jamais cessé de s'appliquer aux P.T.T.

1° Conçu comme un compromis destiné à surmonter l'opposition entre le caractère administratif du statut de P.T.T. et la nature de leur activité, le recours à la notion de budget annexe n'a jamais été autre chose qu'une fiction censée apporter une solution à la gestion directe par l'administration d'un service public économique et commercial.

Le budget annexe est en effet un simple artifice comptable permettant de faire figurer des recettes et des dépenses en dehors du budget général et de mieux les individualiser mais ce n'est nullement un budget autonome et cette absence d'autonomie se marque en particulier par le fait que les P.T.T. ne constituent pas une personne morale distincte de l'État et par l'application de règles identiques à celles du budget de l'État.

Cette situation a pu être acceptable, il y a cinquante ou soixante ans, à une époque où les P.T.T. en raison du caractère quasi absolu de leur monopole se caractérisaient davantage comme un service public que comme une entreprise industrielle ou commerciale ; la situation inverse prévaut aujourd'hui.

De ce fait, le statut de 1923 devient de plus en plus inadéquat surtout si l'on songe aux prélèvements qu'en raison de l'absence de cloisons étanches entre le budget général et le budget annexe, l'État effectue depuis quelques années au détriment des P.T.T.

Ces prélèvements sont récapitulés ci-après depuis leur origine :

- fonds de réserve sur résultats affecté aux recettes du budget général

1982 : 3,2 milliards F

1983 : 2 milliards F

1984 : 2,097 milliards F

1985 : 2,2 milliards F

- contribution au secteur de la filière électronique

1984 : 3,4 milliards F en autorisations de programme ; 2,9 milliards F en crédits de paiement.

1985 : 4,067 milliards F en autorisations de programme ; 3,811 milliards F en crédits de paiement ; 1,837 milliards F de crédits de fonctionnement au titre de subvention aux organismes de recherche.

- contribution aux programmes du Centre National d'Études Spatiales (CNES)

1985 : 3,421 milliards F en autorisations de programme ; 3,263 milliards F en crédits de paiement.

- conséquence de la non rémunération par le Trésor à partir du 1^{er} janvier 1985 des fonds placés en dépôt par les chèques postaux, soit un manque à gagner pour la poste de 5,9 milliards F

- versement au titre de la rémunération par la branche télécommunications de son besoin de trésorerie : 600 millions F.

On rappellera pour mémoire que le besoin de financement des P.T.T. pour 1985 était évalué à 17,7 milliards F dont 5 pour la branche poste et 12,7 milliards de F pour la branche Télécommunications.

Au surplus, une évolution semble s'être produite à l'intérieur même de la notion de budget annexe en ce sens que, si dans le passé la discussion budgétaire portait sur trois grandes masses : personnel, fonctionnement, investissements, ce qui laissait à la poste une certaine liberté, elle porte aujourd'hui de manière tatillonne sur tous les points de détail. La poste subit constamment l'influence des contraintes propres au budget de l'État au lieu d'être gérée comme une entreprise avec une planification à moyen ou long terme, une cohérence des moyens mis en œuvre et une recherche de l'équilibre financier.

2. — *Les tutelles ministérielles*

Le lien trop étroit qui existe entre le budget général de l'État et le budget annexe des P.T.T. n'est pas le seul facteur de contrainte pour la poste : en effet, les diverses tutelles qui s'exercent à son encontre rigidifient encore l'utilisation de ses moyens.

a) la tutelle du Ministère des Finances

Cette tutelle se manifeste bien sûr par l'intervention de la Direction du Budget à tous les stades de la préparation et de l'exécution du budget annexe dans des conditions difficilement compatibles avec une véritable gestion d'entreprise.

Elle se concrétise également par l'intervention de la Direction Générale de la Concurrence et de la Consommation en matière de tarification, créant là encore des contraintes importantes :

- fixation du niveau d'ajustement en fonction de la conjoncture,
- examen du détail tarifaire s'opposant aux rééquilibrages nécessaires et à une politique tarifaire de type commercial,
- entorses au principe de la vérité des prix.

Elle se développe aussi par le biais de la comptabilité publique qui complique la gestion et s'oppose à la recherche d'un équilibre des postes de dépenses et par l'intermédiaire de la Direction du Trésor qui intervient de façon quasi discrétionnaire pour la fixation des conditions des emprunts émis.

b) la tutelle de la fonction publique

La poste souffre également de l'application à ses agents de règles identiques à celles des autres administrations en matière de carrière, de rémunération et de conditions d'emplois. Si la politique générale du personnel aux P.T.T. relève de la Direction du Personnel et des Affaires Sociales, la liberté d'action de celle-ci est en réalité très réduite car la Direction de la Fonction Publique intervient sur tout ce qui concerne l'application du statut général des fonctionnaires, en particulier, lorsque de nouveaux statuts doivent être élaborés, lorsqu'il faut les modifier ou lorsqu'il s'agit de l'application de statuts particuliers. Cette direction intervient également lorsque se posent des problèmes spécifiques comme par exemple celui de la titularisation des agents non fonctionnaires.

c) la tutelle du pouvoir politique

En plus des tutelles précédentes à caractère technique, la poste et de manière plus générale les P.T.T., subissent directement le contrôle des pouvoirs politiques. Cette dépendance se concrétise par l'existence d'un ministère propre dont la justification n'apparaît guère clairement aujourd'hui alors que dans de nombreux pays étrangers, la poste et les télécommunications sont organisées en entreprises ou offices autonomes sans que cela nuise à leur fonctionnement, bien au contraire.

La tentation est grande, alors, d'utiliser les P.T.T. en fonction non plus des besoins du service public et de la clientèle mais de finalités totalement étrangères à leur mission.

Le lien avec le pouvoir politique a un effet tétanique, dans la mesure où le responsable du ministère s'efforce d'éviter tout mouvement social d'ampleur nationale, ce qui conduit l'autorité hiérarchique à abdiquer trop souvent devant les menaces de grève.

CHAPITRE III

OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

Les constats effectués précédemment par votre commission conduisent à identifier deux types de contraintes qui limitent la capacité d'adaptation et nuisent à l'efficacité du service postal :

— le statut juridique de la poste et ses implications financières privent la poste de l'autonomie nécessaire à une gestion rationnelle et évolutive ;

— certaines conditions d'organisation du travail, les horaires des personnels en particulier, et les conséquences des conflits du travail compromettent l'efficacité du service postal et mettent parfois en péril son existence même.

En définitive la poste subit deux cogestions de fait qui limitent ses possibilités : celle de ministères de qui dépendent des décisions essentielles dont le pouvoir échappe à la poste et celle d'une partie de son personnel dont le comportement et les pratiques ralentissent l'effort de rationalisation qui a été entrepris.

Il importe d'examiner comment un desserrement de ces contraintes pourrait favoriser une amélioration de la qualité du service postal.

I. — LA NÉCESSITÉ DE RENDRE SON AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE A LA POSTE

La réforme éventuelle du statut juridique de la poste ne saurait résulter d'un choix théorique ou dogmatique. Votre commission s'est simplement efforcée d'analyser les différents mécanismes qui permettraient de restituer à la poste une souplesse de gestion correspondant aux caractères d'un service public industriel et commercial qui doit faire preuve d'une capacité d'adaptation permanente devant l'évolution des techniques et les demandes de ces usagers. Cette démarche l'a incitée, d'une part, à écarter le débat sur le monopole qui lui est apparu

comme un faux problème et, d'autre part, à étudier des solutions comportant différents degrés d'autonomie dans la gestion de ce service public.

Ces solutions n'excluent pas que la poste améliore ses relations avec ses usagers.

A. — Le maintien du monopole : un faux problème

La poste se trouve déjà en situation concurrentielle pour l'acheminement des gros colis, du courrier de prospection commerciale et sur la plupart de ses activités financières.

Une part de la fonction première de la poste, c'est-à-dire l'acheminement des lettres qui composent environ 70 % du courrier total pourrait être, à l'avenir, de plus en plus vigoureusement concurrencée par le téléphone et les techniques télématiques (télécopie, messagerie électronique...).

De plus, l'insuffisante fiabilité des délais d'acheminement a amené certains usagers professionnels importants tels que les établissements financiers à se doter de moyens propres de transport et de distribution des plis — surtout des supports de données informatiques.

Le monopole ne constitue donc plus une protection décisive pour un service public soumis à la concurrence d'autres moyens de communication et de prestataires privés. A cet égard votre commission pense que la poste fait figure honorable lorsqu'elle se trouve en concurrence avec le secteur privé, sur des produits nouveaux.

Votre commission ne méconnaît toutefois pas le risque que porterait une remise en cause radicale du monopole de voir le secteur privé prendre en charge les activités rentables, le service public conservant les missions déficitaires qui exigent la mise en œuvre de la solidarité nationale.

Il s'agit donc moins pour la poste de rechercher, grâce à la consolidation du monopole, une protection contre la concurrence que d'adopter une politique de développement afin de consolider les parts de marchés traditionnels et d'adapter la nature des prestations à l'évolution de la demande des usagers.

Votre commission estime donc opportun de maintenir le monopole actuel afin de préserver le service public de la poste tout en incitant celle-ci à une confrontation concurrentielle sur des produits nouveaux.

B. — Doter la poste d'un statut juridique et financier qui permette un renforcement de son autonomie et une affirmation de sa vocation commerciale.

Votre commission ne saurait méconnaître que l'amélioration de la qualité du service postal ne dépend pas uniquement d'un changement de statut de la poste. Elle estime cependant qu'une telle adaptation est de nature à favoriser un accroissement de la productivité et l'affirmation de la vocation commerciale de la poste. Il convient du reste d'observer que dans de nombreux pays étrangers la poste est dotée d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État. L'exemple le plus décisif à cet égard est sans doute celui des États-Unis. La poste américaine qui était jusqu'alors un service administratif du gouvernement fédéral a été érigée en 1970 en établissement public indépendant administré par un conseil de onze membres. L'autonomie juridique et financière et le recours à des méthodes d'organisation et de gestion inspirées du secteur privé ont permis à la poste américaine de résorber un important déficit : 2,6 milliards de \$ en 1971 pour parvenir en 1979 à une situation excédentaire permettant la réduction progressive de la subvention du budget général. Cette réforme s'est soldée par un accroissement sensible de la productivité : 181 000 objets traités par employé en 1984 au lieu de 129 000 en 1975 ; sur les quinze dernières années le nombre d'objets a progressé de 46,7 milliards d'unités alors que les effectifs diminuaient de 40 000 personnes ; les subventions ont été pratiquement toutes supprimées. Elle a en outre permis une nette amélioration de la qualité du service postal à partir de 1975. Les responsables de la presse américaine ont d'ailleurs noté avec satisfaction cette amélioration.

A l'opposé, bien qu'elle dispense des prestations à caractère commercial, la poste française présente actuellement toutes les caractéristiques d'une administration classique. Ce statut juridique limite son autonomie de gestion et rend malaisée la définition et la mise en œuvre d'une stratégie offensive guidée par l'objectif de correspondre à l'évolution de la demande.

Concrètement, comme cela a déjà été indiqué plus haut, trois tutelles doivent être levées :

- la tutelle politique du Ministère des PTT,
- la tutelle financière du Ministère de l'Économie et des Finances,
- et les tutelles juridiques de la fonction publique.

C'est en fonction de la suppression de ces contraintes qu'il convient d'examiner les différentes solutions proposées pour restituer son indépendance à la poste.

**I. — *Le retour à une stricte application du budget annexe
— même assorti d'une charte — est illusoire***

a) Le statut du budget annexe est créateur de contraintes trop importantes pour la poste

Le régime du budget annexe institué en 1923 est devenu dans une large mesure une fiction juridique du fait de la tutelle financière exercée sur la poste par le ministère des finances.

Cette tutelle intervient tout d'abord lors de **l'élaboration du projet de budget annexe**. L'allocation des ressources par la direction du budget est principalement guidée par des objectifs de politique conjoncturelle. Cette caractéristique empêche la mise en œuvre d'une gestion cohérente à moyen terme adaptée à la vocation industrielle et commerciale de la poste. Les aléas budgétaires engendrent des fluctuations d'une année à l'autre du montant des crédits alloués à la poste s'agissant en particulier des moyens en personnel et des crédits de fonctionnement. Il s'ensuit un manque d'unité des moyens entre eux selon que les arbitrages budgétaires privilégient tel ou tel type de crédits (fonctionnement, investissements, personnels). En outre, la préoccupation « d'affichage » vis à vis des autres administrations qui domine les choix budgétaires empêche une prise en compte des spécificités de la poste.

L'intervention de la direction du budget à un niveau très fin, celui de la ligne budgétaire, voire du paragraphe, prive la poste d'une souplesse de gestion suffisante et de la capacité de faire prévaloir ses propres priorités.

L'exécution du budget annexe n'est pas épargnée par les décisions gouvernementales de politique budgétaire conjoncturelle ; le montant des crédits peut en effet être remis en cause en cours d'année par des décrets d'annulation. L'application des règles de la comptabilité publique complique la gestion et empêche un équilibrage des postes de dépense. Il en résulte un risque accru de paiement d'intérêts moratoires et une certaine démotivation des services gestionnaires.

En définitive, le budget annexe ne correspond pas aux problèmes actuels de gestion de la poste et a l'inconvénient de maintenir celle-ci dans la zone d'attraction du Ministère de l'économie et des finances. Et sur ce dernier point, votre commission estime qu'il y a peu de probabilités que les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets.

b) La mise en place d'une charte de gestion ne serait qu'un trompe-l'œil

Afin de diminuer les inconvénients d'une gestion budgétaire annuelle, les Télécommunications ont négocié une charte avec le ministère de l'économie et des finances permettant, en principe, à cette administration de planifier ces engagements de dépenses et ses recrutements d'effectifs avec plus de souplesse.

Une telle charte est négociée depuis deux ans entre la poste et les finances. Certains estiment que la conclusion de ce contrat serait l'occasion, pour la poste, de retrouver une certaine autonomie. Cette proposition est apparue d'autant plus illusoire à votre commission que la charte dont bénéficient les Télécommunications — dont la mission est pourtant liée à des enjeux industriels beaucoup plus importants que ceux de la poste — n'est que très partiellement appliquée.

2. — La structure juridique de l'établissement public ne répond que partiellement aux besoins d'autonomie de la poste

La formule juridique de l'établissement public, administratif ou de préférence industriel et commercial présenterait certains avantages.

Ce choix permettrait tout d'abord de doter la poste d'une personnalité juridique propre, distincte de celle de l'État et, de ce fait, moins tributaire mais pas entièrement indépendante, de la tutelle politique et financière. L'établissement public postal serait en mesure de conclure

avec l'État une convention définissant notamment les missions de service public assurées par la poste et les conditions de leur prise en charge par la puissance publique. L'État conserverait une double mission : la définition des choix stratégiques liés aux objectifs de politique générale du gouvernement, le contrôle a posteriori de la gestion de la poste. La transformation de la poste en établissement public, en renforçant l'autonomie de gestion de ce service public, favoriserait l'expression d'un esprit d'entreprise et stimulerait son dynamisme et sa capacité d'adaptation. En contrepartie de l'autonomie financière consentie à la poste et de la rémunération de certaines missions de service public assurées par elle, l'État serait fondé à assigner comme objectif à cet établissement public l'équilibre économique et financier. Un tel objectif ne pourrait être fixé qu'à moyen ou long terme compte tenu du montant de la dette de la poste : 34,875 milliards de francs en 1982.

Mais, pour satisfaisante qu'apparaisse cette approche, elle comporte deux inconvénients :

— d'une part, les grands établissements publics sont l'objet d'un contrôle financier de l'État, qui ne permettrait pas à la poste de trouver le degré d'autonomie nécessaire ;

— et d'autre part, l'évolution des statuts des personnels ne paraît pas acquise dans cette hypothèse, compte tenu de la préexistence d'un statut de fonction publique dont la mutation juridique n'irait pas sans problèmes. L'indépendance dont la poste a besoin pour planifier ses investissements et gérer ses personnels en fonction de l'évolution des techniques et de la demande ne serait pas acquise par la transformation du ministère des PTT en établissement public, industriel et commercial.

C'est pourquoi votre commission estime que cette formule n'est pas totalement adaptée bien qu'elle puisse, dans un premier temps, fournir la base d'une évolution.

3. — La formule de la société nationale présente les meilleures garanties d'autonomie

Par l'extension de son réseau et l'ampleur de sa mission de service public, la poste présente certaines analogies avec la SNCF ; de même la poste est soumise à la concurrence de produits de substitution. Il s'agit

là, en fait, de deux activités gérant à la fois des missions de service public avec les sujétions que cela suppose, et soumises, pour partie, aux impératifs d'une gestion commerciale de type privé.

La SNCF était jusqu'en 1983 une société nationale, date à laquelle elle a été transformée en établissement public, dans le cadre du mouvement regrettable d'étatisation que notre pays a connu alors. L'intérêt de la formule de la société nationale au capital détenu majoritairement par l'État serait multiple :

— elle garantirait une autonomie financière accentuée de la poste en matière de gestion budgétaire et d'emprunt ;

— elle serait porteuse d'un statut des personnels beaucoup plus souple mais pas nécessairement moins avantageux pour les salariés qui bénéficieraient de fait — mais pourraient bénéficier de droit — de la garantie de l'emploi et qui seraient soustraits à la grille indiciaire de la fonction publique, moins favorable pour eux ;

— elle permettrait à la poste de mieux mettre en valeur sa complémentarité technologique avec les Télécommunications et d'affronter dans de meilleures conditions les concurrences à venir sur les nouvelles techniques ;

— elle autoriserait l'État à individualiser, par un contrat de concession, ou une convention d'exploitation, les missions de service public de la société et à compenser plus clairement les charges qui en découlent,

— enfin, elle soumettrait la poste à des règles comptables claires qui autoriseraient ses partenaires à négocier avec elle sur des bases incontestables.

Au total, la société nationale des postes et télécommunications bénéficierait d'une indépendance de gestion qui est la première condition du redressement de la qualité des prestations offertes aux usagers, tout en préservant l'exécution du service public et les intérêts financiers des personnels.

La réalisation de ce schéma suppose également que la dépendance tarifaire de l'institution soit levée.

4. — *La création d'une Haute Autorité de la poste et des télécommunications*

Dans les conditions présentes la fixation des tarifs postaux procède d'un arbitrage où les préoccupations conjoncturelles de la direction de la concurrence et des prix l'emportent souvent sur les impératifs de gestion du Ministère des PTT. Là encore, la tutelle étroite du Ministère de l'économie et des finances qui s'exerce de manière très détaillée empêche la poste de procéder à des rééquilibrages entre les tarifs et par conséquent de promouvoir une politique tarifaire de type commercial.

Sur ce point, les missions de service public assurées par la poste ne font pas l'objet d'une rémunération établie sur des bases objectives. Cette remarque concerne notamment l'évaluation du volume du courrier administratif bénéficiant de la franchise postale et la prise en compte de prestations structurellement déficitaires.

Mais il n'est pas envisageable, en bonne logique économique, de rendre une totale liberté tarifaire à une institution qui conserve un monopole portant sur une partie non négligeable de prestations qui ne sont pas substituables dans l'immédiat.

Une solution à ce dilemme pourrait être trouvée dans la création d'une Haute Autorité chargée de fixer les tarifs des postes et télécommunications. Aux États-Unis il existe une instance de ce type dont les cinq membres sont nommés par le Président. Cette commission des tarifs postaux est saisie par le conseil d'administration de la poste américaine de toute demande d'évolution tarifaire. Elle effectue des enquêtes sur la légitimité de ces demandes et transmet des propositions à la poste ; celle-ci peut accepter, refuser ou faire part d'autres propositions à la commission jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé. Ce système, qui fonctionne à la satisfaction de la poste américaine, possède le double avantage de limiter l'intervention de l'État et d'encourager la concertation entre la poste et une instance indépendante en vue de la détermination des tarifs sur des critères liés à la gestion de la poste et non à la politique générale des prix.

*
* * *

Votre commission a tiré une conclusion majeure des auditions auxquelles elle a procédé et des missions qu'elle a effectuées sur le ter-

rain : tout en préservant le caractère de service public de certaines de ses missions, la poste doit retrouver une autonomie politique, financière et juridique réelle qui seule lui permettra de retrouver son équilibre financier, d'améliorer ses prestations et de faire face à la concurrence croissante qu'elle devra affronter.

Les solutions proposées sur ce point par votre commission n'ont aucun caractère doctrinal mais reposent sur la conviction que plus le degré d'autonomie de la poste sera élevé, plus elle sera à même de remplir ses missions et responsable de l'exécution de celles-ci devant les usagers.

II. — L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ SOCIALE DE LA POSTE

Le rapport Chevallier avance des propositions pour restaurer l'équilibre social de cette activité. Beaucoup de ces suggestions revêtent un caractère technique portant soit sur les modes d'organisation du travail soit l'information du personnel, soit encore sur la nécessité d'accroître la formation des personnels. Votre commission n'a pas d'objection à présenter sur ces propositions dont la plupart lui semblent fondées.

Elle estime cependant que l'amélioration de l'efficacité sociale du service postal passe avant tout par la restitution de son autonomie à ce service public industriel et commercial.

Dans un cadre plus autonome — mais sous réserve du maintien des principales garanties statutaires dont bénéficient les personnels — les responsables de la poste pourraient appliquer sans contrainte extérieure une politique de gestion du personnel correspondant à la mission industrielle et commerciale du service mais votre commission irait à l'encontre des résultats qu'elle escompte de cette indépendance retrouvée en s'immisçant a priori dans son exercice.

Toutefois elle souhaite présenter deux catégories d'observations tenant respectivement à la nécessité de clarifier la situation de certains personnels et aux modalités d'exercice de la grève dans le service postal.

A. — La nécessité de clarifier la situation de certains personnels

On peut conjecturer que la disparition du lien direct entre la poste et le pouvoir politique aura pour résultat de diminuer le recours fréquent de certains personnels à des menaces continuelles et disproportionnées d'arrêt de travail.

Mais il est également essentiel qu'une chaîne hiérarchique normale soit reconstituée dans le tri et l'acheminement.

Ce préalable à une amélioration du traitement du courrier exige la disparition des abus et la valorisation du statut des échelons immédiats d'encadrement.

1. — la disparition des abus

Compte tenu des contraintes personnelles qu'impliquent le tri et l'acheminement postal nocturnes du courrier, il n'apparaît pas injustifié à votre commission que les personnels qui assurent son exécution bénéficient d'avantages compensant ces sujétions. Elle rappellera cependant qu'aux États-Unis les personnes qui travaillent dans les centres de tri, de nuit, comme de jour, sont soumises aux mêmes horaires de travail que les autres postiers.

Mais, en toute hypothèse, ces avantages ne doivent pas dégénérer en abus, ce qui est actuellement le cas.

Le décalage entre les horaires de travail officiels de certains personnels et leurs horaires effectifs n'est plus tolérable ; l'absentéisme anormal de ces agents ne l'est pas plus.

L'organisation de repos compensateurs qui donnent lieu à des échanges de temps de travail entre agents et qui encouragent la pratique d'un double métier, dans des conditions souvent confidentielles au regard des lois sociales, en méconnaissance des textes sur le cumul et au détriment des fonctions pour lesquelles les personnels reçoivent un traitement n'est pas concevable.

La suppression de ces abus est indispensable.

Car, votre commission a pu constater qu'il existe un lien clair entre les avantages excessifs que se sont octroyées certaines catégories

de personnels et le refus des conséquences de la modernisation des centres de tri. A titre d'illustration, les services financiers de la poste offrent l'exemple d'une activité où les personnels n'ont pas refusé l'introduction de l'informatique puisque celle-ci n'a porté atteinte à aucun avantage exorbitant. Et la productivité de ces services, rappelons-le, a cru de façon importante depuis 10 ans.

2. — la revalorisation du statut des échelons immédiats d'encadrement

La commission Chevallier a mis en évidence le sous-encadrement de la poste. Lors de la courte mission qu'elle a accomplie aux États-Unis, votre commission a pu également constater que la réduction d'effectifs que la poste américaine a accomplie depuis 10 ans, s'est également accompagnée d'un renforcement du nombre de ses cadres.

Mais si améliorer le taux d'encadrement de la poste est une action digne d'intérêt, donner à cet encadrement les moyens d'accomplir sa mission est une priorité.

Votre commission lors de ses enquêtes directes sur le terrain a mesuré le découragement des cadres moyens des centres de tri qui subissent la double pression d'une base particulièrement turbulente et d'une direction soucieuse d'assurer chaque jour la « mise au pair » du courrier, cette dernière attitude conduisant parfois à privilégier le laxisme aux dépens de la discipline dans la gestion quotidienne des personnels.

Deux conditions doivent être remplies afin que les cadres des centres de tri puissent contribuer à restaurer l'efficacité de ces institutions, où, rappelons-le, des investissements considérables ont été effectués.

D'une part, le pouvoir disciplinaire des inspecteurs et inspecteurs principaux doit être réaffirmé ; dans le cadre de la déconcentration des compétences au sein de la poste suggérée par le rapport Chevallier et actuellement entreprise, la responsabilité de ces cadres devrait même être accrue.

D'autre part, le statut financier de ces personnels devrait faire l'objet d'une revalorisation. Pendant les quinze premières années d'une carrière, l'écart indiciaire entre ces fonctionnaires et ceux qu'ils sont chargés de contrôler est minime, ce qui ne contribue pas à asseoir une autorité dont les conditions d'exercice sont déjà difficiles.

B. — Les modalités de la grève dans le service postal

Cité dans le préambule de la Constitution de 1946, lui-même repris dans le texte de 1958, « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ».

L'application de ce principe n'a pas posé de problème particulier dans le secteur privé mais a été à la source de certaines difficultés dans le secteur public.

Sur ce point le législateur et le juge ont toujours essayé de concilier deux principes contradictoires, l'exercice d'une liberté publique reconnue par les textes fondamentaux et la continuité des services publics pour la vie de la nation. Suivant la nature des services publics en cause, des solutions différentes ont été dégagées portant soit interdiction de la grève à certaines catégories de fonctionnaires, soit réglementation générale des conditions de mise en jeu de la grève par l'institution du préavis, soit encore compensation des effets des arrêts de travail par la création d'un service minimum.

Les abus constatés dans la pratique de la grève dans les centres de tri où la menace d'arrêts de travail est latente mais constante, les perturbations occasionnées aux activités économiques par les grèves et l'importance de la mission confiée à la poste sur ce point ont conduit votre commission à s'interroger sur les modalités actuelles d'exercice du droit de grève dans les services d'acheminement du courrier.

1. — *Le respect de la réglementation en vigueur*

Une proportion non négligeable des arrêts de travail dans les centres de tri s'est effectuée en méconnaissance de la loi du 31 juillet 1963 qui impose le préavis et interdit les grèves tournantes.

Les arrêts de travail accomplis sans préavis ou prenant la forme de grèves tournantes pénalisent particulièrement les usagers qui sont soit dans l'ignorance des perturbations dont ils subiront les conséquences, soit subissent les aléas d'une rotation des mouvements sociaux qu'ils ne peuvent pas prévoir.

Dans ces conditions, votre commission estime que l'administration des postes devrait faire preuve d'une grande fermeté dans l'application des sanctions prévues par la loi de 1963.

2. — *Le problème du maintien de la loi du 19 octobre 1982*

Compte tenu de sa mission, il n'appartient pas à votre commission de se prononcer sur l'opportunité du maintien de la loi du 19 octobre 1982 à l'ensemble des services publics.

Mais, s'agissant de la poste, elle a pu constater que ce texte a encouragé des mouvements tendant à créer une série d'arrêts de travail de courte durée — donc sans conséquence financière pour les agents — mais dont la multiplication a paralysé le trafic postal.

L'organisation de ces grèves a eu sur l'économie des effets disproportionnés à leur durée réelle. Dans ces conditions, il est à craindre que ce texte ne corresponde pas, en l'état, aux sujétions de service public de la poste. Au demeurant, lors de sa préparation, le ministère des PTT avait souligné cet inconvénient.

La modification de cette législation, par l'introduction d'un système de plages tournantes qui réintroduirait la retenue d'une journée entière de traitement pour les grèves d'une heure annulant les résultats d'une journée entière de travail, conduirait le législateur et par voie de conséquence le juge, à s'engager dans un système dont la mise en œuvre serait trop complexe.

C'est pourquoi votre commission suggère plus simplement de soustraire la poste du champ d'application de la loi du 19 octobre 1982.

3. — *L'institution d'un service minimum*

Votre commission s'est interrogée sur la nécessité d'instaurer un service minimum en cas de grève, comme tel est actuellement le cas dans deux services publics : la navigation aérienne et l'audiovisuel.

L'importance économique de la poste, l'irresponsabilité civile dont elle bénéficie et l'ampleur des conflits qu'elle enregistre plaident en faveur de l'organisation d'un tel service dans le tri, l'acheminement et la distribution du courrier en cas d'arrêt de travail prolongé du service postal.

Ceci d'autant plus que les grèves postales, contrairement à celles du secteur des transports, ont pour résultat d'accumuler des retards

importants dans la distribution du courrier postérieurement à leur cessation : après une grève d'un centre de tri, il faut non seulement traiter le courrier qui n'a pas été distribué pendant l'arrêt de travail, mais également celui qui est déposé.

Pour l'essentiel, il s'agirait de continuer à assurer le transport des objets de presse et du courrier susceptible d'être traité automatiquement, cette dernière catégorie s'identifiant en grande partie au courrier des entreprises des banques et des institutions sociales.

Mais votre commission est consciente que cette limitation du droit de grève aurait pour conséquence de restreindre l'exercice d'une liberté qui permet aux salariés de défendre leurs intérêts matériels. C'est pourquoi elle estime que l'institution d'un service minimum dans le secteur postal n'est pas séparable d'une réforme des procédures de négociations salariales dans le service public des postes.

4. — La recherche de nouvelles procédures de négociations salariales

Actuellement les négociations salariales au sein de la poste sont dépendantes des arbitrages budgétaires effectués par les ministères chargés des finances et de la fonction publique pour l'ensemble des fonctionnaires. Il va sans dire que les bases de calcul sur lesquelles sont effectuées ces arbitrages n'ont qu'un rapport très lointain avec le service public industriel et commercial qu'assure la poste.

Dans le cadre d'une autonomie retrouvée, la poste serait à même de traiter librement avec ses salariés de leurs salaires et de leurs conditions de travail.

Néanmoins, afin que ces négociations n'aboutissent pas rapidement à des conflits, il serait envisageable d'instituer une procédure nouvelle qui permette d'aider les parties à trouver un accord.

Le système appliqué aux États-Unis où la poste est indépendante offre un exemple de ce qui pourrait être mis en place. En cas de conflit entre les syndicats et les autorités responsables de la poste, chacune des parties doit désigner un arbitre. Ces deux arbitres en désignent conjointement un troisième. Les arbitres enquêtent sur les projets soumis par les parties pendant un mois. Celles-ci ont une semaine soit pour faire valoir leur acceptation, soit pour présenter de nouveaux arguments à l'appui de leur thèse.

S'il n'y a pas acceptation ou si les arbitres ne modifient pas leur décision, celle-ci est légalement contraignante pour les intéressés dans les deux mois qui suivent. Elle vaut accord général sur les conditions de travail et de rémunération pendant trois ans.

Ce processus recueille actuellement la satisfaction des deux parties, qu'il s'agisse des autorités postales **ou des syndicats américains dont on sait qu'ils n'ont pas la réputation de manquer d'opiniâtreté dans la défense des intérêts de leurs adhérents.**

Votre commission note, d'ailleurs, que les responsables du principal syndicat américain de postiers se félicitent que la Poste ne dépende plus de la fonction publique de ce pays. Tout en conservant une garantie de l'emploi — au bout de trois années d'ancienneté — les postiers américains ont pu négocier dans des termes beaucoup plus favorables sur les salaires et les conditions générales de travail.

Pour votre commission l'avantage d'une procédure de ce type serait double.

D'une part, elle permettrait aux syndicats représentant les salariés de la poste de ne pas pâtir de l'intransigeance éventuelle des responsables de celle-ci, et, réciproquement aux responsables postaux de ne pas être soumis à la menace permanente d'une grève de la part des salariés.

D'autre part, elle aurait l'immense intérêt pour la poste — et donc également pour ses salariés — de permettre de planifier la croissance des coûts salariaux, très importants dans une industrie de main d'œuvre comme la poste, pour une durée excédant le cadre actuellement beaucoup trop restreint de l'annualité budgétaire.

III. — LA CONCERTATION AVEC LES USAGERS

Au cours de ses travaux et des auditions auxquelles elle a procédé, **la commission a eu le sentiment que la dégradation de l'image de marque du service postal était due pour une bonne part à l'insuffisance des mécanismes de concertation avec la clientèle.**

Certes, la Poste n'est pas insensible aux problèmes des usagers mais d'une manière générale il ne semble pas qu'elle prenne assez en compte leurs difficultés particulières, sauf dans le cas de certains clients privilégiés comme la presse, la vente par correspondance ou les administrations.

Les améliorations pourraient porter d'une part sur un renforcement et une simplification des mécanismes de concertation déjà existants et d'autre part sur une meilleure prise en considération des réclamations.

A. — Amélioration et simplification des mécanismes de concertation.

Au cours de ces dernières années, la concertation s'est traduite par un élargissement du dialogue et une extension des responsabilités des gestionnaires proches du terrain.

Sur le plan administratif, cette concertation existe ainsi

— au niveau national, au sein du Conseil des P.T.T., par la présence de représentants des assemblées parlementaires et de l'Association des Maires de France ;

— au niveau local, au sein du Conseil régional, de la Conférence administrative régionale et du Conseil général où la Poste est représentée lorsque des problèmes la concernant sont abordés, et avec les responsables locaux (municipalités, élus locaux) pour les problèmes posés par l'adoption du réseau de contact de la Poste.

Une concertation entre la Poste et les entreprises avait également été mise en place après les grèves de 1978 et s'était concrétisée par la création d'une commission Poste-entreprises. Des réunions ont eu lieu en 1979 mais par la suite elles ont cessé. Il semble qu'un malentendu se soit produit quant au rôle exact de cette commission, le ministère des P.T.T. cherchant à faire une opération de relations publiques tandis que les représentants des organisations des entreprises cherchaient à obtenir des engagements contractuels de l'administration sur des points précis afin que la loi des contrats puisse ultérieurement être évoquée, ce à quoi le ministère était très réticent. Quoi qu'il en soit, la réactivation de cette commission est très vivement souhaitée.

Sur le plan commercial, un effort a été également réalisé par la Poste afin de mieux connaître sa clientèle. Un service de liaisons et d'animation commerciale a été créé en 1975 et a fait place en 1978 à la Direction de l'Action commerciale à laquelle a succédé en 1982 la Direction de la Promotion actuellement en place.

La fonction commerciale est mise en œuvre par plusieurs moyens :

— services commerciaux régionaux et départementaux, comprenant au niveau régional un inspecteur principal ou un directeur départemental adjoint assisté d'attachés commerciaux et au niveau départemental un service commercial comprenant un responsable et des attachés commerciaux en nombre variable.

— service clients implanté dans les centres de chèques postaux et de caisses d'épargne et dans certains bureaux de poste, et chargé de la promotion des produits postaux et financiers, du suivi de la clientèle et des mesures à mettre en place pour la réalisation des objectifs de production : c'est le rôle du conseiller postal et financier dont l'implantation commencée en octobre 1984 devrait se terminer en juin 1985 ;

— une politique de prospection comportant des études sur les marchés et les clientèles et des campagnes promotionnelles ;

— une simplification des procédures afin de faciliter l'accès de la clientèle aux produits postaux et financiers ;

— une politique d'amélioration de l'accueil du public dans les bureaux de poste marquée par un très gros effort de rénovation des bureaux, un programme d'installation de micro-ordinateurs, la personnalisation des rapports entre les usagers et les agents des P.T.T. et la mise en place d'un matériel de signalisation autour des bureaux, de repérage urbain par fléchage, etc.

Ce bref rappel des actions entreprises montre qu'à l'évidence la Poste est sur la bonne voie mais en même temps on ne peut s'empêcher d'éprouver une impression de « saupoudrage » et d'éparpillement des organes chargés de mettre en œuvre la concertation de la Poste avec ses différents interlocuteurs et la commission se demande s'il ne serait pas possible de **confier l'ensemble de la fonction concertation à un service unique**, placé tant à l'échelon national que dans les régions ou les départements, sous l'autorité de responsables nettement identifiés, aisément localisables par la clientèle et facilement accessibles.

B. — Une meilleure prise en considération des réclamations.

Il faut bien reconnaître que la prise en compte des réclamations de la clientèle n'a jamais été, au moins jusqu'à une époque récente, un souci majeur des P.T.T., ce qui d'ailleurs n'était pas particulier à cette administration mais pouvait également se constater dans bien des services ou entreprises publics.

De gros efforts ont été accomplis par les Télécommunications ; en revanche la commission a eu le sentiment que la Poste était restée un peu à la traîne dans ce domaine.

Il est vrai qu'à la différence des Télécommunications il n'existe pas pour la Poste d'associations d'usagers. Les associations de consommateurs ont pu occasionnellement s'intéresser à certains aspects du fonctionnement des services postaux mais elles regroupent plutôt des consommateurs de produits que des usagers des services publics.

Au surplus il n'est peut-être pas souhaitable de créer des écrans supplémentaires entre la Poste et ses clients mécontents ; en revanche, il paraît essentiel que ces derniers puissent trouver facilement une structure d'accueil pour leurs réclamations.

La commission a songé un moment à une sorte de conciliateur spécifique à la Poste, qui sans empiéter en quoi que ce soit sur les attributions du Médiateur pourrait être saisi par n'importe quel usager ayant des griefs à formuler contre la Poste, et s'efforcerait de résoudre à l'amiable son problème lorsque c'est possible ou, au moins, de fournir des explications.

Mais une telle structure risquerait d'être trop centralisée et trop lourde ce qui irait à l'encontre des objectifs recherchés.

C'est pourquoi la meilleure solution serait sans doute de **prévoir dans chaque région un médiateur des Postes** compétent pour traiter toutes les réclamations relatives à l'exécution du service postal, et qui devrait pouvoir être saisi avec un formalisme réduit au minimum, non seulement par les gros clients de la Poste mais également par l'usager de base.

Ces médiateurs régionaux des postes seraient tenus de statuer dans un délai d'un mois pouvant être porté à deux mois si la complexité de l'affaire le requiert. Ils auraient la possibilité de se faire communiquer tous les documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission et pourraient en outre formuler des recommandations générales destinées à permettre l'amélioration du service postal.