

COUR DES COMPTES

LES COMPTES ET LA GESTION DE LA POSTE (1991 – 2002)

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
INTÉRESSÉES

OCTOBRE 2003

Sommaire

	Pages
Délibéré	5
Introduction	7
Chapitre I : L'activité et les résultats de La Poste	15
I - L'évolution des résultats de La Poste	16
A – Les résultats globaux se dégradent	16
B – Les faiblesses de l'information comptable par branche d'activité et famille de produits	24
II - Le courrier	28
A – Le courrier, activité dominante arrivée à maturité	29
B – La rentabilité du courrier décline rapidement	32
C – La libéralisation du marché va accentuer cette évolution	36
D – Les « sous-métiers » du courrier	39
III - Le colis et la logistique	47
A – Une stratégie de développement tardive dans un environnement de vive concurrence mondiale	48
B – Des résultats fortement déficitaires	56
C – Les facteurs de vulnérabilité persistent	59
IV - Les services financiers	64
A – Une activité parvenue à l'équilibre	64
B – Des performances relativement faibles	71
C – Le retour à l'équilibre des services financiers est à terme menacé par des fragilités structurelles	76
Chapitre II : Les coûts de La Poste	81
I - Les effectifs et la masse salariale	82
A – La stabilité des effectifs : une évolution atypique en Europe	82
B – Le poids de la masse salariale	87
C – Les charges de retraite constituent un handicap supplémentaire	90
II - L'organisation et les coûts de structure	91
A – Des structures complexes et changeantes	91
B – De nombreux niveaux d'administration	94
C – Les coûts des structures	98
III - Les principaux outils de production	101
A – La chaîne de production du courrier	102
B – Les centres régionaux des services financiers (CRSF)	112
C – Le processus de production du colis	117

	Pages
IV - Le réseau.....	122
A – Une particularité française	122
B – L'évolution récente du réseau	123
C – L'inadaptation demeure.....	124
Chapitre III : Les relations entre l'Etat et La Poste.....	133
I - Le bilan de la démarche contractuelle : 1991 – 2001	134
A – Une démarche nouvelle.....	135
B – Les objectifs n'ont été que partiellement atteints	139
II - Des relations à clarifier	144
A – Les missions d'intérêt général.....	146
B – L'avenir des services financiers	155
C – Le financement des retraites.....	157
D – Autres mesures.....	160
E – L'adaptation du cadre juridique	161
Conclusion générale	165
Réponse du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.....	169
Réponse du Président de La Poste	170

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant LES COMPTES ET LA GESTION DE LA POSTE (1991 – 2002).

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des jurisdictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations concernées, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par celles-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Logerot, premier président, MM. Menasseyre, Collinet, Delafosse, Gastinel, Cieutat, Carrez, présidents de chambre, MM. Berger, Mignot, Brunet, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Mathieu, Chartier, Limouzin-Lamothe, Zuber, Capdeboscq, Sallois, Vianès, Giquel, Bénard, Billaud, Cretin, Berthet, de Mourgues, Paugam, Babusiaux, Mayaud, Hespel, Devaux, Rossignol, Arnaud, Bayle, Bouquet, Adhémar, Chabrol, X-H. Martin, Schneider, Mirabeau, Thérond, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, MM. Pallot, Briet, Cazanave, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Frèches, Ritz, Moulin, Raynal, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Brun-Buisson, Gauron, Lafaura, Boillot, Mme Fradin, MM. Brochier, Braunstein, Auger, Delin, Mme Dayries, MM. Phéline, J. Gautier, Ténier, Rasera, Mme Darragon, conseillers maîtres, MM. Fernet, Lorit, David, Audouin, Pascal, conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Bazy-Malaurie, conseiller maître, rapporteur général.

Etais présente et a participé aux débats, Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Feller, avocat général.

Mme Catherine Démier et M. Yves Perrin, secrétaires généraux adjoints, assuraient le secrétariat de la chambre du conseil.

N'ont pas pris part aux délibérations : MM. Houri et Paul, conseillers maîtres.

Fait à la Cour, le 10 octobre 2003.

Introduction

La Poste a davantage changé depuis une dizaine d'années qu'elle ne l'avait fait depuis la fin de la première guerre mondiale. Elle va pourtant devoir évoluer beaucoup plus vite encore dans les quelques années qui viennent.

Pendant la majeure partie du XX^{ème} siècle, la Poste a paru assise sur des bases stables, élaborées pour l'essentiel au cours du siècle précédent.

Le monopole postal de l'Etat, aboutissement des efforts de Colbert et Louvois et successeur de la "Ferme générale des Postes" de 1672, a été institué en 1801, et la direction générale des Postes créée au sein du ministère des finances en 1804.

La distribution du courrier au domicile des destinataires dans toutes les communes de France – auparavant, il fallait prendre livraison du courrier au bureau de poste, qui était souvent très éloigné, puisqu'en 1815 il n'en existait que 1 500 environ sur tout le territoire – date de 1829. Cette distribution est devenue quotidienne dès 1832. En 1848, l'institution du timbre, qui remplace une tarification à la distance, introduit à la fois l'affranchissement préalable et la péréquation tarifaire.

Un développement rapide du réseau accompagne ces évolutions : le nombre de bureaux de poste passe à 5 500 en 1875, puis à près de 10 000 à la fin du siècle, et le réseau a pratiquement acquis sa physionomie actuelle en 1914 (13 000 bureaux de poste de plein exercice).

Le transport par la Poste des abonnements de presse date de 1879, et le service des colis postaux de 1881, année qui est également celle de la création de la Caisse nationale d'épargne (alors dénommée "Caisse d'épargne postale") à l'image des "Post Office Savings Banks" créés en Angleterre en 1861. Cette caisse connaît aussitôt un grand succès populaire (3,5 millions de titulaires dès 1900 pour plus d'un milliard de F de dépôts) de même que le mandat-poste, dont le nombre centuple entre

1880 et 1900. L'institution des chèques postaux est envisagée dès les dernières années du siècle, même si elle ne verra le jour qu'en 1918, en raison de la forte opposition des banques. Le socle du développement des services financiers est alors constitué.

Dans le même temps, la Poste a élargi ses activités au télégraphe et au téléphone, qui connaissent un développement très rapide. Elle a utilisé l'outil ferroviaire dès ses débuts, et l'emploi généralisé de l'automobile pour assurer la distribution postale est considéré comme certain dès 1900¹.

Bien des débats très actuels ont eux-mêmes trouvé leurs racines dès cette époque : la question de l'étendue et du financement du réseau émerge très tôt avec les débuts de l'exode rural : en 1877, l'Etat subordonne l'ouverture de nouveaux bureaux de poste à la prise en charge complète de leur coût par les communes candidates. De même, le problème du traitement de la Poste comme une véritable entreprise, ayant à satisfaire ses clients, responsable de ses recettes et de ses charges, et capable d'assurer le financement de son développement², est évoqué dès la fin du XIXème siècle, même si la solution intermédiaire du budget annexe, institué en 1923, survivra jusqu'en 1990.

En effet, après l'impulsion vigoureuse qui a mis en place, avant la première guerre mondiale, la Poste moderne, la capacité de changement s'épuise. La Poste poursuit certes son développement, en particulier dans le secteur des télécommunications, mais aucune réforme de grande envergure ne marque la période allant de 1923 à 1990.

1) Rapport au Président de la République du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes (Alexandre Millerand) journal officiel du 12 mai 1900.

2) Les recettes de La Poste tombaient dans le budget général de l'Etat, mais le rapport précité, qui déplorait « l'impossibilité pour l'administration de disposer de l'excédent de ses recettes sur ses dépenses », procédait à une évaluation de la marge dégagée par l'activité de l'opérateur postal, estimée pour l'année 1900 à 25 % du chiffre d'affaires, soit environ 50 MF de l'époque.

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de La Poste et des Télécommunications

Après presque deux siècles d'administration de l'Etat chargée des postes, puis des postes et télégraphes, puis des poste, télégraphes et téléphones, puis des Postes et Télécommunications, la loi de 1990 crée, à compter du 1^{er} janvier 1991, deux personnes morales de droit public, qui prennent respectivement le nom de « La Poste » et « France Télécom ».

Chacun des deux exploitants publics est doté de l'autonomie financière, ce qui marque la disparition du budget annexe des P et T.

La loi précise que chaque opérateur public exerce ses missions dans le cadre d'un cahier des charges (pris pour La Poste par décret n° 90-1214 du 29 décembre 1990) qui précise les conditions dans lesquelles elles doivent être assurées, et selon des orientations inscrites dans des contrats de plan pluriannuels.

La loi définit le champ d'intervention de La Poste dans le domaine du courrier, du colis et des services financiers.

Elle fixe ou consacre également un certain nombre de dispositions importantes pour le nouvel établissement public et en particulier :

- les modalités de constitution initiale de son patrimoine, qui se caractérisent, comme la Cour l'a souligné dans des interventions antérieures, par un niveau très faible de capitaux propres et une surévaluation du patrimoine immobilier remis en dotation ;

- le maintien du statut de fonctionnaire pour les personnels (avec possibilité de recruter des personnels contractuels) ;

- l'obligation d'assurer le financement intégral du coût des retraites de ces personnels ;

- le régime fiscal, avec en particulier un abattement de 85 % sur les bases d'imposition de la fiscalité directe locale, destiné à compenser les contraintes d'aménagement du territoire.

L'obligation du changement viendra de l'extérieur, c'est-à-dire de la concurrence. Celle-ci s'introduit d'abord dans le domaine du colis et du courrier express : les grands « intégrateurs » américains, après s'être rapidement développés sur leur marché national dans les années 70 (DHL est créé en 1970, Fedex en 1973) abordent le marché européen à la fin de la décennie. En réaction, Chronopost est créé en 1985.

Mais le principal facteur de transformation va porter sur le courrier, cœur de l'activité postale, et venir de la Communauté européenne : la réalisation du marché unique implique en effet de manière évidente une harmonisation et une amélioration de la qualité des services postaux, qui constituent un élément clé de l'organisation des échanges intra-communautaires.

La rédaction d'un "livre vert" européen "sur le développement du marché unique des services postaux" est lancée en 1989. Il est publié en juin 1992 et la Commission européenne est invitée par le Conseil des ministres à proposer un projet de directive, ce qu'elle fait en juin 1995. Cette directive européenne sera adoptée le 15 décembre 1997.

Compte tenu des fortes résistances opposées tout particulièrement par la France, cette première directive européenne semble n'amorcer dans un premier temps qu'une ouverture très limitée. Mais elle engage en réalité un processus irréversible, puisqu'elle fixe clairement un objectif : l'achèvement du marché unique des services postaux, et un calendrier pour les étapes suivantes, qui devaient être décidées au 1^{er} janvier 2000.

Ce calendrier va certes subir un retard, mais il ne sera pas interrompu : après de longs débats, une nouvelle directive, publiée le 10 juin 2002, fixe deux nouvelles étapes de la libéralisation du courrier au 1^{er} janvier 2003 et au 1^{er} janvier 2006, et prévoit sa libéralisation totale pour 2009. A cette échéance, la totalité des activités de La Poste - courrier, colis et logistique, services financiers – serait alors en situation de concurrence.

Si la France s'est constamment efforcée de ralentir ce processus, les postes européennes les plus dynamiques l'ont largement anticipé, en utilisant à plein les délais accordés pour s'engager à un rythme accéléré dans un effort de réorganisation, d'investissement et de croissance externe. Au moment où la concurrence va commencer très concrètement à produire ses effets, elles sont beaucoup mieux armées que La Poste française pour affronter la compétition et pour en saisir les opportunités.

Car, même si elle a réalisé des efforts très réels d'adaptation au cours de la décennie écoulée, La Poste est aujourd'hui, par rapport aux concurrents prêts à pénétrer sur son marché, en situation d'infériorité dans la plupart des domaines : les capacités financières, le niveau d'équipement, l'organisation, la qualité du service rendu, les résultats ...

Alors que la compétition avec ses concurrents les plus dynamiques prend de la vitesse, elle a donc non seulement à en suivre le rythme, mais à rattraper de manière urgente son retard.

Les quelques années qui viennent sont donc cruciales : si La Poste ne se hisse pas au niveau de performance qui constitue désormais la norme dans la compétition engagée, elle n'échappera pas à un déclin qui peut être rapide.

3

La Cour des comptes a effectué en 2000, 2001 et 2002, un cycle de contrôles portant sur les comptes sociaux, consolidés et analytiques de La Poste, sur l'étude de ses différentes activités et de leurs résultats, sur son organisation, ses dépenses de personnel, ses outils de production et son réseau, ainsi que sur les contrats de plan successifs qui ont régi ses relations avec l'Etat, propriétaire et tuteur de l'établissement public. Ces enquêtes ont, dans toute la mesure du possible, été actualisées.

Le présent rapport constitue la synthèse de ces différents travaux, qui ont porté sur la période 1991-2002 et plus particulièrement sur les années 1998 à 2002.

Il comporte trois parties :

- la première est consacrée à l'analyse des résultats du groupe et des résultats et des perspectives des activités courrier, colis et logistique et services financiers. Elle fait apparaître le risque d'une dégradation durable des résultats de La Poste ;

- la seconde porte sur l'analyse des coûts (personnel, structures, outils de production, réseau). Elle met en évidence la nécessité d'une action très énergique de maîtrise des coûts, que l'on compare ces coûts aux recettes espérées, ou aux performances des concurrents de La Poste ;

- la troisième partie est consacrée aux relations entre l'Etat et La Poste. Elle fait apparaître la nécessité d'une clarification de ces relations et de la fixation d'un cadre clair et stable permettant à La Poste de se comporter comme un opérateur pleinement responsable dans un contexte de compétition économique.

Le groupe La Poste en 2002

Le groupe La Poste est organisé autour de trois grands métiers : le courrier (59 % du chiffre d'affaires consolidé), le colis et la logistique (18 %) et les services financiers (23 %), exercés soit par l'établissement public lui-même, soit par l'intermédiaire de filiales spécialisées.

En effet, autour de l'établissement public La Poste, s'est progressivement constitué un vaste ensemble de filiales de droit privé.

A la fin de 2002, La Poste détenait (après quelques efforts de regroupement) 162 filiales d'importance très diverse.

Elle a d'abord détenu ces sociétés par l'intermédiaire d'une filiale de participations, SOFIPOST³.

A partir de 1999, elle a entrepris de démembrer SOFIPOST pour créer des filiales holding par grande branche d'activité :

± GEOPOST, créé en 1999, fédère ainsi l'ensemble des filiales et sous-filiales du secteur "colis et logistique", actuellement regroupées en cinq sous-ensembles comprenant eux-mêmes de nombreuses filiales en France et à l'étranger :

- Chronopost international (colis express)
- TAT Express (transport express industriel)
- Geopost GmbH (antérieurement Deutsche Paket Dienst ou DPD)
- Geopost UK (regroupant les filiales britanniques, notamment Parceline et Interlink)
- Geopost Logistics (services logistiques)

± SF2, holding créée en 2000, fédère les filiales du secteur des services financiers, notamment :

- Sopassure, holding regroupant les participations de La Poste et des caisses d'épargne dans la caisse nationale de prévoyance (La Poste 50,02 %) ;
- Sogeposte : gestion des OPCVM de La Poste ;
- Assurposte : assurance de personnes de La Poste

± Efiposte, filiale de gestion des fonds CCP, demeure pour l'instant distincte de SF2.

3) Seules les sociétés immobilières restant détenues directement par l'établissement public.

± Enfin SOFIPOST détient encore les autres participations, qui relèvent :

- du domaine du courrier, avec notamment : Europe Air Poste (ex Aéropostale), Mediapost (publicité non adressée), Dynapost (traitement intégré du courrier des entreprises), STP (transport de presse), Brokers Worldwide (USA, courrier international) et Asphéria (éditique).

- du domaine des nouvelles technologies de l'information et de l'ingénierie postale (Certinomis, Esipost, Imelios, @nnuaire de La Poste, Selisa, Series, Sofrepost, Somepost, etc...).

En 2002, le chiffre d'affaires de la maison mère s'établissait à 15,119 Md€, et ceux du groupe consolidé à 17,332 Md€ (le chiffre d'affaires des filiales est supérieur à la différence, puisque la consolidation élimine les échanges internes au groupe, qui sont importants pour certaines filiales).

Chapitre I

L'activité et les résultats de La Poste

I – L'évolution des résultats de La Poste

A – Les résultats globaux se dégradent

1 – La période 1991-2002

Au cours de la période 1991-2002, les résultats globaux de La Poste, alternativement positifs ou négatifs, fluctuent autour du point d'équilibre avec des variations d'ampleur limitée.

Depuis 1991, le résultat net consolidé cumulé sur 11 ans (1991-2001) ne dépasse pas 38 millions d'€, pour un chiffre d'affaires consolidé de 150,6 milliards d'€, soit un ratio résultat net/chiffre d'affaires de 0,025 % sur cette période de 11 ans.

En outre, à aucun moment, le ratio résultat net/chiffre d'affaires n'a atteint 1 %, sauf en 1999 qui est à tous égards une année atypique.

	<i>En M€</i>											
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
CA	11 253	11 650	12 223	12 884	12 799	13 333	13 667	14 344	15 482	15 978	17 028	17 332
Résultat net	48	18	- 186	30	- 171	- 93	9	51	283	144	-95(1) 75(2)	34
%	0,4	0,15	- 1,52	0,23	- 1,34	- 0,70	0,06	0,35	1,83	0,90	- 0,55 0,44	0,19

(1) Après amortissement exceptionnel d'écart d'acquisition.
 (2) Avant amortissement exceptionnel d'écart d'acquisition.

Source : rapports annuels de La Poste

Les résultats du groupe n'ont représenté en 2002, avec 34 M€, que 0,19 % de son chiffre d'affaires, et les prévisions du budget de La Poste pour 2003, qui peuvent paraître optimistes, ne dépassent pas 0,4 %.

Sur la période 1991-2002, La Poste a donc été dans l'incapacité de dégager des résultats lui permettant de générer les capitaux propres nécessaires à sa croissance.

Or cette nécessité était d'autant plus grande que l'établissement n'a pas bénéficié, lors de sa création, d'une dotation initiale suffisante de capitaux propres.

Si le tableau qui précède illustre la difficulté de La Poste à devenir structurellement bénéficiaire, il n'est toutefois pas possible, sur longue période, de lui attribuer une signification économique très précise, dans la mesure où l'Etat agit sur un certain nombre de paramètres qui peuvent réduire, ou au contraire soutenir, ses résultats.

Au début des années 1990, il a ainsi diminué la rémunération antérieurement versée à La Poste sur la collecte des livrets A et B de la Caisse Nationale d'Epargne (CNE), ce qui a pesé fortement sur les résultats des services financiers.

A l'inverse, l'Etat, en prenant en charge sur son budget depuis 1998 l'augmentation annuelle du coût des retraites de La Poste (hors inflation), a permis de freiner une dégradation des comptes qui aurait été sans cette intervention beaucoup plus importante.

De même, la hausse tarifaire décidée en février 2003 est-elle intervenue dans l'urgence pour éviter la présentation d'un budget très fortement déficitaire pour cet exercice, et avant même que soit arrêtée l'économie générale du nouveau contrat de plan.

Il n'existe donc pas de référence stable pour apprécier la signification économique des évolutions des résultats sur longue période, ce qui conduit à limiter les comparaisons rétrospectives à une durée relativement courte, où les modifications du cadre et leurs conséquences peuvent être bien identifiées. La période des cinq années 1998-2002 a été retenue.

2 – La période 1998-2002

Cette période est marquée par une activité significative de croissance externe dans le domaine du colis.

Le développement de filiales se poursuit également dans le domaine des services financiers et dans celui des nouvelles technologies, seule l'activité courrier restant presque intégralement réalisée au sein de l'établissement public.

Ceci entraîne une différenciation croissante des comptes sociaux et des comptes consolidés. Ces derniers donnent désormais la vue d'ensemble la plus significative des résultats du groupe, tout en présentant

l'inconvénient d'additionner, sans permettre d'en distinguer les effets respectifs, croissance interne et croissance externe⁴.

a) L'évolution du chiffre d'affaires

Chiffre d'affaires 1998-2002 – Comptes sociaux

M€	1998	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
CA courrier	9 332	9 717	+ 4,1	9 840	+ 1,2	9 989	+ 1,5	10 052	+ 0,6
CA colis	977	960	- 1,7	994	+ 3,6	1 030	+ 3,6	1 040	+ 0,9
CA Services financiers	3 272	3 480	+ 6,3	3 692	+ 6	3 805	+ 3	3 855	+ 1,3
Autres prestations	17	11		30		32		26	
Chiffre d'affaires	13 598	14 168	+ 4,4	14 557	+ 2,6	14 856	+ 2	14 973	+ 0,8
Autres produits d'exploitation	151	152		330		136			
Total produits d'exploitation	13 749	14 338	+ 4,3	14 886	+ 3,8	14 992	+ 0,7	15 119	+ 0,8
(1) Le courrier et le colis n'étaient pas distingués dans les comptes avant 1998.									

Chiffres de La Poste, corrigés des changements de périmètre courrier/colis.

Chiffre d'affaires 1998-2002 – Comptes consolidés

M€	1998	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%
CA courrier	9 376	9 780	+ 4,3	9 903	+ 1,3	10 060	+ 1,6	10 253	+ 1,8
CA colis	1 493	1 939	+ 29,8	2 247	+ 15,9	2 940	+ 30,8	3 074	+ 4,5
CA services financiers	3 280	3 492	+ 6,5	3 730	+ 6,8	3 928	+ 5,3	4 005	+ 1,9
Autres	87	105		98		100		-	
Total	14 236	15 315	+ 7,6	15 978	+ 4,3	17 028	+ 6,6	17 332	+ 1,8
(1) Le courrier et le colis n'étaient pas distingués dans les comptes avant 1998.									

Chiffres de La Poste corrigés des changements de périmètre courrier-colis.

Ces données font apparaître :

- le très net ralentissement de l'activité courrier après une année exceptionnelle en 1999 ;

4) La Poste donne certes désormais des indications sur les évolutions à périmètre constant, mais qui ne permettent de comparer les résultats d'une année qu'avec ceux de l'année précédente.

- le doublement du chiffre d'affaires consolidé du colis, dû pratiquement en totalité aux opérations de croissance externe menées entre 1998 et 2001 ;
- la progression régulière du chiffre d'affaires des services financiers.

Il convient toutefois d'observer que celle-ci est comparable et même légèrement inférieure à la croissance moyenne de l'activité bancaire, ce qui explique que les parts de marché de La Poste dans le domaine des services financiers ne progressent pas, et même soient sur moyenne période en légère baisse.

La forte diminution du rythme de progression du chiffre d'affaires des services financiers en 2002 (1,9 %) s'explique par le remboursement à la Caisse des dépôts d'un trop perçu sur les années 1997 à 2001. La tendance globale reste, en dehors de cet élément exceptionnel, de l'ordre de + 6 % pour 2002.

Le constat le plus important est surtout que cette progression du chiffre d'affaires est très inférieure à celle des grands concurrents de La Poste que sont, principalement la poste allemande Deutsche Post World Net (DPWN) et la poste hollandaise TNT Post Group (TPG).

Sur la période 1997-2001, le taux moyen de croissance du chiffre d'affaires consolidé a ainsi atteint pour La Poste française 5,6 % par an.

Or elle a été plus de deux fois plus rapide pour TPG (+ 12,5 % par an) et plus de quatre fois plus rapide pour DPWN (+ 24 % par an).

En 2002, avec la pause marquée dans les opérations de croissance externe, le chiffre d'affaires consolidé de La Poste ne progresse plus que de 1,8 %. Pour cette même année, DPWN a enregistré une hausse de son chiffre d'affaires consolidé de 18 %, soit dix fois plus. Cette situation est appelée à se prolonger en 2003, où La Poste espère une progression de 3,5 % alors que ses concurrentes et en particulier la poste allemande accélèrent encore leurs acquisitions.

b) L'évolution des résultats

Résultats 1998-2002 – Comptes sociaux

	<i>M€</i>				
	1998	1999	2000	2001	2002
Résultat d'exploitation	366	599	424	139	- 36
Résultat financier	- 163	- 137	- 97	- 47	- 171
Résultat courant	204	463	326	92	- 207
Résultat exceptionnel	- 153	- 161	- 166	+ 19	- 10
Résultat net avant impôt	51	302	160	111	- 217
Résultat net après impôt	24	193	119	145	- 185

Résultats 1998-2002 – Comptes consolidés

	<i>M€</i>				
	1998	1999	2000	2001	2002
Résultat d'exploitation	387	592	421	180	100
Résultat financier	- 177	- 172	- 141	- 144	- 88
Résultat courant	209	420	280	36	12
Résultat exceptionnel	- 133	- 143	- 206	+ 1	6
Résultat avant impôt	76	257	74	37	18
Résultat net consolidé	51	284	144	- 92	35
Résultat net part du groupe	51	283	139	- 95 (1)	34

(1) + 75 M€ hors amortissement exceptionnel d'écart d'acquisition.

Source : Cour des comptes à partir des comptes annuels de La Poste

Ces résultats font apparaître qu'après une année exceptionnelle en 1999 liée à une forte progression du courrier (+ 4,3 %) les résultats se dégradent de manière importante et régulière.

L'apparente amélioration du résultat consolidé en 2002 (+ 34 M€ au lieu de - 95 M€ en 2001) ne doit pas faire illusion. Le résultat 2001 inclut en effet un amortissement exceptionnel d'écart d'acquisition de 170 M€, qui résulte de la dépréciation des sociétés acquises dans le secteur du colis et de la logistique. Sans cet amortissement, au demeurant

nécessaire et justifié, le résultat net consolidé aurait été de 75 M€. Or malgré l'effet positif de cette décision sur l'amortissement des écarts d'acquisition des années ultérieures, le résultat net consolidé tombe à 34 M€ en 2002.

L'évolution différenciée des tendances affectant respectivement les comptes sociaux et les comptes consolidés a plusieurs causes.

La dégradation des résultats sociaux provient principalement de la baisse sensible des résultats du courrier (dont l'essentiel relève de la maison mère), du remboursement de trop perçu à la Caisse des dépôts déjà évoqué, de la constitution de provisions pour préretraites, et d'une forte chute du résultat financier : celle-ci résulte de la dépréciation des titres Géopost (83 M€) et Sofipost (57 M€). Elle traduit également l'effet de la recapitalisation de Géopost, qui a transformé en dotation en capital une avance de trésorerie que Géopost rémunérait à La Poste. L'amélioration des résultats de Géopost qui en résulte est compensée par une détérioration équivalente de ceux de la maison mère.

Les comptes consolidés bénéficient inversement de l'amélioration des résultats des filiales.

En particulier, le déficit de Géopost s'est réduit, et les résultats des filiales financières ont progressé. Toutefois, l'impact positif le plus important ne provient pas de l'activité des filiales, mais de la consolidation de la part de La Poste dans les résultats de la CNP, dont elle détient près de 18 % du capital.

Les éléments marquants d'évolution sont les suivants :

¤ En ce qui concerne la maison mère, les résultats se dégradent très fortement. Le résultat net baisse de 330 M€ entre 2001 et 2002, passant d'un excédent de 145 M€ à un déficit de 185 M€. Le résultat d'exploitation est même devenu négatif en 2002 (- 36 M€) alors qu'il était encore de 424 M€ en 2000 et 139 M€ en 2001.

¤ Géopost a accusé des déficits très fortement croissants (- 63 M€ en 1999, - 92 M€ en 2000, - 348 M€ en 2001 dont 170 M€ au titre de l'amortissement exceptionnel d'écarts d'acquisitions. La situation se redresse en 2002 tout en restant déficitaire (- 28 M€), ce qui traduit d'une part l'effet des mesures de redressement mises en œuvre depuis 2001, et d'autre part l'impact de la recapitalisation massive de Géopost à laquelle La Poste a procédé.

‐ Sofipost est dans une situation difficile avec des résultats constamment déficitaires. Le départ des filiales financières vers SF2 laisse en effet dans Sofipost une majorité de filiales déficitaires (en particulier Europe Air Poste et les filiales du secteur des nouvelles technologies de l'information).

‐ SF2 et Efiposte ont des résultats positifs mais encore modestes en valeur absolue.

‐ L'apport constitué par la consolidation de la participation de La Poste dans la CNP dépasse 100 M€ par an (103 M€ en 2001, 100 M€ en 2002). Sa contribution au résultat est donc décisive.

Enfin, dans les comptes sociaux comme dans les comptes consolidés, la baisse du résultat d'exploitation depuis 1999 apparaît particulièrement préoccupante, dans sa régularité et dans son importance : le résultat d'exploitation consolidé est encore divisé par plus de deux entre 2001 et 2002 : à périmètre comparable, il chute en effet de 221 M€ à 100 M€ soit à peine 0,6 % du chiffre d'affaires.

On constate, en particulier, entre la période 1998-1999 et la période 2000-2002, une inversion du rapport entre le rythme d'évolution des recettes et des charges.

- En 1998 et 1999, les produits d'exploitation progressent plus vite que les charges d'exploitation. En 1999, ils augmentent ainsi de + 7,9 % contre 6,7 % pour les charges d'exploitation (1,2 % d'écart positif).

A partir de 2000, la situation s'inverse :

Evolution des produits et des charges d'exploitation

	<i>En %</i>			
	1999	2000	2001	2002
Progression des produits d'exploitation	7,9	5,4	5,3	1,8
Progression des charges d'exploitation	6,7	6,8	6,9	2,3
Différentiel	+ 1,2	- 1,4	- 1,6	- 0,5

Source : Cour des comptes sur la base des données de La Poste

En d'autres termes, alors que les produits d'exploitation voyaient leur progression se ralentir rapidement, les charges d'exploitation ont continué à croître en 2000 et 2001.

En 2002, les charges ont été freinées par des mesures d'économie prises pour limiter le déficit prévu, mais le ralentissement du chiffre d'affaires s'est accentué, si bien que l'écart demeure négatif.

Ici encore, La Poste affiche des performances très inférieures à celles des postes concurrentes.

Pertinence et limites des comparaisons

Dans un marché européen unifié des services postaux, La Poste est déjà pour partie, et sera bientôt en totalité en situation de concurrence.

Il est donc indispensable de comparer ses performances et ses résultats à ceux de ses principaux concurrents en Europe, et ceux-ci sont d'abord la poste allemande Deutsche Post World Net (DPWN) et la poste hollandaise TNT Post Group (TPG).

Elle n'est cependant pas dans une situation identique. Son territoire est plus vaste et sa densité de population plus faible. Elle supporte une charge nettement plus importante en matière de retraites, ainsi que des charges sociales globalement plus élevées. Elle a des tarifs d'affranchissement modérés. Elle supporte une partie du coût de l'aide publique au transport de la presse.

Il ne serait toutefois pas pertinent d'opérer des comparaisons en reconstituant des résultats fictifs correspondant à une situation théorique où telle ou telle contrainte n'existerait pas.

En effet, la poste française n'a pas que des handicaps, et les postes concurrentes que des atouts. Ainsi la position très centrale de la France dans les échanges européens est un avantage, comme en témoigne le choix de l'implantation à Roissy du « hub » européen de FEDEX, qui a facilité la conclusion des accord entre La Poste et FEDEX. De même, avec une densité plus faible, la France a des réseaux de communication moins saturés et plus rapides. La poste allemande a dû quant à elle, au cours de la période examinée, absorber, réorganiser et rééquiper totalement l'ancienne poste est-allemande. La poste hollandaise ne peut s'appuyer sur un marché domestique puissant et dépend beaucoup plus des fluctuations internationales...

De manière générale, la concurrence européenne s'exerce, globalement, entre des pays ayant des caractéristiques géographiques, sociologiques, culturelles, économiques, sociales, fiscales différentes. Cette situation, qui alimente de complexes débats sur la compétitivité relative des économies nationales, est pourtant celle où toutes les entreprises doivent assurer leur survie et leur développement.

Enfin, si l'on peut débattre des conditions dans lesquelles ils se forment, les résultats sont une réalité, qui détermine la capacité de développement et de compétition des opérateurs postaux concurrents.

Les comparaisons sont donc nécessaires, pour apprécier la réalité de la situation et, au besoin, pour identifier les mesures qui peuvent ou doivent être envisagées pour accroître les chances de La Poste dans la concurrence européenne.

Face à un résultat net de La Poste de – 95 M€ en 2001 (+ 75 M€ hors amortissement exceptionnel de survaleurs) et de 34 M€ en 2002, la poste hollandaise présente en 2002 un bénéfice de 599 M€, en progrès de 2,4 % sur 2001 (585 M€).

La poste allemande a réalisé en 2001 un bénéfice net de 1 583 M€. En 2002, son bénéfice a été de manière exceptionnelle ramené à 660 M€ par une provision de 906 M€ destinée à couvrir un remboursement à l'Etat fédéral, réclamé par la commission européenne, mais contesté au contentieux par DPWN. La tendance en matière de résultat en année normale demeure néanmoins voisine de 1,6 Md€.

La poste suisse présente pour sa part pour 2002 un bénéfice en hausse de 5,1 % par rapport à 2001, à 204 MFS. La poste italienne elle-même, a présenté en 2002, pour la première fois depuis 50 ans, un résultat bénéficiaire (+ 22 M€), qui consacre un redressement remarquable sur les cinq dernières années (elle subissait encore un déficit de 1,38 Md€ en 1998).

En termes de rapport résultat net/chiffre d'affaires, là où La Poste française présente pour 2001 un ratio de – 0,55 % (ou + 0,44 % hors amortissement exceptionnel de survaleurs), le ratio atteint 4,7 % pour Deutsche Post World Net, 5,3 % pour TPG, 3 % pour la poste suisse.

B – Les faiblesses de l'information comptable par branche d'activité et famille de produits

1. La Poste a fait un effort important et de qualité pour disposer, au niveau de l'établissement public comme au niveau du groupe consolidé, d'outils de comptabilité fiables et conformes aux normes.

Même si des améliorations demeurent possibles et souhaitables, notamment en matière de délais d'établissement des différents documents de comptabilité générale et analytique, ces efforts doivent être relevés.

Cependant, si l'on peut considérer que les données agrégées au niveau des comptes sociaux et des comptes consolidés sont pertinentes, les outils comptables de La Poste ne permettent pas de mesurer de manière homogène et précise les résultats par branche d'activité et par familles de produits, informations évidemment indispensables au pilotage d'un ensemble aussi diversifié et aussi complexe dépassant 17 milliards d'€ de chiffre d'affaires.

2. En ce qui concerne **les comptes sociaux et consolidés**, le traitement de l'établissement public et celui du groupe consolidé comme des entités uniques implique une agrégation de données concernant des activités industrielles et commerciales classiques (pour le courrier et le colis) et de données concernant des activités de banque et d'assurance (pour les services financiers). Ce mélange retire aux données figurant dans les comptes toute capacité à renseigner sur les évolutions de chaque secteur d'activité pris séparément.

Le bilan est en particulier très fortement marqué par les volumes considérables que représentent les encours des services financiers (avoirs créditeurs des CCP, dépôts auprès d'institutions et établissements financiers ...), alors que le compte de résultat est principalement influencé par l'effet des activités courrier, les services financiers ayant quant à eux un impact limité puisque leur résultat net est voisin de l'équilibre.

3. **La comptabilité analytique** a en principe pour objet de permettre une analyse fine des coûts et des produits des différentes activités. La mise en place, en 2002, d'un nouvel outil de comptabilité analytique, extrêmement sophistiqué, pouvait permettre d'espérer la fourniture d'informations détaillées par branche d'activité et par famille de produit, voire par produit. Tel n'est pourtant pas le cas.

– Tout d'abord, **la comptabilité analytique a été largement déterminée, dans sa conception et dans sa mise en œuvre, par un objectif externe : répondre aux obligations fixées par la directive européenne**, dont l'objet est de distinguer les résultats respectifs des activités bénéficiant du monopole (service réservé) et des activités concurrentielles.

Si ce premier objectif a été atteint, la comptabilité analytique s'avère beaucoup moins performante comme outil d'analyse économique et de pilotage.

Ainsi, la comptabilité analytique de La Poste affecte-t-elle au seul "secteur réservé" les surcoûts qui résultent du maintien d'un certain nombre de bureaux de poste non indispensables à l'opérateur, mais

assurant une accessibilité minimale au réseau sur l'ensemble du territoire (cf. infra).

L'affectation de ce coût correspondant à une "obligation de service universel" au "secteur réservé" protégé par le monopole est incontestablement conforme à l'esprit et à la lettre de la directive européenne, puisque précisément seule l'existence d'obligations de service universel est susceptible de justifier pour la Communauté européenne le maintien d'un monopole.

En revanche, cette affectation s'écarte de la logique économique : en effet, puisque le "service réservé" ne concerne que l'activité courrier, la comptabilité analytique impute exclusivement au courrier les coûts d'accessibilité de bureaux de poste dont l'activité est en réalité consacrée de manière très prédominante aux services financiers (c'est d'ailleurs cette réalité qui explique que le réseau soit, dans l'organisation de La Poste, rattaché à la direction des clientèles financières, c'est-à-dire aux services financiers).

L'Etat a entériné cette soumission de la comptabilité analytique aux objectifs de la directive européenne : la rédaction originelle du cahier des charges de La Poste (décret du 20 décembre 1990, art. 29) imposait à l'opérateur public de "tenir une comptabilité analytique pour mesurer la contribution au résultat d'exploitation de ses activités d'acheminement et de distribution des correspondances, d'objets et de marchandises, d'une part, et de ses activités financières, d'autre part". Elle devait en outre permettre "de procéder à des analyses de coûts afin d'apprécier la contribution aux résultats des différents produits et activités".

La nouvelle rédaction de cet article, issue du décret du 8 février 2001, réduit l'objet de la comptabilité analytique à l'obligation de répondre aux exigences de la directive européenne : "Tenue, dans sa comptabilité interne, de comptes séparés pour chacun des services dont l'exclusivité lui est réservée, d'une part, et pour les autres services d'autre part, en isolant parmi ces derniers ceux qui relèvent de l'offre de service universel et ceux qui relèvent de ses activités financières".

Selon cette définition, la comptabilité analytique n'a officiellement plus comme objet de renseigner sur les résultats économiques de ses différentes branches d'activité et encore moins de ses différents produits.

- La comptabilité analytique produit néanmoins des "comptes par métiers" qui, construits par étapes en procédant à l'imputation successive des différentes catégories de coûts, apportent le seul éclairage économique dont on puisse disposer, à travers les comptes, sur les résultats des trois grands métiers.

Cependant, cette information est très limitée dans sa signification.

. Elle n'existe que de manière agrégée au niveau des métiers courrier, colis, et services financiers, mais ne donne jusqu'à présent aucune information plus détaillée. Ainsi, dans toute la période où l'activité colis a comporté au sein de l'établissement public deux branches nettement différentes dans leur objet et leur organisation, Coliposte et Dilipack, il a été impossible de mesurer la contribution respective de ces deux branches au résultat (problème résolu depuis par la liquidation de Dilipack).

Un effort a été fait en 2002 pour élaborer une présentation plus fine pour le courrier et le colis avec des informations pour 11 grandes familles de produits, appelés "produits de restitution agrégée", ce qui est peu pour des activités aussi diversifiées⁵. En revanche, aucun détail ne peut être établi pour les activités services financiers.

. Surtout, ces comptes par métiers n'existent que pour les comptes sociaux de l'établissement public. En d'autres termes, la part, rapidement croissante, de l'activité du groupe assurée par des filiales échappe à cette approche. Les comptes par métiers perdent donc largement leur signification quant à l'activité du groupe La Poste. En pratique, ils demeurent encore significatifs pour l'activité courrier dont l'essentiel relève de l'établissement public (même si les filiales sont loin d'être marginales, avec par exemple Europe Air Poste (ex Aéropostale). En revanche, le compte par métiers "services financiers" perd progressivement sa signification avec le développement de filiales importantes (SF2, Efiposte ...) et le métier "Colis" ne correspond plus qu'au tiers environ des activités du groupe, dominées par la holding Geopost.

On peut certes rapprocher, mais jamais intégrer de manière homogène, les comptes par métiers de l'opérateur Poste, et les comptes des filiales du même domaine. Il n'y a donc pas de mesure précise disponible par branche d'activité au niveau du groupe.

Cette situation résulte de la non application par La Poste, jusqu'à présent, du règlement 99 02 du Conseil national de la comptabilité qui prévoit une annexe financière aux comptes consolidés, incluant les comptes par activité ou secteur. L'établissement s'est toutefois engagé, à la demande des tutelles, à produire cette annexe à partir de 2004 (sur les comptes de 2003).

5) La Poste indique que le nouveau système de comptabilité analytique permet de produire d'autres restitutions par produits, dès lors que ceux-ci ne sont pas trop désagrégés ou ne concernent pas de trop petits flux.

4. Ces faiblesses des informations économiques issues des outils centraux de comptabilité générale et analytique ont conduit les différentes directions et en particulier les grandes directions de métiers à "fabriquer" leur propre information de gestion, en fonction de besoins spécifiques. Ces informations sont multiples, souvent variables, et ne concordent jamais exactement avec les données comptables. De ce fait, on observe que circulent au sein de l'établissement un grand nombre de données chiffrées différentes pour caractériser un même objet ou une même activité.

La Poste manque dans ces conditions d'outils de reporting et de pilotage cohérents et homogènes au niveau du groupe et des éléments nécessaires à une information correcte du conseil d'administration et des tutelles.

La Poste n'a pas été en mesure de dégager, entre 1991 et 2002, les résultats qui lui auraient permis de générer les capitaux propres nécessaires à sa croissance. Sa structure financière demeure déséquilibrée.

Cette situation traduit une rentabilité intrinsèquement insuffisante de l'établissement au cours de la période. Elle reflète aussi des choix de l'Etat, qui témoignent d'un souci prédominant d'assurer l'équilibre des comptes. Cet objectif pouvait convenir à un établissement public en situation de monopole. Il ne peut suffire à créer les conditions du développement d'une entreprise compétitive dans un contexte de concurrence croissante.

Dans la période récente, les résultats de La Poste se dégradent de manière importante et continue. Les écarts de rythme de croissance et de résultat se creusent par rapport aux deux principaux opérateurs européens qui vont être désormais les concurrents de La Poste.

II – Le courrier

Le courrier a représenté, au cours des années 1990 plus des deux tiers du chiffre d'affaires de La Poste et dégagé la totalité de son résultat. Mais cette situation évolue rapidement : il s'agit d'une activité parvenue à maturité et dont la rentabilité déclinante va être de plus en plus attaquée

par la concurrence d'autres moyens de communication et d'autres opérateurs.

L'activité courrier se décompose en sous-métiers dont la problématique économique est très différente et dont les résultats sont très contrastés, des secteurs très rentables coexistant avec des activités fortement déficitaires. C'est la source principale de rentabilité, celle du courrier en nombre des entreprises, qui est la plus menacée.

A – Le courrier, activité dominante arrivée à maturité

1 – Le courrier demeure, de loin, la principale activité de La Poste

La part du courrier a représenté plus des deux tiers du chiffre d'affaires de La Poste au cours de la décennie 1990-2000.

Cette part a commencé à décliner à partir de 1998 (66 %) : elle a représenté 64 % du chiffre d'affaires en 1999, 62 % en 2000, et 59 % en 2001 et 2002. Deux phénomènes sont à l'origine de cette évolution : d'une part, une progression du chiffre d'affaires des services financiers plus rapide que celle du courrier ; d'autre part – et surtout – les opérations de croissance externe importantes réalisées dans le domaine du colis et de la logistique, qui ont augmenté sensiblement le chiffre d'affaires consolidé.

Cette évolution est cependant beaucoup plus lente et plus limitée que celle des grands opérateurs postaux européens, dont l'effort de diversification, notamment vers l'express et la logistique, a été beaucoup plus vigoureux, et dont les résultats sont par conséquent moins vulnérables au déclin prévisible du courrier.

Alors qu'entre 1998 et 2001 la part du courrier dans le chiffre d'affaires de La Poste diminuait de 66 % à 59 %, elle tombait de 77 % à 31 % pour Deutsche Post World Net, et de 47 % à 35 % pour TNT Post Group, qui avait été la première à engager sa diversification (le courrier représentait encore 95 % de son CA en 1996) : La Poste est aujourd'hui deux fois plus dépendante de l'activité courrier que ses deux principales rivales. Or les perspectives de cette activité sont désormais défavorables.

2 – L'activité va entrer dans une phase de décroissance en volume

Certaines évolutions sont déjà anciennes : la correspondance entre particuliers n'a cessé de décliner et tend à devenir marginale (elle ne représente plus que 5 % environ du chiffre d'affaires courrier, soit 3 % du chiffre d'affaires total de La Poste), et le transport de presse stagne depuis de longues années.

Mais une inflexion plus globale est intervenue au cours de la période récente. On estimait jusqu'alors que la croissance en valeur du chiffre d'affaires du courrier était en règle générale légèrement inférieure à celle du PIB. Elle a été de l'ordre de 2 à 2,5 % dans la période 1996-1998, pour atteindre un pic dépassant 4 % en 1999 avec le concours d'une bonne conjoncture. Mais en 2000 la croissance de 3 à 3,2 % en valeur attendue par La Poste a fait place à une progression de 1,3 % seulement, et 2001 n'a pas permis de dépasser 1,6 %. En 2002 elle est de 1,8 % en termes consolidés, incluant les effets de périmètre, mais seulement 0,6 % au niveau de la maison mère, qui représente mieux l'évolution réelle de l'activité courrier. En termes de volumes, la croissance n'a pas dépassé 0,5 % en 2002 et la prévision, toujours en volume, tombe à 0,3 % pour 2003, les premiers résultats de l'exercice faisant même apparaître une baisse d'activité.

Ce "découplage" entre la croissance du chiffre d'affaires courrier et l'évolution du PIB s'explique par le développement de phénomènes de substitution, liés en particulier aux nouvelles technologies de l'information.

Les "entreprises" (entreprises de production ou de vente, banques, administrations, sécurité sociale...) émettent 87 % du total du courrier et ce chiffre d'affaires est très concentré : les dix plus importants clients représentent à eux seuls plus de 15 % du chiffre d'affaires total du courrier, les trente premiers 25 % de ce chiffre d'affaires, et les 80 premiers 30 %. Leurs dépenses postales sont souvent très élevées par rapport à leur valeur ajoutée (en particulier pour les grandes entreprises de vente par correspondance), et elles ont évidemment intérêt à utiliser des solutions alternatives lorsqu'elles sont moins coûteuses. Le courrier de gestion des entreprises ("B to C") risque donc d'être particulièrement affecté dans les prochaines années. Le cas du courrier des particuliers vers les entreprises ("C to B") n'est guère plus favorable.

Le cas de la carte Vitale est le mieux connu : La Poste estime que la perte de chiffre d'affaires courrier résultant de la suppression des correspondances que permet la carte Vitale a représenté 20 M€ en 2000, 120 M€ en 2002, et se stabilisera à 200 M€ par an à partir de 2004.

La Poste, en revanche, ne connaît pas avec précision les pertes d'activité courrier résultant ou pouvant résulter à l'avenir du développement de la consultation des comptes bancaires et de la réalisation d'opérations financières sur internet, de l'accomplissement de formalités administratives (déclarations fiscales) ou des envois de factures et des règlements par voie télématique.

Mais alors qu'elle estimait il y a quelques années encore que les nouvelles technologies de l'information étaient ambivalentes et créaient des trafics supplémentaires (notamment en matière de publicité) capables de largement compenser ces effets de substitution, elle considère désormais que l'effet négatif est nettement prédominant : elle estime à environ 1,5 point de croissance par an cet effet négatif pour la période 2003-2006. Pour un taux moyen de croissance du PIB de 2,5 % par an, la progression du chiffre d'affaires du courrier, qui aurait été tendanciellement de l'ordre de 2,2 %, tombe de ce fait dans les prévisions de La Poste à 0,7 % par an de 2003 à 2006.

Encore cette hypothèse est-elle doublement optimiste : le taux de croissance du PIB sera en 2003 sensiblement inférieur à 2,5 %, et ces prévisions ne prennent pas en compte les effets de la libéralisation progressive du marché européen du courrier.

De surcroît, l'effet sur les marges est encore plus marqué que celui sur le chiffre d'affaires, puisque c'est le courrier en nombre des entreprises, "cœur de la rente de monopole" avec des marges très élevées, qui est le plus touché par ces évolutions.

La Poste s'efforce activement de combattre le déclin de l'activité courrier en améliorant la gamme de ses services, ainsi que leur prix : elle enrichit son offre en courrier classique, par exemple avec les "prêts à poster" et le courrier "suivi", ou le courrier "mixte" dans le domaine des nouvelles technologies. Elle accentue ses efforts commerciaux, en particulier en direction de ses grands clients. Elle s'efforce aussi de développer des activités à valeur ajoutée vers l'"amont" en favorisant la production de courrier (aide au marketing direct des entreprises, traitement de fichiers et de bases de données pour cibler les destinataires d'envois, fabrication et mise sous pli,...). Elle considère qu'elle possède encore des marges de développement appréciables pour certains types de courrier (publicité adressée, courrier international).

Elle reconnaît elle-même néanmoins que ces efforts, dont l'effet est déjà pris en compte dans ses hypothèses chiffrées, peuvent permettre de ralentir, mais en aucun cas d'inverser les évolutions actuelles.

B – La rentabilité du courrier décline rapidement

1 – La stratégie de La Poste reposait sur un développement régulier du chiffre d'affaires qui n'est pas au rendez-vous

La stratégie de La Poste jusqu'à la fin des années 1990 a été largement fondée sur deux postulats :

- les charges et notamment les charges de personnel (plus de 85 % de la valeur ajoutée) sont en fait des charges fixes, et l'équilibre financier de l'établissement exige en permanence que la croissance du chiffre d'affaires soit plus rapide que celle de ces charges fixes ;
- les capacités de production et les effectifs sont sous-employés et l'accroissement du chiffre d'affaires permet de "saturer" ces moyens sans générer de charges supplémentaires de même ampleur.

Dans les documents exprimant la stratégie, tous les segments d'activité étaient à développer : il fallait "encourager les particuliers à écrire", même si la lettre entre particuliers n'était pas rentable, "développer la philatélie" même si le chiffre d'affaires additionnel était marginal, "accroître les efforts sur la publicité non adressée", même si La Poste couvrait à grand peine ses seuls coûts variables, etc...

Les observations de la Cour sur la méconnaissance par La Poste de la rentabilité de ses différents produits et sur l'absence de sélectivité dans le développement de l'activité pouvaient paraître dans ces conditions sans conséquence, puisque dans le raisonnement qui était ainsi tenu, chaque franc supplémentaire de chiffre d'affaires était par définition bienvenu.

Ce schéma a paru valide jusqu'en 2000. La Cour avait souligné dans ses interventions antérieures sur la rentabilité de l'activité courrier que la progression des résultats du courrier en 1998-1999 n'était pas due à une amélioration des performances de l'outil de production du courrier, mais à l'accroissement du trafic, que le sous emploi de l'outil existant avait permis d'absorber. Elle soulignait dès cette époque :

"L'inconvénient de cette situation est qu'elle est rapidement réversible. Encore ce terme ne doit-il pas donner le sentiment d'une symétrie, car les coûts – notamment de la main d'œuvre – continuent à progresser, et leur absorption suppose une sorte de fuite en avant en termes de chiffre d'affaires (...) : une rétraction du trafic postal

annulerait ou inverserait presque instantanément l'évolution favorable des deux dernières années⁶.

On se trouve depuis l'année 2000 dans cette situation : l'évolution du chiffre d'affaires en valeur est nettement inférieure à celle des coûts : en 2000, l'augmentation des dépenses de La Poste (à périmètre constant) a été quatre fois supérieure à celle du chiffre d'affaires courrier (4,9 % contre 1,3 %). En l'absence d'une action forte sur les coûts, l'impact sur les résultats n'a pas pu être atténué.

2 – La dégradation des résultats de l'activité courrier

La mesure de la rentabilité de l'activité courrier de La Poste est rendue malaisée par les difficultés que celle-ci éprouve à déterminer la part prise par ses différentes banches dans la formation de son résultat. Le courrier n'a été distingué du colis qu'à partir de 1998. Les exercices de présentation analytique sont récents et les méthodes ont beaucoup varié. La nouvelle comptabilité analytique dont l'établissement vient de se doter ne permet pas de connaître, de manière précise et exhaustive, les produits et les charges imputables à une activité : les imputations de charge se déterminent, en effet, difficilement au sein d'un système qui reste très largement mutualisé ; la relation entre les produits ou services qu'elle vend, et les recettes qu'elle perçoit est difficile à établir.

D'une manière plus générale, les outils de mesure et la segmentation des activités au sein de chaque métier manquent de cohérence, de clarté et surtout de stabilité. Les comparaisons d'années successives sont malaisées, voire impossibles, et les différents documents fournis pour une même année sont difficilement comparables entre eux.

Si elle est difficile à mesurer de manière exacte, la dégradation des résultats du courrier est néanmoins manifeste.

a) L'approche par les comptes de métiers

Les comptes par métiers établis par La Poste doivent faire l'objet d'un retraitement. En effet, La Poste ne procède dans ses comptes par métiers qu'à la ventilation des coûts directement affectables, ce qui fait apparaître un résultat intermédiaire avant répartition d'une partie importante des charges (2,29 Md€ en 1999). Ce résultat intermédiaire est donc largement positif pour toutes les activités. Pour approcher de manière plus significative le résultat réel, il est nécessaire de procéder à

6) 1998 et 1999.

une affectation de la masse des coûts non répartis (structures indivises, coûts du réseau non refacturés aux métiers...) de manière à parvenir à des résultats de chaque métier dont l'addition soit égale au résultat global de La Poste. Ceci implique le choix d'une méthode pour procéder à la répartition des charges indirectes entre les métiers. Le choix fait par la Cour a été d'appliquer la méthode dite "du taux de frais", qui est la méthode de base de la directive postale européenne (même clé de répartition que pour les coûts directs).

Sur cette base, le résultat en coûts complets calculé par la Cour pour 1999 était pour le courrier de 651 M€, pour le colis de – 147 M€ et pour les services financiers de – 203 M€ : était ainsi confirmé le fait que le courrier, bénéficiaire du monopole, était la seule source de rentabilité du groupe.

A partir de 2001 et, pro forma, de 2000, la Cour applique une comptabilité analytique nouvelle. Calculés selon la même méthode, les résultats du courrier après répartition intégrale des charges ressortent à 287 M€ pour 2000 et 218 M€ pour 2001.

La forte baisse entre 1999 et 2000 s'explique certes par une baisse des résultats du courrier, mais aussi par les changements de méthode de la comptabilité analytique, qui comportent une répartition différente des coûts du réseau, au détriment du courrier. Il y a donc une rupture statistique nette entre 1999 et 2000-2001. Néanmoins, le sens défavorable des évolutions récentes - en particulier entre 2000 et 2001 où les méthodes sont identiques - apparaît incontestable.

b) L'approche par l'excédent brut d'exploitation

Cette évolution de la rentabilité peut être également appréhendée, sans le secours de retraitements des données de La Poste, en mesurant l'évolution de l'excédent brut d'exploitation, qui est un résultat intermédiaire avant imputation des charges non directement attribuables, et des "coûts d'accessibilité" affectés au courrier dans la nouvelle comptabilité analytique. Il est en valeur absolue très supérieur au résultat net final, mais il est représentatif de la baisse rapide de la rentabilité du courrier.

Résultat brut d'exploitation courrier

En M€

1999	2000	2001
2 556	2 257	2 040

Source : La Poste

Sur la base des hypothèses actuelles en matière de trafic, avant changement de tarifs et toutes choses égales par ailleurs (pas de modification radicale de la chaîne de production, pas de mesures nouvelles en matière de retraites et de charges de personnel) La Poste estime que cette dégradation se poursuivrait à un rythme comparable sur la période 2003-2006 (diminution du résultat brut d'exploitation d'environ 250 M€ par an en moyenne).

Hors aides de l'Etat, l'amélioration du résultat de l'activité courrier ne peut venir que d'un accroissement des recettes ou d'une réduction des coûts. Cette dernière implique une restructuration lourde de la chaîne de production (cf. infra IIème partie) qui ne peut produire d'effets que très progressivement, à partir du moment où elle aura effectivement été décidée et mise en œuvre.

L'augmentation des recettes peut, en revanche, être d'effet immédiat. Mais les marges disponibles sont limitées. Les tarifs applicables aux entreprises et en particulier aux grands clients sont appelés non pas à croître mais à diminuer : ces tarifs sont en effet élevés si on les compare à ceux des pays voisins en termes qualité de service/prix⁷.

Tarifs comparés courrier des entreprises

En €

	France		Allemagne		Royaume-Uni		Belgique	
	Tarif net	Délai	Tarif net	Délai	Tarif net	Délai	Tarif net	Délai
Lettre en nombre	0,43	J+2	0,38	J+1	0,37	J+1	0,38	J+1
Ecopli en nombre	0,37	J+4	0,38	J+1	0,26	J+3	0,38	J+1
Postimpact	0,24	J+7	0,22	J+4	0,21	J+7	0,24	J+4

Source : La Poste

7) Comparaison de tarifs réels, qui ne prend pas en compte les différences de superficie et de densité de population (les concurrents de La Poste ne pourraient pas nécessairement transposer en France leurs tarifs domestiques).

L'augmentation du prix du timbre n'est en pratique possible que pour le courrier "égrené", émanant des particuliers et des entreprises. La hausse, décidée en février 2003, de 0,46 € à 0,50 € pour le prix de base de la lettre "urgente" de moins de 20 g, avec une augmentation linéaire pour les tranches de poids supérieures, représente une recette de 200 M€ environ. En étendant la hausse à la lettre recommandée, en procédant à une augmentation de même importance sur l'ecopli (lettre non urgente) égrené, et à une hausse parallèle des tarifs du courrier international, le produit total de cette augmentation tarifaire représente environ 420 M€ en année pleine.

En d'autres termes, les recettes supplémentaires résultant de cette majoration des tarifs seront intégralement consommées en moins de deux ans par la poursuite de la baisse des résultats du courrier.

C – La libéralisation du marché va accentuer cette évolution

La protection du courrier par le monopole a permis à La Poste dans la période écoulée de compenser les pertes subies dans certaines de ses activités par la "rente de monopole" dégagée, pour l'essentiel, sur le courrier en nombre des entreprises.

La directive européenne du 15 décembre 1997 a ouvert une première étape de la libéralisation du courrier et annoncé les étapes suivantes, qui ont été fixées par une nouvelle directive du 10 juin 2002.

Les directives européennes de 1997 et 2002

La directive n° 97/67 CE du Parlement et du Conseil européen « concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service » définit l'ensemble des principes qui régissent l'ouverture progressive des marchés postaux à la concurrence.

Elle définit le « **service universel** », qui porte sur la levée, le tri, le transport et la distribution, tous les jours ouvrables et pas moins de cinq jours par semaine, des envois postaux jusqu'à 2 kg, des colis jusqu'à 10 kg (pouvant être portés à 20 kg) et des envois recommandés et envois à valeur déclarée.

Elle définit également les « **services réservés** », qui sont ceux pour lesquels un monopole peut être accordé au(x) prestataire(s) du service universel en contrepartie des obligations que celui-ci comporte,

notamment la desserte de l'ensemble du territoire. La directive de 1997 fixe le champ des services « réservés » : il s'agit des correspondances intérieures dont le tarif n'excède pas cinq fois le tarif de base, et dont le poids est inférieur à 350 gr, et, dans les mêmes limites, le courrier transfrontière et le publipostage.

Mais d'une part les pays membres peuvent définir un champ plus réduit de monopole (plusieurs pays européens l'ont fait, notamment l'Allemagne et les Pays-Bas, mais la France a utilisé les possibilités maximales autorisées). D'autre part la directive prévoit que, dans le but d'achever le marché intérieur des services postaux, le Parlement européen et le Conseil décideront, avant le 1^{er} janvier 2000, des modalités et du calendrier de la poursuite de la libéralisation.

La directive comporte d'autres dispositions relatives aux principes de tarification, à la transparence des comptes tenus par les prestataires de service universel, à l'amélioration de la qualité de service et à son contrôle, à l'harmonisation des normes techniques, à la mise en place d'autorités nationales indépendantes de régulation, etc.

La directive 2002/39 CE du Parlement et du conseil européen du 10 juin 2002 définit, avec deux ans et demi de retard par rapport au calendrier fixé par la directive de 1997, les étapes ultérieures de libération :

- à compter du 1^{er} janvier 2003 les limites des services pouvant être réservés sont abaissés à 100 gr et 3 fois le tarif de base,

- à compter du 1^{er} janvier 2006 ces limites sont abaissées à 50 gr et 2,5 fois le tarif de base.

L'achèvement complet de la libéralisation est fixé à 2009, sous réserve des conclusions d'une étude présentée avant le 31 décembre 2006 sur l'impact de cet achèvement sur le service universel. Sur la base de cette étude, la Commission présentera un rapport confirmant ce calendrier ou définissant les aménagements à y apporter.

Entre 2002 et 2006, la part du chiffre d'affaires total du courrier soumis à la concurrence passera de 24 % à 43 %, avec des effets qui vont commencer à être très sensibles.

En effet, jusqu'en 2002, les critères de poids et de prix et les incertitudes sur le rythme ultérieur de la libéralisation ont continué à offrir une protection de fait au monopole. En revanche, à partir de 2003, l'abaissement du poids à 100 grammes va permettre une concurrence sur la "grosse lettre" des entreprises vers les autres entreprises ou les particuliers.

La nouvelle baisse des seuils qui interviendra au 1^{er} janvier 2006 va étendre la concurrence à la "lettre moyenne" et à une partie du courrier industriel et notamment au courrier publicitaire, dont la moitié dépasse aujourd'hui 50 grammes. La concurrence sera d'autant plus facilitée qu'il est presque impossible de contrôler le respect de cette limite de poids par un compétiteur.

Enfin, les perspectives de libéralisation sont désormais tracées de manière suffisamment certaine et précise pour que les opérateurs anticipent, c'est-à-dire arrêtent des stratégies et commencent à prendre des positions sur les marchés qui les intéressent.

L'entrée de concurrents devient donc possible, en particulier sur les segments les plus rentables représentés par la publicité adressée et le courrier en nombre des entreprises, à destination des zones de population les plus denses.

Or, ces activités constituent l'essentiel des gisements de rentabilité du courrier pour La Poste. Cette dernière chiffre sa perte de chiffre d'affaires entre - 6 % et - 9 % d'ici 2009, ce qui provoquerait une baisse de 20 % de sa marge à la même échéance. Elle estime l'impact sur son chiffre d'affaires courrier à - 0,5 % en 2003, - 1 % en 2001, - 1 % en 2005 et - 2 % à partir de 2006.

Cet effet négatif de la libéralisation s'ajoute aux phénomènes structurels précédemment décrits, de telle sorte que les hypothèses globales d'évolution de l'activité courrier, que La Poste situait entre 2003 et 2006 à + 0,7 % par an (dans l'hypothèse optimiste d'un taux de croissance du PIB de 2,5 % par an) deviennent négatives.

Perspectives d'évolution de l'activité courrier

	2003	2004	2005	2006	Cumul 2003/2006
Taux de croissance tendanciel (1)	+ 2,21	+ 2,06	+ 2,11	+ 2,11	+ 8,76
Effet "libéralisation"	- 0,5	- 1	- 1	- 2	- 4,43
Effet "NTIC"	- 1,5	- 1,5	- 1,5	- 1,5	- 5,87
Total	+ 0,21	- 0,44	- 0,39	- 1,39	- 2,00

(1) Dans l'hypothèse d'un taux de croissance du PIB de 2,5 % par an.

Source : *La Poste* (2002)

Cette prévision établie en 2002 ne paraît déjà plus réaliste. En termes de volumes, la poste hollandaise table sur une chute des volumes

de courrier de 20 % entre 2002 et 2010. La poste des Etats-Unis (USPS) l'estime entre 2 et 3 % par an entre 2002 et 2006. La Poste suisse retient une hypothèse de - 8 à - 10 % d'ici 2007. Les dirigeants de La Poste évoquent désormais une diminution voisine de 2 % par an, soit de 8 % d'ici 2007.

Le chiffre d'affaires, même en tenant compte des ajustements tarifaires possibles et de l'effort de "montée en gamme" associant sophistication des produits et hausse de prix, est donc durablement menacé.

Tous les pays convergent également pour considérer que les pertes de marge seront très supérieures aux pertes de chiffre d'affaires pour une double raison. D'une part en effet, la perte de chiffre d'affaires portera principalement comme indiqué plus haut sur les activités à forte marge. D'autre part, cette baisse de chiffre d'affaires n'entraîne pas directement de baisse corrélative des coûts, La Poste devant pour l'essentiel maintenir le même outil de production, en particulier au niveau de la distribution.

D – Les « sous-métiers » du courrier

L'activité courrier de La Poste recouvre des activités très différenciées, tant dans leur nature que dans leur potentiel de croissance ou leur rentabilité.

1 – Les correspondances

a) *Le courrier des particuliers*

Déjà très faible, puisqu'elle ne représente que 5 % de l'activité courrier et 3 % du chiffre d'affaires total de La Poste, la part des correspondances entre particuliers continue à baisser. Les correspondances des particuliers à destination des institutions et des entreprises (règlements de factures, courriers administratifs, achats par correspondance ...) qui représentent 8 % de l'activité courrier, sont également orientées à la baisse.

Ce segment d'activité qui représente donc 13 % du chiffre d'affaires du courrier, correspond à un courrier "égrené" et qui se prête mal à l'automatisation du traitement. Il n'est donc, globalement, pas rentable, avec d'importants écarts entre le courrier échangé à l'intérieur de zones denses et les courriers émis ou acheminés dans des zones éloignées et peu peuplées. Le passage par un guichet de bureau de poste absorbe par

ailleurs environ 20 % du chiffre d'affaires. Selon La Poste, il faudrait pour équilibrer globalement le courrier des particuliers porter le prix du timbre à plus de 0,60 €.

b) Le courrier des entreprises

Les « entreprises », au sens large, représentent environ 87 % du chiffre d'affaires du courrier. Cette production est en partie diffuse mais elle est pour l'essentiel, et de plus en plus, concentrée.

55 % du courrier des entreprises émane des « grands comptes » (+ de 100 000 € de chiffre d'affaires courrier par an environ). Il a déjà été souligné que parmi ces grands comptes, les 80 premiers représentent à eux seuls 30 % du chiffre d'affaires total du courrier, et au sein de ceux-ci les 30 premiers 25 % du total ... et les dix premiers plus de 15 %.

Les deux principales formes de courrier des entreprises sont le courrier de gestion (relevés, factures, correspondances administratives ...) et la publicité adressée (cf infra)⁸. Une partie de plus en plus importante du courrier émis par les entreprises (correspondances et publicité) est produit en grand nombre de manière industrialisée. Ce courrier est de moins en moins produit directement par l'émetteur du message : il est de plus en plus « intermédiaire » c'est-à-dire externalisé : différents métiers se sont créés pour effectuer des traitements parfois complexes de fichiers d'adresses, pour élaborer les messages, pour fabriquer physiquement le courrier, le mettre sous pli, l'adresser, le transporter.

Si ces évolutions permettent de rationaliser le traitement de gros volumes de courrier et d'en abaisser les coûts, les tarifs actuels incitent encore fortement les grands clients de La Poste à réduire leurs coûts d'affranchissement en recherchant, par exemple, à diminuer le nombre des relevés ou à développer le recours à d'autres supports (utilisation du mail et d'internet, etc...).

Consciente de cette situation, et du risque de voir ses grands clients lui échapper au bénéfice de la concurrence, La Poste s'efforce de soutenir son activité courrier industriel et de fidéliser ses grands clients. Elle a notamment lancé une nouvelle gamme de produits d'affranchissement, « Tem'Post », qui offre sur une série de produits adaptés (J + 2, J + 4, J + 7) un engagement contractuel de qualité de service (95 %) assorti du paiement de pénalités si l'objectif n'est pas atteint.

8) Il est difficile de distinguer parfaitement les catégories de courrier des entreprises. Ainsi, nombre d'entre elles introduisent des publicités dans leur courrier de gestion.

Ce dispositif novateur servira également à terme de support à la baisse progressive des prix payés par les grands clients. Il comporte en effet une tarification complexe faisant varier le coût d'affranchissement en fonction de différents éléments (degré de préparation au courrier, modes de présentation, aptitude au traitement mécanisé, etc...) ce qui bénéficiera aux plus grands clients.

Si elle n'est pas encore amorcée, la baisse des tarifs du courrier des entreprises est en effet inéluctable à brève échéance :

- d'une part et conformément à la directive postale européenne, il est nécessaire de rapprocher les tarifs des coûts réels. Or actuellement le courrier en nombre des entreprises subventionne fortement le courrier "égrené".

- d'autre part, il est certain qu'à défaut d'une telle baisse du tarif du courrier des entreprises, la libéralisation provoquerait un véritable "appel d'air" lors de l'ouverture du marché à la concurrence : aux tarifs actuels, même des concurrents ayant des coûts très supérieurs à ceux de La Poste pourraient entrer sur le marché sans perdre d'argent. Ils pourraient ainsi financer le coût initial de la constitution d'un réseau puis, une fois implantés, baisser leurs prix en dessous des coûts de La Poste, pour l'éliminer progressivement du marché.

La Poste va donc devoir organiser une baisse importante de ses prix sur ses segments d'activité les plus rentables.

Cet indispensable « atterrissage tarifaire » du courrier industriel va entraîner une diminution sensible des marges bénéficiaires.

2 – La publicité

a) *La publicité adressée*

Cette activité représente un chiffre d'affaires en volume de l'ordre de 1,6 Md€, et 16 % du chiffre d'affaires total du courrier.

Même si sa contribution au résultat de l'activité courrier est nettement inférieure à celle de l'ecopli et de la lettre en nombre, et même si les outils comptables ne permettent pas une mesure précise des résultats, la publicité adressée est une activité rentable.

En effet, le courrier publicitaire a un double avantage : d'une part, il est émis de manière industrialisée par un nombre restreint d'opérateurs, et se prête à l'automatisation des traitements. D'autre part, s'il doit être

acheminé dans des délais précis, il n'est pas urgent et n'utilise pas les moyens de transport coûteux (avion).

Dans la dernière décennie, la publicité a été le principal vecteur de la croissance de l'activité courrier. Mais les marchés publicitaires se sont très fortement contractés depuis 2001. Même s'il résiste mieux que les autres médias publicitaires, le courrier publicitaire connaît une stagnation sur les années 2001-2002 par rapport à des prévisions qui tablaient sur des progressions supérieures à 5 % par an.

Cependant, cette situation est en partie conjoncturelle. La Poste estime que la publicité adressée devrait pouvoir dans une conjoncture économique normale retrouver une évolution positive (+ 3 à + 4 % par an). Le marché français est notamment moins saturé de publicité que ceux des grands pays développés (USA, Allemagne, Grande Bretagne) et disposerait donc toujours de marges de croissance.

Le courrier publicitaire est en outre servi par l'évolution technique, qui permet, à partir de fichiers d'adresses et de bases de données sur la consommation, d'effectuer des « ciblages » très précis des destinataires, ce qui permet à la fois de réaliser des économies sur les envois, et d'avoir des impacts forts auprès des clientèles visées.

A l'inverse, les clients de La Poste sont très concentrés : 80 entreprises, dont les grands de la vente par correspondance, assurent plus de 85 % du chiffre d'affaires de la publicité adressée. Non seulement ils seront prioritairement sollicités par de futurs concurrents de La Poste, mais ils sont capables de créer leurs propres opérateurs de distribution, au moins dans les zones denses de population. Or la qualité de service du publipostage est relativement médiocre. La nouvelle offre « Tem'Post », qui concerne à la fois le courrier de gestion des entreprises et la publicité adressée, vise à combler ce handicap.

b) La publicité non adressée

Cette activité qui consiste, pour l'essentiel, à distribuer des prospectus dans les boîtes aux lettres n'est pas protégée par le monopole. Elle est exercée par des postiers volontaires moyennant une rémunération spécifique, et par une filiale (Médiapost). Elle se heurte à la concurrence de sociétés privées qui font appel à une main d'œuvre précaire et dont les coûts sont très inférieurs à ceux de La Poste.

Celle-ci estime toutefois qu'en supprimant l'activité très déficitaire de distribution de publicité non adressée assurée par La Poste elle-même, et en transférant les volumes correspondants à Delta Diffusion, société privée également déficitaire qu'elle vient de racheter, elle pourra

améliorer globalement sa rentabilité, et qu'elle disposera d'un outil moins coûteux et plus flexible pour intervenir sur ce marché très concurrentiel.

3 – Le transport de presse

a) Des contraintes de nature réglementaire

L'organisation du transport de presse représente un cas très particulier. Le monopole n'existe pas, cette activité relevant, au sens de la directive européenne, du service universel, mais pas du secteur réservé pouvant être protégé par un monopole.

La réglementation française, qui a pour objectif de favoriser la diffusion de la presse, prévoit la fixation par décret des tarifs applicables à la presse par La Poste et compense partiellement par une aide de l'Etat le déséquilibre créé par l'insuffisance des tarifs par rapport au coût du service.

Selon les chiffres de La Poste communiqués en 2002, qui sont contestés par les éditeurs de presse, le déficit s'établirait pour 2001 à 823 M€, dont 290 M€ compensés par l'aide de l'Etat, et 535 M€ restant à la charge de l'opérateur postal.

b) Une charge mal compensée

Dans la situation nouvelle créée par la transformation en 1990 de La Poste en établissement public autonome, le problème de la répartition du coût du transport de presse s'est posé de manière plus aiguë. Différents accords ont tenté de trouver une solution à ce problème. Dans la période récente, et après les "accords Laurent" de 1980, une table ronde tripartite entre l'Etat, La Poste et les éditeurs de presse a été chargée d'examiner les réaménagements possibles. Deux documents, connus sous le nom d'"accords Galmot" et datés du 4 juillet 1996 et du 10 janvier 1997 ont dégagé plusieurs points d'accord. La Poste s'engageait à réaliser des efforts de productivité, à améliorer la qualité de ses prestations, notamment ses délais de distribution et à présenter des comptes analytiques clairs permettant de déterminer la réalité exacte de la charge représentée par la diffusion de la presse. Elle obtenait, en échange, la promesse d'une revalorisation tarifaire de 50 % sur cinq ans, ce qui devait permettre de réduire le déficit de cette activité et de stabiliser la contribution de l'Etat.

La Poste a procédé, chaque année, à un bilan provisoire qui montre que, si la teneur des accords a été respectée par l'Etat comme par les éditeurs de presse, le déficit de l'établissement n'a pas été réduit.

Il a été en effet constaté qu'entre 1996 et 2001 :

‐ l'augmentation de la contribution des éditeurs de presse a été de 46,8 %, ce qui est très proche de l'objectif de 50 % ;

‐ l'Etat a rempli également ses engagements en stabilisant sa contribution en euros courants sur la période de référence (290 M€ par an) ;

‐ les progrès de productivité de La Poste ont été supérieurs à la norme de 1,5 % par an prévue par les "accords Galmot" : la productivité progresse, en effet, de 8,7 % soit d'environ 2,1 % par an. Néanmoins, il s'agit de la productivité de l'ensemble des facteurs ; en revanche, celle du seul facteur travail baisse sur la période, compte tenu de la croissance rapide des effectifs à partir de 1999. La productivité globale a de surcroît régressé nettement en 2000, ce qui a fait perdre à La Poste une partie de l'avance prise au cours des années précédentes ;

‐ la contribution nette de La Poste, c'est-à-dire la part de ses coûts totaux restant à sa charge après l'encaissement des recettes venant des éditeurs et de l'Etat, après avoir diminué sensiblement entre 1996 et 1999, a repris sa croissance en 2000 puis en 2001, essentiellement du fait de la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT), pour revenir en 2001 à un niveau pratiquement équivalent, à 6,8 M€ près, à celui de 1996.

Au total, le dispositif Galmot a été correctement appliqué par chacun des trois partenaires à l'accord, mais l'objectif, qui était de réduire les coûts restant à la charge de La Poste, n'a pas été atteint : le transport de presse est une activité très fortement déficitaire.

4 – Le courrier international

Le courrier international se compose du courrier en provenance de pays étrangers, du courrier partant de France et destiné à un pays étranger et enfin du courrier traité à l'étranger sans franchissement de la frontière française. On estime que le marché mondial du courrier international représente 8,4 milliards d'objets sur un total de 430 milliards d'objets échangés. Il était évalué, en 1999, à 9 milliards de dollars. Ce marché concerne, pour plus de 75 % l'Europe (4,6 Mds \$) et l'Amérique du Nord (2,3 Mds \$).

Un cadre tarifaire international s'impose à La Poste. En effet, l'Union postale universelle a institué en 1969 un système, dit des frais terminaux, qui prévoit la rémunération des frais de traitement et de distribution du courrier transfrontière dans le pays de destination. L'Union européenne s'est dotée d'un régime spécifique à la suite des accords REIMS I (Remunerating Exchange on International Mail System) et REIMS II, en vigueur depuis 1999.

L'accord REIMS II lie les frais terminaux entre pays européens d'une part aux tarifs intérieurs du pays de destination, puisqu'il s'agit de rémunérer l'activité de distribution qu'ils assurent, et d'autre part à la qualité de service, afin d'inciter les opérateurs à assurer une distribution rapide et fiable du courrier international.

L'objectif de qualité de service varie selon les pays en fonction de facteurs géographiques et démographiques. La France appartient au groupe B qui doit acheminer au moins 90 % du courrier international dans le délai de J + 1, avec comme objectif à terme 93 %. Des pénalités frappent les opérateurs postaux qui n'atteignent pas les objectifs de qualité exigés.

Dans le cadre ainsi défini, l'activité de courrier international n'est actuellement pas rentable.

D'une part, le niveau de qualité de service du courrier en France est inférieur à celui de ses principaux concurrents, et ne s'est rapproché qu'en 2002 de l'objectif minimum que lui fixent les accords Reims. Même en accomplissant des efforts importants pour traiter le courrier international en priorité absolue, La Poste a donc été astreinte à payer des pénalités, dont elle n'a pu que progressivement réduire le montant : 31,4 M€ en 1999, 27,5 M€ en 2000, 13 M€ en 2001, et un montant très faible en 2002.

En second lieu, les frais terminaux étant, logiquement, liés aux tarifs intérieurs du pays qui assure la distribution, les accords avantagent les pays à tarifs intérieurs élevés, au détriment des pays à tarifs moindres. Les tarifs intérieurs modérés de La Poste limitent les frais terminaux qu'elle perçoit à l'importation. Inversement, les principaux flux de courrier transfrontières sortant se dirigent vers des pays à tarifs intérieurs élevés (Allemagne, Suisse) ce qui accroît les frais terminaux payés par La Poste.

Dans le cadre ainsi défini, l'activité courrier international dégage une "marge contributive" avant imputation des charges indivises qui est positive mais ne progresse pas, malgré une augmentation de 20 % de son chiffre d'affaires sur cette période.

Cette marge rapportée au chiffre d'affaires ne dépasse pas 6 %, soit la moitié de la marge contributive moyenne nécessaire pour couvrir les charges indirectes.

En coûts complets, le résultat est donc globalement négatif, avec une tendance à l'accentuation de ce déficit entre 1999 et 2002.

Le courrier international demeure néanmoins un axe de développement prioritaire pour La Poste. C'est en effet un segment où se joue pour une part la bataille entre les grands opérateurs concurrents. Les grands clients de La Poste opèrent, pour des flux importants, en dehors des frontières nationales. Les concurrents qui parviendraient à lui ravir ces clients à l'export attaquaient aussi La Poste sur son marché intérieur.

La Poste consent donc des efforts très importants pour créer les conditions d'une activité rentable en matière de courrier international : développement du chiffre d'affaires, industrialisation et massification des traitements, amélioration prioritaire de la qualité de service, fidélisation des grands clients par une contractualisation des ventes export.

Elle ne paraît toutefois pas pouvoir rentabiliser cette activité sans une augmentation substantielle de ses tarifs. Elle a obtenu à compter du 1^{er} juin 2003 une hausse des tarifs export identique à celle du courrier domestique. Malgré cette augmentation, les tarifs du courrier international restent inférieurs à ceux des principaux pays européens⁹.

Elle a enfin procédé à plusieurs acquisitions pour développer en particulier son activité "ventes internationales" c'est-à-dire le traitement à l'étranger de courrier ne franchissant pas les frontières nationales. Elle a en particulier acquis deux sociétés, INSA dans le domaine de la presse prioritaire, et Brokers Worldwide (BW), un consolidateur américain. Mais le chiffre d'affaires réalisé reste modeste (150 M€) et sans comparaison avec les positions de la Deutsche Post. De plus, INSA qui opère sur un segment de marché difficile, celui de la presse, est déficitaire et La Poste a décidé de restructurer cette activité.

9) Une partie d'entre eux applique pour les envois intraeuropéens des tarifs plus élevés que leurs tarifs domestiques et ceux qui pratiquent le même barème ont un tarif domestique plus élevé que la France.

La Poste demeure très dépendante de son activité « courrier », qui représente encore 59 % de son chiffre d'affaires total, soit près du double de ses principales concurrentes. Or l'ensemble des activités « courrier » a vu, au cours des dernières années, son chiffre d'affaires s'affaiblir et sa rentabilité chuter fortement.

Les perspectives pour les cinq ans à venir, pour l'ensemble des opérateurs postaux européens, confirment cette tendance, que les efforts menés pour relancer les activités « courrier » ne peuvent qu'atténuer.

Les hausses tarifaires elles-mêmes, dont le potentiel est limité, peuvent temporairement ralentir, mais pas inverser ce déclin du courrier. A terme, la tendance en termes de tarifs sera globalement à la baisse, en particulier sur le courrier industriel qui dégage les plus fortes marges.

Dans l'équilibre général de La Poste, la période où l'activité « courrier » a permis de compenser les pertes des autres secteurs et de faire vivre le système est terminée.

III – Le colis et la logistique

L'activité « colis et logistique » dont le chiffre d'affaires a été d'environ 3 Md€ en 2001, est, après le courrier et les services financiers, la troisième branche d'activité du groupe La Poste, dont elle réalise près de 18 % du chiffre d'affaires. Elle comprend trois grands segments d'inégale importance : l'express ; le colis non express ; la logistique. Elle concerne les envois de particuliers à particuliers mais surtout des entreprises aux particuliers et des entreprises entre elles.

Située dans le secteur concurrentiel et confrontée à une vigoureuse compétition, la branche colis a choisi tardivement une stratégie de croissance externe. Ses résultats, très déficitaires, ont fait l'objet d'un plan de redressement qui a produit ses premiers effets en 2002. Toutefois, les facteurs de vulnérabilité restent nombreux.

A – Une stratégie de développement tardive dans un environnement de vive concurrence mondiale

La branche « colis et logistique » appartient toute entière au secteur concurrentiel et affronte, sans protection réglementaire, la compétition européenne et internationale. Or, celle-ci est particulièrement vigoureuse et a déterminé des stratégies très offensives de la part des principaux concurrents de La Poste.

1 – Un marché mondial et européen très concurrentiel et en pleine mutation

a) *L'activité « colis et logistique » a bénéficié, depuis une dizaine d'années, d'une forte croissance.*

S'il est difficile, faute de statistiques cohérentes et adaptées et parfois en l'absence de données dans certaines régions du globe, de mesurer l'ampleur du marché mondial, on peut évaluer l'importance du marché européen. Il représenterait environ 50 Md€ dont 30 Md€ pour le colis et 20 Md€ pour la logistique.

Les taux moyens de croissance ont atteint dans la période 1995-1998 15 % à 20 % pour le « monocolis » (colis de moins de 30 kg envoyé d'une entreprise à une autre) et 10 % pour l'express. Cette progression s'est ralentie et les prévisions sont désormais inférieures à 4,2 % de croissance entre 1999 et 2004 pour le marché européen, et à 3,5 % pour le marché français.

Quelles que soient les imprécisions sur les données des marchés et leurs perspectives de croissance, l'activité « colis et logistique » présente des caractéristiques bien affirmées qui façonnent, pour La Poste, un environnement auquel elle doit s'adapter :

- l'activité « colis » s'internationalise et d'abord « s'europeanise » très rapidement. La croissance des flux transfrontaliers représente le double, voire le triple, de celle des flux internes. La maîtrise d'un réseau postal national qui était l'apanage des postes traditionnelles est désormais un instrument inadapté ;
- les clients sont principalement des entreprises qui échangent entre elles, moins fréquemment des entreprises qui envoient des colis à des particuliers, et marginalement des particuliers. Cette activité traduit, de plus en plus, un mode de gestion en flux

tendus des processus industriels, destiné à réduire au maximum les stocks de composants, de pièces détachées ou de produits finis, grâce à des acheminements rapides et précis ;

- ¤ les prestations de logistique prennent une importance grandissante, les entreprises souhaitant « externaliser » des fonctions qui ne sont pas au cœur de leur métier (gestion des stocks des produits à expédier ; gestion des commandes ; conditionnement des produits ; approvisionnement des réseaux de vente...). Le développement du commerce électronique devrait accélérer cette tendance en augmentant d'une part le volume d'objets à acheminer, notamment les flux internationaux, et d'autre part l'importance des prestations logistiques, l'offreur de produits sur Internet n'étant pas, le plus souvent, en mesure d'organiser lui-même leur livraison dans le monde entier ;
- ¤ la qualité du service rendu devient un facteur majeur de la compétitivité du prestataire, les trois éléments déterminants étant la rapidité, la traçabilité et la fiabilité. Ces exigences supposent la mise en place de procédures rigoureuses et de systèmes d'information sophistiqués qui permettent de localiser, à tout moment, les envois effectués.

b) Les opérateurs sur ce marché

Les opérateurs sur ce marché sont les organismes postaux nationaux, comme La Poste française, de grands opérateurs internationaux, et divers transporteurs. Ces derniers sont très diversifiés, avec des entreprises de taille très inégale et des segments d'activité souvent très spécialisés. En revanche, les grands opérateurs internationaux disposent d'une puissance économique et financière considérable. Ils sont quatre, trois d'origine américaine, UPS, Federal Express (FEDEX) et DHL, devenu allemand et un d'origine australienne, TNT, devenu néerlandais. UPS réalise 25 Mds \$ de chiffre d'affaires, FEDEX, 16 Mds de \$. Leurs réseaux sont mondiaux et disposent de flottes aériennes qui pour les deux premiers dépassent 500 appareils. Appuyés sur des modes de management très dynamiques, ils dégagent des résultats positifs importants (le résultat d'exploitation d'UPS atteignait 16 % du chiffre d'affaires en 2000) qui leur procurent des capacités d'investissement interne et externe puissantes.

Le marché est soumis à une concurrence très forte qui a deux effets : la compétition par la qualité pousse à améliorer de manière

continue les délais, les prestations et les services annexes, ce qui alourdit les coûts ; la compétition par les prix pèse fortement sur les marges, qui ne sont rémunératrices que pour les opérateurs les plus organisés et les plus performants.

Pour affronter ces contraintes, l'obtention d'un réseau d'une taille critique suffisante est essentielle : la tendance est donc à une forte croissance externe des opérateurs, au prix d'acquisitions coûteuses ou de stratégies d'alliances. La puissance financière de l'opérateur constitue dans ces conditions un élément déterminant de ses capacités de développement.

c) Les organismes postaux nationaux

Les organismes postaux nationaux, qui ont l'ambition de survivre sur le marché du colis, voire de se développer, ont fait des choix stratégiques identiques, mais à des rythmes inégaux.

Le premier stade d'évolution a consisté en une réforme interne : évolution statutaire, avec le passage du statut d'administration postale à celui d'établissement public autonome, puis d'établissement public à société anonyme à capitaux d'Etat, puis à société à capitaux mixtes, avec une introduction en bourse ; séparation des métiers en filières autonomes ; restructuration vigoureuse du réseau et réduction des effectifs.

Le deuxième stade d'évolution s'est traduit par une course à l'obtention d'une taille mondiale par des opérations d'acquisitions, et accessoirement par des alliances et des coopérations.

Trois exemples européens sont révélateurs de cette stratégie.

La poste néerlandaise (TNT Post Group) a achevé son évolution statutaire, dès 1989, en devenant société anonyme à majorité de capitaux privés ; son personnel a perdu, à cette date, sa qualité de fonctionnaire ; son réseau a été énergiquement restructuré. En 1996, en même temps qu'elle était introduite en bourse, elle a acquis l'intégrateur australien TNT pour 1,22 Md€ ; en 1998, elle a acheté, notamment, l'entreprise française de messagerie express Jet Services pour 300 M€. Entre 1996 et 2000, elle a au total acquis 24 entreprises pour 4 Md€. TNT Post Group a, dans le même temps, conclu des accords de coopération avec divers organismes, notamment la Poste suisse ou encore le groupe japonais Kintetsu World Express, 3^{ème} transporteur mondial de fret aérien. Son chiffre d'affaire colis et logistique a atteint 4,1 M€ en 2001.

La Deutsche Post, après avoir redressé une situation critique (déficit record de 1,83 Md€ en 1994) est devenue une société anonyme, cette même année. Grâce à des réformes très énergiques (notamment en

matière d'effectifs et de statut des personnels et en matière de réseau et d'équipement) et à des tarifs élevés pratiqués dans le secteur du courrier, la Deutsche Post a retrouvé l'équilibre dès 1996 et s'est lancée dans une stratégie d'acquisitions très offensive pour un montant au total largement supérieur à 10 Md€ (dont 4,5 Md€ en 9 mois de 1998). Elle a notamment acheté par étapes l'intégrateur américain DHL, le groupe suisse d'activités logistiques Danzas, et de nombreuses sociétés européennes dont trois françaises. Deutsche Post a visé le marché américain sur lequel elle a racheté plusieurs entreprises, la plus notable étant Air Express International, acquisition qui lui a permis de constituer le premier groupe de fret aérien mondial.

Après une pause relative, elle a repris depuis le 2^{ème} semestre 2002 sa croissance externe à marche forcée.

Elle a racheté en juillet 2002 les 25 % de DHL détenus par son partenaire Lufthansa, puis, en décembre, les 24,36 % que détenaient Japan Airlines et deux fonds d'investissement, pour un total de 1,03 Md€, ce qui lui donne le contrôle à 100 % de DHL.

Elle a aussi racheté aux Etats-Unis au début de 2003 pour 1,05 milliard de \$ les activités terrestres de messagerie d'Airborne, qui lui permettent avec DHL de détenir une part de marché aux Etats-Unis de 20 %. Elle a aussi acquis en 2003 les 50 % qu'elle ne contrôlait pas de Securicor Omega (Grande-Bretagne). A cet investissement de 247 M€ se sont ajoutées 293 M€ d'"acquisitions diverses" au cours de la même période de moins d'un an.

Deutsche Post poursuit pour l'avenir d'autres projets ambitieux. Elle prévoit d'investir 800 M€ en Asie pour y doubler ses parts de marché d'ici 5 ans.

Elle est intéressée par le rachat de La Poste autrichienne (dont elle pourrait prendre 75 %) et de La Poste danoise.

Parallèlement, elle mène avec rapidité son intégration. Elle a décidé au début de 2003 de fusionner sous une marque unique, qui sera DHL, toutes ses activités dans la messagerie, l'express et la logistique.

Enfin, elle a lancé un vaste programme de rationalisation et de réduction de ses coûts pour doubler sa marge opérationnelle d'ici 2005.

Elle est donc aujourd'hui la seule qui se soit mise en état de concurrencer à l'échelle mondiale UPS et Fedex.

La Royal Mail (poste britannique) rebaptisée un temps Consignia, a en revanche échoué dans ses ambitions. Transformée en société anonyme à capitaux d'Etat, elle s'est engagée, à partir de 1998, dans des opérations de croissance externe qui l'ont notamment conduite à acquérir plusieurs entreprises européennes appartenant au réseau General Parcel dont elle détient 80 %. Elle a encore récemment racheté à Géodis

l'opérateur français Extand (pour 125 M€). Elle a également racheté Nederlandse Paket (115 M€) et diverses autres entreprises au Danemark, en Italie, etc.

La Poste britannique offre cependant l'exemple des difficultés rencontrées par une stratégie d'expansion qui repose sur des bases financières trop fragiles. Avec des tarifs nettement moins élevés qu'en France, l'activité courrier est devenue très déficitaire et la Poste britannique (318 millions de livres de déficit en 2002) envisagerait de revendre certains de ses actifs dans le secteur du colis. Elle se concentrerait sur le secteur du courrier, envisagerait d'ouvrir des services financiers et se limiterait alors, pour le colis, à des ambitions sur le marché national.

2 – La stratégie de développement de La Poste sur ce marché a été définie tardivement

Dans cet environnement extrêmement concurrentiel, La Poste, toujours dotée d'un statut d'établissement public abandonné par ses compétiteurs, a dû construire sa stratégie de développement à partir de la situation héritée dans cette branche d'activité.

Longtemps, l'activité colis n'a pas été distinguée du courrier au sein de l'opérateur postal (seul l'express ayant fait l'objet d'un développement spécifique avec la création de Chronopost, en 1985). Une première tentative pour traiter de manière distincte la messagerie, lancée en 1993 avec un projet de plates-formes de tri mécanisées, a échoué car les outils mis en place ne permettaient pas de répondre aux exigences nouvelles du marché en délai et en traçabilité. La Poste a perdu rapidement du terrain par rapport à ses concurrents sur les segments les plus intéressants du marché, ceux des envois des entreprises aux particuliers ou à d'autres entreprises. Les grèves de 1995 ont été l'occasion pour ses concurrents de démarcher de manière systématique ses clients en concluant avec eux des contrats à moyen terme. Le projet lancé en 1993 a été abandonné après avoir vu naître seulement quatre plates-formes de tri.

A la suite de ces opérations malheureuses, La Poste a entrepris de spécialiser ses activités : Chronopost et Tat Express, pour le secteur « express », Coliposte et Dilipack, pour le colis « non express », « rapide » ou « économique », et Publitrans pour la logistique. Surtout, consciente du retard qu'elle prenait sur ses concurrents et notamment sur les autres organismes postaux européens, elle s'est lancée dans une stratégie de croissance externe.

a) La croissance externe

A défaut de prétendre jouer un rôle mondial, auquel ni ses moyens ni sa structure ne lui permettaient de prétendre, La Poste a entrepris de se développer sur le marché européen. Elle a choisi de se renforcer sur les deux marchés les plus actifs de l'Union européenne, l'Allemagne et le Royaume Uni, à l'aide des mêmes moyens que ses compétiteurs, la constitution d'un groupe disposant de la taille critique nécessaire.

La Poste a d'abord choisi de prendre le contrôle du réseau Deutsche Paket Dienst (DPD), réseau allemand d'opérateurs franchisés, spécialisé dans le « monocolis » dont il avait été le promoteur. DPD était le second opérateur sur le marché allemand, après la Deutsche Post, doté de correspondants dans d'autres pays et disposant donc d'un réseau à l'échelle européenne.

La Poste a acquis, en 1998 et 1999, quatre entreprises du réseau, lui permettant de contrôler 46,4 % du capital, puis, en 2001, six autres entreprises franchisées dites du « cercle de Francfort » (« Frankfurter Kreis »). Elle dispose désormais, avec près de 85 % du capital, du contrôle complet du réseau DPD.

Ces acquisitions se sont faites à des prix élevés en raison de la compétition très vive qui caractérise ce type d'opérations. Ces coûts sont comparables, et même souvent inférieurs, à ceux qui ont été pratiqués par les concurrents de La Poste pour d'autres opérations, mais ils imposent néanmoins des exigences de rentabilité élevée.

Or, la prise de contrôle du réseau DPD s'est révélé décevante par rapport aux prévisions sur lesquelles La Poste avait fondé ses acquisitions. Celles-ci portaient sur un ensemble d'entreprises d'envergure régionale, n'assurant pas une couverture homogène du territoire et comportant des points faibles (Bavière). De plus, les sociétés régionales nouvellement acquises avaient des traditions d'indépendance qui ne les ont pas rendues immédiatement susceptibles de se fondre, avec efficacité, dans un réseau unifié. Les résultats sont plus mauvais qu'attendus avec un déficit de 30 M€ en 2001. La Poste a pris acte, dans ses comptes 2001, de la surévaluation de ses acquisitions en procédant à un amortissement exceptionnel de survaleurs à hauteur de 170 M€, qui est à l'origine du déficit de 95 M€ constaté dans les comptes consolidés de La Poste pour cet exercice.

En outre, La Poste doit tenir compte des intérêts de l'actionnaire minoritaire de DPD, Royal Mail, qui a racheté le franchisé Dachser et détient 10 % du capital.

Sur le territoire français, enfin, le rachat de DPD France (détenteur pour la France de la licence DPD) auquel La Poste a procédé dans le but de contrôler l'ensemble des franchises DPD en Europe, a été une mauvaise opération qui s'est terminée par la liquidation de cette activité, en 2002, après des pertes importantes.

Après l'Allemagne, La Poste a choisi d'investir le deuxième marché européen, celui du Royaume Uni. En novembre 2000, elle a acheté, à l'entreprise australienne Mayne Nickless ses deux filiales messagerie et logistique en Grande Bretagne, Parceline et Interlink Express et sa filiale irlandaise, Interlink Ireland. Pour réaliser cette opération, La Poste a dû emprunter 200 M£.

Ces entreprises forment le 4^{ème} opérateur sur le marché britannique, avec une part du marché du colis qui n'est toutefois que de 6 %.

La politique de croissance externe de La Poste s'est arrêtée après ces opérations. L'établissement a dépensé 915 M€ pour ces acquisitions, à comparer avec les montants, dépassant aujourd'hui 10 Md€ investis par DPWN. Elle ne prévoit plus que quelques opérations ponctuelles, en fonction des opportunités qui pourraient se présenter pour consolider son réseau. En juillet 2002, elle a ainsi acquis 50 % de Masterlink, société de transport de colis express et rapide en Pologne.

b) La Poste a également misé sur une stratégie d'alliances commerciales

Faute de disposer des moyens de mener au niveau nécessaire des opérations d'acquisition ou des alliances capitalistiques d'envergure, La Poste s'est efforcée de nouer des alliances commerciales. La plus stratégique a visé à trouver un partenaire disposant du réseau mondial d'acheminement dont La Poste ne pouvait espérer se doter.

Plusieurs postes européennes, dont La Poste française, avaient conclu, dans le cadre d'un regroupement appelé GDEW (Global Delivery Express Worlwide) des accords avec l'intégrateur australien TNT. Mais celui-ci a été racheté en 1996 par l'un des membres du groupement, la Poste néerlandaise (TPG). Les accords conclus expiraient au 31 décembre 2000.

La Poste a alors recherché un nouveau partenaire parmi les quatre grands réseaux mondiaux TPG, DHL, UPS et FEDEX. L'hypothèse de DHL a été écartée rapidement en raison de son acquisition par la Deutsche Post. Des négociations avec UPS ont été rompues par cette entreprise, qui a considéré que La Poste avait une taille européenne

insuffisante et présentait, comme établissement public, des caractéristiques culturelles jugées incompatibles par l'opérateur américain. TPG était un concurrent et avait en outre des exigences jugées excessives.

Même si les négociations ont été longtemps poursuivies avec TPG, FEDEX est donc devenu rapidement le seul partenaire possible, et techniquement satisfaisant sur le plan opérationnel, ce qui mettait La Poste en position de faiblesse dans la négociation. Celle-ci a été très longue. A son terme, La Poste n'a obtenu, en septembre 2000, qu'un accord de trois ans, prorogeable pendant deux années supplémentaires. Aux termes de celui-ci, FEDEX bénéficie, sans investissements nouveaux de sa part, d'un apport important de flux de trafic en provenance de France mais aussi d'Italie et d'Espagne, La Poste ayant conclu des partenariats avec des entreprises de ces pays en vue de les inclure dans le dispositif de relations avec FEDEX. En contrepartie, Chronopost, signataire des accords, distribue, mais uniquement en France et en Belgique, les envois acheminés par FEDEX ; en fait, sa filiale Taxicolis était déjà, pour partie, l'opérateur de FEDEX, et l'extension réelle des activités dont a bénéficié La Poste n'a donc porté que sur les agglomérations lyonnaise et parisienne, ainsi que sur la Belgique.

Cet accord était vital pour La Poste. Mais FEDEX a largement pu imposer ses conditions commerciales et financières, et a refusé de s'engager dans la durée. L'accord est donc plus avantageux pour l'opérateur international et présente le risque de permettre à FEDEX de s'implanter comme opérateur direct à l'expiration du contrat. La Poste a négocié au début 2003 une prorogation de 10 ans et s'efforce d'obtenir un rééquilibrage des relations commerciales et financières entre les deux entreprises.

Enfin, le projet d'une alliance forte dans la logistique avec le groupe Géodis a échoué, après plusieurs années d'incertitudes. Géodis, société de messagerie et logistique encore détenue à 43,6 % par la SNCF, et qui contrôle notamment Calberson, a été invitée à reprendre le SERNAM, service messagerie de la SNCF, qui se trouvait dans une situation critique (91 M€ de déficit pour 610 millions d'€ de chiffre d'affaires). Avait alors été envisagée la constitution d'un "pôle public" associant Géodis, le Sernam et La Poste. La Poste pouvait dans ce schéma reprendre la société Extand (monocolis) et s'appuyer sur un pôle logistique puissant, qui lui manquait. Ce projet a été écarté par Géodis qui connaissait elle-même des difficultés sérieuses. Extand a été vendu à La Poste britannique, et La Poste n'a pas trouvé le grand partenaire logistique auquel s'associer.

B – Des résultats fortement déficitaires

Les résultats de l'activité « colis et logistique », qu'elle s'exerce à travers l'"opérateur interne" (La Poste maison mère) ou les filiales, ont fait apparaître un déficit rapidement croissant.

Cette situation a entraîné la mise en place d'un plan de redressement qui a commencé à produire ses premiers résultats en 2002.

1 – Des résultats négatifs depuis plusieurs années

L'éclatement de l'activité entre l'établissement public et les filiales de droit privé ne permet pas de disposer de données synthétiques et homogènes. Toutefois, le caractère déficitaire est nettement établi dans les deux cas.

a) *Les résultats de l'activité colis gérée par l'opérateur interne sont négatifs*

Ces résultats ne sont connus que depuis une période récente, puisque l'activité « colis » n'a été distinguée du courrier dans les comptes qu'à partir de 1998. En outre, ces résultats ne sont pas produits par la comptabilité générale et peuvent simplement être approchés par des travaux de comptabilité analytique dont il a déjà été indiqué que les méthodes ont fortement évolué au cours de la période. Enfin, on retrouve, comme pour le métier « courrier », les problèmes d'imputation incomplète des charges dans les comptes par métiers.

Les résultats des comptes par métiers ont donc, comme précédemment pour le courrier, été retraités par la Cour pour passer de la présentation de La Poste (résultats intermédiaires après imputation des seules charges directes) à une présentation en coûts complets.

Sur ces bases, les résultats du métier « colis » de l'opérateur interne font ressortir un déficit en coûts complets pour chacune des années 1998 à 2002.

b) *Les résultats nets des filiales consolidés dans la holding Géopost sont également négatifs.*

Les résultats des filiales sont plus fiables que ceux des opérateurs internes puisque celles-ci représentent des entités comptables distinctes.

A partir de 1999, la holding Géopost a publié ses premiers comptes consolidés. Le résultat s'établit à - 49,74 M€, malgré un résultat exceptionnel de 15,24 M€ dû à des cessions d'actifs. Sans cet apport, le déficit atteignait 74,80 M€. Les exercices 2000 et suivants enregistrent pleinement les effets des acquisitions de La Poste. Le chiffre d'affaires double entre 1999 et 2001 pour atteindre 2 Md €. Le résultat consolidé des filiales au sein de Géopost fait apparaître des déficits considérables : 91,56 M€ en 2000, 348 M€ en 2001.

La chute très forte des résultats en 2001 traduit notamment une des conséquences des opérations d'acquisitions effectuées par La Poste.

Ces dernières ont, en effet, engendré un ensemble de sur-valeurs estimées à 781 M€ en valeur nette. Compte tenu de la révision des perspectives de DPD, il a été nécessaire de procéder, en 2001, à un amortissement exceptionnel à hauteur de 170 M€. En outre, le coût de la liquidation de DPD France est estimé à une centaine de millions d'euros. On peut également mentionner la liquidation, en juin 2001, de Panic Link, une société britannique dont Chronopost avait acquis 50 %.

D'autre part, au 31 décembre 2001, l'endettement total, s'élevant à 2 Md€, a entraîné des charges financières de 67 M€ en 2001. Le ratio d'endettement à court terme du groupe est passé de 22,5 % en 1999 à 66 % en 2001.

Mais ces causes ne sont pas les seules : le résultat d'exploitation lui-même est régulièrement négatif de 20 M€ entre 1999 et 2001.

2 – Un plan de redressement a été mis en oeuvre

- **L'opérateur interne**, qui a simplifié son organisation, mise essentiellement sur une hausse des tarifs

La Poste a supprimé Dilipack, réseau mis en place à partir de 1997. Dilipack était spécialisé dans le monocolis dédié aux entreprises et avait notamment comme objectif de mettre à l'abri des conflits sociaux un segment d'activité particulièrement sensible et soumis à forte concurrence. Les résultats montrent que Dilipack a sans doute réussi à préserver le chiffre d'affaires, mais à un coût élevé, que les insuffisances de la comptabilité analytique ne permettent pas d'identifier avec précision. On pouvait, en outre, dès l'origine, s'interroger sur la création d'un nouvel opérateur, alors que Chronopost intervenait sur un segment de marché comparable.

Coliposte reste donc le seul opérateur interne à La Poste dans le secteur du colis. Il correspond à l'activité traditionnelle de transport de colis appuyé sur le réseau du courrier.

La Poste prévoit une relative stabilité du chiffre d'affaires entre 2002 et 2003, suivie d'une reprise espérée à partir de 2004. Cette progression ne provient pas, pour l'essentiel, d'une augmentation des volumes, hors effets de report de l'activité résultant de la disparition de Dilipack. Elle s'appuie sur une majoration sensible des tarifs. D'une part, La Poste développe de nouveaux produits plus sophistiqués et donc plus chers ("montée en gamme"). D'autre part, Coliposte a réalisé une hausse tarifaire de 9 % en 2002, et table sur une augmentation de 7 % en 2003. Elle prévoit de poursuivre cette politique de hausses tarifaires au cours des années 2004 à 2007.

Le choix d'importantes hausses tarifaires est risqué. En effet, une grande part de l'activité de Coliposte provient de la vente à distance des entreprises aux particuliers. Or, 17 % à 18 % du chiffre d'affaires de ces grandes entreprises (La Redoute, Les Trois Suisses...) sont composés de dépenses postales. En d'autres termes, une hausse moyenne des tarifs postaux de 5 % par an représente une ponction supplémentaire de 1 % du chiffre d'affaires de ces entreprises chaque année, ce qui est considérable en termes de rentabilité. Les hausses tarifaires comportent donc une incitation pour ces entreprises à développer leurs propres réseaux de livraison ou à s'adresser à des concurrents de La Poste. Celle-ci considère que les coûts d'entrée sur le marché sont élevés et la protègent des concurrents et que les grandes sociétés de VPC sont disposées à admettre des augmentations tarifaires raisonnables si la contrepartie d'une réelle amélioration de la qualité de service leur est apportée.

- **Géopost** a bénéficié d'une recapitalisation – ou d'une capitalisation puisque tout son développement avait été financé sous forme d'une avance d'actionnaire de La Poste - pour absorber les conséquences de ses acquisitions récentes. En effet, l'augmentation très forte de l'endettement qui a financé les acquisitions, et les déficits très élevés enregistrés avaient entraîné un effondrement des réserves et une situation où les capitaux propres étaient devenus fortement négatifs (- 424 M€ en 2001).

La Poste a donc été contrainte de procéder en mars 2002, à une recapitalisation massive de 900 M€ auxquels s'ajoutent 300 M€ de prêt subordonné participatif. Au 31 décembre 2002, cette opération a permis de relever le niveau des capitaux propres à 450 M€ et de faire décroître l'endettement de 1 143 M€. En outre, elle permet d'améliorer fortement le résultat financier, donc le résultat net de Géopost.

Cette opération d'assainissement ayant été conduite, il reste à retrouver la rentabilité. Géopost a misé sur un scénario de forte croissance pour retrouver un résultat d'exploitation et un résultat courant positifs dès 2002, avec pour objectif d'atteindre en 2006 un résultat net positif. De fait, la comparaison des données entre 2001 et 2002 traduit une amélioration.

Evolution des résultats de Géopost 2001-2002

	<i>M€</i>	
	2001	2002
Chiffre d'affaires	2 034	2 142
Résultat d'exploitation	- 20	+ 58
Résultat net	- 348	- 27,8

Source : La Poste

L'élément le plus significatif est le redressement du résultat d'exploitation, qui atteint 2,6 % du CA en 2002, l'amélioration résultant pour le reste de l'absence de l'amortissement exceptionnel de survaleurs qui avait pesé sur le résultat 2001, et de l'amélioration du résultat financier qui est l'effet mécanique de la recapitalisation.

C – Les facteurs de vulnérabilité persistente

Sa politique de croissance externe et ses alliances ont permis à La Poste de conquérir environ 10 % des parts du marché européen. Elle est devenue le deuxième opérateur en Allemagne, le quatrième au Royaume Uni ; elle reste le premier opérateur en France. C'est une situation qui est plutôt meilleure que celle de beaucoup d'organismes postaux situés notamment au sud de l'Europe. Néanmoins, plusieurs facteurs se conjuguent pour faire peser sur cette activité une fragilité persistante.

1 – L'écart entre La Poste en ses deux principaux concurrents sur le marché européen

En 2001, le chiffre d'affaires colis et logistique de la Deutsche Post World Net était de 6,2 Md€, celui de TNT Post Group de 4,1 Md€. DPWN détenait 24 % du marché européen et TPG 13 %. DPWN est désormais devenu un groupe mondial, implanté en particulier sur le continent américain et en Asie.

Les chiffres fournis par La Poste sur ses parts de marché, en 2001, dans les principaux pays européens montrent les limites de sa présence :

France : 30,7 %
Allemagne : 11 %
Royaume Uni : 6 %
Benelux : 2 %
Espagne : 7 %
Portugal : 10 %
Suisse : 4 %
République tchèque : 3,5 %

En outre, malgré la pluralité de ses outils (Chronopost, Tat Express, DPD, Géopost UK, etc) La Poste ne dispose pas d'une couverture européenne complète. Elle juxtapose un nombre important de marques et manque donc, par rapport aux grands opérateurs concurrents, d'une marque internationale capable de l'identifier. Elle en est encore au stade de la structuration progressive de ses réseaux anciens et de ceux qu'elle vient d'acquérir. En particulier l'intégration des systèmes d'exploitation et d'information prendra nécessairement du temps.

En outre, la compétitivité dans le secteur du colis repose, en grande partie, sur la puissance financière globale de l'opérateur postal. Or, les résultats des deux principaux concurrents soulignent, dans presque tous les cas, les difficultés de La Poste. Entre 1997 et 2001, le groupe DPWN a réalisé 4,16 Md€ de résultats nets cumulés, TPG 2,21 Md€ et La Poste 380 M€, obtenus uniquement sur 1999 et 2000, les résultats ultérieurs ayant fortement chuté. L'endettement à long et moyen terme de La Poste est de 3,9 Md€ en 2001 contre seulement 2,3 Md€ pour DPWN et 1,9 Md€ pour TPG. Cette fragilité financière globale dépasse le secteur du colis mais ne lui permet dans ce secteur qu'un développement limité.

C'est ainsi que La Poste réalise, en 2001, grâce à ses acquisitions récentes, 18 % de son chiffre d'affaires dans le secteur du colis et de la logistique, contre 10 % en 1997. Mais TPG réalise désormais 65,3 % de son chiffre d'affaires dans ce secteur, et DPWN 45,3 %.

2 – La faiblesse dans le secteur de la logistique

La présence de La Poste dans le secteur de la logistique est très réduite : elle intervient dans ce secteur par sa filiale Publitrans dont elle est actionnaire à 100 % depuis 1999. Elle a également pris le contrôle d'Eurodispatch, société privée de logistique.

Le chiffre d'affaires de la holding Géopost Logistics, qui regroupe ces deux filiales, s'élevait à un peu plus de 105 M€ en 2000. Il est tombé

à 84 M€ en 2001 et 76 M€ en 2002. Les résultats de Publitrans sont négatifs. Ces chiffres traduisent une grande faiblesse sur le marché français et une absence sur le marché européen. Au demeurant, les chiffres de La Poste relatifs à la part des différentes activités dans la formation du chiffre d'affaires ne distinguent pas la logistique.

Cette évolution est à l'exact opposé de celle des grands opérateurs concurrents qui, réduisant leur exposition aux conséquences du déclin du courrier, se sont rapidement et fortement redéployés vers les activités logistiques.

Ils ne considèrent pas, ce faisant, la logistique comme une simple diversification, qui pourrait être hasardeuse, mais comme une extension naturelle de leur métier de base. Ils estiment en effet qu'il y a une forte cohérence et une synergie entre les deux métiers, qui font appel très largement aux mêmes techniques et aux mêmes outils industriels, qui prennent appui sur les mêmes types de réseaux, et qui s'adressent pour l'essentiel aux mêmes clients.

Ils considèrent enfin que la logistique constitue le seul "relais de croissance" d'envergure significative que les opérateurs postaux, confrontés au ralentissement de leurs activités traditionnelles parvenues à maturité, puissent exploiter : c'est un marché en croissance, qui dégage ou peut dégager de fortes marges, qui conserve un potentiel très important (car l'externalisation des fonctions logistiques par les entreprises n'en est qu'à ses débuts) et qui, enfin, permet de nouer des relations plus fortes dans la durée avec les clients que le simple transport de colis. Les entreprises cherchent en effet à traiter avec un opérateur unique ("one stop shopping") capable de fournir une réponse globale à l'ensemble des problèmes qu'elles ont à résoudre en aval du processus de production (stockage, conditionnement, organisation de la distribution, transport, dédouanement, etc...).

Même si l'évolution du volume et de la rentabilité des activités logistiques est, dans la conjoncture européenne actuelle, moindre que dans les prévisions antérieures, les opérateurs concurrents de La Poste se sont engagés massivement dans le secteur de la logistique.

TPG a vu son activité logistique croître de 15 % en moyenne par an (3,1 Md€ en 2001) et passer de 12,8 % de son chiffre d'affaires en 1997 à 28,3 % en 2001. DPWN, qui était encore totalement absent de cette activité en 1997, y réalise, en 2001, 26,8 % de son chiffre d'affaires.

Si La Poste a renoncé à s'engager davantage dans ce secteur, après l'échec des espoirs qu'elle avait mis dans une alliance avec le groupe français Géodis, ce n'est pas le résultat d'un projet stratégique, mais la conséquence tirée d'une situation où le retard pris est trop grand, et les

moyens de La Poste trop faibles, pour permettre de nourrir de plus grandes ambitions.

L'option, subie plus que choisie, de concentrer les activités sur le colis et l'express au sens strict, implique que La Poste sous-traite les prestations logistiques réclamées par ses clients, ce qui n'est pas impossible, mais comporte des risques techniques et économiques, et prive La Poste d'une source potentiellement importante de chiffre d'affaires et de marge.

Elle constitue donc un élément de fragilité de La Poste par rapport à ses principales rivales.

3 – Les prévisions de développement et de retour à la rentabilité de l'activité « colis » reposent sur des hypothèses fragiles.

Sur le marché français, La Poste est surtout positionnée sur les marchés les moins porteurs : elle est en situation de quasi-monopole sur le marché du colis entre particuliers qui stagne, voire diminue. Elle détient environ deux tiers des parts de marché du colis rapide des entreprises vers les particuliers, c'est-à-dire la vente par correspondance, dont la progression est lente et qui a tendance à se doter de ses propres structures intégrées de distribution. Inversement, ses positions sont faibles sur le marché des échanges de colis rapides entre entreprises, qui représente le segment le plus dynamique du marché mais qui a été investi par la concurrence, et elles sont insignifiantes sur la logistique. Son seul point relativement fort est le marché de l'express en France et en Europe.

La stratégie de redressement qui a été évoquée, tant pour l'opérateur interne (Coliposte) que pour Géopost, est fondée sur le postulat que l'activité colis de La Poste va connaître une expansion, sans doute grâce à l'amélioration de la qualité de l'offre, mais aussi grâce à une conjoncture favorable.

La Poste anticipe, pour elle-même, une croissance supérieure de deux points à celle prévue pour le marché européen entre 2002 et 2006. Cette vision flatteuse s'appuie sur les prévisions de croissance globale du produit intérieur brut et de la consommation des ménages de 2,6 % à partir de 2004. Pour 2003, l'hypothèse de croissance du PIB qui soutenait les prévisions était de 3 %.

La croissance économique est évidemment un atout majeur pour le développement de toute entreprise. A l'inverse, une faible croissance atteint plus durement les entités qui ont fait reposer l'essentiel de leur stratégie sur l'accroissement du chiffre d'affaires, surtout quand elles

partent d'une situation où elles ne sont pas rentables, ce qui est le cas de l'activité colis en 2001 et 2002.

Si la croissance fait défaut, La Poste devra encore davantage réduire ses coûts, stratégie qu'elle a menée activement dans son plan de redressement, mais qui peut se heurter rapidement à un seuil incompressible, surtout si l'établissement souhaite parallèlement renforcer la qualité de ses prestations.

3

Dans le domaine du colis et de la logistique, La Poste n'a pu s'engager qu'avec retard par rapport à ses principaux concurrents, et avec des moyens très inférieurs aux leurs, dans la bataille nécessaire pour acquérir une dimension internationale.

Ces opérations, adaptées à ses possibilités, ne sont pas à la hauteur des actions menées par les principaux opérateurs concurrents. En outre, elles ont été relativement coûteuses et elles ont généré, au cours de la période, des pertes importantes.

Un effort a été engagé, mais reste à poursuivre, pour redresser les résultats et pour constituer à partir d'outils internes relativement disparates, et des acquisitions réalisées à l'étranger, une entreprise cohérente et rentable.

Même si les premiers résultats enregistrés en 2002 comportent une amélioration notable, l'activité colis et logistique, aussi bien en interne (Coliposte) qu'en externe (Géopost) n'atteindrait le seuil de rentabilité qu'en 2005, sur la base d'hypothèses qui paraissent à plusieurs égards très optimistes.

Enfin, la concurrence très rude qui caractérise et caractérisera dans les années à venir le secteur du colis et de la logistique ne permet pas d'espérer que cette activité dégage dans des proportions significatives des marges bénéficiaires susceptibles de compenser le déclin attendu de l'activité et des résultats du courrier.

IV – Les services financiers

Les services financiers constituent en importance la deuxième activité de La Poste et représentent 23 % de son chiffre d'affaires global.

La loi de 1990 créant l'exploitant de droit public La Poste a maintenu le lien entre les activités courrier/colis et les services financiers, qui demeurent intégrés au sein d'un même établissement, et partagés entre l'établissement public et des filiales.

Il en résulte, comme pour l'activité colis, un dispositif complexe, qui associe des services internes à l'établissement public et des filiales financières regroupées récemment, à l'exception d'Efiposte, dans une holding spécialisée SF2.

Les compétences de La Poste en matière financière ont été précisées dans la loi du 2 juillet 1990 qui est, depuis lors, le cadre de cette activité.

Alors que ce texte permettait à La Poste d'offrir « tous produits d'assurance », l'établissement a choisi, originellement, de ne pas user de cette possibilité. La tutelle l'en a empêché ensuite lorsqu'il est venu à l'envisager. L'offre de l'établissement se limite actuellement dans ce domaine à l'assurance des personnes, à l'exclusion de l'assurance des biens.

A l'inverse, la loi de 1990 ne recouvre pas entièrement la liste des « opérations de banque » au sens de l'article L. 311-1 du code monétaire et financier. Les services financiers de La Poste ne sont pas autorisés à effectuer des opérations de crédit, à l'exception des prêts principaux et complémentaires d'épargne-logement.

3

L'activité de services financiers à La Poste est en croissance et, après avoir été longtemps déficitaire, a récemment atteint l'équilibre en termes de résultats. Les performances constatées sont, toutefois, faibles pour une activité de nature financière. Les services financiers sont, en outre, confrontés à des faiblesses de nature structurelle.

A – Une activité parvenue à l'équilibre

Le retour à l'équilibre des services financiers est relativement récent. La Cour constatait encore en 1999 que les exercices 1996 et 1997 enregistraient un déficit d'exploitation évalué, en raison des incertitudes comptables, entre 230 et 300 M€. L'ensemble des charges directes et

indirectes qui leur étaient imputables dépassait alors le montant des produits, le déficit s'élevant à 7 % du chiffre d'affaires.

La Cour avait relevé également la difficulté de mesurer avec exactitude la rentabilité des différentes composantes de l'activité des services financiers.

De notables incertitudes comptables persistent, mais il est indéniable que l'activité « services financiers », en termes d'encours comme de produit net bancaire, a connu une progression régulière. La contribution au résultat global de La Poste, sous réserve des difficultés de mesure déjà signalées, apparaît depuis 2001 légèrement positive.

1 – Les incertitudes comptables demeurent

Les services financiers de La Poste ne disposent pas d'une comptabilité de type bancaire. En vertu de la loi du 2 juillet 1990, « la comptabilité de chaque exploitant public obéit aux règles applicables aux entreprises de commerce ».

Cette particularité qui s'ajoute aux évolutions rapides du périmètre des services financiers de La Poste et des méthodes de comptabilisation rend malaisée la mesure précise de la contribution de cette activité au bilan et aux résultats de l'établissement.

En effet, les modifications rapides de l'organisation des services financiers de La Poste se sont accompagnées d'une variation des méthodes de consolidation. En 1998, la participation dans la Caisse nationale de prévoyance est consolidée par mise en équivalence. En 1999, deux filiales financières sont créées : Efiposte, qui est consolidée par intégration globale et Assurposte, filiale conjointe de Sofipost et de la CNP, spécialisée dans l'assurance des personnes, qui est consolidée par intégration proportionnelle. En 2000, les filiales financières anciennement détenues par Sofipost sont regroupées dans une nouvelle holding SF2, dont Efiposte reste indépendante. Sogéposte et Ségur gestion, désormais détenues à 51 % par SF2, font l'objet d'une intégration globale. La part de La Poste dans la CNP, confiée à une filiale de SF2, Sopassure, est consolidée par intégration globale. En 2001, la part de La Poste dans Sopassure est réduite et la filiale est désormais consolidée par intégration proportionnelle.

Il est donc malaisé d'apprécier sur moyenne et longue période l'évolution des comptes consolidés de l'établissement, les comptes pro forma que La Poste établit ne permettant la comparaison d'un exercice qu'avec l'exercice précédent.

En outre, des insuffisances de la comptabilité analytique ne permettent pas d'analyser l'évolution de la contribution des services financiers aux résultats de La Poste. Les services financiers se trouvent à cet égard dans la même situation que les autres métiers de La Poste.

D'une part, les changements de méthode ont été permanents. En particulier la nouvelle comptabilité analytique mise en place en 2002 fournit, pour 2001 ainsi que pour 2000 (*pro forma*) des résultats qui ne sont pas homogènes avec les chiffres antérieurs. D'autre part, les comptes par métiers ne fournissent que les résultats de l'opérateur interne. Enfin, ils ne donnent qu'une évaluation globale pour le métier, mais aucune information détaillée sur les résultats des différentes composantes de l'activité des services financiers.

2 – L'activité est en croissance

La Poste constatait, au début des années 1990, un déclin de ses produits traditionnels (mandats, comptes chèques postaux, livrets de la Caisse nationale d'épargne). La stratégie commerciale qu'elle a menée depuis une décennie pour se développer sur des segments plus prometteurs (OPCVM et assurance-vie) a porté ses fruits. Elle a développé ses propres produits d'épargne et d'assurance, notamment avec une gamme plus globale de services offerts autour du compte chèque postal.

Plus récemment, elle a cherché à attirer la clientèle des « grands comptes » (20 000 entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 5 M€) en prenant position sur deux créneaux principaux, la gestion de trésorerie et la gestion des flux.

Ces efforts se sont traduits par une augmentation des encours, essentiellement d'épargne et de dépôt, voisine de celle de l'ensemble des activités bancaires, ce qui lui a, globalement, permis d'enrayer la diminution de ses parts de marché.

a) *La progression des encours d'épargne et de dépôts*

De 1990 à 2001, les encours des services financiers de La Poste ont progressé de 9 Md€ par an en moyenne.

**Encours d'épargne et de dépôts
(1990-2001, au 31 décembre)**

En Md€

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
DEPOTS A VUE	25,3	25,2	25,9	26,1	25,9	27,8	27,3	27,8	27,7	29,2	29,8	32,6
EPARGNE	69,9	76,0	84,0	93,6	101,3	110,6	118,3	127,0	137,1	148,0	156,4	162,6
Epargne ordinaire	47,2	45,8	44,5	44,3	47,2	50,6	50,9	54,2	56,5	55,8	56,6	59,1
Epargne logement	5,0	5,1	5,2	6,5	8,1	9,8	13,7	16,4	19,0	21,9	23,5	25,3
OPCVM	7,5	12,6	19,1	22,4	21,0	19,6	17,7	14,4	13,6	16,4	18,2	17,5
Assurances	5,4	7,1	9,3	13,0	17,7	22,9	28,0	34,4	39,9	45,4	50,0	53,9
Autres	5,8	5,5	5,9	7,4	7,1	7,8	7,7	7,5	8,1	8,5	8,1	6,8
TOTAL	95,2	101,2	109,9	119,7	127,2	138,3	145,6	154,8	164,8	177,1	186,3	195,1

Source : La Poste

b) La progression des encours de crédit

Les encours de crédit de La Poste s'élevaient à 11,9 Md€, soit 1 % des crédits distribués aux agents résidents par les établissements de crédit de la métropole à cette date. Il s'agit exclusivement de crédits aux ménages et plus précisément de crédits à l'habitat. Calculée en encours, la part de marché de La Poste ne dépasse pas 2,4 % des crédits aux ménages, ce qui s'explique par le démarrage tardif de cette activité et le caractère limité de la gamme de crédit immobilier.

La Poste a néanmoins fortement développé son activité de distribution de crédit immobilier depuis 1997, même si elle n'a pas totalement atteint les objectifs qu'elle s'était fixés.

3 – Le produit net bancaire est en augmentation dans la période récente

Le produit net bancaire¹⁰ représente un peu moins du quart du chiffre d'affaires consolidé du groupe La Poste. Cette part est restée pratiquement stable depuis 1992, ce qui traduit une augmentation sensible

10) Différence entre les produits et les charges directement liés aux opérations de banque et aux opérations connexes, au sens des articles L. 311-1 et L. 311-2 du code monétaire et financier. Le produit net bancaire est l'équivalent du chiffre d'affaires pour les activités industrielles et commerciales.

en valeur absolue, puisque le périmètre de La Poste s'est élargi avec les acquisitions réalisées dans le secteur du colis.

Part des services financiers dans le chiffre d'affaires de La Poste

	<i>En %</i>										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
SF/CA global	27,80	23,75	23,65	22,32	24,17	23,33	23,31	23,04	22,79	23,54	23,07

Source : La Poste (comptes consolidés)

Le changement des modalités de rémunération des comptes chèques postaux et du livret A décidé en 1990 avait entraîné une forte diminution du produit net bancaire en 1992 (- 12 %). A l'inverse, entre 1992 et 2001, il a progressé de plus de 1,2 Md€, soit 43 %.

Evolution du produit net bancaire

	<i>En M€</i>										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	3 109	2 743	2 863	2 853	3 060	3 083	3 187	3 280	3 492	3 771	3 928

Source : La Poste (comptes consolidés)

L'évolution du produit net bancaire reflète, en les amplifiant, les mutations déjà indiquées pour les divers types d'encours et traduit l'importance prise par les segments les plus innovants.

Les fonds des comptes chèques postaux restent, certes, la première source de revenus des services financiers de La Poste (37 % du PNB en 2001, 33 % en 1991). Les modifications successives du mode de rémunération des comptes chèques postaux ont permis d'accroître significativement les produits (+ 46 % entre 1991 et 2001), malgré la croissance modérée de l'encours (+ 29 %).

A l'inverse, après une croissance plus lente au début de la décennie, le produit net bancaire des autres produits de la Caisse nationale d'épargne a été multiplié par trois entre 1995 et 2001. La progression est particulièrement forte pour l'épargne logement et l'épargne populaire.

PNB des produits CNE, hors livrets A et B

	<i>M€</i>									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
LEP	18	20	19	21	27	48	68	82	94	102
CODEVI	29	24	17	11	21	21	22	25	26	25
Livret jeunes						2	5	6	7	7
PEL-CEL	56	56	63	86	99	134	172	201	240	284
PEP	6	10	10	0	3	15	8	10	10	11

Source : La Poste

En outre, les produits de la collecte OPCVM et valeurs mobilières ont été multipliés par quatre entre 1991 et 2001.

De même, l'assurance représentait 2 % du produit net bancaire de La Poste en 1991 et 9 % en 2001.

Enfin, comme ses concurrents, La Poste cherche à augmenter la part des droits de mandats et commissions dans son produit net bancaire car il s'agit d'une composante peu sensible à la conjoncture. Entre 1991 et 2001, leur part dans le PNB total est passé de 9 à 16 %. Mais le positionnement commercial de La Poste comme banque pratiquant des tarifs modérés et le faible taux d'équipement de sa clientèle limitent cette évolution.

4 – La rentabilité est légèrement positive

Dans la comptabilité analytique de La Poste, celle-ci calcule une "contribution" des services financiers à son résultat, qui s'élève à 494 M€ en 2001 (343 M€ pour 2000 dans les comptes pro forma).

Toutefois, ce montant résulte d'un calcul effectué avant la répartition des coûts des structures communes (1 213 M€) et avant répartition d'une partie des charges du réseau, celles qui ne sont pas justifiées par les besoins opérationnels et constituent le coût "de non optimisation du réseau" (757 M€).

Une partie de ce surcoût est compensée, pour La Poste, par un abattement de 85 % sur les impositions directes locales, une autre partie affectée au courrier au titre d'une obligation d'accessibilité minimale, le solde constituant un coût de non optimisation résiduel non ventilé entre les métiers.

En attribuant aux services financiers leur quote part des coûts des structures communes et de ce coût de non optimisation résiduel, conformément à la demande du ministère de tutelle, La Poste fait ressortir un résultat qui n'est plus que de 140 M€ en 2001 (contre - 3 M€ en 2000).

On peut cependant discuter de la signification économique de l'imputation au seul courrier des coûts du réseau liés au respect d'une contrainte minimale d'accessibilité.

Cette affectation est juridiquement justifiée par la directive postale européenne qui autorise l'imputation de ce type de charge au "service réservé", c'est-à-dire au monopole. Economiquement, cette affectation n'est pas réaliste puisque les bureaux en cause ont une activité de service financier prédominante.

En leur attribuant 43 % de ces coûts résiduels, qui est le ratio appliqué par La Poste pour la répartition du coût des structures communes, ce qui est très probablement inférieur à la part des services financiers dans l'activité des bureaux concernés, la Cour parvient à un résultat "économique" des services financiers de 33 M€ pour 2001.

Sur cette base qui est à la fois la plus significative économiquement et la moins favorable pour le calcul du résultat, celui-ci reste légèrement positif. Le même calcul appliqué à l'année 2000 fait apparaître un « résultat économique » de - 99 M€. En 1999, sur la base des données de l'ancienne comptabilité analytique, la Cour était parvenue par un calcul analogue à un résultat de - 202 M€.

On peut donc considérer que les services financiers ont atteint, en 2001, pour la première fois depuis le début des années 1990, un résultat positif, ce qui est la marque d'une amélioration très sensible sur les dernières années. Compte tenu de la tendance, les années 2002 et suivantes devraient voir cette amélioration se confirmer, au moins à court terme.

En effet, le produit net bancaire progresse régulièrement, alors que les services financiers s'appuient sur des structures (CRSF et réseau) encore surdimensionnées, qui peuvent absorber une activité accrue sans nécessiter une hausse comparable des dépenses.

Les services financiers peuvent donc devenir une source de résultats pour le groupe, au moment où la rentabilité du courrier décline rapidement.

B – Des performances relativement faibles

Bien que positifs, les résultats des services financiers sont inférieurs à ceux des concurrents de La Poste. Cet état de fait s'explique par les spécificités inhérentes à cette activité qui, pour une partie, relèvent de facteurs extérieurs à l'établissement, mais aussi par des modes d'organisation et de production qui dépendent de lui.

1 – L'évolution des parts de marché et du produit net bancaire

a) *Les parts de marché sont en baisse en longue période*

Faute d'avoir adapté ses produits à l'évolution des attentes des clients et des offres de la concurrence, La Poste avait vu sa part des encours des établissements financiers français fortement réduite entre le début des années 1980 (16,9 % globalement, dont 19 % pour l'épargne et 13,5 % pour les dépôts à vue) et 1990 (9,5 %). Après avoir été stabilisées de 1990 à 1995 (9,60 % en 1995), les parts de marché ont diminué légèrement pour tomber à 8,9 % en 2000. Cependant, en excluant le livret A, la part de marché a progressé de 1,0 point de 1990 à 1993, puis plus lentement de 1993 à 2000 (+ 0,4 point), pour atteindre 7,3 %.

Cette évolution des parts de marché est diverse, selon les segments d'activité.

Les parts de marché ont régulièrement diminué pour les dépôts à vue.

Pour l'épargne, elles sont stabilisées, mais avec une nette différenciation selon les produits : l'épargne ordinaire (livrets A, B, jeunes, CODEVI, livrets d'épargne populaire) a connu une baisse continue ; la résistance de La Poste à la concurrence s'explique par la performance de l'épargne logement (contrats et plans d'épargne-logement) et de l'assurance-vie.

En assurance de personnes, les parts de marché sont de 2 % en prévoyance individuelle et de 4 % en assurance de prêts. En prévoyance, les parts de marché sur les affaires nouvelles (plus significatives) dépassent déjà 6 %.

Toutefois, ces relais de croissance sont eux-mêmes fragiles, les années récentes ayant montré que les taux d'accroissement avaient tendance à diminuer.

b) Un produit net bancaire dont les ratios sont beaucoup moins favorables que ceux des concurrents

La Poste est en France le premier établissement en nombre de guichets, le troisième pour le montant des encours, mais seulement le huitième pour le produit net bancaire (sixième pour la banque de détail France).

Les ratios qui mesurent la performance de l'activité sont tous nettement plus faibles que ceux des concurrents. Cette situation provient, en partie, de la nature de sa clientèle et de son faible taux d'équipement, de la limitation de l'offre de produits, et de la politique tarifaire adoptée, mais elle résulte également de ses coûts élevés, qui se traduisent par une productivité par agent plus faible.

C'est ainsi que le produit net bancaire par client est nettement inférieur à celui de la concurrence.

PNB, PNB/client et nombre de produits financiers/client (2001)

	La Poste	Caisses d'Epargne	Crédit Agricole	Crédit Mutuel + CIC	Banques populaires	BNP Paribas	Société générale	Crédit lyonnais
PNB (M€)	3 928	5 760	16 259	7 505	5 652	17 450	13 874	6 726
Banque de détail France	3 928	5 320	10 500	7 505	3 812	4 600	5 210	3 480
Clients France (millions)	27,7	26,2	16,0	12,9	5,4	6,0	7,7	6,0
PNB/Client France (€)	142	203	656	582	706	767	677	580
Nombre de produits/client particulier	2,6	NC	7,1	NC	6,9	7,3	6,8	7,1

Source : Cour des comptes (d'après les rapports publiés par les entreprises)

Au numérateur de cet indicateur, il convient de retenir le produit net bancaire lié à la banque de détail en France pour pouvoir comparer des activités de même nature. Au dénominateur, les détenteurs de livret A bancarisés dans un autre établissement gonflent le chiffre des clients de La Poste et des Caisses d'Epargne.

On constate que le produit net bancaire par client de La Poste (142 €) reste nettement inférieur à celui des Caisses d'épargne (203 €). De plus, en ne retenant que le nombre de clients détenteurs d'un compte chèque postal (10,6 millions) et le produit net bancaire de La Poste hors rémunération des livrets A et B (3 262 M€), le produit net bancaire par client de La Poste ressort à un niveau (308 €) inférieur de plus de moitié à la moyenne pondérée de ses concurrents, hors Caisses d'épargne (650 €).

Malgré la mise en place au cours des années 90 d'une force de vente spécialisée dans les services financiers, le taux « d'équipement » des clients de La Poste (2,6 produits/client) est le plus bas des grandes institutions financières françaises.

Le produit net bancaire sur encours est aussi inférieur à celui des concurrents. Cette situation traduit principalement la différence de nature des rémunérations perçues.

Pour les établissements de crédit il s'agit, d'une part, de commissions versées par les clients et, d'autre part, d'intérêts des placements réalisés. Pour La Poste, les commissions versées par les gestionnaires des fonds qu'elle collecte sont dominantes.

PNB/encours d'épargne et de dépôts (2001)

	La Poste	Caisses d'Epargne	Crédit Agricole	Crédit Mutuel + CIC	Banques populaires	BNP Paribas	Société générale	Crédit lyonnais
PNB/encours (%)	2,0	2,2	NC	2,7	3,6	6,4	9,2	7,1
Banque de détail en France	2,0	NC	3,3	2,7	4,3	3,0	3,5	8,0

Source : Cour des comptes (d'après les rapports publiés par les entreprises)

2 – Les spécificités de l'activité financière de La Poste

L'explication de ces faibles performances résulte tout d'abord du fait que l'activité financière de La Poste diffère très notamment de celle des établissements bancaires classiques.

Pour une série de raisons spécifiques à ses activités financières, mais aussi parce que La Poste dans son ensemble souffre de handicaps de compétitivité (coût des retraites, réseau, etc...), les comparaisons avec les établissements bancaires n'ont qu'une valeur relative, puisqu'elles mettent en regard des établissements financiers dont les compétences et les modalités de fonctionnement sont de nature très différente.

Exclue des prêts à la consommation ou de l'assurance des biens, La Poste est privée de recettes qui représentent une partie non négligeable de la rentabilité de ses concurrents. Elle a aussi, de ce fait, des difficultés à capter et à conserver une clientèle potentielle, notamment parmi les tranches d'âge les plus jeunes ou parmi les ménages intéressés par le crédit à la consommation.

Par ailleurs, la clientèle de La Poste est moins consommatrice de produits bancaires diversifiés, soit parce qu'elle ne les recherche pas, soit parce qu'elle les trouve ailleurs, puisque beaucoup de clients de La Poste sont aussi, simultanément, clients d'autres banques.

La Poste n'a par ailleurs pas la totale maîtrise des flux qu'elle collecte. En effet, une partie des taux proposés par La Poste reste réglementée. Alors que les établissements de crédits fixent librement leurs taux depuis le 16 juin 1998, les livrets A, B et jeunes voient leurs taux fixés par les pouvoirs publics aux termes d'une lettre de la direction du Trésor, applicable à La Poste et à la Caisse Nationale d'Epargne. On peut toutefois estimer que la pratique des taux réglementés a un effet ambivalent sur la clientèle de La Poste. Elle prive sans doute l'établissement d'une certaine flexibilité dans la gestion de sa politique commerciale. Cependant, lorsque les taux sont maintenus, pour des raisons non exclusivement financières, à des niveaux élevés, La Poste bénéficie de l'attractivité de ces placements.

Enfin, le fait que La Poste soit encore très largement distributrice de produits financiers et non directement productrice, ne lui assure que la part de rémunération correspondant aux fonctions qu'elle assure.

Néanmoins, le fait que les résultats de La Poste sont très inférieurs à ceux de ses concurrents constitue une réalité. De surcroît, celle-ci ne s'explique pas uniquement par les spécificités des services financiers, mais aussi par des faiblesses imputables à La Poste elle-même.

3 – Les faiblesses de l'organisation et de la production à La Poste

En premier lieu, l'établissement présente le paradoxe d'offrir les tarifs les plus bas du marché tout en ayant les coûts les plus élevés.

Les tarifs de La Poste ont toujours été bas, notamment parce que les tutelles ont longtemps souhaité qu'il en soit ainsi. Toutefois, aux termes des textes qui régissent ses activités, c'est « La Poste [qui] fixe librement les tarifs des services et de toutes prestations soumises à la concurrence». Elle doit les fixer « dans le respect des règles de la concurrence » et les communiquer à ses tutelles.

L'objectif de l'établissement est d'augmenter progressivement la part des recettes tarifaires dans son chiffre d'affaires. Cette part est passée de 9 % en 1991 à 16,3 % en 2001.

Recettes tarifaires des services financiers

	1991	1999	2000	2001	2002*
Recettes	281 M€	529 M€	590 M€	625 M€	675 M€
Part dans le PNB de La Poste	9 %	15,2 %	16 %	16,3 %	16,8 %
* prévisions (EPRD 2002)					

Source : La Poste

Les établissements de crédit concurrents affichent des taux nettement plus élevés variant entre 35 et 45 %, mais l'importance de l'écart doit être relativisée pour les raisons déjà indiquées et parce que la définition des tarifs et commissions varie sensiblement entre établissements.

En second lieu, la faiblesse du produit net bancaire par agent, qui résulte pour une part des spécificités déjà indiquées, est également l'expression d'une productivité médiocre.

Les effectifs des services financiers peuvent être évalués à environ 72 000 équivalents agents temps plein (dont 29 000 agents dédiés exclusivement aux services financiers, et 43 000 "équivalents temps plein" correspondant à la part de l'activité des personnels du réseau consacrée aux services financiers). En retenant ce chiffre, le produit net bancaire par agent des services financiers de La Poste ressort à 54 700 €/agent. Sur cette base, la productivité des agents des services financiers de La Poste est trois fois inférieure à celle de ses principaux concurrents.

Agents et PNB/agent (2001)

2001	La Poste	Caisses d'Epargne	Crédit Agricole	Crédit Mutuel + CIC	Banques populaires	BNP Paribas	Société générale	Crédit lyonnais
Agents (milliers)	NS	44,4	102,3	53,1	34,8	85,2	86,6	41,3
Banque de détail en France	71,8	NC	NC	53,1	26,0	29,8	29,2	27,8
PNB/agent (milliers d'€)	NS	129,7	158,9	141,3	162,4	204,8	160,2	162,8
Banque de détail en France	54,7	NC	NC	141,3	146,7	154,4	178,4	125,2

Source : Cour des comptes sur la base des rapports publiés par les entreprises

Ainsi, le « back-office » de BNP Paribas, avec des missions certes en partie différentes (les centres régionaux des services financiers assurent en particulier une partie de la relation avec les clients et notamment la vente à distance de produits simples qui ne sont pas des activités de back-office), mais néanmoins assez voisines de celles des centres régionaux des services financiers de La Poste, compte presque autant d'implantations (une vingtaine) mais des effectifs totaux beaucoup plus faibles (7 300 équivalents temps plein), malgré un produit net bancaire nettement plus élevé.

En définitive, et pour un ensemble de raisons qui tiennent à la nature spécifique du produit net bancaire où dominent les commissions de placement, à la structure de sa clientèle, à sa politique tarifaire, mais aussi à ses coûts et à sa productivité, la rentabilité des services financiers de La Poste est beaucoup plus faible que celle des établissements financiers concurrents.

C – Le retour à l'équilibre des services financiers est à terme menacé par des fragilités structurelles

Si les services financiers de La Poste ont, depuis peu, atteint le seuil de rentabilité et si la situation devrait encore s'améliorer dans les prochaines années, ce rétablissement est fragile et les risques de rechute sont très importants à terme.

Cette fragilité tient à la composition de la clientèle actuelle de La Poste qui vieillit et qui ne dispose, pour partie, que de moyens très limités.

1 – Une clientèle vieillissante

Pendant longtemps, avant que les réseaux bancaires ne se développent rapidement dans les années 1970, La Poste a été le principal canal d'accès de la population aux services financiers, par l'intermédiaire des CCP. Une partie importante de la clientèle de La Poste s'est constituée à cette époque.

Dans la période récente, en raison notamment d'une gamme de produits moins diversifiée que celle des établissements bancaires et que celle des services financiers postaux des autres pays européens, La Poste a eu des difficultés à attirer une clientèle jeune, à laquelle elle ne peut en particulier pas proposer de crédit à la consommation.

De manière générale, la clientèle de La Poste continue à vieillir : entre 1998 et 2001, la clientèle des moins de 25 ans a diminué non seulement en valeur relative (de 20,4 % à 19,3 %) mais même en valeur absolue, la catégorie 26-35 ans étant stable en valeur absolue et en légère baisse en pourcentage. En revanche, les catégories plus âgées connaissent une progression sensible, l'augmentation étant la plus forte pour les 76 ans et plus, qui sont passés de 11,3 % à 12,3 %.

Cette situation peut paraître dans un premier temps enviable, dans la mesure où il s'agit d'une clientèle disposant dans l'ensemble de revenus élevés. L'avoir moyen croît fortement avec l'âge : celui des « 60 ans et plus » est deux fois plus élevé que la moyenne (2 065 € fin 2000). Aujourd'hui, près de 50 % des encours de La Poste sont détenus par des clients de plus de 65 ans. Cette clientèle contribue également à la stabilité des encours d'épargne réglementée. Les clients âgés font aussi plus souvent de La Poste leur banque principale. Or, l'avoir moyen des détenteurs exclusifs de comptes chèques postaux est environ cinq fois plus élevé que celui des clients non domiciliés.

Si cette situation apparemment favorable - d'autant que la population française dans son ensemble vieillit - est potentiellement très dangereuse pour La Poste, c'est parce que la clientèle « historique » de La Poste ne se renouvellera pas à l'identique. La clientèle la plus âgée est celle qui a, pour la première fois, accédé aux services bancaires grâce aux CCP. Les nouvelles générations ont un comportement différent.

Si aujourd'hui 30 % de la population française entre 80 et 84 ans a son compte principal à La Poste, ce taux décroît avec l'âge, et tombe à 15 % environ pour les 50-60 ans et moins de 10 % pour les 20-30 ans.

Il est déjà très optimiste de supposer que chaque tranche d'âge va conserver le comportement qui est le sien actuellement, car la concurrence est très dynamique.

Or même dans cette hypothèse très favorable, la clientèle la plus importante et la plus rentable diminuerait fortement dans les années à venir.

La Poste a tenté de mesurer l'impact de cette diminution. Selon un scénario qui suppose un maintien de la position compétitive de La Poste, le non-renouvellement de la clientèle âgée des comptes chèques postaux se traduirait par une perte de près de 20 % de sa part de marché en encours d'ici à 2020, avec une baisse du niveau des encours en valeur absolue, ce qui constituerait une rupture complète avec les évolutions des années 1990-2002.

2 – Une clientèle aux revenus souvent modestes

Pour des raisons historiques et sociologiques, en raison aussi des modes d'utilisation du livret A, La Poste accueille une forte proportion de clients dont les revenus sont modestes, voire très modestes.

Il ne s'agit pas d'obligations réglementaires. La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 (dite loi MURCEF) renforce le droit au compte, y compris pour les interdits bancaires, en permettant au consommateur de saisir la Banque de France pour obtenir la désignation d'office d'une institution financière tenue de lui ouvrir un compte. Elle prévoit également les obligations contractuelles minimales des établissements de crédit. Mais ce dispositif s'applique indifféremment aux établissements de crédit et à La Poste, à laquelle aucun rôle social particulier n'est dévolu.

Il est cependant encore peu utilisé car il se superpose à une situation de fait où une part essentielle de la clientèle défavorisée se tourne vers La Poste : en partie vers les CCP, mais surtout vers le livret A.

En effet, le livret A, tel qu'il est géré par La Poste, présente des caractéristiques intéressantes pour la population défavorisée. Il est accessible aux interdits bancaires, et simple à utiliser. Les principales opérations sont effectuées sans frais et sans limite inférieure de montant au guichet. De plus, contrairement aux caisses d'épargne, La Poste n'a jamais sélectionné les populations auxquelles elle délivre ce livret. Elle accepte en particulier sa délivrance aux personnes sans domicile fixe (SDF).

Ainsi, selon le rapport annuel 1997 des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts, les livrets d'avoir moyen annuel de moins de 150 € représentaient 57 % des livrets A de La Poste contre seulement 28 % du total des livrets A et bleu (équivalent du livret A distribué par le Crédit mutuel). Au 30 juin 2002, 60 % des livrets A de la Poste avaient un avoir inférieur à 200 €.

Or, les personnes défavorisées et notamment les interdits bancaires utilisent le livret A non seulement comme un compte principal, mais aussi comme un « porte-monnaie ». Elles effectuent un nombre d'opérations plus important, alors même que l'avoir moyen de leur livret est faible.

Ainsi, les comptes dont l'avoir est inférieur à 200 € qui constituent 1 % de l'encours (et par voie de conséquence des produits) représentent 45 % des opérations (et donc des coûts).

Le nombre d'opérations réalisées sur les comptes dont l'avoir est compris entre 200 et 3 000 € est d'autre part très élevé. Globalement, les comptes dont l'avoir est inférieur à 3 000 € représentent 12 % des encours et 81 % des opérations.

Nombre d'opérations sur les livrets A de La Poste par tranches d'encours

Avoir/compte (€)	Nombre de comptes (milliers, 30 juin 2002)	En %	Encours total (milliers d'€, 30 juin 2002)	En %	Nombre moyen d'opérations sur 12 mois	En %
0-200	13 028	60	407 780	1	6,9	45
201-3000	4 723	22	4 782 463	11	15,1	36
3001-15000	2 802	13	21 661 538	48	11,9	16
Sup. à 15000	1 059	5	18 370 522	40	3,4	2

Source : La Poste

La Poste est dans ces conditions confrontée à un effet de ciseau défavorable sur le livret A : le nombre d'opérations augmente nettement (169 millions en 1995 ; 198 millions entre le 30 juin 2001 et le 30 juin 2002) alors que les encours et donc la rémunération ne progressent pas ou diminuent dans la durée (le produit net bancaire engendré par les livrets A et B s'est élevé à 660 M€ en 1995 et 666 M€ en 2001).

La seule variable d'ajustement sur laquelle peuvent jouer les services financiers est le coût unitaire moyen d'une opération. En 1995, il était évalué à 5,2 € ce qui conduisait à estimer les charges totales du livret A à environ 880 M€ et la marge d'exploitation du livret A à - 120 M€. La Poste n'a pas fourni de valeur actualisée de ce coût unitaire moyen. Des efforts de productivité significatifs ont été réalisés, notamment dans la période la plus récente. Les clients qui le désirent peuvent désormais bénéficier en particulier d'une carte « postépargne » qui permet d'automatiser les opérations.

La Poste estime actuellement la contribution négative du livret A à ses résultats à un peu plus de 50 M€.

CONCLUSION

Les services financiers, longtemps déficitaires, ont atteint dans la période récente un équilibre et devraient dans les prochaines années contribuer positivement aux résultats du groupe.

Cependant, cette contribution reste faible si on compare les performances de La Poste à celles des banques avec lesquelles elle est, et sera de plus en plus, en concurrence.

Enfin, la situation des services financiers ne peut être considérée comme stabilisée, car malgré l'effet de la croissance naturelle des activités bancaires, cette activité demeure à terme très vulnérable en raison du vieillissement et du non renouvellement de sa clientèle, et des coûts attachés à la fonction sociale qu'elle assure à l'égard des populations défavorisées.

Dans ces conditions, les résultats des services financiers ne peuvent être considérés comme susceptibles, à eux seuls, de compenser la dégradation ou la faiblesse des résultats des activités courrier et colis-logistique.

Chapitre II

Les coûts de La Poste

La Poste a des coûts qui apparaissent trop élevés, par rapport aussi bien à l'évolution de ses ressources qu'aux performances de ses concurrents

I – Les effectifs et la masse salariale

Avec 325 000 agents (personnes physiques) et 295 000 équivalents temps plein recensés en 2001, La Poste est le deuxième employeur de France, hors administrations publiques, et le sixième employeur européen.

A – La stabilité des effectifs : une évolution atypique en Europe

Alors que les principaux concurrents de La Poste diminuaient, parfois de manière très rapide, leurs effectifs, ceux de La Poste sont restés pratiquement stables depuis 1990.

1 – Un mouvement général de baisse des effectifs chez les concurrents de La Poste

La gestion des personnels postaux reflète deux grandes mutations, à l'œuvre depuis les années 1980 :

L'une est d'ordre technique : des gains de productivité très élevés ont été ou peuvent être réalisés, grâce d'une part à l'automatisation très poussée des tâches (tri postal, traitement des chèques postaux, etc...) et d'autre part à la restructuration des organisations et des réseaux. Cette possibilité d'accroître fortement la productivité concerne les trois grands secteurs de l'activité postale, le courrier, le colis et les services financiers ;

L'autre est d'ordre économique : les opérateurs postaux sont confrontés à une concurrence très vive, sur un marché de plus en plus largement ouvert au-delà des frontières nationales, à l'intérieur desquelles leur champ d'action était jusque là circonscrit. Cette concurrence se développe non seulement dans les branches où les opérateurs postaux ne bénéficiaient pas traditionnellement de la protection du monopole (colis, services financiers), mais aussi dans le secteur réservé du courrier, qui se réduit progressivement et aura normalement disparu en 2009.

Ces deux mutations - progrès technique et mondialisation économique – ont conduit la majorité des opérateurs postaux à se transformer profondément.

- Sur le plan statutaire, ils ont tout d'abord très généralement abandonné leur statut d'administration publique pour devenir des entreprises, agissant sur un marché appelé à être, à brève échéance, totalement concurrentiel. Dans ce cadre, nombre d'opérateurs postaux ont abandonné pour leurs agents le statut de fonctionnaire. La Poste néerlandaise (TPG) a été une des premières à amorcer la tendance en devenant, en 1989, une société anonyme à majorité privée, l'ensemble du personnel perdant au même moment la qualité de fonctionnaire, dans le cadre d'un accord avec les organisations syndicales. Cet exemple a été suivi par l'Italie, la Suède, la Finlande, la Grèce et le Portugal.

La Poste allemande (DPWN) n'a conservé le statut de fonctionnaire qu'à ses anciens agents, mais ne recrute plus désormais que des personnels de droit privé.

- Sur le plan des effectifs et des coûts de personnel, qui représentent comme dans toute entreprise de service une part très élevée des charges, les opérateurs postaux se sont engagés dans des actions déterminées d'investissements techniques et d'amélioration de leur organisation, qui se sont traduites par des gains très importants d'efficacité. Elles ont donc pu acheminer des flux croissants avec des effectifs sensiblement moindres.

La Poste allemande - qui était dans une situation particulière dans la mesure où elle a eu à fusionner les services postaux de la République fédérale et de l'ex République démocratique allemande - est l'organisme qui a connu la plus forte baisse, avec plus de 100 000 suppressions d'emplois depuis le début des années 1990. Elle poursuit une politique continue de réduction d'effectifs.

Dans d'autres pays, confrontés à des situations moins exceptionnelles, la tendance est la même. La Poste italienne a supprimé 35 000 emplois entre 1998 et 2002, soit près de 20 % de ses effectifs (de 185 000 à 150 000 personnes) et a retrouvé l'équilibre après une longue période de pertes. La Poste britannique a annoncé en 2002 une forte accélération de ses suppressions d'emplois qui devraient atteindre 32 000 emplois.

La Poste autrichienne a décidé de réduire de 20 % ses effectifs en quatre ans (2001-2004), soit 6 000 emplois sur 32 000. TPG a annoncé au début de 2003 une nouvelle réduction de ses effectifs portant sur 5 000 emplois.

Les opérateurs belge, suisse et espagnol sont engagés, à des degrés divers, dans des démarches identiques.

Aux évolutions du niveau des effectifs, s'ajoutent des aménagements négociés des conditions d'emploi, favorisant une gestion flexible de la durée du travail pour tenir compte des fortes fluctuations de l'activité dans le temps.

De manière générale, la plupart des organismes postaux estiment à 25 % voire davantage l'écart entre les effectifs hérités de la période antérieure à cette action de modernisation et de restructuration, et ceux qui restent aujourd'hui nécessaires, compte tenu des mutations techniques et économiques qui sont intervenues¹¹.

2 – La stabilité, en longue période, des effectifs de La Poste

L'effectif global de La Poste est pratiquement resté stable en équivalents temps plein depuis le début des années 1990 même si la structure de l'emploi a été modifiée. Cette situation est associée à une productivité plus faible.

a) Un effectif global très stable

Entre 1990 et 2002, l'effectif total de l'établissement a été réduit de moins de 1 %, passant de 298 600 équivalents temps plein (ETP) à 292 600 ETP.

Effectifs de La Poste (ETP)

(En milliers)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
298,6	299,1	295,6	292,2	287,4	285,3	282,5	278,9	280	280,3	288,6	295,8	292,6

Source : La Poste

11) Le cas le plus extrême est celui de la poste néozélandaise, qui après avoir été privatisée en 1984 dans une situation caractérisée par un important déficit et une mauvaise qualité de service, a accru son activité de 70 % en réduisant ses coûts de 34 % et ses effectifs de 40 %.

Les effectifs avaient augmenté de manière continue, dans les années 1980 et jusqu'en 1991. Ils ont ensuite été réduits de 1 % par an environ de 1992 à 1997 (- 16 700 emplois dans la période). Enfin, les effectifs repartent à la hausse en 1998 pour retrouver en 2001 le niveau de 1992.

Cette augmentation traduit principalement les conséquences pour La Poste de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail (ARTT). Le processus a fait l'objet de négociations avec les syndicats et a débouché sur un accord cadre signé, le 17 février 1999, avec certains d'entre eux. Le texte prévoyait des négociations très décentralisées à l'échelon local, et un effort de réorganisation du travail, mais aussi la stabilisation des effectifs au 31 décembre 2001 au niveau atteint au 31 décembre 1997.

La démarche qui a été appliquée avait pour ambition d'ouvrir une large réflexion sur l'organisation, permettant d'aborder la prise en compte des besoins des clients et la recherche de gains de productivité. Ces négociations ont provoqué un nombre de conflits sociaux plus élevé que pour une année "normale", mais qui est resté à un niveau maîtrisé. Cependant, par rapport à l'objectif de stabilité qui avait été fixé, la nécessité de sortir des situations locales de blocage a conduit à une dérive très sensible. L'ARTT s'est à la fin de 2001 traduite par une création nette de 14 000 emplois (dont 2 000 résultant de la transformation d'agents antérieurement à temps partiel).

La Poste fait observer qu'une application mécanique de l'ARTT aurait conduit, toutes choses égales par ailleurs, à créer 24 000 emplois. Les négociations sur l'ARTT ont donc permis d'exploiter un certain nombre de marges de sous emploi ou de productivité manifestement disponibles.

La dérive n'en est pas moins considérable.

D'une part, si la tendance des années 1990-1997, avait été simplement poursuivie au même rythme jusqu'en 2001, les effectifs auraient alors été à la fin de 2001 d'environ 265 000, soit 30 000 de moins que ce qui a été atteint, correspondant à une économie de l'ordre de 800 M€ par an.

D'autre part, la dérive est également réelle par rapport aux opérateurs postaux concurrents, qui n'ont pas été concernés par la réduction du temps de travail. Elle entraîne donc pour La Poste une sensible perte relative de compétitivité.

En 2002, La Poste n'a pas remplacé la totalité des personnels partant à la retraite et a commencé à résorber ce sureffectif. Le nombre

d'emplois en équivalent temps plein a diminué d'environ 3 200, l'effectif total étant revenu à la fin de 2002 à 292 574.

L'impact de l'ARTT en termes de coûts aurait pu être atténué si La Poste avait bénéficié des aides publiques prévues pour les entreprises du secteur concurrentiel. Mais elle a été écartée de ce dispositif en raison de son statut public, et elle a donc dû supporter la totalité des coûts entraînés par cette réforme.

b) Une composition des effectifs sensiblement modifiée

La Poste a engagé un rééquilibrage de la composition de ses effectifs qui s'est traduit par une diminution de la part relative des fonctionnaires et une hausse des personnels contractuels. En dix ans, la part des personnels fonctionnaires a été ramenée de 91 % à 73 %, et les effectifs contractuels ont été multipliés par trois. La Poste n'a toutefois pas mis fin au recrutement de fonctionnaires, contrairement à la plupart des postes européennes¹².

Evolution des effectifs de La Poste

(En milliers d'ETP)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fonctionnaires	271,6	267,5	262	256,8	250,8	245,1	237,4	231,5	225,6	221,8	217,1
Contractuels	27,5	28,1	30,2	30,8	34,4	37,5	41,5	48,5	54,6	66,8	78,7

Source : La Poste

Le recrutement préférentiel des contractuels touche toutes les catégories. Il en résulte une pyramide des âges très particulière, les fonctionnaires étant sur-représentés au delà de quarante ans, et les contractuels dans les tranches d'âge les plus jeunes.

c) Une productivité inférieure à celle des concurrents

Les chiffres relatifs à la productivité montrent que La Poste a pris un retard par rapport à ses principaux concurrents.

Tel est le cas pour la productivité dans le secteur du courrier, mesurée par le nombre d'objets distribués par agent affecté à cette activité.

12) La Poste a, en effet, recruté 34 012 fonctionnaires entre 1991 et 2002.

Productivité par agent de l'activité courrier

1999	La Poste	DPWN	TPG
Objets distribués par agent	140 000	147 802	193 507

Source : La Poste

Tel est aussi le cas de la productivité globale mesurée par le chiffre d'affaires par agent :

Productivité globale, par agent, toutes activités confondues

En €			
1999	La Poste	DPWN	TPG
Chiffre d'affaires par agent	54 696	86 744	94 515

Source : La Poste

3

Cette situation spécifique à La Poste française s'explique par des raisons ou par des contraintes qui ne sont pas toujours sous sa maîtrise : elle intervient sur un territoire étendu avec des densités de population faibles, elle a dû répondre au souci du gouvernement de soutenir l'emploi, appliquer la loi sur l'ARTT, maintenir un réseau territorial surdimensionné mais fortement défendu par les populations rurales et leurs élus, éviter des troubles sociaux...

Mais il paraît certain que, dans la perspective inéluctable de l'ouverture des marchés des services postaux à la concurrence, La Poste ne pourra pas soutenir durablement des charges de personnel très nettement plus élevées que celles de ses concurrents.

B – Le poids de la masse salariale

Depuis 1991, la masse salariale a évolué de la manière suivante :

Charge salariale globale

en M€											
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
8 012	8 503	8 703	8 794	9 053	9 270	9 381	9 508	9 650	10 121	10 389	10 497

Source : La Poste

a) Les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale globale

La masse salariale globale a la caractéristique d'évoluer selon un rythme spontané rapide lié à la structure démographique de La Poste, et d'échapper, en partie, à la maîtrise de l'exploitant.

Les traitements, primes et indemnités ont évolué, comme suit, entre 1997 et 2001 :

Traitements, primes et indemnités

	1997	1998	1999	2000	2001	1998/2001
Masse des traitements, salaires, primes et indemnités en M€	6 343	6 415	6 513	6 767	6 975	-
Augmentation de la masse des traitements, salaires, primes et indemnités	-	1,1 %	1,5 %	3,9 %	3,1 %	9,6 %
Force globale de travail utilisée par La Poste en équivalents temps plein*	287 672	287 431	287 148	296 059	301 418	-
Effet volume		- 0,1 %	- 0,1 %	3,1 %	1,8 %	4,7 %
Effet prix		1,2 %	1,6 %	0,8 %	1,3 %	4,9 %
Hausse des prix hors tabac en moyenne annuelle		0,60 %	0,50 %	1,60 %	1,60 %	4,3 %

* Y compris équivalents temps plein heures supplémentaires et distribution PNA à l'objet.

Source : La Poste

La hausse globale est proche de 10 %, avec une accélération en 2000, liée à la mise en place de l'ARTT. Elle se répartit de manière pratiquement égale entre effet volume (progression des effectifs) et effet prix (augmentations salariales).

Le salaire moyen par tête (SMPT) n'a augmenté que légèrement plus vite que l'indice général des prix hors tabac, ce qui signifie que la hausse de la rémunération des personnels en place (RMPP) (14 % environ entre 1995 et 2000) a été compensée par la politique de substitution de contractuels aux fonctionnaires. La Poste n'a qu'une très faible marge de manœuvre sur la RMPP, celle des fonctionnaires résultant largement de décisions de l'Etat, et celle des contractuels répercutant fortement l'effet des hausses affectant le SMIC.

A ces rémunérations d'activité s'ajoutent les charges de retraite qui s'élèvent, en 2001, à 2 030 M€ (cf. infra). La décision prise par l'Etat

dans le cadre du contrat de plan 1998-2001 de plafonner en euros constants au niveau de 1997 la charge des pensions payée par La Poste a pour conséquence paradoxale de faire des dépenses de pension un élément modérateur de l'évolution des coûts de personnel de La Poste, alors qu'en réalité le coût des retraites est en progression nettement plus rapide que celle des rémunérations d'activité.

Enfin, La Poste consacre à l'action sociale en faveur de ses personnels un effort important, dont l'origine est ancienne et qui s'appuie en particulier sur un très grand nombre de structures associatives (environ 2 000). Ce budget est élevé et relativement stable à environ 285 M€ au cours de la période, toutes dépenses confondues.

b) Un handicap concurrentiel

En dépit de la hausse du chiffre d'affaires, des gains de productivité et du plafonnement des charges de retraites depuis 1998, le ratio masse salariale / valeur ajoutée qui avait diminué de 1995 à 1999 a fortement progressé depuis, et retrouve ses plus hauts niveaux en 2001 et 2002 avec 87 %.

Ratio charge salariale/valeur ajoutée

												(en %)
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
87	89,4	87,5	84	87,6	86,6	86,1	84,8	82,6	85,3	87	86,8	

Source : La Poste

Les efforts pour réduire le poids de la masse salariale entre 1993 et 1999 (avec un ressaut lié aux concessions salariales faites à l'occasion des grèves de 1995) ont donc été totalement anéantis en trois ans compte tenu des effets de la mise en place de l'ARTT.

Les comparaisons internationales ne sont pas disponibles en termes de ratio masse salariale/valeur ajoutée, mais en termes de masse salariale rapportée au chiffre d'affaires. Ce ratio a atteint pour La Poste française 70 % (maison mère) et 64 % (groupe consolidé) en 2002. Il est de 34 %, pour TPG, la poste néerlandaise, et également de 34 % pour DPWN.

Même si la structure des activités est différente, il est frappant d'observer qu'en 2001, avec un effectif équivalent à celui de La Poste française, la poste allemande a réalisé un chiffre d'affaires double.

C – Les charges de retraite constituent un handicap supplémentaire

Les engagements correspondant aux charges de retraite, mentionnées à l'annexe aux comptes, étaient évalués à 52 Md€ au 31 décembre 2001 et 57 Md€ au 31 décembre 2002, alors que les capitaux propres n'excèdent pas 1,6 Md€.

Depuis 1998, la contribution de La Poste au financement des retraites de ses personnels fonctionnaires est plafonnée, en euros constants, au niveau des charges supportées au titre de 1997. Depuis le 1^{er} janvier 2003, ce plafonnement n'a plus aucune base juridique.

La charge de retraite a dans ces conditions évolué de la manière suivante :

Evolution de la charge de retraite des personnels fonctionnaires

	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
Coût total (M€)	1 980	2 032	2 096	2 185	2 294
Contribution de La Poste	1 957	1 966	1 998	2 030	2 058
Coût supporté par l'Etat	23	66	98	155	236
(1) Prévisions.					

Source : La Poste

En 2010, selon les projections actuelles, la charge totale atteindrait 3 095 M€. En cas de reconduction du dispositif actuel de plafonnement, la charge supportée par l'Etat atteindrait 781 M€, pour un montant payé par La Poste de 2 314 M€.

Compte tenu de la diminution prévisible des effectifs de fonctionnaires en activité, le "taux de cotisation implicite" rapport entre le montant total des pensions diminué des cotisations salariales et celui des rémunérations d'activité passerait globalement de 45,5 % en 2000 à 72,4 % en 2010, si La Poste acquittait l'intégralité de ses charges de retraite.

En revanche, si le dispositif de stabilisation mis en place par l'Etat en 1997 était reconduit, ce taux passerait de 43,4 % à 54,2 % du fait de la diminution du nombre et donc de la masse salariale des fonctionnaires en activité. Il demeure supérieur à ceux des opérateurs concurrents : en dépit du soutien apporté par l'Etat, le coût des pensions demeure un handicap compétitif pour La Poste, même si les personnels contractuels sont, pour ce qui les concerne, dans les régimes de droit commun.

La Poste a suivi une évolution très différente de celle de tous les opérateurs postaux en Europe et même dans le monde.

Alors que la mutation des techniques a entraîné, malgré une augmentation importante des flux, une réduction rapide des effectifs dans les autres pays, La Poste n'a connu qu'une diminution très lente de ses effectifs entre 1990 et 1998, corrélée avec un net retard d'automatisation de ses processus, et cette diminution d'effectifs a été annulée en trois ans par les effets de l'ARTT.

Le poids de sa masse salariale et de ses charges de retraite constitue pour elle un handicap concurrentiel considérable, ses ratios chiffre d'affaires/effectifs ou chiffre d'affaires/coûts salariaux étant en particulier inférieurs de près de moitié à ceux des opérateurs concurrents les plus performants.

II – L'organisation et les coûts de structure

Le groupe La Poste est constitué de la juxtaposition d'un établissement public et de filiales de droit privé. Il en résulte un dispositif complexe et évolutif. En outre, l'héritage du passé explique la superposition de structures, même si des efforts d'adaptation sont conduits. Dans ce contexte, les coûts de structures ne peuvent qu'être élevés.

A – Des structures complexes et changeantes

1 – L'instabilité de l'organisation

Transformée en établissement public en 1990 après avoir été pendant près de deux siècles une administration d'Etat, La Poste a dû adapter ses structures : devenue entreprise dans un environnement de plus en plus concurrentiel, elle a entrepris de renforcer son organisation par métiers, et de développer le recours à des filiales pour échapper aux rigidités de son statut public.

Elle n'a pas procédé à une réforme globale, mais elle a opéré de manière continue et répétée des modifications adaptant par touches successives l'organisation existante. Ce pragmatisme s'explique par le souci d'éviter les tensions internes que suscite la simple évocation d'une évolution statutaire ou d'une séparation des activités.

L'inconvénient de ce choix est qu'il aboutit davantage à des superpositions qu'à des substitutions de structures, et que l'organisation actuelle est de manière évidente un état encore transitoire où l'on perçoit un effort réel d'adaptation, mais qui demeure inabouti et imparfaitement lisible.

Cette instabilité des structures est accentuée par une instabilité des dirigeants.

En à peine plus de dix ans, La Poste aura eu 5 présidents, 6 directeurs généraux, 5 directeurs du courrier (et 3 directeurs du colis et de la logistique en 6 ans), 5 directeurs financiers, 5 présidents de Sofipost, 4 DRH, 5 responsables du réseau ... et 9 directeurs de la communication, soit presque un par an.

La seule exception concerne les services financiers (2 directeurs) en raison du long mandat du premier directeur entre la réforme de 1990 et 1999.

Par rapport à la situation de la plupart des établissements publics ou entreprises privées, le rythme de ces changements de titulaires des postes de responsabilité, qui contraste avec la prudence voire la lenteur de l'adaptation de l'établissement, paraît excessif.

A l'inverse, la poste allemande DPWN, dont les évolutions ont eu une ampleur et une rapidité sans équivalentes, a le même président depuis 1989.

2 – L'introduction d'un pilotage par métiers

Au cours de la période et en particulier des dernières années, plusieurs changements d'organisation ont eu pour objet d'introduire ou de favoriser un pilotage de La Poste par grand métier.

Il s'agit de passer progressivement d'une organisation à dominante géographique et administrative à une organisation par branches, "métiers" étant le terme le mieux toléré au sein de l'établissement.

Le changement est important dans la pratique : on passe d'une situation où des autorités territoriales polyvalentes recevaient – et réinterprétaient en fonction des contraintes locales – les orientations

stratégiques du centre, à l'affirmation de structures de métier, appliquant une stratégie unique en prenant appui sur des relais territoriaux de plus en plus spécialisés.

La création d'une direction du colis et de la logistique relève de cette logique, de même que le rattachement du réseau grand public à la direction des clientèles financières, ou le rattachement à celle-ci des centres régionaux des services financiers, antérieurement placés sous l'autorité des délégations régionales.

Ce phénomène est renforcé par l'évolution interne des directions de métier, qui sont progressivement dotées de l'ensemble des fonctions nécessaires à leur autonomie (stratégie, ressources humaines, finances, contrôle de gestion, qualité, voire communication), fonctions précédemment centralisées dans les grandes directions horizontales de l'opérateur public, dont le champ de compétence se réduit et se recentre sur les aspects transversaux communs au groupe.

Cette mutation s'exprime aussi à travers l'évolution de l'organisation des filiales. La Poste disposait d'une holding centrale de participation, Sofipost. Elle met en œuvre depuis quelques années une logique de holdings par métiers, qui passe par le démembrement progressif de Sofipost.

Dans un premier temps, les filiales « colis et logistique » ont été extraites de Sofipost pour être rassemblées au sein de la holding spécialisée Géopost. Plus récemment, les filiales services financiers ont été transférées au sein d'une holding spécifique dénommée jusqu'ici SF2.

L'évolution reste encore incomplète. D'une part, la filiale financière de gestion des fonds CCP n'est pas rattachée à SF2 mais reste autonome. D'autre part, les filiales courrier demeurent au sein de Sofipost : leur faible importance relative n'a pas paru justifier la constitution d'une holding spécifique.

3 – La dualité statutaire

La Poste est le dernier opérateur postal en Europe (avec le Luxembourg) à conserver un statut d'établissement public. Mais elle s'appuie sur un nombre de plus en plus élevé de filiales de droit privé, mieux aptes à opérer dans des activités concurrentielles.

La Poste résout, provisoirement mais malaisément, ce problème de dualité statutaire en désignant les mêmes personnes comme directeurs des métiers « colis-logistique » et « services financiers » de l'établissement public et comme présidents des holdings intermédiaires Geopost et SF2.

Les filiales courrier demeurent rattachées au Président de Sofipost (le directeur du courrier est toutefois vice-président de la holding).

Cette organisation matricielle complexe constitue un pis-aller, dont les inconvénients seront de plus en plus perceptibles, qu'il s'agisse de la définition des stratégies et des objectifs, de la mesure des résultats, ou du développement des alliances capitalistiques avec des partenaires extérieurs.

Elle empêche en particulier une restitution homogène des résultats, des marges et plus généralement des performances du groupe. Les données relatives aux holdings et aux filiales sont accessibles à travers leurs comptes, mais les comptes sociaux de l'établissement public Poste ne distinguent pas les sous-ensembles qui le composent. Il a déjà été indiqué que ce n'était qu'au moyen de travaux analytiques que l'on pouvait approcher les données par métiers ou produits, ce qui ne fournit que des approximations, à un niveau très global.

De plus, l'expression d'un pilotage stratégique clair et pédagogique, tant à l'intérieur de l'établissement que vis-à-vis de l'extérieur n'est pas aisée dans un système où la double logique institutionnelle de droit public et de droit privé fait obstacle à une formulation simple et synthétique.

Ainsi, la holding colis et logistique Geopost a des objectifs et un plan d'affaires distincts et différents de la stratégie et des objectifs de l'entité « Coliposte » de l'opérateur interne.

Cette difficulté vient s'ajouter à celle que comporte inévitablement la mise en œuvre d'un pilotage par métiers dans un système dont les moyens sont pour une large part mutualisés.

B – De nombreux niveaux d'administration

Le dispositif actuel se caractérise par un nombre élevé de niveaux, tant à l'échelon central que territorial.

1 – Les structures centrales

La Poste distingue les structures qui relèvent du siège proprement dit, et des directions à compétence nationale. Les premières sont supposées assumer des fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle ; les secondes sont censées exercer des missions moins stratégiques et intervenir en soutien ou de manière plus opérationnelle.

Depuis 2002, le « siège » comporte lui-même deux niveaux de directions centrales. Un groupe de sept directions constitue un premier cercle dont les responsables composent, avec le président et le directeur général, le comité exécutif du groupe. Ces directions majeures sont les trois grandes directions de métiers (courrier, colis et clientèles financières), la direction des relations humaines et des relations sociales, la direction financière, la direction de la stratégie et la direction des relations extérieures. Depuis la fin de 2002, le nouveau président de La Poste a introduit le directeur de la communication et la directrice de son cabinet dans le comité exécutif.

Un second cercle est composé des autres directions du siège.

L'organisation centrale comporte en second lieu un nombre relativement important (18 en 2002) de « directions à compétence nationale » (DCN) qui ne sont pas incluses dans le périmètre du « siège ». Il n'existe pas de définition des directions à compétence nationale, qui sont en fait constituées de services de niveau hiérarchique inégal et dont il n'existe pas de typologie précise. La Poste considère qu'il s'agit de directions « prestataires de services » pour le groupe ou l'un de ses métiers.

Certaines directions à compétence nationale correspondent en effet à des services support communs à La Poste : direction de la formation, direction nationale des activités sociales, direction de l'immobilier. D'autres sont des démembrements d'une direction centrale, destinés à regrouper des missions transversales de cette direction (direction de l'organisation et de l'informatique des services financiers, direction de l'informatique du courrier, direction de l'organisation de la maintenance industrielle du courrier ...). D'autres sont également internes à une direction de métiers, mais isolent une activité opérationnelle (direction du courrier international, direction de l'exploitation des services financiers, service national des timbres-postes ...).

Certaines DCN sont des services de contrôle, comme la direction nationale de l'audit interne. Certaines enfin constituent une catégorie à part (musée de La Poste, service de recherche technique).

Dans certains cas, mais plus rarement, la création d'une DCN a partiellement reconcentré des activités antérieurement déconcentrées : lors de la création de la direction de l'immobilier et de la direction de l'exploitation des services financiers, certaines compétences ont été reprises aux structures territoriales pour « professionnaliser » leur exercice.

Le vaste et disparate ensemble constitué par les directions à compétence nationale est, au cours de la période récente, en expansion

continue. Il semble même que la logique d'externalisation du siège prévale parfois sur celle du transfert de fonctions opérationnelles et de soutien : nombre de DCN ont des attributions très larges, incluant manifestement des fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle. C'est notamment le cas de la direction de l'immobilier.

Dans ce contexte, il est nécessaire d'appréhender le poids des structures centrales, non seulement à partir du siège proprement dit dont les effectifs restent raisonnables (0,5 % des effectifs totaux de La Poste), mais aussi à partir du vaste ensemble formé avec les directions à compétence nationale, aux effectifs élevés et en croissance.

2 – Les structures territoriales

Les structures territoriales de La Poste sont, pour l'essentiel, héritées de l'histoire administrative de l'opérateur postal.

a) *Une organisation à cinq niveaux*

L'organisation de La Poste comporte cinq niveaux : le siège et les directions nationales, les délégations régionales au nombre de huit (plus une direction régionale Corse et une direction de l'Outre-mer), les directions départementales, les groupements postaux et les bureaux. Le dernier échelon constitue le réseau dont le périmètre et le dimensionnement seront évoqués dans un chapitre spécifique de ce rapport.

Les huit délégations ont été créées en 1991 pour constituer un relais entre l'échelon central et les directions départementales. Elles devaient avoir une mission d'animation du réseau et assurer la remontée des informations des unités déconcentrées vers le siège.

Les délégations avaient été conçues, à l'origine, comme des structures légères, ne dépassant pas une centaine d'agents. En fait, les effectifs varient entre 100 et 900 (en Ile-de-France). Dans un système de forte tradition administrative, les délégations sont devenues progressivement des organisations plus lourdes qui ont été amenées à intervenir dans la gestion et se sont dotées de services annexes.

Les directions départementales sont le principal héritage de l'administration des PTT. Elles s'interposent entre l'échelon d'animation (délégation) et les niveaux opérationnels (groupements et bureaux) dont elles assurent la tutelle. Elles exercent des missions variées qui vont de l'organisation du réseau à la passation des marchés locaux lors des opérations d'investissement et à la gestion des personnels. Elles mettent

en œuvre le schéma directeur du réseau de production et de distribution du courrier ; elles ont la responsabilité de la gestion des grands comptes et du courrier des entreprises.

Leur effectif était supposé varier entre 100 et 200 agents. En fait, au cours de la période examinée, ces effectifs ont parfois dépassé 300 à 400 agents.

Dans une logique d'entreprise concurrentielle, le cadre départemental apparaît souvent d'une taille insuffisante pour assurer une organisation efficiente de la gestion. Dans nombre de cas, un échelon interdépartemental serait beaucoup plus adapté pour assurer les tâches de gestion, et permettrait de réaliser des économies d'échelle sans nuire à l'efficacité des missions assurées.

Les groupements forment le premier niveau d'animation et d'agrégation du réseau grand public. Composés d'une quinzaine d'agents, ils encadrent 10 à 60 bureaux de poste dont ils coordonnent les actions commerciales. Ils ne sont d'ailleurs pas présents sur tout le territoire, lorsque le chiffre d'affaires ne justifie pas leur création.

b) Un effort de rationalisation à travers le projet de « nouvelle déconcentration opérationnelle »

La Poste met en place, depuis 2002, un projet dit « nouvelle déconcentration opérationnelle » (NDO) qui prend le relais d'un premier projet SOFT.

L'approche est la même que celle qui a été décrite pour les structures centrales : il s'agit d'organiser le dispositif autour d'une logique de métiers.

Les délégations sont restructurées et comprennent désormais trois directions de métiers (courrier, clientèles financières et réseau grand public, colis) qui disposent de la totalité des moyens nécessaires à leur action. La structure budgétaire des « contrats d'action et de progrès » est établie par métier. Les directions courrier et services financiers disposent d'un responsable pour les ressources humaines et d'un contrôleur de gestion : les délégations comportent en outre trois directions horizontales d'appui (ressources humaines, finances et communications).

Les directions départementales ont connu la même évolution, avec un net renforcement des directions de métiers. Entre 2001 et 2002, les directions à vocation de support ont perdu 18 % de leurs effectifs. Les directions du métier courrier ont, en revanche, bénéficié d'une

augmentation de 3 % de leurs effectifs et celles du métier services financiers de 34 %.

Cette réorganisation s'est traduite par un redéploiement des emplois au bénéfice des groupements et des bureaux. A l'été 2002, les directions départementales avaient perdu 970 emplois et les délégations régionales, 84. Les échelons de base avaient été renforcés de 846 agents supplémentaires.

Le coût de l'opération paraît avoir été bien maîtrisé. La Poste chiffrait à l'été 2002 l'économie annuelle en masse salariale à 18 M€, tandis que les coûts de formation s'élevaient à 8 M€ et les aménagements immobiliers non récurrents à 13 M€.

3

Cet effort d'adaptation qui conduit à une plus grande professionnalisation des agents de La Poste est indéniablement positif. Il reste que l'établissement vit encore dans une phase transitoire où la nouvelle organisation par métier se superpose partiellement plus qu'elle ne se substitue aux structures de type administratif héritées de son histoire. Des sureffectifs paraissent en particulier subsister au niveau des directions départementales. Un effort important de rationalisation des structures et notamment des niveaux trop nombreux d'administration demeure nécessaire.

C – Les coûts des structures

Le coût des structures centrales et territoriales de La Poste est très élevé. Cependant, même si la nécessité de leur maîtrise est fréquemment évoquée, il n'existe pas de définitions ni d'outils de mesure permettant d'en assurer une identification et un suivi permanent au moyen d'indicateurs appropriés.

1 – Le coût du siège et des directions à compétence nationale

Un chiffrage des coûts du siège et des directions à compétence nationale a été établi par la Cour contradictoirement avec les services de La Poste.

a) Le coût du siège

Ce coût a été déterminé à partir de l'entité comptable propre dont le siège est doté, en effectuant une série de retraitements destinés

notamment à éliminer diverses activités d'exploitation et de production rattachées au siège sans réelle justification de fond, ainsi que des dépenses immobilières concernant d'autres entités que le siège.

Inversement, ont été rattachées au siège les dépenses des "programmes nationaux" qui sont des dépenses effectuées à l'initiative et sous l'entier contrôle du siège.

Sur la base de cette définition, le coût du siège stricto sensu ressort à 311,4 M€ pour l'année 2000, dont 133 M€ de coûts directs de fonctionnement et 178,4 M€ de dépenses directement effectuées par le siège.

b) Le coût des directions à compétence nationale

Ce coût ressort pour la même année à 1 020,3 M€ dont 320,2 M€ correspondant à des directions nationales relevant des directions centrales de métiers et 700,1 M€ correspondant à des directions nationales de support ou de structure.

L'ensemble constitué par les directions à compétence nationale a donc un coût 3,6 fois plus élevé que celui du siège stricto sensu.

L'ensemble constitué par le siège et les directions à compétence nationale a donc représenté une dépense totale de 1 431 M€, soit plus de 9 % du chiffre d'affaires de La Poste.

2 – Le coût des structures territoriales

Ce coût a été établi par La Poste en 1999 et s'élève à 1 006 M€ se répartissant ainsi :

- 91 M€ pour les délégations régionales
- 700 M€ pour les directions départementales
- 215 M€ pour les groupements

Cette charge représente donc 7 % environ du chiffre d'affaires de La Poste.

Le coût total des structures – centrales et territoriales – ne peut être obtenu qu'en additionnant des données de l'année 2000 et de l'année 1999, mais il demeure représentatif car ces charges n'évoluent que peu d'une année sur l'autre.

Il représente au total un peu plus de 2,4 Md€, soit 16 % du chiffre d'affaires total de La Poste.

3 – L'évaluation des "coûts de structure" au sens strict : la comptabilité analytique

Le coût analysé ci-dessus est le coût total de l'organisation centrale et territoriale de La Poste.

Ce montant ne correspond pas à la notion de "coûts de structure" dans la mesure où l'organisation centrale et territoriale inclut un certain nombre d'unités ou de fonctions opérationnelles (techniques, commerciales, de production) ou de support logistique apporté aux activités productives.

Ces coûts de structure n'ont pas pu être calculés à partir des données globales qui précèdent : on peut identifier une partie des charges à déduire, comme le coût des directions à compétence nationale directement rattachables à une direction de métier (320 M€) mais on ne dispose pas de l'ensemble de ces éléments, ni d'une identification complète du coût des unités opérationnelles rattachées aux structures territoriales.

En revanche, la comptabilité analytique par métiers comporte une approche des coûts de structure. Il s'agit d'une définition très restrictive puisque la comptabilité analytique par métier s'efforce, ce qui est précisément son objet, d'imputer aux métiers opérationnels la plus grande part possible des charges et en particulier les coûts des "supports communs" (formation, informatique, achats, etc...).

Cette définition a minima est néanmoins la seule disponible.

Par ailleurs, les changements de méthode continus ne permettent pas de procéder sans risque à la comparaison d'années successives.

Sous réserve de ces observations, la comptabilité analytique apporte les éléments suivants :

- la comptabilité analytique "ancienne méthode" fournissait deux informations relatives aux coûts de structure en distinguant :

- . les structures de production, c'est-à-dire les coûts des structures de chaque métier (directions centrales, directions à compétence nationale, services territoriaux non productifs).

Leur coût pour 1999, dernière année de disponibilité de cette comptabilité, s'élevait à 782,6 M€.

- Les coûts de "structures indivises", c'est-à-dire celles des structures qu'il est impossible d'affecter à l'un des métiers.

Leur montant s'élevait pour 1999 à 1 234,4 M€.

Au total, le montant des coûts de structure ainsi définis s'élevait dans les comptes par métiers 1999 à 2 017 M€.

- Dans la nouvelle comptabilité analytique qui fournit les résultats de 2001 et, proforma, de 2000, la présentation de la rubrique "coût des structures de production" a disparu, car l'objet dans ce domaine de la comptabilité analytique n'est pas d'identifier la totalité des coûts de structure, mais d'établir le plus complètement possible les coûts et les résultats des métiers : les coûts de structure de production ont dans cet esprit été directement imputés aux différents métiers concernés.

On ne dispose donc plus que du montant des "structures indivises". Celui-ci s'est élevé (hors éléments financiers et exceptionnels) à 1 254 M€ en 2000 et 1 240 M€ en 2001.

Sous réserve des précautions de méthode déjà soulignées, ce coût peut donc être considéré comme stable sur la période concernée.

Il est précisé que ces estimations ne comprennent aucune charge correspondant à l'importante partie des coûts du réseau qui n'est pas nécessaire à l'activité des services de La Poste, coûts qui pourraient être considérés comme des charges institutionnelles (cf. IV).

Il serait souhaitable que La Poste dispose d'outils de mesure à la fois fiables, suffisamment détaillés, et régulièrement suivis, de ses coûts de structure, et puisse fixer des objectifs, et des indicateurs de performance, pour assurer leur maîtrise progressive.

Le diagnostic porté de longue date sur leur niveau excessif, formulé régulièrement par les présidents successifs devant le conseil d'administration, pourrait être ainsi mieux suivi d'effets.

III – Les principaux outils de production

Les trois principaux métiers de La Poste disposent d'outils de production spécifiques. Les dispositifs les plus importants concernent le courrier et les services financiers. Les conditions de production du colis, très évolutives depuis la croissance externe réalisée par La Poste dans ce secteur, ont déjà été évoquées et ne seront que brièvement rappelées.

A – La chaîne de production du courrier

La "chaîne de production" du courrier est constituée par la succession des processus de traitement du courrier entre son dépôt auprès de La Poste et sa remise au destinataire. Elle est articulée autour de trois grandes fonctions : collecte-distribution (réseau), tri (centres de traitement) et transport.

Le coût total de l'activité de production du courrier a représenté pour 2001 un montant de 8,6 Md€. Il s'agit donc, de loin, du plus important processus technique mis en œuvre dans les activités postales.

La chaîne de production courrier se caractérise par un nombre d'implantations élevé, une faible automatisation comparée aux concurrents, et, par voie de conséquence, par des coûts élevés et par une qualité de service médiocre.

1 – Des implantations trop nombreuses et mal adaptées aux besoins

La Poste présente la caractéristique de juxtaposer une multiplicité de réseaux et de conserver des unités trop nombreuses aux différents échelons du processus de production.

a) Des réseaux multiples

Le schéma théorique collecte - transport - tri - transport - distribution se décline, en fonction des produits, dans différents réseaux qui sont plus ou moins imbriqués ou articulés entre eux.

Le réseau universel de base, qui est aussi le réseau historique de La Poste, est destiné à l'acheminement du courrier d'affaires et des particuliers, avec un impératif de délai à J+1. En 2001, il mobilisait chaque jour ouvrable 52 vols aériens, 12 liaisons ferroviaires, de multiples liaisons routières (548 pour les seules liaisons nationales), 112 centres de traitement du courrier et 5 273 bureaux de poste distributeurs. Cette atomisation du réseau impose un nombre très élevé de liaisons, que La Poste n'est pas en état de chiffrer exactement.

Le réseau B ou réseau VPC a été mis en place, en 1996, à la suite des grèves de 1995, afin de sécuriser la clientèle des entreprises et notamment celle de la vente par correspondance. Il s'agit d'un réseau spécialisé qui se raccorde au réseau de base dans certains centres de

traitement et certains bureaux distributeurs (800 bureaux). Il dispose de 9 « bases de concentration » et d'un réseau de transport spécifique.

Le réseau Ecoplî a été créé en 1996. Il achemine du courrier de gestion, de la publicité non adressée et du courrier de particuliers avec un délai de J+4. Il utilise le réseau de base pour le tri et la distribution mais dispose d'un réseau de transport spécifique.

Le réseau presse est partiellement spécialisé, à travers une filiale de La Poste, la société STP qui achemine 60 % environ de la presse, le reste empruntant le réseau universel de base.

Le réseau de régulation, créé également à la suite des grèves de 1995, est destiné à favoriser un écoulement régulier du courrier, quelles que soient les circonstances, climatiques, techniques ou sociales. Il repose sur des « centres de traitement et d'entraide » à l'échelon des délégations ou de certains départements qui connaissent des problèmes de distribution.

Cette multiplication des réseaux a permis de résoudre une partie des difficultés d'acheminement rencontrées, mais elle se paie d'une complexité accrue et aboutit à une juxtaposition ou à une imbrication partielle de réseaux qui fonctionnent ou tendent à fonctionner de manière autonome, et dont le pilotage, la coordination et l'optimisation sont très difficiles à assurer.

b) La fonction de collecte-distribution

La collecte-distribution représente une part prédominante du coût total de la production du courrier. Elle mobilise au total plus de 100 000 agents, pour autant qu'il soit possible d'évaluer précisément le niveau d'activité d'agents polyvalents dans les bureaux de poste.

La fonction collecte-distribution est caractérisée à la fois par une atomisation dans les zones rurales et par un engorgement dans les zones urbaines.

En 1996 près de 9 000 bureaux participaient à la distribution. Ces entités étaient réparties entre 6000 bureaux distributeurs, prenant en charge la préparation du courrier à distribuer et la distribution, et 3 000 « échelons de distribution », uniquement chargés de la distribution. Une forte majorité des bureaux distributeurs était composée de petites unités, faiblement professionnalisées.

Au total, plus de 80 % des bureaux distributeurs, qui assuraient environ 40 % des tournées, avaient moins de 14 "quartiers-lettres" (tournées de facteurs) et étaient dépourvus d'encadrement spécialisé.

Cette situation avait plusieurs conséquences : une faible professionnalisation des équipes ; un niveau de trafic ne permettant pas de rentabiliser les opérations de modernisation, avec un impact négatif sur la qualité de service et sur les coûts de production du courrier.

En revanche, la concentration et l'engorgement en zone urbaine posaient le problème de la gestion des unités de grande taille. 20 % des établissements, implantés en zone urbaine, assuraient 60 % des tournées. Beaucoup d'entre eux comptaient plus de 50 "quartiers-lettres". Or, selon La Poste, des difficultés de gestion surgissent au delà du seuil optimum de 40 quartiers-lettres.

La Poste s'est donc efforcée de procéder à une refonte destinée à regrouper les unités en zone rurale et à les diviser et les spécialiser en zone urbaine. Elle a lancé tout d'abord à partir de 1997 le projet RPDC (réseau de production et de distribution du courrier) afin d'opérer des regroupements en zone rurale de manière à atteindre des seuils critiques. En zone urbaine, le projet DDU (décentralisation de la distribution urbaine) mis en œuvre à partir de 2000 vise à diviser les établissements qui assurent plus de 50 tournées. Le projet « Calibrage » se propose de concentrer sur 5 à 20 établissements par département les opérations de tri au départ du courrier.

Les résultats constatés traduisent une très lente évolution. L'objectif du projet RPDC était de ramener le nombre de bureaux distributeurs à 3 824 en 2005 ; cet objectif a été ensuite abaissé à 3 595, soit une diminution totale de 39 % par rapport au nombre de bureaux recensés lors du lancement du projet.

Au cours des premières années de mise en œuvre de RPDC, le nombre de bureaux distributeurs a diminué de 14 %. Au rythme actuel, l'objectif sera donc atteint au plus tôt en 2008. 24 % seulement des investissements prévus (73 M€ sur 301) avaient été mobilisés à la fin 2001.

Or, en théorie, 800 bureaux permettent d'assurer 80 % de la distribution et 800 autres suffiraient pour distribuer les 20 % restants, soit un total de 1 600 unités. De manière sans doute plus réaliste, la Poste situe l'optimum à atteindre à environ 3 000 bureaux. Les résistances internes à La Poste, mais aussi externes, sont des facteurs de ralentissement du processus.

On peut noter, en revanche, des progrès plus nets dans la spécialisation des plus gros établissements intervenant dans la distribution : les bureaux distributeurs comprenaient, en 2000, 304 centres courrier spécialisés, contre 110 en 1998 ; 142 unités de distribution postale, spécialisées dans la distribution de la publicité non adressée

avaient été créées. En 2000, les 2 000 plus gros bureaux ont été dédoublés entre un établissement spécialisé dans le courrier et un autre dans les activités de guichet.

c) Le réseau de centres de tri

L'organisation générale du traitement du courrier est calquée sur la géographie administrative : en général, dans chacun des départements, un centre assure le traitement du courrier pour toute la circonscription. A ces centres de traitement départementaux, s'ajoutent les centres d'entraide, répartis sur l'ensemble du territoire, qui sont mis à contribution au titre de la régulation du trafic. Au total, il existe près de 130 centres de tri.

Le réseau ainsi dessiné est beaucoup plus développé que les besoins techniques de traitement du courrier ne l'exigeraient. La structure actuelle comporte trop de centres – ce qui multiplie inutilement les liaisons et les ruptures de charge – de trop petite taille – ce qui ne permet pas de mener une politique rationnelle d'équipement avec les machines automatisées de tri actuellement existantes.

Une grande diversité prévaut entre les centres de tri dans le niveau des équipements, où trois générations de matériels coexistent, et dans le niveau de productivité, avec des trafics très différents d'un centre à l'autre et des effectifs variant en 2001 de 70 à 673 agents.

Ces écarts ont évidemment des incidences sur les coûts de production. L'indicateur général de coût (IGC), qui est un indicateur synthétique élaboré par La Poste (obtenu en rapportant l'ensemble des coûts du centre à l'ensemble du trafic, les plis étant valorisés proportionnellement à leur taille) le montre clairement. L'unité d'œuvre produite a un coût très variable selon les délégations. C'est l'IGC de la délégation Ile de France qui est de loin le moins élevé du fait de l'importance des flux traités, qui permet d'abaisser les coûts.

Dès 1992-1993, une étude dite NODAL (Nouvelle organisation pour la distribution, l'acheminement et la logistique) dessinait un dispositif idéal de 25 centres de traitement, avec un effectif de 11 700 agents. L'économie réalisée était de 1 Md€. Trop éloigné de l'organisation existante, ce projet ne s'est pas traduit par des mesures concrètes.

Un nouveau projet dit MACH 2000 lancé en 1997 prévoyait des investissements importants dans la mécanisation du tri et fixait à 50 le nombre de centres. Cette réforme structurelle a également été abandonnée, eu égard à sa forte sensibilité sociale.

Dans le même temps, les opérateurs postaux européens ont à la fois sensiblement réduit le nombre de leurs centres de tri, et fortement développé leur mécanisation, qui atteint l'optimum chez les plus avancés, parmi lesquels on retrouve la Deutsche Post (83 centres entièrement automatisés) et TPG (6 centres de tri, tous neufs). L'Espagne dispose de 15 centres de tri, l'Italie de 51, la Suède de 13, la Finlande de 6. Le mouvement de concentration se poursuit et s'accentue : la Belgique projette de réduire ses centres de tri de 5 à 2, et la Suisse de 18 à 3.

La Poste française a donc conservé le plus grand nombre de centres de traitement en Europe, que l'on rapporte ce chiffre au nombre d'habitants ou à la superficie du pays.

2 – Un faible niveau d'automatisation

Le nombre trop élevé des centres de traitement du courrier, l'inadaptation de l'implantation et de la configuration des immeubles (souvent en centre ville et sur plusieurs niveaux), leur diversité en trafic et nombre d'agents ont constitué un frein à la mécanisation du tri. Les investissements mis en œuvre ont été limités. Les défauts des systèmes d'information dans le domaine du transport du courrier retentissent, en outre, sur l'ensemble de la chaîne de production.

a) Une mécanisation insuffisante des opérations de tri

La difficulté la plus grande se situe au niveau dit TG3 (tri par tournée) pour lequel les principaux opérateurs concurrents ont dépassé un niveau d'automatisation de 80 %¹³.

Le projet MACH 2000 déjà évoqué envisageait notamment de porter le niveau d'automatisation du courrier petit format de 51 % à 90 %, ce qui impliquait notamment de relocaliser et moderniser des centres de traitement et de créer des centres d'entraide mécanisés destinés à traiter en J + 2 le courrier d'au moins un centre de traitement bloqué, et assurant en temps normal le traitement de plis non urgents.

A la fin de l'année 2000, La Poste avait du retard sur ses objectifs : pour les petits formats, elle traitait 3,1 milliards de plis au niveau TG3 pour un objectif de 3,6 milliards, et pour les grands formats 65 millions de plis pour un objectif de 120.

13) TG1 : tri par département – TG2 : tri par bureau distributeur – TG3 : tri par tournée de facteur – TG4 : tri dans l'ordre de la tournée de facteur.

Dans ces conditions, la mécanisation mise en place à l'occasion de MACH 2000 a simplement permis d'absorber la croissance des volumes.

Le retard dans la mécanisation est donc important par rapport aux postes étrangères.

Le taux d'automatisation de La Poste était en 2002 de 60 % pour le tri général petits formats (contre 100 % pour TPG), de 35 % pour le tri par tournée petits formats (contre 92 % pour TPG) et de 5 % pour le tri par tournée grands formats (contre 80 % pour TPG). Pour ces trois catégories confondues, DPWN atteignait globalement un taux d'automatisation de 85 %.

Dans la période récente, et notamment dans le cadre des travaux de préparation du contrat de plan à conclure en 2003, La Poste a réaffirmé la nécessité d'une "réingénierie profonde et complète" de l'outil de production courrier, mais sans en expliciter de manière précise les modalités et les étapes. L'objectif serait de concentrer un effort nettement accru de mécanisation sur un nombre sensiblement plus réduit de centres de tri. Le chiffre de 50 centres de tri, parfois évoqué, paraît encore élevé. Le démarrage de ce projet majeur est cependant régulièrement retardé. Il serait lancé opérationnellement en 2004 avec un déploiement progressif qui ne s'achèverait qu'au delà de 2010.

b) Le transport du courrier : les failles des systèmes d'information

La Poste a recours, pour transporter le courrier, à la voie routière qui représente 73 % des coûts de transport, à l'avion (23 % des coûts) et au rail (4 %). Si le transport aérien et ferroviaire est à peu près correctement suivi, - ce qui ne signifie pas que la prestation est de qualité mais qu'au moins La Poste en a une connaissance correcte - il n'en est pas de même pour le transport routier, dont les coûts et les performances sont mal connus.

La Poste a donc décidé la mise en œuvre d'un projet « Magistère » dont l'objectif était d'obtenir davantage de régularité et de fiabilité dans les opérations de traitement et de transport du courrier.

L'outil devait permettre d'apporter une connaissance plus précise du traitement dans les centres de tri et un meilleur suivi des opérations sur les réseaux. Il devait également rendre possible un meilleur contrôle des plans de transport. Il s'agissait, pour les décideurs centraux et locaux, de se donner les moyens de remédier en temps réel aux aléas de l'exploitation.

La Poste qualifiait cet outil « d'indispensable pour les clients en attente d'une qualité irréprochable ». En pratique une douzaine de logiciels devaient permettre de mettre à disposition un « outil moderne de pilotage de la production ». Mais seule une partie d'entre eux a été mise en œuvre, avec un succès inégal.

Les modules relatifs à la gestion et l'évaluation des trois modes de transport n'ont pas été réalisés. Les modules spécifiques au transport n'ont pas été développés. Les moyens, en particulier humains, qui auraient peut-être permis de faire aboutir le projet Magistère ont été affectés à d'autres tâches.

La Poste entend désormais mettre en place des outils plus modestes, en procédant par étapes successives. On est loin en tout état de cause des objectifs annoncés au lancement de ce projet.

3 – Les conséquences sur les coûts et la productivité

La multiplicité des réseaux, le nombre excessif des implantations et l'insuffisante automatisation ne peuvent qu'avoir des conséquences sur les coûts et sur la productivité.

La Poste n'est pas dotée des outils de mesure qui lui permettraient d'évaluer avec précision sa productivité. Jusqu'en 2001, elle pilotait ses établissements à travers des objectifs budgétaires qui étaient exprimés en variation de coûts par rapport à l'exercice précédent. Les indicateurs de qualité, de productivité et de mise en œuvre des projets ne sont apparus qu'en 2001. Entre 1995 et 2000, on ne dispose que d'indicateurs de production physique, comme le nombre de plis traités par agent.

Les chiffres fournis par La Poste font apparaître des gains de productivité de 5,7 % dans les centres de traitement entre 1996 et 2000.

Cette amélioration, très limitée par rapport aux performances des autres postes au cours de la même période, est un effet de l'augmentation des flux transportés et des progrès lents de la mécanisation qui l'ont accompagnée. Ils ne traduisent pas de réels progrès d'organisation. La mesure de la productivité ne s'effectue au demeurant pas à périmètre constant : les centres de traitement ont repris des opérations antérieurement réalisées dans les bureaux de poste et, inversement, la mise en place du réseau B en 1996 a transféré aux clients des travaux de tri auparavant effectués dans les centres. Mais il n'est pas possible de chiffrer les effets respectifs de ces modifications sur la productivité.

Les gains de productivité de la distribution sont évalués par La Poste à 8,4 % entre 1997 et 2000, mais sans comptabiliser les résultats de

Paris intra-muros qui feraient baisser le niveau des performances. Une partie notable de ces gains est imputable à l'accroissement du trafic qui a permis de résorber des poches de sous-productivité, notamment en zone rurale.

L'absence de véritable mesure de la productivité rend malaisé le calcul des coûts induits par une sous-productivité évidente.

Dans l'étude NODAL, déjà ancienne, La Poste avait évalué à 1 Md€ l'économie pouvant être obtenue par la mise en place d'un réseau de 25 centres de tri modernisés.

4 – Le problème majeur de la qualité de service

La dispersion excessive et le niveau d'automatisation insuffisant de l'outil de production du courrier n'ont pas seulement pour conséquence des coûts élevés et une productivité insuffisante. Ils constituent aussi un obstacle insurmontable à la nécessaire amélioration d'une qualité de service qui demeure nettement inférieure à celle des grandes postes européennes.

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

Au cours de la période récente, la mesure de la qualité de service a fait l'objet de changements de méthodes répétés, qui sont justifiés mais introduisent des ruptures importantes dans les séries statistiques. Ces changements de méthode correspondent globalement à deux grandes évolutions :

- le passage de mesures internes aux services de La Poste à des mesures indépendantes confiées à des sociétés spécialisées (SOFRES, IFOP, Research International ...) ;

- le passage de la mesure d'un processus partiel interne à La Poste à une mesure "bout en bout" : les mesures internes "DELACH" ne prenaient en compte que le délai entre l'apposition du timbre à date et l'arrivée au bureau distributeur, alors qu'un délai parfois important peut intervenir entre le dépôt et l'oblitération, et entre l'arrivée au bureau distributeur et la remise effective au destinataire. Les mesures les plus récentes s'effectuent sur des échantillons de lettres-test permettant de mesurer le délai écoulé entre le dépôt du courrier par l'émetteur et sa

réception par le destinataire. Les taux de qualité de service mis en évidence par ces différentes méthodes présentent évidemment des écarts importants (en 1998, la qualité de service "DELACH" pour la lettre en J+1 était de 86,3 % et celle de la mesure SOFRES courrier réel 76,4 %).

Malgré les difficultés d'utilisation des indicateurs disponibles au cours de la période, il apparaît que, tous objets et tous flux confondus, la qualité de service du courrier ne s'est pas améliorée depuis 1990.

Les objectifs fixés successivement par les contrats de plan dans ce domaine n'ont pas été atteints et, bien que cette priorité ait été régulièrement réaffirmée, la qualité de service n'a pas progressé à l'exception de quelques secteurs auxquels une priorité absolue a été donnée, principalement le courrier international.

Pour la lettre urgente, qui doit en principe être distribuée à J + 1, la qualité de service selon la mesure SOFRES puis IFOP tous flux confondus non seulement ne s'est pas améliorée, mais se dégrade au cours de la période récente : 77,1 % en 2000, 77 % en 2001 et 76,1 en 2002.

On ne constate pas davantage d'amélioration sur le pourcentage de livraison de la lettre en J + 2, qui reste stable à 93,2 % en 2000, 2001 et 2002. Le courrier qui n'a pu être distribué en J+1 ou J+2 accuse souvent des retards importants. Une proportion significative de plis est distribuée dans un délai qui peut être qualifié d'aberrant pour une lettre urgente.

Pour le courrier industriel, on constate entre 1991 et 1999 une dégradation de la qualité de service qui passe de 96,8 à 93,2 pour l'écopli à J+4 (mesure Delach). La rupture introduite en 2000 ne permet pas de comparer directement les niveaux de qualité de service avec ceux des années précédentes.

Des études plus précises montrent qu'il existe une cartographie (départements ou bureaux) des points noirs, qui est relativement stable et comporte notamment dans la moitié sud du pays des qualités de service très inférieures à la moyenne nationale.

Ces performances sont non seulement inférieures aux engagements du contrat de plan mais surtout à celle des autres pays européens. Les comparaisons doivent tenir compte des différences de superficie et de densité de population, qui rendent l'objectif de qualité de service plus difficile et plus coûteux à atteindre en France, et du fait que les méthodologies d'évaluation ne sont pas parfaitement homogènes (certains pays communiquent des mesures internes et dans certains cas partielles, les dates-limites de dépôt le jour J peuvent varier sensiblement d'un pays à l'autre etc...). Il reste que la France a globalement un niveau de qualité

de service peu supérieure à 75 % pour le J+1, alors que l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume Uni se situent entre 90 et 95 %.

A défaut de pouvoir, dans l'état actuel de ses outils, améliorer de manière générale la qualité de service du courrier, La Poste a entrepris un effort particulier sur les segments les plus sensibles, auxquels une priorité forte a été donnée.

Il s'agit tout d'abord du courrier international, à la fois parce que La Poste veut se développer fortement dans ce domaine, et parce que les mécanismes internationaux "Reims" comportent des sanctions financières de la mauvaise qualité de service.

Au prix d'une très forte priorité donnée au traitement du courrier international entrant, la qualité de service s'est nettement améliorée dans la période récente : le taux de traitement à J+1 est passé de 79,9 % en 2000 à 85,4 % en 2001 et 89,8 % en 2002, ce qui permet pratiquement d'atteindre le seuil de déclenchement des pénalités (90 %). Celles-ci sont donc voisines de zéro en 2002.

Le courrier industriel a fait également l'objet d'un plan d'action prioritaire, lié à la création d'une offre "Tem'post" dans laquelle La Poste s'engage à respecter des délais précis, avec paiement de pénalités lorsque l'objectif n'est pas atteint.

Ce plan a permis une amélioration de la qualité de service du courrier de prospection commerciale Postimpact qui a un délai de livraison long (J+7) : 93,6 % en 2001, 97,2 % en 2002.

Il n'a pas été constaté une amélioration comparable de l'écopli à J+4 qui reste en 2002 à un niveau très médiocre (85 %).

La difficulté pour La Poste est que, dans la configuration actuelle des outils de production, les progrès réalisés sur quelques segments du courrier ne constituent pas un modèle transposable à l'ensemble des activités : même si certaines méthodes ou modes d'organisation peuvent inspirer l'action dans d'autres domaines du courrier, la priorité forte donnée au traitement de certains flux s'opère en grande partie au détriment des flux non prioritaires.

Implicitement, la lettre "urgente" à J+1 ne figure ainsi pas dans les priorités, ce qui explique la dégradation de qualité de service qu'elle subit.

La chaîne de production du courrier constitue, compte tenu de son poids dans les dépenses totales de La Poste, de son degré d'inadaptation, et du retard pris dans ses projets de modernisation, le principal problème pour La Poste en termes de maîtrise des coûts et de compétitivité face aux futurs concurrents.

Elle cumule en effet les handicaps : les implantations sur le territoire sont beaucoup trop nombreuses et le plus souvent inadaptées. Le niveau de mécanisation est très en retard. Les coûts sont donc très élevés pour une qualité de service qui n'est pas à la hauteur de celle des principaux opérateurs postaux européens.

Par rapport aux efforts réalisés dans la période écoulée, La Poste doit changer d'échelle, sous peine de voir à échéance désormais proche la concurrence l'éliminer des créneaux d'activité rentables.

B – Les centres régionaux des services financiers (CRSF)

Les centres régionaux des services financiers de La Poste (CRSF) trouvent leur origine déjà lointaine dans l'activité de traitement des chèques postaux, qui impliquait un volume considérable d'opérations réalisées manuellement par des personnels d'exécution.

Les centres régionaux des services financiers ont, aujourd'hui, une activité de type « back office » bancaire, principalement liée aux opérations sur les CCP et sur les comptes d'épargne : traitements des chèques, versements et virements, édition de relevés d'identité postale, octroi et gestion de découverts personnalisés, oppositions, traitement des conséquences de successions ; ils effectuent aussi directement la vente de quelques produits simples.

Cette activité s'exerce dans un contexte général marqué par des transformations majeures, qui ne sont pas achevées : le traitement des chèques postaux est désormais automatisé et même dématérialisé (lecture optique), les activités d'épargne et de placement ont pris dans les services financiers de La Poste une place de plus en plus importante, la nécessité d'une gestion par métiers est devenue une évidence, que renforcent la diversification et la sophistication croissantes des produits financiers. Enfin, La Poste doit, comme les autres institutions financières l'ont fait depuis longtemps, passer d'une logique d'offre de produits à une logique de gestion globale des relations avec le client.

L'outil de production que constituent les CRSF a donc déjà évolué sensiblement, mais demeure peu productif et son efficacité reste à améliorer.

1 – **Implantations et effectifs**

a) L'organisation territoriale

Il existe en principe un CRSF par chef lieu de région administrative, ainsi que dans chacun des départements d'outre-mer. Cette règle connaît toutefois quelques aménagements puisque Grenoble dispose d'un CRSF, et que Besançon, Caen, et Amiens n'en possèdent pas.

La Poste dispose, au total, de 22 centres à compétence générale et de 4 centres nationaux spécialisés : crédit, assurance, mandat et titres optiques, monétique et valeurs mobilières.

Les CRSF sont de taille très diverse allant, si on exclut le CRSF d'Ajaccio, celui de Poitiers qui est devenu en fait une coquille vide et ceux des DOM-TOM qui sont à la dimension réduite de leur ressort territorial, de 450 à 2 176 agents, et de 208 814 à 1 069 941 comptes gérés, soit un rapport de 1 à 5.

Une mention particulière doit être faite pour le CRSF de Paris-Ile de France qui est géographiquement éclaté en plusieurs entités : Paris, Paris-St Romain, Paris-La Source (Orléans), Paris-Aquitaine (implanté à Bordeaux), Paris-Bretagne (implanté à Nantes).

La Poste s'est efforcée de rationaliser certaines tâches : la fabrication des chéquiers et leur mise sous pli ont ainsi été regroupées dans 7 centres. De même, elle a réduit de 22 à 5 ses services de production informatique (centres de calcul).

Enfin, La Poste a profondément transformé son organisation en créant en décembre 1999 une direction de l'exploitation des services financiers (DESF) qui assure désormais le pilotage des CRSF, qui dépendaient auparavant des délégations régionales. Cette décision a permis de substituer une tutelle par métier à une tutelle géographique, ce qui permet à la Direction des clientèles financières d'exercer une autorité beaucoup plus directe sur les CRSF. Le maintien, au sein de la DESF, d'une direction spécifique pour coiffer les quatre centres financiers nationaux, dont l'existence s'expliquait lorsque les CRSF étaient rattachés aux délégations régionales, est un anachronisme inutile.

Globalement, l'existence de 22 centres régionaux et de 4 centres nationaux traduit une dispersion géographique qui ne contribue pas à une amélioration de la productivité.

b) Les effectifs

Les sureffectifs importants des CRSF ne sont que lentement résorbés.

Les effectifs des CRSF et des centres financiers nationaux ont évolué ainsi (en équivalent temps plein) depuis 1996 :

Effectifs des CRSF

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
24 722	23 312	22 380	21 573	20 507	20 777	19 430

Source : La Poste

En huit ans, la baisse des effectifs a donc été de 21 %. Cette baisse s'est ralentie depuis 2000, mais il doit être tenu compte, pour cette période, de la mise en œuvre de l'ARTT et du passage à l'euro, dans un contexte de poursuite de la progression de l'activité des services financiers. La réalité est donc celle d'une poursuite voire d'une accentuation des efforts de productivité.

Des sureffectifs importants subsistent néanmoins. La Cour avait estimé en 2000 que leur résorption ne s'achèverait pas avant 2010. Mais selon les prévisions établies par La Poste pour les années 2004-2007, les sureffectifs évalués encore actuellement au moins à 2 800 équivalents temps plein, devraient pouvoir être résorbés à la fin de 2007.

2 – La productivité

Les niveaux de productivité sont très inégaux selon les centres., ce qui souligne les progrès qui demeurent nécessaires.

a) Le rapprochement des métiers du chèque et de l'épargne tarde à se concrétiser

La Poste a affiché, depuis 1992, sa volonté de s'organiser autour d'une approche cohérente et globale du client, ce qui implique un

rapprochement, et à terme une fusion, des métiers du chèque et de l'épargne.

Aujourd'hui encore, le guichet du bureau de poste ne dispose pas d'une vision complète de la situation de ses clients : il doit s'adresser au CSRF pour compléter son information. Les banques classiques disposent depuis longtemps de cette vision de synthèse, de même d'ailleurs que leurs clients, qui peuvent en général y accéder par l'intermédiaire d'Internet.

Pour mener à bien cette évolution indispensable, les services financiers de La Poste ont engagé depuis une dizaine d'années, des projets lourds : projets EOS (qui constitue une définition des principes de la stratégie à mettre en œuvre, plus qu'un projet au sens propre), OCIRE (projet d'organisation) et SIROCCO (projet informatique qui devait permettre une approche globale des données relatives à chaque client des services financiers de La Poste).

Les projets opérationnels OCIRE et SIROCCO ont connu une mise en œuvre lente et difficile :

- le rapprochement des métiers du chèque et de l'épargne via la constitution de modules "tous produits" s'est heurté à des résistances culturelles. Les services sont restés le plus souvent simplement juxtaposés, et la polyvalence des personnels n'a été réalisée que de manière exceptionnelle,

- le resserrement des relations entre le CSRF et les bureaux, indispensable à une connaissance complète du client et à une gestion organisée de sa relation avec La Poste, n'a été qu'ébauché.

La mise en place de l'organisation OCIRE pâtit de ces difficultés de fond : « les modules de gestion clientèle » qui devaient assurer la gestion de l'ensemble des activités du client ne sont pas réellement polyvalents ; les cellules spécialisées (dépôts et épargne, assurance...) qui devaient venir en appui ne sont pas encore stabilisées et dans bien des cas même créées, faute de définition suffisamment précise de leur rôle et de leur structure.

Le cas du site pilote de Châlons en Champagne, sur lequel tous les efforts ont été faits pour tester le dispositif, illustre bien ces difficultés. En 1994, un module par département a été créé, mais avec deux secteurs distincts CCP et CNE. En 1996, les agents ont été physiquement rassemblés mais sans modification de l'organisation. C'est seulement en 1999 que la "territorialisation" a été officiellement mise en place avec la création des "alvéoles" qui prennent en charge les groupements postaux, mais la juxtaposition CCP-CNE demeure au sein des modules.

Dans les autres CRSF, la situation était encore en 2001 proche du point de départ. Ainsi, le CRSF de Rouen était organisé en 6 modules "chèques" et 5 modules "épargne" et non en modules tous produits.

La Poste a récemment renforcé son dispositif en dotant le projet SIROCCO d'une structure dédiée de 50 personnes. Malgré ces efforts, la moitié seulement des CRSF (11) en sera équipée à la fin de 2003, et le déploiement complet de SIROCCO ne sera pas achevé avant la fin de l'année 2004, soit dix ans après son lancement.

Dans ces conditions, la conception même du dispositif doit déjà être revue. Le projet OCRE fait place à une évolution OCRE 2 qui prévoit une nouvelle gamme de modules et doit selon La Poste permettre de réaliser de nouveaux gains de productivité.

b) Les niveaux de productivité sont très inégaux selon les centres

La Poste a mis en place des outils de mesure de la productivité de ses CRSF, celle-ci étant analysée globalement pour chaque centre mais aussi par domaine d'activité exercé (clientèle, production, support).

Les CRSF ayant dans l'ensemble les mêmes tâches pour leur zone géographique respective, les ratios, qui expriment le rapport entre l'activité et les moyens mis en œuvre, devraient être relativement proches les uns des autres, avec un avantage modéré aux centres les plus importants pouvant réaliser des économies d'échelle.

Or, le ratio de performance globale de chaque CRSF varie, en 2000, de 487 pour Ajaccio à 830 pour Toulouse, c'est-à-dire que la productivité de Toulouse est 70 % supérieure à celle d'Ajaccio. Le cas d'Ajaccio mérite d'être mis à part, mais la productivité globale du CRSF de Toulouse reste supérieure de 20 % à celle de Dijon et de Lille, de 23 % à celle de Marseille, de 30 % à celle de Lyon, et de 39 % à celle de Strasbourg. Les grands CRSF ne semblent pas mieux placés.

Si l'on considère les ratios partiels, par exemple le ratio "clientèle" et sans considérer Ajaccio, Clermont-Ferrand apparaît 39 % plus productif que Lyon et 55 % plus productif que La Source (1052).

La même observation peut être faite par nature d'activités. Ainsi, le taux de « mauvais découverts » (client qui ne paie pas ou plus d'agios) varie de 1 à 4 entre Paris et Fort de France.

La Poste observe qu'en pondérant ces ratios en fonction de l'activité et non du nombre de comptes, ces écarts se resserrent pour être plus proches de 20 % entre les centres les plus efficaces et les moins efficaces.

Héritage du passé de La Poste, les CRSF se modernisent lentement. Des efforts, non négligeables, sont conduits pour sortir d'une logique industrielle, « taylorienne », et entrer dans une approche plus commerciale, susceptible de répondre à la demande des clients. La productivité s'est accrue dans la dernière décennie. Toutefois, des marges importantes existent encore pour réduire les coûts et améliorer les résultats.

C – Les processus de production du colis

L'activité colis est, des trois principales activités de La Poste, celle qui a connu récemment la mutation la plus profonde, avec un chiffre d'affaires consolidé qui a triplé entre 1998 et 2001, sous l'effet des opérations de croissance externe. Les changements de périmètre et leurs conséquences financières ont été développés dans la première partie de ce rapport, de même que les efforts de réorganisation auxquels ils ont donné lieu.

L'outil de production du colis a fait l'objet depuis 2001 d'un effort de restructuration progressive, qui laisse subsister des redondances et dont l'efficacité doit encore être améliorée.

1 – Des outils de production en voie de restructuration progressive

L'activité colis, qui a la particularité de réaliser plus des deux tiers de son chiffre d'affaires par l'intermédiaire des filiales de droit privé, fait depuis 2001 l'objet d'un effort de rationalisation.

a) Un seul opérateur interne, Coliposte

La Poste s'appuyait, entre 1997 et 2001, sur deux opérateurs internes, créé en 1996, Coliposte, spécialisé dans le colis rapide et Dilipack pour le monocolis des entreprises.

Dilipack disposait de 38 agences, complétées de 120 bureaux de desserte monocolis qui se trouvaient dans les plus grands bureaux de poste. En 1999, le réseau employait 1 892 personnes, dotées à 79 % d'un statut de contractuels. La Poste avait fait le choix de la sous-traitance de

certaines fonctions et de la location de locaux ou d'équipements, afin de limiter ses investissements.

On pouvait en effet dès l'origine s'interroger sur la logique qui consistait à créer un opérateur supplémentaire dans un domaine où une filiale, consacrée à l'express, Chronopost, disposait de marges de développement utilisables. Outre la concurrence inutilement créée à l'intérieur du même groupe, ce choix était coûteux puisqu'il induisait des frais de siège, des charges de commercialisation et de sous-traitance et des investissements, même si ces derniers sont restés limités. Il est, au demeurant, très difficile de chiffrer le coût réel de Dilipack puisque ses charges n'étaient pas spécifiquement identifiables au sein des activités colis, ni au sein des délégations territoriales de La Poste.

Néanmoins, l'activité Dilipack était nettement déficitaire, et l'établissement a fini par supprimer cet opérateur dont l'activité a été reprise, selon les cas, par Coliposte ou par Chronopost. Le coût de cette liquidation a pesé sur les résultats de 2001 et 2002.

Coliposte reste donc l'unique opérateur interne. Cette structure correspond aux activités très classiques de colis postal (colis des particuliers, vente par correspondance) et repose encore largement sur les moyens du courrier, même si la direction du colis cherche à s'en affranchir progressivement. En 2000, 93 % de la livraison et 40 % du tri étaient encore réalisés par les services du courrier, proportions qu'il était prévu de ramener à 75 % et 30 % respectivement à la fin de 2003. L'objectif est de réaliser de manière autonome la totalité du tri en 2005. Outre le réseau des bureaux de poste, Coliposte s'appuie sur 15 plates-formes de tri dédiées au colis grand public et un centre international à Orly, sur un réseau dédié de huit plates-formes pour les sacs de vente par correspondance, et sur un certain nombre d'agences Coliposte (48 à la fin de 2002) qui sont des établissements de livraison.

Eu égard à l'impossibilité de distinguer précisément les charges imputables à Coliposte dans les comptes de La Poste, et a fortiori de chiffrer le coût réel de chaque catégorie de produit, le pilotage de cette activité ne peut être très précis. Malgré les efforts de spécialisation et de modernisation de l'outil de production, le résultat demeure nettement déficitaire et, à défaut de pouvoir tabler sur des progrès en volume, La Poste a procédé pour redresser les comptes à des hausses tarifaires importantes.

b) Les filiales

Le métier « colis » était, pour ce qui concerne les activités réalisées par des filiales, assuré par une série d'opérateurs qui constituaient autant d'outils de production largement autonomes, créés au sein de La Poste (Chronopost) ou résultant d'acquisitions réalisées en France (TAT Express) ou à l'étranger à partir de 1998 (DPD, Parceline et Interlink, etc...).

Ces outils avaient chacun leurs propres services commerciaux, leurs propres outils de tri et d'acheminement, leur marque, leur mode spécifique de tarification.

Cette superposition d'outils redondants et même parfois directement concurrents était évidemment coûteuse, et ne permettait pas au groupe La Poste de proposer une offre cohérente ni même lisible pour ses clients, souvent sollicités simultanément par plusieurs des opérateurs du groupe. Le développement des activités colis à l'international avait encore accru la complexité du dispositif.

Pour y remédier, la holding Geopost a entrepris au niveau européen de réorganiser son offre par zone géographique, avec dans un premier temps pour objectif de simplifier les structures au sein de chaque zone, autour d'un "opérateur local de référence" :

Pour l'Europe du Nord, le pôle désigné est DPD. La présence de Chronopost a été supprimée en Suisse et subordonnée à DPD en Allemagne et aux Pays Bas ; pour le Royaume Uni, le pôle est Geopost UK (ex Parceline et Interlink) ; la présence de Chronopost a été supprimée ; pour l'Europe du Sud, le pôle est Chronopost ; pour la France, le pôle est constitué de Chronopost et Tat Express qui font l'objet d'un effort de spécialisation et de rapprochement, mais pas encore de fusion. DPD France a été liquidé.

Cette stratégie de l'opérateur local de référence a le mérite d'éviter aux filiales du groupe de se concurrencer sur un même marché. Elle a contribué au redressement des comptes de Géopost en 2002. L'inconvénient est qu'elle ne permet pas à La Poste de se doter d'une marque internationale unifiée et reconnaissable. En 2003 au contraire, la poste allemande DPWN a lancé l'unification complète de toutes ses activités sous la marque mondiale unique DHL.

Enfin, la constitution de pôles ne suffit pas à régler les problèmes d'intégration (réseaux, systèmes d'information, gestion...) à l'intérieur de chacun d'entre eux ni entre eux. DPD ou Geopost UK sont en effet eux-mêmes le produit de fusions ou regroupement de sociétés antérieurement

distinctes ou franchisées. Or, cette intégration à étages demande nécessairement du temps.

D'importants progrès restent donc possibles dans le domaine du développement des synergies entre les différents outils de production du colis.

2 – Des faiblesses subsistantes

La production du colis recèle des marges d'économies, notamment en matière de charges de structures, et surtout une forte marge de progression du point de vue de la qualité des prestations offertes.

a) *Les charges de structures*

L'organisation actuelle ne semble pas avoir encore tiré toutes les conséquences des mutations de l'activité.

La holding Geopost et les filiales juxtaposent des structures de siège qui paraissent redondantes. Ainsi, le siège de Chronopost rassemblait, en 2000, 370 personnes pour un effectif total de la société de 2 672 personnes, soit une proportion d'effectifs du siège de 14 %.

Cette lourdeur pouvait trouver une explication partielle dans le fait que Chronopost était la filiale d'une holding financière, Sofipost, dotée de structures légères. Elle paraît moins justifiée depuis la constitution de la holding de métier, Geopost, dotée d'une structure opérationnelle de direction générale.

D'autre part, le maintien de deux sociétés Chronopost et TAT Express paraît de moins en moins justifié, d'autant que les pertes de TAT Express ont été élevées, nécessitant la mise en œuvre d'un plan de sauvetage.

Un rapprochement avec Chronopost est actuellement conduit, mais de manière plus vigoureuse à l'étranger, notamment en Espagne, qu'en France. Il est pourtant permis de se demander si, en ce qui concerne le territoire national, pour des raisons d'économies de structures et de lisibilité de la marque, la séparation de ces deux filiales qui interviennent dans deux domaines du même segment de marché, l'express, a encore un sens.

b) La qualité de service

La qualité, dans le secteur du colis, porte sur les délais et sur le suivi de l'objet au cours du processus d'acheminement.

La Poste continue à afficher des résultats inférieurs à ceux de ses principaux concurrents sur les mêmes segments de marché.

73 % des colis de Coliposte n'étaient toujours pas suivis en 2002, et étaient livrés entre J+3 et J+5, alors que le suivi est devenu le standard de base en Europe. A titre de comparaison, DPWN distribue tous ses colis, avec un suivi, en J+1 / J+2. Le réseau auquel appartiennent les 3 Suisses (numéro 4 en Europe) fait de même ainsi que le réseau White Arrow (numéro 5 en Europe).

Ce retard de Coliposte peut être pour une part imputé à une mauvaise anticipation initiale sur les exigences du marché et au sentiment que le marché national était largement un marché captif. Les difficultés rencontrées dans le domaine des systèmes d'information, sans même évoquer les conflits sociaux, ont joué dans le même sens. Enfin, le prix nettement plus cher du produit suivi proposé par La Poste a suscité à son égard une forte réticence des grandes entreprises de la vente par correspondance.

Des problèmes de qualité de la prestation existent également dans les filiales de Géopost. Chronopost s'est doté d'un programme de modernisation et de rationalisation de l'exploitation reposant notamment sur la refonte progressive du réseau d'agences, la substitution du transport routier au transport aérien et une reprise de la sous-traitance confiée à la Poste, qui était onéreuse.

Pourtant, les indicateurs de qualité ont poursuivi leur dégradation entre 1997 et 2000. Chronopost a enregistré le départ de plusieurs clients importants. L'indicateur externe de satisfaction des clients demeure également préoccupant.

L'outil de production du colis, comme l'ensemble des outils de production de La Poste et, en premier lieu, la chaîne de production du courrier, souffre donc d'une efficacité insuffisante, avec des performances inégales, mais qui restent toujours inférieures à celles des opérateurs concurrents.

IV – Le réseau

A – Une particularité française

La Poste dispose d'un réseau extrêmement ramifié d'environ 17 000 points de contacts, dont un peu moins de 3 000 agences postales et un peu plus de 14 000 bureaux ou guichets annexes. Ce réseau constitué pour l'essentiel avant 1914 ne s'est pas réduit significativement, malgré l'exode rural qui s'est fortement accéléré après la 2^e guerre mondiale. Le nombre total de points de contacts a atteint 17 169 en 1975. Il est, depuis lors, pratiquement stable en nombre total : 16 967 en 1990, 17 028 en juin 2001.

Les tentatives épisodiques de La Poste pour rationaliser son réseau, afin de l'adapter aux besoins réels des populations rurales et d'améliorer l'efficacité de ses services, se sont heurtées à de fortes réticences internes et externes, et ont été ralenties et parfois interrompues par l'autorité gouvernementale. Ainsi, un "moratoire" a gelé l'adaptation du réseau de 1993 à 1998.

Or, au cours de la même période, les autres opérateurs postaux ont tiré les conséquences des mouvements de population, de la mobilité accrue des habitants des zones rurales, et de la nécessité de moderniser la collecte, le transport, le tri et la distribution du courrier.

1 – Les autres pays ont des réseaux beaucoup moins dispersés, ou ont entrepris, parfois vigoureusement, leur réduction.

La Poste des Etats-Unis couvre une superficie 17 fois supérieure à celle de la France, et une population cinq fois et demie supérieure, avec seulement 2,3 fois plus de points de contact.

L'Allemagne est passée de 26 000 bureaux après la réunification à 17 000 en 1996, et aujourd'hui 13 000, dont 7 000 agences postales. Elle prévoit de réduire encore ce réseau (12 000 points de contact).

Tous les autres pays se sont engagés avec plus ou moins de rapidité dans des actions de resserrement de leur dispositif (Pays-Bas, Suède, Suisse, Belgique ...).

2 – La possession directe des bureaux par l'opérateur postal devient l'exception

La France a environ 14 000 établissements en propre et 3 000 agences. L'Allemagne va atteindre une organisation constituée de 5 000 bureaux en propre et 7 000 agences, notamment dans des papeteries ou d'autres commerces. La Grande-Bretagne fonctionne historiquement avec un réseau qui ne lui appartient pas et constitué pour l'essentiel d'épiceries et de petits commerces. Les Pays-Bas n'ont qu'un tiers (34 %) de bureaux en propre et une forte majorité (66 %) d'agences (petits commerces, grandes surfaces). Dans le cadre de cette politique, les postes d'Allemagne et des Pays-Bas ont en particulier pris le contrôle de chaînes de papeterie.

Cette politique permet évidemment de réduire considérablement les coûts de mise en place et de fonctionnement des réseaux.

La Poste française a dans ces conditions un réseau de points de contact à la fois nettement plus important en nombre, et surtout beaucoup plus coûteux que ses concurrentes.

B – L'évolution récente du réseau

Au cours de la période couverte par le contrat de plan 1998-2001 qui a marqué la sortie d'un moratoire de presque cinq ans, La Poste a amorcé avec prudence un certain nombre d'évolutions. Certes, le nombre total de points de contacts est resté pratiquement stable puisqu'entre juin 1999 et juin 2001 il n'a baissé que de 52, soit 0,3 %. Mais la répartition entre catégories fait apparaître des évolutions plus importantes :

- toujours entre 1999 et 2001, 98 points de contact nouveaux ont été créés en zone urbaine là où les besoins le justifiaient (14 nouveaux bureaux dans des zones urbaines sensibles, et 84 dans d'autres zones urbaines).

- dans les zones rurales, La Poste a mis en œuvre des actions d'adaptation de sa présence par deux moyens principaux : la transformation de bureaux de plein exercice en guichets annexes ou en bureaux jumelés, et la création d'agences postales communales, en partenariat avec les collectivités locales. En outre, un certain nombre de petites agences postales ont été supprimées.

Des formules diversifiées

- bureau de plein exercice : point de contact autonome, dirigé par un chef d'établissement et assurant l'ensemble des prestations de La Poste à l'égard de la clientèle grand public.
- bureaux jumelés : regroupement de deux bureaux de plein exercice voisins, gérés par un seul chef d'établissement.
- guichet annexe : guichet de proximité, dépendant d'un bureau de plein exercice, sans chef d'établissement, et n'offrant pas nécessairement la gamme complète de prestations (conseil).
- agence postale : établissement secondaire, rattaché à un bureau de plein exercice, géré par une personne non salariée de La Poste dans le cadre d'un contrat passé avec une commune (qui offre également le local) ou une autre personne morale.

La baisse, limitée, de 52 points de contact au total sur la période 1999-2001, mentionnée plus haut, est le résultat des mouvements suivants :

Evolution de la répartition des points de contact

	juin 1999	juin 2001	Evolution
Bureaux de plein exercice	12 218	11 656	- 562
Bureaux jumelés	150	582	+ 432
Guichets annexes	1 779	1 922	+ 143
Agences postales	2 933	2 868	- 65
TOTAL	17 080	17 028	- 52

Source : La Poste

Ces mouvements génèrent des économies puisque les guichets annexes sont de dimension réduite et que les bureaux jumelés ont un chef d'établissement commun.

C – L'inadaptation demeure

Les efforts très prudents que La Poste a le mérite d'entreprendre ne permettent pas de remédier à l'inadaptation fondamentale du réseau aux

besoins. L'inadaptation du réseau demeure, voire s'accentue avec l'évolution du monde rural et des modes de consommation.

Cette situation est mise en évidence aussi bien avec les données classiques dont dispose La Poste sur son réseau, qu'avec les éléments issus des nouveaux travaux de comptabilité analytique.

1 – Les outils de mesure classique

a) Structure du réseau

Répartition de l'activité par catégorie d'établissement

Catégories	Nb. Etablis.	%	Poids CA total (%)	CA moyen	Poids SF (%)	Poids courrier/colis (%)
1A	6 319	45,6	10	86 000	65	35
2A	5 857	42,3	38	350 000	52	48
3A	1 682	12,1	58	1 670 000	54	46
Total	13 858	100	100	390 000	54	46

Source : La Poste

Etablissements : bureaux de plein exercice et guichets annexes (13 858 établissements)

Année 2001

En 2001, les plus gros bureaux, dits "3A" représentent 12 % du nombre des établissements et 58 % du chiffre d'affaires total. A l'opposé les plus petits établissements ("1A") représentent 46 % du nombre pour seulement 10 % du chiffre d'affaires. Ce chiffre d'affaires provient pour 2/3 des services financiers et 1/3 de l'activité courrier et colis.

Le chiffre d'affaires moyen des bureaux 3A est vingt fois supérieur au chiffre d'affaires moyen des bureaux 1A.

On peut également exprimer cette situation en indiquant qu'environ la moitié des bureaux suffit pour réaliser 90 % du chiffre d'affaires, l'autre moitié ne représentant que 10 %.

Ces chiffres n'incluent pas les agences postales. S'ils étaient établis "tous points de contact confondus" la réalité serait plus proche de 1/3 des points de contact pour 90 % du chiffre d'affaires, et 2/3 des points de contact pour les 10 % restants.

La Poste avait sur la base de ce constat effectué un certain nombre d'études pour déterminer un réseau théorique idéal, sur la base d'un outil d'analyse appelé "Cartocompas". Il en résultait que le réseau "utile" qui devrait normalement subsister ne dépassait pas 7 500 établissements, sur la base des besoins des services financiers (un nombre beaucoup plus limité de bureaux pouvant en effet suffire pour la distribution du courrier) : selon ces études, il apparaissait que La Poste fonctionnerait non seulement à moindre coût, mais aussi avec une meilleure qualité de service, avec 45 % seulement du nombre de ses implantations.

b) Couverture communale

A partir des statistiques disponibles, on peut observer que :

- 60 % des points de contact de La Poste sont situés dans des communes de moins de 2 000 habitants qui représentent 26 % de la population et 18 % du marché potentiel estimé par La Poste ;
- 17 % seulement se trouvent dans des communes de plus de 10 000 habitants, qui représentent 49 % de la population et 54 % du marché potentiel estimé par La Poste.

En d'autres termes, La Poste n'est pas là où sont ses clients.

Répartition de la population et des marchés par catégorie de communes

Taille de la commune	Nombre de communes	Pop. 99	% pop. 99	% taille des marchés
Cat. 1	21 330	4 705 767	8	2
Cat. 2	6 674	4 683 087	8	6
Cat. 3	4 052	5 645 132	10	10
Cat. 4	2 715	8 339 344	14	16
Cat. 5	942	6 497 032	11	12
Cat. 6	449	6 260 421	11	11
Cat. 7	403	22 389 905	38	43
TOTAL	36 565	58 520 688	100	100

Source : La Poste – 2001

Réseau y compris agences postales, hors DOM

Catégorie : 1 : 0 à 499 habitants. 2 : 500 à 999. 3 : 1 000 à 1 999. 4 : 2 000 à 4 999. 5 : 5 000 à 9 999. 6 : 10 000 à 19 999. 7 : plus de 20 000

c) Taux d'activité

Des travaux de la Cour réalisés en 2000 sur les services financiers avaient tenté de mesurer le taux d'activité réel des bureaux et bureaux annexes (hors agences postales). Ils concluaient que globalement, la moitié de la capacité de production du réseau n'était pas utilisée, cette proportion étant en tout cas certainement supérieure à un tiers.

Une seconde conclusion découlait de cette analyse, confirmant d'autres études de l'Inspection des finances et de l'Inspection générale des PTT : la marge disponible dans les bureaux immédiatement voisins des petits bureaux ruraux sous-utilisés permettrait d'absorber sans coût supplémentaire leur activité, s'ils étaient supprimés.

Ces constatations paraissent globalement toujours valables. Elles sont recoupées par l'examen de la statistique dite "539" d'activité des personnels qui fait apparaître pour l'année 2000 les éléments suivants :

**Points de contacts ayant une activité inférieure
à 30 minutes et 1 heure/jour**

	Activité par jour		Total < 1 h	NB total entités par catégorie	% du nombre total d'entités
	< 30 mn	> 30 mn < 60 mn			
Bureau de poste	138	93	231	11 407	2
Bureau jumelé	22	54	76	588	13
Agence postale	1 260	749	2 009	2 891	69
Guichet annexe	594	462	1 056	2 149	49
Correspondant postal	5		5	5	100
Autres	8		8	21	38
Total points de contact	2 027	1 358	3 385	17 061	

Source : La Poste – base : statistique 539 – Année 2000

- 138 bureaux de plein exercice, 22 bureaux jumelés et 594 guichets annexes ont une activité inférieure à 30 mn par jour, et 1 260 agences postales, soit 44 % d'entre elles ;
- si l'on porte le seuil à une activité inférieure à 1 h par jour, on constate que 231 bureaux de plein exercice, 76 bureaux jumelés et 1 056 guichets annexes n'atteignent pas ce seuil, et 2 009 agences postales, soit 69 % d'entre elles ;

- ainsi, au total, 3 385 points de contact (20 % du total) n'avaient pas en 2000 une heure d'activité par jour.

2 – Les résultats des travaux sur la nouvelle comptabilité analytique

A l'occasion de la conception d'un nouvel outil de comptabilité analytique, La Poste a été conduite à mener une analyse très approfondie des caractéristiques et de l'activité de son réseau.

Pour procéder à une affectation rationnelle des coûts, elle distingue au sein des coûts du réseau (2,32 Md€) ceux qui sont directement affectables aux métiers, et ceux qui expriment simplement la "non optimisation du réseau" c'est-à-dire le nombre excessif de points de contact et leur mauvaise distribution géographique.

Les coûts relevant de cette seconde catégorie apparaissaient extrêmement élevés.

Aussi La Poste a-t-elle effectué des travaux très complets, d'abord pour identifier les coûts de réseau pouvant être réellement imputés aux différents métiers, puis pour distinguer, au sein des coûts non imputables, qualifiés de "coûts de non optimisation", les coûts pouvant être rattachés à une "contrainte d'accessibilité" minimale considérée comme due au public au titre du service universel, et les coûts résiduels non justifiables.

L'analyse de la structure et de l'activité du réseau a été très poussée. Elle a porté sur 13 366 bureaux (après exclusion de 2 868 agences postales et 665 bureaux à caractère spécifique (poste aux armées...)) ou à activité insignifiante, dont les coûts ont été reportés sur les bureaux voisins). La démarche a été appuyée sur un découpage fin du territoire appuyé sur des méthodes de géomarketing qui étudient de manière systématique le comportement de consommation des ménages, selon une maille géographique très fine. L'unité de base a été l'"îlot" de géomarketing dans les communes de plus de 10 000 habitants (soit 256 955 îlots) et le bureau en zone rurale. Ces entités de base ont été analysées dans le cadre de 794 "microzones" correspondant, dans une approche d'aménagement du territoire, à des "bassins de vie" ou d'activité homogènes.

A l'intérieur de chaque microzone, la structure du réseau a été analysée, métier par métier, avec des méthodes élaborées pour analyser les effets de report de l'activité résultant de la fermeture d'un ou de plusieurs bureaux situés dans la microzone.

Les hypothèses retenues pour évaluer les effets ont dans l'ensemble été prudentes ou conservatrices : en particulier les "fonctions de perte" fixées métier par métier ont retenu des hypothèses hautes qui tendent à surestimer les pertes d'activités résultant de l'accroissement de la distance du bureau le plus proche par rapport à la situation initiale.

Les travaux effectués ont permis de déterminer plusieurs réseaux :

- le réseau "actuel" pris comme base de l'étude soit 13 366 bureaux représentant la quasi-totalité de l'activité ;

- le réseau "seuil" qui est le réseau nécessaire et suffisant pour conserver l'intégralité de l'activité, sans perdre un seul franc de chiffre d'affaires ;

- le réseau "commercial" qui est celui qui permettrait d'obtenir le meilleur résultat (CA-coûts) dans chaque microzone, c'est-à-dire celui qu'adopterait une entreprise privée en l'absence de contraintes imposées de l'extérieur ;

- le réseau "accessible" qui est celui qui suffirait pour que 80 % des ménages soient à moins de 2 km d'un bureau de poste en "zone îlotée" (communes de plus de 10 000 habitants) et à moins de 10 km en zone non îlotée.

Le réseau "seuil" résultant de ces études est de 5 834 bureaux. En d'autres termes, 43 % des 13 366 bureaux concernés suffiraient pour réaliser la totalité de l'activité actuelle sans aucune perte d'activité provoquée par la diminution du nombre des bureaux.

Il est intéressant de noter, à titre de comparaison, que le réseau du Crédit Agricole est de 5 686 bureaux.

On observe également à l'occasion de l'étude que le client des services financiers ne se rend pas nécessairement au bureau de poste le plus proche, mais indifféremment dans l'un des cinq bureaux les plus proches, ce qui confirme le "surmaillage du réseau".

Le réseau "commercial" est de 2 915 points de contact.

Si elle ramenait son réseau à ce niveau, La Poste subirait une très légère perte de chiffre d'affaires (à la différence du réseau "seuil") mais économiserait des montants très supérieurs et optimiserait donc son résultat global :

La Poste améliorerait très fortement la rentabilité globale du réseau avec 2 915 bureaux soit moins de 22 % des 13 366 bureaux étudiés (et 17 % du nombre total des points de contact).

Enfin, le réseau d'accessibilité est de 6 013 bureaux. Il est très voisin du réseau seuil (5 834).

Le résultat en termes de coûts est le suivant :

Coût des différents réseaux étudiés

	Réseau actuel	Réseau seuil	Réseau commercial	Réseau accessible	<i>En M€</i>
Nombre de bureaux	13 366	5 834	2 915	6 013	
Chiffre d'affaires réalisé	5 939	5 939	5 746	5 939	
Coût du réseau	1 965	1 489	1 229 (1) 1 321(2)	1 514	

(1) En calcul de coût de la contrainte de non optimisation du réseau (CNOR) "brute".
 (2) En calcul de CNOR "nette", donnée corrigée qui est économiquement plus significative.

Source : La Poste

Il convient de préciser que les coûts retenus ci-dessus, pour l'ensemble des hypothèses et en particulier pour le réseau "commercial", ne sont pas des coûts d'efficacité : ce sont les "coûts historiques", c'est-à-dire les coûts actuels (les surcoûts d'inefficacité autres que ceux du réseau lui-même sont donc présents dans tous les segments : réseau commercial, réseau accessible, CNOR résiduelle).

Les très intéressants travaux réalisés dans le cadre de la nouvelle comptabilité analytique confirment l'ampleur du "surmaillage du réseau" : en passant de 13 366 à 2 915 bureaux, on ne perdrait que 3,25 % de CA en améliorant le résultat de 644 M€, soit environ 4 % du chiffre d'affaires total de La Poste et un montant sans commune mesure avec les résultats du groupe (+ 139 M€ en 2000, - 95 M€ en 2001, + 34 M€ en 2002).

Dans cette hypothèse, l'abattement fiscal dont bénéficie La Poste devrait bien évidemment disparaître. L'amélioration nette du résultat pour La Poste serait diminuée d'autant, l'avantage étant ainsi partagé entre La Poste et les collectivités locales.

En passant aux 6 013 bureaux du réseau d'accessibilité, c'est-à-dire en diminuant le réseau actuel de près de moitié, La Poste ne subirait aucune perte d'activité (chiffre d'affaires) et améliorerait son résultat de 451 M€, soit encore près de 3 % du CA total du groupe.

Dans cette hypothèse, le maintien d'un avantage fiscal conserverait une justification, à hauteur, au maximum, de l'écart des coûts entre réseau commercial et réseau d'accessibilité soit 193 M€ en 2001.

Dans ces travaux appuyés sur une approche très concrète de la réalité du réseau, un élément est discrétionnaire : la définition de l'accessibilité.

Selon l'objectif qui est fixé quant à la distance maximale du point de contact, et quant à la proportion de la population pour lequel le critère doit être respecté, on peut faire varier l'importance du réseau "accessible" et la décision finale en ce domaine doit relever des pouvoirs publics.

CONCLUSION

Le problème du réseau constitue économiquement un handicap majeur pour La Poste. Non seulement il pèse très fortement sur l'équilibre financier de l'établissement, mais il constitue aussi un handicap de compétitivité dans la concurrence entre opérateurs postaux en Europe.

Pour des raisons propres à notre pays et à la différence des pays voisins, ce problème n'a été jusqu'à présent abordé que de manière extrêmement prudente et progressive.

Dans le champ de contraintes où elle est ainsi placée, La Poste s'efforce de rationaliser lentement son dispositif, en essayant d'organiser le réseau de manière diversifiée, tant dans ses structures que dans ses horaires d'ouverture.

Cependant, malgré ces efforts, l'évolution de la démographie rurale et la tendance à la diminution de l'activité de guichet (due à la baisse du courrier grand public et à la mise en place d'automates pour certaines opérations courrier ou services financiers et au développement pour ces derniers d'une offre « multicanal » dispensant du contact avec le réseau) "recréent" de l'inadaptation du réseau, plus rapidement sans doute que celle-ci n'est corrigée.

Les travaux approfondis réalisés dans le cadre de la nouvelle comptabilité analytique ne permettent pas seulement de mesurer l'importance de cette inadaptation. Ils constituent en effet la base d'une approche nouvelle.

D'une part, ces travaux mettent en évidence le handicap majeur de compétitivité qu'entraîne le maintien d'un réseau surdimensionné et dont la répartition sur le territoire ne répond plus à de véritables besoins. L'attachement dont bénéficie ce réseau de la part des populations et des

élus est en effet sans relation directe avec le niveau de l'activité assurée, lorsqu'il n'est pas en relation inverse.

*D'autre part, au-delà de leurs résultats, les travaux analytiques réalisés par La Poste présentent un intérêt majeur de méthode : **ils constituent la première véritable approche du problème en termes d'aménagement du territoire.***

L'aménagement du territoire ne peut en effet pas se réduire à une approche exclusivement défensive consistant à maintenir à tout prix un réseau mis en place à la fin du XIXème siècle, lorsque deux tiers de la population française vivaient en zone rurale, et lorsque l'automobile n'existe pas.

Il ne peut relever que d'une approche réelle des territoires, en fonction des "bassins" naturels de vie et d'activité qu'aujourd'hui tentent de traduire l'organisation du développement local par "pays", et l'intercommunalité.

L'analyse effectuée par La Poste des modalités d'accès au service postal dans environ 800 "microzones" est à cet égard une contribution de très grand intérêt, qui doit constituer la base d'un travail de fond avec les collectivités territoriales et les populations rurales sur les modalités les plus appropriées pour assurer, à une échelle géographique pertinente, et à un coût raisonnable, un service adapté aux besoins réels des populations.

Chapitre III

Les relations entre l'Etat et La Poste

Depuis que La Poste a été transformée par la loi du 2 juillet 1990 en opérateur de droit public distinct de l'Etat, les relations entre l'Etat propriétaire et l'établissement ont eu vocation à prendre une forme contractuelle. Beaucoup de dispositions de la loi renvoient en particulier au contrat pour préciser leurs modalités d'exécution.

La pratique de ces relations contractuelles ne s'est pas instituée sans difficultés. Le premier contrat (1991-1994) n'a jamais été signé, et si le contrat suivant (1995-1997) a été négocié et signé en temps utile, le troisième a été signé avec six mois de retard. Quant à la conclusion du contrat qui aurait dû couvrir la période 2002-2005, elle a subi d'importants retards. En pratique, les années 2002 et 2003 se seront déroulées sans dispositif contractuel. Pour 2002, le principe d'une simple prorogation en l'état a été mis en œuvre sous forme d'une lettre ministérielle. Depuis le 1^{er} janvier 2003 et jusqu'à la conclusion du nouveau contrat 2003-2007, plus aucune disposition ne règle les relations entre La Poste et l'Etat, dont certaines – en particulier en matière de retraites – ont été privées de toute base juridique. Au total, près de la moitié de la période 1991-2003 n'aura pas été couverte par un contrat en bonne et due forme.

Sur le fond, le bilan des contrats de la période 1991-2001 montre que ceux-ci ont souffert d'un certain nombre de lacunes ou d'imprécisions, et que les objectifs fixés n'ont été que partiellement atteints.

Surtout, l'objectif essentiel des contrats, qui est d'établir un cadre clair et complet des relations entre l'Etat et l'établissement public, afin de permettre ensuite à celui-ci d'avoir, en pleine responsabilité, un comportement d'entreprise dans un univers concurrentiel, n'a pas été atteint.

I – Le bilan de la démarche contractuelle : 1991-2001

Les contrats de plan qui devaient fonder les relations entre l'Etat et La Poste ont, certes, créé un cadre nouveau. Toutefois, les objectifs fixés, bien que peu nombreux, n'ont pas toujours été suffisamment définis et suivis, et ils n'ont souvent pas été atteints. En outre, le mode de régulation du secteur postal a tardé à être défini.

A – Une démarche nouvelle

La procédure contractuelle entre l'Etat et La Poste a permis une amélioration de l'exercice de la tutelle, notamment à l'occasion de la négociation des contrats. En revanche, le suivi et l'évaluation des résultats présentent des défaillances persistantes.

1 – Un cadre rénové pour les relations entre l'Etat et La Poste

Si la loi du 2 juillet 1990 fixe, en termes généraux, les missions du nouvel exploitant et si le décret n° 90-1214 qui approuve le cahier des charges de La Poste en arrête directement certaines modalités, le champ dévolu au contrat de plan est très étendu.

Celui-ci doit déterminer à la fois les objectifs poursuivis par l'établissement, le cadre de fonctionnement de La Poste et l'organisation des relations et des différents flux financiers qu'elle entretient avec l'Etat.

Le bilan de la période montre que ce mode de relation a permis de substituer à une pratique de gestion administrée, un pilotage plus concerté de La Poste.

En dépit des nombreuses imperfections qui demeurent, les négociations des contrats ont notamment permis des avancées dans trois domaines :

- le partage de l'information a été mieux organisé. La préparation des contrats de plan est devenue l'occasion d'un échange approfondi entre les services de l'Etat et la direction de l'établissement public sur sa situation et ses perspectives.

- les enjeux ont été mieux identifiés. Les contrats constituent désormais l'outil qui permet aux deux partenaires de dresser un diagnostic conjoint et d'identifier de manière contradictoire les solutions techniquement envisageables.

- enfin, même de manière imparfaite, une démarche de suivi a été amorcée. Les contrats ont permis d'institutionnaliser une procédure de suivi de la gestion de La Poste et un mécanisme formalisé de bilan en fin de période.

L'Etat qui avait pu encore agir de manière discrétionnaire à l'égard de l'établissement pendant une première période où le contrat avait été négocié mais non signé (1991-1994) a, par la suite, pris des engagements, certes peu nombreux, mais précis (stabilisation de sa contribution à la

charge des retraites, transfert à La Poste de la gestion des fonds des CCP...) qu'il a respectés.

D'une manière générale, la démarche contractuelle a contribué à donner à La Poste une réelle autonomie dans beaucoup de domaines. Les contraintes réglementaires ont en outre été appliquées de manière flexible (généralisation des procédures d'approbation tacite).

2 – Des défaillances dans les méthodes d'évaluation et de suivi

En dépit de l'institution d'une procédure formalisée d'évaluation des résultats, celle-ci reste très imparfaite en raison de l'instabilité des critères et de leur inégale signification.

a) *Les critères d'évaluation sont en constante évolution*

Le projet de contrat de plan 1991-1994 reprenait les termes mêmes du cahier des charges et énumérait, dans son annexe 2, un nombre limité de ratios de gestion (productivité, endettement, résultat et charges financières) et des objectifs très globaux d'activité (encours CCP et épargne, volume courrier) qui devaient être suivis dans le cadre du bilan annuel.

Le contrat signé pour la période 1995-1997 a élargi très substantiellement la liste des critères destinés à apprécier les performances de La Poste en termes de qualité de service (délais de livraison du courrier) et a introduit de nouveaux indicateurs de gestion (dépense salariale, dette/fonds propres, dividendes/résultat net) et financiers (produit net bancaire par agent).

Le contrat 1998-2001 a modifié à nouveau et de manière significative la nature des critères d'appréciation, en introduisant des mesures de coûts de l'activité courrier (coût de l'objet trié, de l'objet distribué et du client servi) et, surtout, des résultats de gestion. Son annexe 1 mentionne sept indicateurs (charge salariale globale/ valeur ajoutée ; frais financiers/ excédent brut d'exploitation ; résultat d'exploitation/ immobilisations + besoin en fonds de roulement ; résultat net/fonds propres ; dettes/ fonds propres ; dettes/ marge brute d'autofinancement ; excédent brut d'exploitation/ chiffre d'affaires).

Seul, un critère (ratio de la dette rapportée à la marge brute d'autofinancement) est commun aux trois contrats successifs. Si l'on exclut du raisonnement le projet de contrat 1991-1994, qui, faute d'être signé, n'était pas un document contractuel opposable aux parties, quatre indicateurs de gestion seulement ont servi de référence sur l'ensemble de

la période 1995-2002 : la masse salariale rapportée à la valeur ajoutée, le montant de la dette rapporté aux fonds propres, d'une part, à la marge brute d'autofinancement, d'autre part, et la comparaison de l'excédent brut d'exploitation et du chiffre d'affaires.

Cette instabilité dans le temps rend malaisé un suivi significatif sur moyenne période. Elle met aussi en lumière la difficulté pour les partenaires de définir des critères robustes et incontestés suffisamment représentatifs de la situation, de l'activité et des performances de La Poste pour constituer une référence pérenne.

b) - les critères d'évaluation ne sont pas tous significatifs

Au-delà de l'instabilité des critères retenus, on peut s'interroger sur la pertinence d'une partie d'entre eux.

Certains ratios inscrits dans les contrats de plan paraissent certes significatifs. C'est le cas notamment de :

- ¤ la mesure des dépenses salariales comparées à la valeur ajoutée, essentielle dans une entreprise de main d'œuvre comme La Poste ;
- ¤ l'appréciation de l'endettement par rapport à la marge brute d'autofinancement qui exprime le poids de la dette par rapport aux marges de développement disponibles ;
- ¤ le ratio excédent brut d'exploitation sur chiffre d'affaires qui mesure la rentabilité de l'activité productrice de l'établissement.

En revanche, certains critères paraissent inutiles ou insuffisamment pertinents :

- ¤ le ratio dividendes sur résultat net qui figure au nombre des critères d'évaluation du contrat 1995-1997 revêt aujourd'hui un caractère anecdotique tant les perspectives de distribution d'un dividende à l'Etat, actionnaire unique, apparaissent peu réalistes ; on peut d'ailleurs douter que cette hypothèse ait jamais été réellement envisagée ;
- ¤ le ratio résultat d'exploitation/immobilisations + BFR inscrit dans le dernier contrat en date ne paraît pas de nature à apporter un enseignement significatif sur la situation de l'établissement ; il est de peu d'application compte tenu de la physionomie du bilan de La Poste et en particulier de son besoin en fonds de

roulement, qui rapporte indistinctement des données industrielles et des éléments liés à l'activité bancaire ;

- ¤ le contrat de plan signé pour la période 1995-1997 fixe un plafond de dépenses en matière d'équipements (pour ses différents programmes d'investissement et de recherche, "*La Poste pourra investir jusqu'à 9 milliards de francs*"), critère difficile à interpréter en lui-même dès lors que les investissements peuvent soit faciliter la modernisation du réseau et la rationalisation de l'organisation, soit servir au contraire à entretenir et à consolider les structures dans leur configuration actuelle. Il est d'ailleurs significatif que le contrat suivant ne le reprenne pas et se contente d'indiquer que "*le montant des investissements est arrêté en CIES, en tenant compte de la capacité d'autofinancement de La Poste*".

3

Les critères mentionnés dans les contrats pour servir d'étalons de mesure de la correcte application du plan ne semblent au demeurant pas traduire parfaitement les préoccupations des deux partenaires. La Poste, pour sa part, centre de manière privilégiée, dans la période des trois contrats 1991-2001, la présentation de ses résultats et sa communication externe sur les données de chiffre d'affaires. Les représentants de l'Etat expriment des attentes sur la fourniture de données de coût et de productivité, notamment par catégorie d'activité ou de produits, et sur des éléments de comparaisons internationales, sans obtenir de réponse précise à ces demandes.

A cet égard, une réflexion d'ensemble paraît s'imposer sur la nature des objectifs et des indicateurs sur lesquels La Poste doit rendre des comptes.

Les ratios classiques de gestion présentent certes un intérêt pour apprécier les résultats. Mais, dans la mesure où le problème central de La Poste est celui d'un niveau de performance inférieur à celui de ses concurrents, un suivi beaucoup plus précis et détaillé devrait être fait de la productivité et de l'efficience du groupe et de chacune de ses composantes.

Enfin, dès lors que La Poste constitue un établissement public autonome doté d'un conseil d'administration, il conviendrait de mieux distinguer les éléments de suivi de l'exécution du contrat, qui doivent être fournis à l'Etat, et les indicateurs de gestion et de performance, qui doivent être soumis au conseil d'administration.

B – Les objectifs n'ont été que partiellement atteints

Les objectifs fixés par les contrats, bien que peu nombreux, n'ont été atteints que très inégalement.

1 – Les quatre critères définis comme prioritaires dans les contrats ne sont que partiellement satisfaits

Ces critères prioritaires portaient sur la qualité des prestations, les dépenses de personnel, les tarifs et l'excédent brut d'exploitation.

Les objectifs de qualité de service n'ont pas été atteints, alors qu'ils figuraient pourtant au premier rang des priorités exprimées dans les contrats de plan.

Les critères relatifs à la qualité des prestations font l'objet, depuis 1990, d'une annexe spécifique et, parmi les indicateurs de gestion retenus par les signataires, des développements les plus substantiels. De surcroît, ils sont seuls assortis d'objectifs chiffrés.

Pourtant, aucun des objectifs fixés dans le domaine de la qualité n'a été atteint et les résultats constatés sont tous très en retrait par rapport aux ambitions affichées par La Poste et l'Etat.

Les objectifs relatifs à la masse salariale ne sont plus atteints depuis 2000. Le contrat 1995-1997 stipulait que la masse salariale devait évoluer moins vite que le chiffre d'affaires. Les deux contrats 1995-1997 et 1998-2001 précisaien également que les charges de personnel devaient évoluer moins vite que la valeur ajoutée.

Or, entre 1991 et 2001, la progression de la masse salariale a été supérieure à celle du chiffre d'affaires en 1992, en 1995 et surtout en 2000, 2001 et 2002, en raison de la mise en œuvre de l'ARTT.

Le même constat peut être fait pour l'évolution relative de la masse salariale et de la valeur ajoutée. On observe deux périodes successives : une phase où la valeur ajoutée croît plus fortement que la masse salariale entre 1993 et 1999, avec toutefois une rupture liée aux revalorisations consenties après les mouvements sociaux de 1995 ; un renversement de tendance à partir de 2000. Le ratio se dégrade pour atteindre un niveau record en 2001 et 2002 avec 87 %.

Les tarifs des services réservés – protégés par le monopole – ont, sur la période, été maîtrisés conformément aux contrats de plan. Ceux-ci demandaient à La Poste de contenir l'évolution globale des tarifs

des services réservés à un rythme moyen équivalent à celui de l'indice des prix à la consommation.

La mise en perspective de l'évolution des tarifs des services réservés et de l'inflation confirme la maîtrise des tarifs postaux sous monopole au cours de la période.

Evolution moyenne des tarifs postaux (services réservés)

(Indice 100 en 1993)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prix en glissement	100,00	101,4	101,7	101,9	101,1	100,6	100,5	101,6	101,3
Tarifs en glissement	100,00	104,42	100,4	99,92	100,95	99,83	100,1	100,00	100,5
Prix en cumul	100,00	101,4	103,1	105,0	106,1	106,8	107,3	109,0	110,3
Tarifs en cumul	100,00	104,42	104,84	104,76	105,76	105,58	105,69	105,69	106,19

Source : La Poste - Bilans annuels d'exécution du contrat de plan

On relève une entorse significative en 1994, résultant de l'effet en année pleine de la revalorisation des tarifs de la lettre et de l'écopli accordée par l'Etat l'année précédente, d'une part, et du relèvement de 5,18 % des tarifs des "postimpacts" au 1^{er} juillet 1994, d'autre part.

Le tarif du timbre appliqué à la lettre a été modifié en 1996 sur les deux premières tranches de poids ; c'est à cette date que le prix du timbre a été porté à 3 francs (0,46 €) sur le tarif de base du courrier (0 à 20 grammes).

Globalement, les tarifs ont – jusqu'aux hausses décidées en 2003 - cru moins vite que les prix, enregistrant depuis 1993 une érosion de l'ordre de quatre points en valeur constante. La correction des chiffres relatifs aux prix publics pour y intégrer les remises commerciales consenties à certains clients de La Poste, soit en fonction du produit ou du mode d'affranchissement retenu, soit en proportion du montant du chiffre d'affaires réalisé par le client, confirme la modération globale des tarifs postaux.

Cependant, la hausse décidée au début de 2003 corrige ces évolutions avec une augmentation du prix du timbre de 0,46 à 0,50 €, soit 8,7 % sur le tarif de base et une augmentation linéaire sur les catégories de poids supérieures. Compte tenu des conditions complexes de la

répercussion des hausses intervenues, l'impact tarifaire global de cette mesure sur les prix des services réservés s'élève à 5,17 %.

L'objectif concernant l'excédent brut d'exploitation n'est plus atteint depuis 2001. La Poste devait dégager, en fin de période, un excédent brut d'exploitation représentant au moins 6 % de son chiffre d'affaires. Il s'agit du seul indicateur de gestion qui soit assorti d'un objectif chiffré.

Ratio excédent brut d'exploitation / chiffre d'affaires

En M€

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EBE	819	527	755	1 081	482	622	692	879	1 199	869	712	729
Chiffre d'affaires	10 983	11 305	11 843	12 368	12 425	12 776	13 188	13 554	14 146	14 515	14 856	14 973
Ratio	7,5	4,7	6,4	8,7	3,9	4,9	5,2	6,5	8,5	6,0	4,8	4,8

Source : La Poste

Etabli lors de la signature, en juin 1998, du contrat de plan 1998-2001, il a été fixé à un niveau déjà plusieurs fois atteint depuis le début de la décennie et proche de celui réalisé en 1997 (5,2 %).

Ce ratio enregistre une dégradation très sensible depuis 1999, et l'objectif n'est plus respecté depuis 2001.

2 – Les indicateurs relatifs à l'endettement ont évolué favorablement

Les indicateurs relatifs à la dette montrent que le poids de l'endettement décroît, conformément à l'orientation fixée. Toutefois aucun objectif chiffré n'avait été inscrit dans les contrats, de telle sorte que l'appréciation de la performance est impossible.

L'endettement net global de La Poste passe sur la période de 5 046 M€ en 1991 à 2 693 M€ en 2001, soit une diminution de 46,6 % en euros courants (et de 53,7 % en euros constants).

La dette de l'établissement représentait cinq fois sa marge brute d'autofinancement en 2001 contre 10 fois en début de période.

Le poids des frais financiers acquittés par l'exploitant, qui est un indicateur retenu en annexe de chacun des deux contrats signés avec

l'Etat, se réduit, par le double effet de la réduction de la dette et de la baisse des taux d'intérêt.

Evolution des frais financiers⁽¹⁾

En M€

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
En € courants	507	555	545	497	448	378	329	290	250	209	166
En € constants	585	618	605	551	496	418	363	320	276	230	166
Evolution (%)	+ -	5,56 -1,98		-8,93 -10,01		-15,78 -13,05		-11,91 -13,83		-16,52 -27,90	

(1) charge financière comptable

Source : La Poste - Direction de la stratégie

Logiquement, les ratio frais financiers rapportés à la dette et frais financiers rapportés à l'excédent brut d'exploitation connaissent la même évolution favorable : les frais financiers représentent en 2001 le quart de l'excédent brut d'exploitation, contre 60 % en 1991.

3 – Les indicateurs de résultat se dégradent depuis 1999

Quatre indicateurs relatifs aux résultats de La Poste sont inscrits dans les contrats de plan successifs, dont aucun n'est assorti d'objectifs chiffrés. Deux d'entre eux demandent à La Poste d'opérer un suivi, respectivement du ratio résultat net sur fonds propres et du ratio résultat d'exploitation sur immobilisations + besoin en fonds de roulement. Les deux autres fixent des objectifs très généraux : atteindre un résultat net globalement positif ; rétablir durablement l'équilibre des comptes.

La Poste a certes maintenu un résultat net positif durant la période correspondant au dernier contrat de plan si l'on excepte 2002 pour les comptes sociaux (- 185 M€) et 2001 pour les comptes consolidés (- 95 M€). Mais, globalement, ses résultats traduisent une dégradation continue depuis 1999 qui peut difficilement être jugée conforme aux objectifs, même très généraux, fixés par les contrats.

4 – Les résultats par métiers étant imparfaitement connus, le respect des objectifs est difficilement mesurable

Les contrats mentionnent une batterie d'objectifs relatifs aux métiers qui suppose non seulement que La Poste soit dotée d'une

comptabilité analytique efficiente, mais aussi qu'elle se livre au travail statistique nécessaire. Tel n'ayant pas été le cas, beaucoup des engagements pris par La Poste ne sont pas vérifiables pour la période 1991-2002.

Certains de ces objectifs sont quantifiés. C'est le cas de l'engagement, pour l'activité courrier, d'atteindre une progression du chiffre d'affaires qui ne soit pas inférieure de plus de 0,5 point à la progression du PIB. Ce critère n'a jamais été satisfait au cours de la période concernée, à la seule exception de 1999, et il paraît désormais totalement inaccessible.

D'autres objectifs sont très généraux mais mesurables. Il est ainsi demandé à La Poste de « *conforter son positionnement et consolider ses parts de marchés dans le domaine des services financiers* ». En l'espèce, l'objectif est imparfaitement atteint dans la mesure où malgré la progression des encours et du produit net bancaire, les parts de marché ont subi une érosion sur la période examinée.

La Poste s'avère, en revanche, incapable de donner des indications précises sur une série d'objectifs des contrats qui vont de sa position sur le marché du transport des marchandises à l'équilibre de la gestion des services financiers.

5 – Les indicateurs de productivité sont insuffisants et mal suivis

Le dernier contrat de plan demandait à La Poste « *d'adapter en permanence son réseau et d'optimiser ses installations* ». L'établissement se borne à fournir le chiffre de ses implantations, quasi invariable depuis le début des années 1980, et à comptabiliser le nombre de ses réunions avec les élus locaux.

La Poste était aussi censée « *poursuivre ses efforts de productivité et améliorer sa performance globale* » mais sans qu'aucun indicateur chiffré ne soit fixé. Il a déjà été indiqué que la productivité par agent s'était améliorée, tous métiers confondus, avec un léger fléchissement à partir de l'année 2000.

Cependant, l'amélioration de la productivité n'a pas de signification en soi. Dans un système caractérisé, au cours de la période, par une augmentation des flux (flux d'objets à transporter et encours des services financiers) et par la mécanisation et l'informatisation des traitements (tri, traitement des chèques postaux), la productivité ne peut évidemment que s'améliorer.

La question est de déterminer quel est le rythme attendu de ces progrès. L'absence d'objectif chiffré enlève dans ces conditions toute signification aux critères de productivité inscrits dans les contrats.

Cette situation est d'autant plus regrettable que la compétitivité de La Poste va devenir l'élément décisif de son évolution, et que les concurrents de référence en Europe, DPWN et TPG, ont des ratios de performance beaucoup plus élevés, en particulier les ratios rapportant l'activité et les résultats aux effectifs ou aux coûts salariaux.

En outre, la mesure de la productivité n'a que peu de sens à un niveau aussi global. Elle devrait faire l'objet d'un dispositif élaboré et complet permettant de mesurer les évolutions et de fixer des critères de performance pour chaque métier, et pour les différentes activités à l'intérieur de chaque métier.

Au total, les contrats de plan présentent donc de très sérieuses faiblesses en matière de fixation d'objectifs et d'indicateurs de performance. Les éléments chiffrés dont La Poste a fait en sorte qu'ils soient disponibles ne permettent, au mieux, qu'une appréciation partielle du degré de satisfaction des objectifs fixés par les contrats de plan. Il paraît surprenant que l'exploitant n'ait pas jugé utile de constituer les séries statistiques et comptables correspondantes, qui auraient pu revêtir non seulement, dans la relation avec la tutelle mais aussi pour le contrôle du conseil d'administration et pour les propres choix de pilotage de l'entreprise, une utilité certaine.

II – Des relations à clarifier

Dès lors que La Poste, devenue opérateur public autonome, est un producteur de services commercialisés soumis à une concurrence bientôt complète sur un marché aux frontières ouvertes, il est essentiel que l'Etat définisse un cadre à la fois clair et stable, à l'intérieur duquel elle puisse avoir un comportement économique rationnel.

A cet effet, il est en particulier nécessaire que les obligations de service public imposées à l'établissement et leurs modalités de financement soient explicitement définies, afin qu'une fois ces contraintes

fixées, La Poste puisse, pour le reste, adopter un véritable comportement d'entreprise.

Pour de nombreuses raisons, les contrats de plan n'ont pas joué ce rôle.

Tout d'abord, les documents contractuels successifs ne font pas apparaître une stratégie d'ensemble propre à constituer, pour La Poste et pour l'Etat, un cadre suffisamment précis pour guider réellement les décisions des deux signataires. Au lieu et place de ces orientations de « politique postale » qui devraient constituer le cœur du dispositif issu de la réforme de 1990, les contrats se présentent comme une énumération d'objectifs, voire de recommandations, de caractère très général, sans hiérarchie explicite, le plus souvent sans repères chiffrés.

C'est ainsi que l'exploitant est tout à la fois, selon les termes des contrats, incité à se développer sur l'ensemble des créneaux d'activités (courrier, colis, services financiers, assurance...), à démarcher indifféremment tous les types de publics, à diversifier son offre tout en consolidant ses parts de marché sur ses produits traditionnels, à consolider son implantation en milieu rural et à s'établir plus activement dans les zones urbaines sensibles, à asseoir son positionnement sur le marché intérieur tout en renforçant son engagement commercial et industriel à l'étranger...

Ces formulations ont l'avantage d'être peu contraignantes et de laisser à La Poste la responsabilité de développer au mieux ses activités. Mais elles laissent subsister de larges marges d'incertitude sur ce que l'Etat attend de La Poste et sur ce qu'il est disposé à consentir en contrepartie.

La conséquence de cette situation est que La Poste, lorsque ses résultats se dégradent, a la tentation de chercher une solution à ses difficultés dans une modification des règles qui régissent sa relation avec l'Etat, plus que dans un effort pour rétablir son équilibre économique à règles constantes. On voit ainsi périodiquement réapparaître une revendication de financement par l'Etat de charges supposées indues.

L'Etat, soucieux d'éviter les difficultés sociales tout en encourageant La Poste à améliorer ses performances, semble trouver de son côté un avantage dans une pratique qui lui permet d'aménager selon les besoins les règles du jeu pour « tenir hors de l'eau » La Poste au moindre coût. La prise en charge par l'Etat depuis 1998 de l'augmentation annuelle des coûts de retraite de La Poste illustre cette démarche.

Au total, un certain nombre de questions déterminantes pour la situation et pour l'avenir de La Poste ne sont pas traitées dans les contrats de plan successifs qui la lient à l'Etat.

C'est particulièrement le cas pour la définition des missions d'intérêt général que La Poste est supposée assumer, pour la définition du périmètre des services financiers, pour le financement des retraites et pour l'adaptation du statut de l'Etablissement.

A – Les missions d'intérêt général

Les missions d'intérêt général ne font l'objet ni d'une définition précise, ni d'une commande claire, ni d'un financement adapté.

1 – Le champ des missions d'intérêt général

La notion de mission d'intérêt général est souvent utilisée dans les relations entre l'Etat et ses établissements publics, pour définir des obligations particulières de service imposées par voie législative, réglementaire ou contractuelle, et qui, selon les cas, sont susceptibles d'être compensées financièrement selon des modalités variables.

La définition du contenu des missions d'intérêt général exercées par La Poste et leur délimitation par rapport à une activité qui obéirait à des considérations strictement économiques a soulevé des difficultés dès la création de l'établissement public, notamment dans les domaines soumis à la concurrence (colis, services financiers...). La disparition complète du monopole et la généralisation de la concurrence rendent ces questions plus aiguës.

La loi du 2 juillet 1990 et le cahier des charges ont fixé certaines obligations d'intérêt général.

La directive européenne 97/67/CE définit, quant à elle, une obligation de « service universel ».

Ces textes n'abordent pas ou n'abordent que très indirectement, les « missions d'intérêt général » telles que La Poste les entend habituellement. Les contrats de plan devraient donc constituer logiquement le cadre approprié pour exprimer, au fil du temps et compte tenu des évolutions du contexte, les demandes de l'Etat en ce domaine.

La loi du 2 juillet 1990 et le cahier de charges

La loi de 1990 énonce de manière très générale, parmi les missions de l'exploitant, celles qu'il exerce en collaboration ou pour le compte de l'Etat. À ce titre, La Poste :

- « *a pour objet d'assurer (...) le service public des envois postaux, qui comprend le service universel postal et, dans ce cadre, le service public du transport et de la distribution de la presse* » (article 2 nouveau),
- « *gère le service des chèques postaux et, pour le compte de l'Etat, la caisse nationale d'épargne (...)* » (article 2 nouveau),
- « *participe à l'effort national d'enseignement supérieur dans les domaines de la communication et de l'électronique* » (article 4),
- « *contribue à l'exercice des missions de l'Etat en matière de défense et de sécurité publique* » (article 5),
- « *participe aux instances consultatives chargées de l'aménagement du territoire* et peut, dans ce cadre, « *offrir des produits et services que d'autres administrations ou services publics sont dans l'impossibilité de délivrer (...)* » (article 6).

Le cahier des charges de La Poste complète ces indications en termes peu précis selon lesquels l'établissement contribue aux missions de « *conservation du patrimoine philatélique et postal* » (art. 17) et aux missions « *de réglementation et de normalisation* » (art. 18), « *à la promotion de l'innovation et de la technologie française à l'étranger* » (art. 19) ainsi qu'à « *la coopération technique internationale et à l'aide au développement* » (art. 20).

Si l'on excepte les références de l'article 2 nouveau au service universel postal et au cas particulier du transport de presse, on peut observer que les articles 4, 5 et 6 de la loi, et 17 à 20 du cahier des charges évoquent des missions d'intérêt général qui n'ont jamais fait l'objet par la suite ni d'une explicitation, ni d'une demande précise de l'Etat, ni d'une compensation financière, et dont on ne retrouve pas de trace dans les contrats de plan successifs.

a) La directive postale européenne 97/67/CE

La directive européenne ne traite pas de missions d'intérêt général, mais du service universel, qui est un concept différent. Le service universel consiste à offrir « un ensemble minimal de services de qualité

déterminée devant être fournis dans tous les Etats membres à un prix abordable à l'ensemble des utilisateurs, quelle que soit leur localisation géographique dans la communauté ».

Le service universel concerne donc par nature le cœur du service postal, ce qui exclut par exemple de son champ des missions d'intérêt général périphériques que l'Etat souhaiterait, par ailleurs, voir assurées.

Le service universel porte sur le service rendu, et non sur l'organisation ou les structures qui permettent de le rendre. La seule exception porte sur le réseau : la directive indique, de manière très générale, que les Etats membres « prennent des mesures pour que la densité des points de contact tienne compte des besoins des utilisateurs ».

Cette disposition, qui n'est en pratique pas contraignante, vise à permettre l'inclusion de certains coûts de réseau parmi les charges pouvant justifier le maintien d'un service réservé.

Il revient à chaque Etat de préciser, dans le cadre défini par la directive, le contenu exact du service universel. La plupart des Etats membres l'ont fait. Pour la France, c'est La Poste qui a elle-même défini le détail du contenu du service universel, alors que cette définition est une prérogative de l'Etat.

b) Les contrats de plan

Au-delà des éléments fournis par les textes nationaux et européens, les contrats de plan ont vocation à être, en fonction des évolutions du secteur, le lieu d'une expression des missions d'intérêt général (incluses ou non dans le service universel), c'est-à-dire d'une définition de leur contenu, et de la détermination, le cas échéant, des modalités de financement ou de compensation appropriées. Tel n'est en règle générale pas le cas.

En pratique, le débat sur les missions d'intérêt général porte sur trois grands thèmes : la mission dite "d'aménagement du territoire", le transport et la distribution de la presse, et les fonctions sociales des services financiers.

2 – L'« aménagement du territoire »

Sous cet intitulé se cache en réalité la question du maintien d'un réseau de points de contact auquel les populations et les élus sont très fortement attachés, alors qu'il est manifestement surdimensionné et que le surcoût qui en résulte est à la seule charge de La Poste.

L'aménagement du territoire, comme son nom l'indique, consiste normalement à aménager, donc à transformer ce qui existe, dans le but de favoriser une réponse adaptée aux besoins des populations en matière de services et de développement économique, et avec un rapport raisonnable entre le coût exposé et le service rendu. Il ne peut pas consister à maintenir à tout prix en état des structures mises en place à une époque et dans un contexte totalement différents, et sans aucune considération de coût et d'efficacité.

En revanche, une réflexion est manifestement nécessaire sur les modalités de l'organisation de l'offre de services postaux sur le territoire, sur les conditions à imposer en matière d'accessibilité au réseau postal, et sur les modalités de financement susceptibles de favoriser la réalisation des objectifs fixés.

La Poste a, traditionnellement, tendance à considérer que la conservation du réseau est une mission d'intérêt général demandée par l'Etat, et dont le surcoût par rapport au réseau réellement nécessaire - surcoût qu'elle calcule dans cet esprit - a vocation à être compensé par lui. Elle a été encouragée dans cette vision par de fréquentes interventions visant à limiter les réorganisations souhaitables qui sont allées jusqu'à une décision gouvernementale de « gel » des implantations. L'Etat a donc une part de responsabilité dans l'inadaptation du réseau.

Cependant, il n'a jamais, dans les textes, ni dans les contrats de plan, exprimé une demande de maintien à l'identique du réseau.

Dans le contrat 1995-1997, période pourtant couverte par le gel des services publics en milieu rural, l'Etat suggère l'idée de « formes diversifiées de présence (...) de manière à assurer l'indispensable respiration de son réseau ».

Dans le contrat 1998-2001, il va sensiblement plus loin : « La Poste doit adapter son réseau de points de contact aux besoins des populations (...) en recherchant l'équilibre financier de ses activités ».

De plus, l'Etat a, également, dans le contrat de plan 1998-2001 encouragé La Poste à entreprendre le redéploiement de son réseau, en définissant des modalités très précises de concertation avec les collectivités territoriales (les commissions départementales de présence postale), et il soutient les projets actuels de concertation locale proposés par La Poste pour redéfinir le réseau dans une approche d'aménagement du territoire, c'est-à-dire en organisant globalement, à l'échelle de bassins de vie et d'activité cohérents, l'offre des services postaux.

Les travaux récents effectués par La Poste, à l'occasion du développement de nouveaux outils de comptabilité analytique, offrent des

instruments conceptuels permettant de clarifier la demande de l'Etat et les modalités de financement du réseau, en particulier en identifiant :

- un « réseau commercial » qui lui est indispensable pour assurer son activité et qui serait celui qu'adopterait une entreprise libre de ses décisions et inspirée uniquement de considérations économiques ;
- un « réseau d'accessibilité » qui est le réseau, plus développé, nécessaire pour assurer une couverture suffisamment fine du territoire afin que « la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs ».

Si un tel réseau est bien défini, il suffit pour répondre à l'objectif d'intérêt général relevant de la responsabilité de l'Etat.

Dès lors, il convient de considérer :

- que La Poste et l'Etat doivent faire leur affaire du financement du réseau d'accessibilité, à charge pour eux de préciser l'éventuelle contribution de l'Etat à ce financement, si elle devait apparaître nécessaire. Sur la base des données examinées dans la seconde partie du présent rapport, le réseau « commercial » aurait une très forte rentabilité, et l'écart de coût entre le réseau commercial et le réseau d'accessibilité est limité (moins de 200 M€ dans l'hypothèse étudiée), ce qui devrait permettre à La Poste d'en supporter normalement la charge ;

- que La Poste doit être incitée par les règles mises en place à réorganiser activement le surplus de ses implantations en privilégiant les formules économiquement viables comme les points Poste, et en développant une logique d'organisation cohérente de l'offre de services postaux par bassin d'activité, dans le cadre d'accords avec les collectivités territoriales. Celles-ci pourraient en particulier, en apportant une contribution appropriée, stabiliser un réseau éventuellement plus dense que le réseau d'accessibilité défini par l'Etat. Pour alléger la contribution spécifique des collectivités au maintien de certaines implantations excédant le réseau d'accessibilité, l'abattement actuel sur les bases de la fiscalité directe locale pourrait être conservé au bénéfice de La Poste, ce qui représentera à partir de 2003 une aide de 150 M€ par an. On pourrait au demeurant concevoir, dans un souci de simplification, que l'abattement soit supprimé, ce qui transférerait directement aux collectivités locales les moyens leur permettant de financer leur éventuelle participation à une contractualisation avec La Poste.

Un tel dispositif responsabilisera les collectivités territoriales à l'égard du réseau, et constituerait pour La Poste une incitation forte à adapter ses structures.

3 – Le transport et la distribution de la presse

La seule mission d'intérêt général définie avec une certaine précision dans les textes et dans les contrats de plan concerne le transport et la distribution de la presse.

Les textes définissent la nature de l'obligation : La Poste assure un service obligatoire de transport et de distribution défini dans son cahier des charges, à des tarifs fixés par décret. Elle ne dispose d'aucun monopole dans ce domaine : il s'agit, au sens de la directive postale européenne, d'un service universel ne relevant pas du secteur réservé.

La loi de 1990 dispose que « La Poste a pour objet (...) d'assurer, dans les relations intérieures et internationales, le service public du courrier sous toutes ses formes, ainsi que celui du transport et de la distribution de la presse bénéficiant du régime spécifique prévu par le code des postes et télécommunications ».

Elle renvoie au cahier des charges la garantie d'une « juste rémunération des prestations de service public ». Le cahier des charges prévoit à cet effet (art. 38) que « les sujétions particulières supportées par La Poste à raison du régime d'acheminement et de distribution de la presse (...) font l'objet d'une juste compensation financière ».

Ces rédactions suggéraient que La Poste doit équilibrer le coût du service par le produit des tarifs fixés par l'Etat et payés par les éditeurs, et pour le surplus par une compensation versée par l'Etat, lorsque les tarifs ne suffisent pas à équilibrer les charges

Cette définition est logique dans la mesure où le dispositif mis en place par l'Etat s'analyse comme un système d'aide publique à la presse.

Autant on pouvait concevoir, avant 1990, que le budget annexe des P et T, qui était un budget de l'Etat, soit le support de cette aide publique, autant la création d'un établissement public autonome devait logiquement se traduire par des obligations de service public assorties d'une « juste compensation financière ».

En fait, et dès l'origine, les tarifs d'affranchissement et l'aide de l'Etat n'ont pas suffi à couvrir les coûts, dans la mesure où ceux-ci pouvaient réellement être identifiés.

Dans la période récente, les « accords Galmot » de 1996 ont tenté de résoudre le problème en organisant une hausse par étapes de 50 % en moyenne pour les tarifs d'affranchissement. L'Etat, simultanément, a fixé pour la période son aide à 290 M€. La Poste devait pour sa part améliorer sa productivité.

Comme exposé dans la première partie du présent rapport, chacun des partenaires a respecté ses engagements. Mais les coûts de La Poste ont continué à augmenter, notamment avec la mise en œuvre de l'ARTT, et l'amélioration constatée entre 1996 et 1999 a été annulée dès 2001.

Les éditeurs de presse, qui ont accepté des hausses tarifaires substantielles, demeurent largement insatisfaits de la qualité de service de La Poste et contestent les méthodes utilisées pour chiffrer le coût du transport et de la distribution de la presse.

On se trouve donc dans une situation où l'obligation ancienne faite par les textes à La Poste de distribuer la presse est inchangée et où les coûts de La Poste tels qu'elle les calcule ne sont pas couverts par les tarifs et l'aide de l'Etat.

On peut donc agir sur tous ces paramètres : modifier les obligations de La Poste, par exemple en réduisant le nombre des bénéficiaires du dispositif, pour le réserver à la presse d'information et d'opinion, qui était à l'origine l'unique bénéficiaire du système préférentiel instauré par la loi du 4 thermidor an IV en vue d'« encourager la libre communication des pensées entre les citoyens de la République » ; réexaminer les conditions de calcul des coûts imputés par La Poste au transport et à la distribution de la presse ; réduire réellement les coûts de La Poste, dont il a été rappelé qu'ils étaient très élevés dans la chaîne de production du courrier et spécialement la distribution ; augmenter les tarifs d'affranchissement ; accroître l'aide de l'Etat.

La « juste compensation » n'est pas nécessairement une compensation intégrale des charges constatées. Tout système où la collectivité publique prend en charge la différence entre le coût réel d'une prestation et le prix que ses utilisateurs sont disposés à payer est déresponsabilisant pour le prestataire et pour les bénéficiaires. Le dispositif à mettre en œuvre devrait donc comporter pour La Poste une forte incitation à réduire ses coûts et à améliorer sa qualité de service, donc laisser à La Poste la charge des coûts d'inefficacité de ses structures et de ses outils de production. Les autres paramètres devraient être ajustés - notamment le nombre et les catégories de bénéficiaires – pour que les tarifs d'affranchissement et l'aide de l'Etat puissent être raisonnablement contenus.

Enfin, avec la disparition du monopole, qui permettait à La Poste de financer les obligations de service universel, il conviendra de concevoir un fonds de péréquation, qu'alimenteraient tous les opérateurs et en particulier les concurrents extérieurs venant opérer, souvent sélectivement sur les créneaux rentables, sur le territoire national. L'aide

de l'Etat pourrait, le cas échéant, être affectée à ce fonds de péréquation, ce qui permettrait d'attribuer l'aide à la presse de manière plus sélective que ne le fait une contribution globalisée aux coûts supportés par La Poste.

4 – La fonction sociale des services financiers

Les services financiers de La Poste jouent incontestablement un rôle social important.

Ce rôle n'est pas issu des textes. La loi du 2 juillet 1990 permet à La Poste d'intervenir, dans certaines limites, dans le domaine des services financiers mais ne lui impose pas de contrainte particulière : La Poste « a pour objet (...) d'offrir, dans le respect des règles de concurrence, des prestations relatives aux moyens de paiement et de transport de fonds, aux produits de placement et d'épargne, à la gestion des patrimoines, à des prêts d'épargne-logement et à tous produits d'assurance. La Poste gère le service des chèques postaux et, pour le compte de l'Etat, la Caisse nationale d'Epargne ». Le cahier des charges, auquel il revient aux termes de l'article 8 de préciser les obligations et conditions des missions de service public, est muet sur ce point.

D'autre part, ni ces textes, ni aucun contrat de plan ne mentionnent de contrainte de service universel applicable aux services financiers.

L'Etat lui-même a précisé nettement qu'il n'exprimait aucune demande en ce domaine : dans sa réponse à une insertion au rapport annuel de la Cour des comptes de 1993, le ministre du budget précisait que « le déficit que pourrait assumer La Poste du fait de cette activité ne pourrait provenir que de charges particulières qu'il n'appartient pas à l'Etat d'assumer » et que l'exploitant était libre de les « remettre en cause, le cas échéant, dans le cadre de sa politique commerciale ».

Le rôle social des services financiers de La Poste n'est donc issu que de son histoire et de ses pratiques.

Les prestations de La Poste sont ainsi marquées par la surviance de pratiques, courantes à l'origine, comme le relevé par opération, la gratuité de certaines opérations ou la gestion sans contrainte des livrets d'épargne, dispositions que La Poste, à la différence des autres établissements financiers, n'a pas ou n'a que très partiellement remises en cause, parce que la culture de service public y prévalait sur l'exigence de gestion compétitive.

En ce qui concerne les CCP, La Poste accepte de gérer les très petits comptes, à un prix très faible même s'ils font l'objet de très

nombreux mouvements. La France a en Europe la particularité, en matière de moyens de paiement, de privilégier le chèque par rapport aux espèces, et être privé de la disposition d'un compte et d'un chéquier y est un facteur d'exclusion, en particulier pour les allocataires de minima sociaux, qui sont toujours versés sur un compte.

En ce qui concerne le Livret A, il est accessible aux interdits bancaires et aux SDF et les opérations y sont effectuées sans frais et sans limite de nombre et de montant. Il devient de ce fait pour nombre de personnes défavorisées un compte principal, et même souvent un « porte monnaie » sur lequel s'effectuent de très nombreuses opérations de faible montant.

L'utilité sociale de ces dispositifs est certaine. Mais il n'est pas pour autant établi qu'ils doivent faire l'objet d'une compensation, ni que cette compensation doive être assurée par l'Etat.

D'une part, il n'est pas démontré que la totalité de ces pratiques, qui sont issues pour une part d'un certain laxisme de gestion, doive impérativement être conservée, même si chaque initiative de La Poste, aussi justifiée techniquement et économiquement qu'elle puisse être, se heurte à des oppositions de principe des associations intéressées, et des personnels de La Poste. Des améliorations ont néanmoins pu être progressivement et prudemment introduites (modernisation du livret A avec la carte Postépargne, offre groupée Adispo sur les CCP, qui comporte systématiquement un relevé mensuel).

D'autre part, les prestations qu'assure La Poste au bénéfice des populations défavorisées ont, en fait, dispensé le système bancaire de prendre sa part dans la résolution d'un certain nombre de difficultés de la société. Il serait plus logique, si une compensation était décidée, de la faire reposer sur un système de solidarité professionnelle fondé sur une péréquation appliquant le principe « play or pay », les opérateurs qui n'interviennent pas en faveur de la clientèle sociale finançant les coûts de ceux qui interviennent.

Enfin, la nécessité et l'opportunité d'une compensation n'apparaissent pas certaines. Le fait de gérer le Livret A, dont 60 % ont un avoir inférieur à 150 €, a certes dans les conditions actuelles pour La Poste un coût mais il contribue à attirer et fidéliser une clientèle qui n'est pas nécessairement source de pertes. Enfin, l'intérêt de La Poste n'est sans doute pas d'être reléguée dans une fonction de complément social subventionné du système bancaire, et son équilibre doit être davantage recherché d'une part dans une rationalisation des pratiques les plus coûteuses et une amélioration de sa productivité, et d'autre part dans

une délimitation du champ de ses activités financières assurant un équilibre raisonnable entre les missions sociales et les activités rentables.

B – L’avenir des services financiers

Au delà de la définition de leurs missions d’intérêt général qui vient d’être évoquée, l’évolution des services financiers n’a pas été dessinée clairement, compte tenu des résistances opposées par les établissements bancaires et les assureurs à un élargissement des missions de La Poste.

Celle-ci est en effet un établissement atypique qui obéit à des règles particulières. Elle n’est pas, en particulier, un établissement de crédit au sens de la loi du 24 janvier 1984. Elle est autorisée à pratiquer certaines activités de crédit, ou d’assurance, mais pas d’autres.

D’autre part, les services financiers restent intégrés statutairement et financièrement au sein du groupe postal, dans lequel ils sont fortement imbriqués à la fois techniquement, en particulier pour ce qui concerne le réseau, et financièrement, puisque leur activité et leurs résultats sont intégrés dans les comptes et les bilans du groupe. Les établissements de banque et d’assurance considèrent donc que La Poste n’opère pas dans des conditions claires de concurrence et s’opposent à l’élargissement de son champ d’action.

Cependant, il a été souligné précédemment que le relatif équilibre atteint par les services financiers risque, à périmètre constant d’activité, de disparaître rapidement face à des difficultés structurelles.

D’une part, malgré des coûts globalement plus élevés que la concurrence, La Poste maintient des tarifs plus bas. Ce positionnement commercial ne semble pas pouvoir évoluer de façon notable à court terme même si un certain rattrapage tarifaire a été effectué depuis plusieurs années. En effet, il est étroitement lié à l’image de l’opérateur public et constitue un choix stratégique.

D’autre part, la clientèle de La Poste se caractérise toujours par un faible taux d’"équipement", alors que les relais de croissance qui ont dynamisé la collecte pendant les années 90 (assurance-vie, épargne-logement) donnent des signes d’essoufflement. La démarche commerciale traditionnelle des banques qui consiste à vendre une série de produits plus ou moins liés au même client se heurte au caractère incomplet de la gamme offerte par La Poste.

Enfin, le non-renouvellement de la clientèle âgée apparaît comme un important élément de fragilité de l’opérateur public.

Dès lors, deux évolutions semblent envisageables. La première est le statu quo dans la définition et l'organisation des services financiers. Ce choix laisserait les facteurs de déséquilibre identifiés produire leurs effets et conduirait en pratique à un recentrage progressif des services financiers de La Poste sur des produits et des clientèles spécifiques et globalement non rentables. Cette option constituerait une rupture avec le développement concurrentiel des services financiers de La Poste depuis les années 90. Elle devrait s'appuyer sur une définition spécifique des services attendus de La Poste et, dans le cas - prévisible - où l'équilibre économique de ceux-ci ne pourrait être assuré, un financement extérieur devrait être défini, qu'il vienne de l'Etat ou d'une péréquation entre établissements financiers.

La deuxième possibilité, souhaitée par La Poste, est l'extension des compétences données aux services financiers par la loi, notamment l'entrée sur le marché de l'assurance des biens et du crédit à la consommation. Cette perspective est seule susceptible d'assurer dans la durée l'équilibre des services financiers de La Poste, mais soulève cependant des questions qui restent à ce jour sans réponse.

Dans le cas où les services financiers de La Poste seraient autorisés à développer de nouvelles activités, la question de l'organisation qu'il faudrait retenir n'est pas non plus tranchée. Deux grandes options semblent possibles.

La première est celle d'une généralisation des partenariats avec constitutions de filiales ad hoc. Une filiale serait donc ainsi constituée pour le crédit à la consommation, une autre pour l'assurance dommages. Dans ce modèle, aucune modification fondamentale de l'organisation actuelle ne serait nécessaire dans l'immédiat pour les services financiers. Le professionnalisme de la gestion serait assuré grâce à l'expérience du partenaire. Dans le cas de l'IARD (Incendie, accident et risque divers) par exemple, il prendrait à sa charge toute la gestion des sinistres, activité spécialisée et fortement consommatrice de moyens. De même, dans une telle option, la problématique des fonds propres s'avèrerait moins pressante dans la mesure où ils seraient en grande partie apportés par le partenaire.

La seconde option est celle de la constitution d'une entité juridique séparée pour les services financiers. C'est sans doute la solution la plus respectueuse des règles de la concurrence. C'est l'option en tout cas envisagée dès 1996 par le Conseil de la concurrence, saisi par la profession bancaire, qui a considéré dans son avis n° 96-A-10 que « *le contrôle du respect des règles de la concurrence demeurera difficile à exercer tant que ne sera pas intervenue une séparation des activités* ».

En fait, si la première option est la plus praticable à court terme, les deux voies sont moins alternatives que complémentaires, l'intérêt des services financiers de La Poste étant d'évoluer dans le cadre normal conçu pour ce type d'activité. Si le choix est fait d'autoriser les services financiers de La Poste à étendre leur champ d'action, il devrait à brève échéance s'accompagner de la soumission de son activité aux règles de droit commun en matière bancaire.

C – Le financement des retraites

Le règlement du dossier des pensions de retraite concédées ou à concéder aux personnels fonctionnaires de l'exploitant constitue l'un des enjeux majeurs des prochaines années pour l'établissement, compte tenu de son poids financier actuel (2,07 Md€ en 2001) malgré un plafonnement depuis 1998 qui fait supporter à l'Etat des charges fortement croissantes et, surtout, de son poids financier futur (le montant des engagements de retraites de La Poste atteint 57 Md€ à la fin de 2002). Le nombre des fonctionnaires retraités de La Poste a progressé de 24 % de 1993 à 2001 ; il augmentera encore de 36 % à l'échéance de 2010.

Les deux premiers contrats de plan n'évoquent pas le sujet. Le contrat d'objectifs et de progrès 1998-2001 a adopté une mesure lourde de conséquences pour le budget de l'Etat : "la stabilisation en francs constants des charges de retraite (...) au niveau des charges dues au titre de 1997".

On peut observer que ce dispositif qui ne repose que sur la base d'un contrat, au demeurant expiré depuis la fin de 2001, n'est pas conforme à la loi du 2 juillet 1990, dont l'article 30 précise :

"La liquidation et le service des pensions allouées, en application du code des pensions civiles et militaires de retraite, aux fonctionnaires de La Poste sont effectués par l'Etat. En contrepartie, l'exploitant public est astreint à verser au Trésor public : a) Le montant de la retenue effectuée sur le traitement de l'agent, dont le taux est fixé par l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite ; b) S'agissant de La Poste, une contribution complémentaire permettant la prise en charge intégrale des dépenses de pensions concédées et à concéder de leurs agents retraités. Les charges résultant de l'application aux agents de La Poste des dispositions de l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale incombent en leur totalité à l'exploitant public. »

Le dispositif prévu par le contrat de plan ne peut donc être simplement reconduit sans une modification de la loi.

Sur le fond, la clarification des relations avec l'Etat est nécessaire. Elle peut emprunter plusieurs voies :

a) Première solution : le retour à l'application stricte de la loi du 2 juillet 1990.

L'application des dispositions de la loi du 2 juillet 1990 faisant reposer sur l'établissement l'intégralité des charges relatives aux dépenses de pension (nées avant et après 1990) ferait passer le remboursement de La Poste de 2,07 Md€ en 2001 à 3 ,09 Md€ en 2010.

Le taux de cotisation implicite passerait, pour l'établissement, de 47,6 % à 72,4 %. Il serait dès lors sans commune mesure avec les charges de pension des autres entreprises et des opérateurs postaux européens concurrents.

Par ailleurs, le maintien pur et simple de la loi de 1990 poserait un problème supplémentaire si La Poste devait être concernée par l'application des normes comptables internationales (IAS) rendant obligatoire l'inscription au bilan des engagements de retraite, le bilan de La Poste n'étant pas en mesure de les supporter.

b) Deuxième solution : la prorogation du dispositif actuel issu du contrat de plan 1998-2001 :

Ce dispositif se traduirait par les chiffres suivants respectivement à la charge de La Poste et de l'Etat :

Répartition des charges de pensions entre La Poste et l'Etat

En M€

Année	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	2 010
Poste	2030	2058	2087	2116	2148	2180	2213	2246	2280	2314
Etat	155	236	291	352	423	503	576	646	715	781

Source : La Poste

On constate que si la charge pour La Poste n'évolue qu'en fonction de l'inflation, celle de l'Etat s'accroît fortement. L'écart par rapport à l'effet de l'application de la loi de 1990 est de 7 % en 2001 et de 25 % en 2010.

c) Troisième solution : le remplacement du dispositif actuel par une cotisation libératoire

La Poste a engagé une réflexion sur la possibilité de mettre en place un système de prélèvement libératoire identique à celui mis en place à France Télécom. La transposition de ce dispositif aboutirait à un taux de cotisation libératoire de 37,3 %. Il convient toutefois de noter que ce mode de calcul, adopté pour France Telecom, ne prend pas en compte les cotisations chômage, avec lesquelles la cotisation libératoire serait un peu supérieure à 45 %.

Dans l'hypothèse d'une cotisation libératoire de 37,3 %, le résultat prévisionnel serait une économie pour La Poste, en 2010, de 1 501 M€ par rapport à la situation qui consisterait à appliquer les dispositions de la loi de 1990, et un gain de 721 M€ comparé à l'application du dispositif stabilisé. Pour ce qui concerne l'exercice 2003, l'économie serait de 682 M€ dans le premier cas et de 390 M€ dans le second.

Si l'on raisonne de manière cumulée, le gain sur la période 2003/1010 s'établit à 8 709 M€ dans le premier cas et 4 421 M€ dans le second. Cette dépense qui ne serait plus supportée par La Poste serait évidemment à la charge du budget de l'Etat.

Enfin, l'application du prélèvement libératoire se traduirait, pour La Poste, par une charge qui serait divisée par près de 2, par rapport à l'application stricte du dispositif législatif de 1990.

Un tel dispositif serait au total particulièrement avantageux pour La Poste, dans la mesure où le coût des pensions, en forte augmentation, serait supporté par l'Etat, alors que La Poste verserait une cotisation libératoire assise sur une masse salariale diminuant rapidement du fait de la réduction des effectifs de personnels fonctionnaires.

En l'absence d'une soultre, que la situation financière de La Poste permet difficilement d'envisager, la charge supportée par l'Etat serait fortement accrue. En 8 ans (2003-2010), l'adoption d'un prélèvement libératoire sans soultre reviendrait à doubler l'avantage déjà consenti dans le cadre du contrat d'objectifs 1997-2001, soit un effort total de l'Etat de 4 288 M€ sur la période.

d) Quatrième solution : l'adossement financier aux régimes de retraite de droit commun

Le souci d'alléger les charges de retraites de La Poste sans les reporter sur le budget de l'Etat peut conduire à envisager un adossement

financier avec le régime des salariés du secteur privé (caisse nationale d'assurance vieillesse et caisses de retraites complémentaires AGIRC et ARRCO), comme cela a été étudié pour EDF, étant noté que, à la différence de cette dernière, La Poste n'a pas un régime de pensions spécifique, et que ses personnels fonctionnaires relèvent du régime de pensions des personnels civils de l'Etat.

Une telle solution implique le paiement d'une soultre aux organismes sociaux concernés, dont le montant peut être complexe à calculer et qui est susceptible d'être d'un montant élevé. Ces évaluations n'ont pas été effectuées par La Poste.

Ces différentes solutions ne sont pas nécessairement exclusives les unes des autres, et un dispositif combinant cotisation libératoire, adossement aux régimes de droit commun, et « régime chapeau » propre à La Poste pour les avantages que son régime comporte par rapport au régime général, devra sans doute être envisagé.

D – Autres mesures

La clarification et l'adaptation des relations avec l'Etat peut porter sur d'autres sujets.

La Poste demande ainsi à bénéficier, pour ses personnels de droit privé, des mesures d'allégement des charges sociales sur les bas salaires (« mesures Fillon »). Elle a été écartée de ce dispositif – comme la SNCF, la RATP – EDF ou GDF – en raison de son statut public. Mais elle est la seule parmi les entreprises du secteur public écartées du dispositif à avoir un effectif important d'agents de droit privé, et la possibilité de tenir compte de cette situation avait été envisagée au titre du contrat de plan. L'allégement de charges qui résulterait de l'octroi du bénéfice de ces mesures d'allégement est, selon La Poste, d'environ 200 M€.

La Poste présente aussi des demandes plus marginales comme celle tendant à la compensation des charges qu'elle supporte au titre de la desserte de Mayotte.

Enfin, il est à noter que des conséquences non négligeables – et positives pour La Poste – résulteraient de l'assujettissement à la TVA des activités postales qui y échappent encore au titre des services réservés. Cette extension dépend de la Communauté européenne, qui la prépare actuellement. Mais l'application de cette réforme interviendra pas avant plusieurs années et ses modalités resteraient à définir.

E – L'adaptation du cadre juridique

La loi du 2 juillet 1990 a maintenu l'ensemble des activités de l'établissement public dans un cadre unique.

Or, la soumission prochaine de la totalité des activités de La Poste à la concurrence et les critiques apportées à la confusion des rôles de l'Etat, à la fois propriétaire et régulateur, appellent des évolutions, et donc des choix de la part des pouvoirs publics.

1 – La question statutaire

La question des statuts est posée à la fois par l'évolution du contexte international et les mutations internes à La Poste.

a) Les concurrents européens de La Poste ont modifié leur statut et/ou séparé leurs différents métiers en entités distinctes.

La poste néerlandaise (TNT Post Group) est devenue une société anonyme dès 1989 cotée en bourse en 1996 et à majorité de capitaux privés. Elle est organisée en filières autonomes avec des comptabilités séparées et des relations commerciales entre les entités du groupe. La Deutsche Post est devenue société anonyme en 1994 ; elle a été introduite en bourse en 2000 pour 30% de son capital. Ses branches sont également bien distinguées.

Plus généralement, la totalité des postes de l'Europe des 15 a aujourd'hui un statut de société anonyme, à l'exception de La France et du Luxembourg.

Les services financiers postaux ont également connu une profonde évolution.

Devenus la Bundespost Bank en Allemagne, la Girobank au Royaume-Uni, ING-Postbank aux Pays-Bas, la Nordbanken en Suède, la Caja postal de Ahorros en Espagne, ils ne demeurent plus liés organiquement au service du courrier qu'en France et en Italie.

D'une façon générale, les postes européennes ont connu une double évolution : la séparation croissante des activités courrier et services financiers en deux métiers distincts, et la banalisation des services financiers, progressivement alignés sur le modèle des services bancaires classiques.

2 – La Poste elle-même a fait évoluer ses structures

Elle n'a pas remis en cause son statut ni l'unicité du groupe.

Elle n'en a pas moins évolué, à la fois pour mieux distinguer et pour spécialiser dans sa gestion ses différents métiers, et pour loger dans des filiales une part croissante de son activité, tout au moins pour ses activités colis et ses activités financières.

En termes de management, elle a mis en œuvre une logique consistant, toujours à l'exception notable de l'activité principale courrier, à placer un même responsable à la tête de la direction de métier de l'opérateur public et de la holding coiffant les filiales du même domaine.

Ces évolutions ont permis de remédier aux inconvénients les plus graves que le système comportait.

Cependant, les inconvénients de cette stratégie de contournement (structure matricielle complexe, impossibilité de restituer des résultats globaux par branche dans une forme homogène, complication et donc affaiblissement de la force pédagogique des orientations stratégiques et du pilotage, enfin difficulté croissante dans le montage de partenariats capitalistiques avec d'autres opérateurs) seront de plus en plus gênants.

Donner à La Poste la forme juridique d'une société anonyme, holding de tête d'un système de filiales par branche, et de sous filiales clairement organisées par métiers, présenterait donc des avantages significatifs.

L'Etat n'a pas pris sur ce point de position claire, dans la mesure où cette évolution, qui serait logique et qui ne remet pas en cause la détention à 100 % de l'opérateur postal par l'Etat, est susceptible de provoquer de fortes résistances psychologiques, à un moment où des efforts plus urgents de réforme de l'organisation et des activités de La Poste vont exiger une très forte mobilisation des esprits et des capacités d'adaptation de l'encadrement et des personnels. La question n'en demeure pas moins posée.

3 – La question de la confusion des fonctions de l'Etat propriétaire et de l'Etat régulateur

La loi de 1990 et le changement de statut de l'exploitant ont établi entre l'Etat et La Poste des relations normalisées, organisées sur une base contractuelle en vertu de laquelle les seuls flux financiers désormais possibles entre l'établissement et sa tutelle correspondent à des opérations clairement et limitativement identifiées et fondées juridiquement :

rémunération de services rendus, compensation de charges supportées par La Poste pour le compte ou à la demande de l'Etat, contribution aux charges de pension des agents fonctionnaires de l'exploitant...

Toutefois, cette clarification des relations ne suffit pas pour répondre aux exigences de la Commission européenne. En effet, la directive 97/67/CE prévoit que "*chaque Etat membre désigne une ou plusieurs autorités réglementaires nationales pour le secteur postal, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des opérateurs postaux*" (article 21).

La France avait retenu, jusqu'à une période très récente, une interprétation restrictive de ces dispositions : elle avait écarté l'hypothèse de la création d'une autorité administrative indépendante en considérant que l'obligation ne s'appliquait pas à la distinction entre l'Etat actionnaire et l'Etat régulateur mais seulement à la relation entre la tutelle et l'opérateur historique ; dans cette logique, elle s'était tenue à l'institution, par le décret n° 2001-1335 du 28 décembre 2001, d'un médiateur du service universel postal.

Par un avis motivé adressé au gouvernement français, à la fin du mois de juin 2002, la Commission européenne a fait savoir que la solution retenue lui apparaissait insuffisante, notamment au regard de "*l'indépendance de l'organe de réglementation*".

Les pouvoirs publics français envisagent donc de confier à l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) qui deviendrait Autorité de régulation des télécommunications et des postes (ARTP) des compétences sur le secteur postal. Celle-ci veillera notamment aux conditions d'exercice de la concurrence et délivrera les autorisations aux opérateurs intervenant dans le cadre du service universel. Elle sera dotée d'un pouvoir de sanction. Elle se verra aussi confier des compétences relativement larges en matière de qualité des prestations et de tarifs.

On peut noter, néanmoins, que la France sera l'un des derniers pays européens à se doter d'un organe de régulation indépendant.

CONCLUSION

Le cadre de l'action de La Poste doit être, pour l'avenir, défini par l'Etat de manière plus précise et plus durable, afin que l'opérateur public puisse exercer pleinement ses responsabilités, qui sont celles d'une entreprise affrontée à la concurrence.

La clarification nécessaire des relations entre l'Etat et La Poste concerne un vaste ensemble de domaines : la définition et le cas échéant le financement de missions d'intérêt général, le champ d'action de La Poste en matière de services financiers, le financement des retraites, l'allégement des charges sociales, le cadre juridique dans lequel opère La Poste. A cette occasion, un certain nombre de dispositions peuvent comporter, par rapport à la situation actuelle, une aide ou un allégement de charges.

La définition d'un nouvel équilibre dans les relations entre l'Etat et La Poste peut donc emprunter divers canaux, sans qu'il soit nécessaire de les utiliser tous. Il est par contre indispensable que l'équilibre global des mesures prises soit bien défini, c'est-à-dire que le soutien apporté à La Poste soit calculé de manière à l'inciter fortement à se réformer et se moderniser, en lui apportant un appui suffisant pour réussir dans cette ambition.

Conclusion générale

L'ouverture des marchés postaux à la concurrence a été une perspective depuis la fin des années 80. Elle est devenue une probabilité au milieu des années 90, puis une certitude avec les directives européennes de 1997 et 2002.

Dans un système d'échanges ouvert et de plus en plus internationalisé, il n'y aura de place dans l'Europe élargie que pour deux ou trois opérateurs majeurs, dont les autres postes deviendront les correspondants locaux.

A ce jour, deux grands organismes postaux se sont mis en mesure de jouer un tel rôle, au prix d'efforts considérables de modernisation et de productivité et de très importants investissements de croissance externe. Il s'agit de la poste allemande Deutsche Post World Net, qui a notamment racheté le groupe mondial DHL, et de la poste hollandaise TNT Post Group (TPG) qui a fait de même avec l'opérateur international TNT. La poste anglaise Royal Mail paraît en revanche aujourd'hui au moins provisoirement distancée.

Dans ce contexte, La Poste française a accompli depuis sa transformation en 1990 en établissement public, des efforts d'adaptation significatifs. Elle a en particulier réduit la charge de sa dette, modifié la structure de ses effectifs en recrutant des personnels de droit privé et pris des positions sur le marché européen, en particulier dans le domaine du colis.

Mais ces évolutions ont été beaucoup plus lentes que celles des deux grands concurrents qui la menacent et elle est aujourd'hui extrêmement fragile.

Son activité prédominante demeure le courrier qui va décroître en volume et, surtout, en termes de résultats, alors que DPWN et TPG ont fortement réduit la part du courrier dans leur activité, donc leur vulnérabilité aux évolutions qui affectent ce secteur.

Son activité colis et express se redresse après une période difficile, mais sans avoir encore retrouvé l'équilibre, dans un domaine toujours promis à une compétition féroce.

Ses services financiers sont depuis peu devenus légèrement rentables, mais la structure et les caractéristiques de sa clientèle menacent à terme dangereusement ses positions dans ce secteur.

Globalement, ces deux derniers métiers ne paraissent pas en mesure de compenser durablement les conséquences lourdes du déclin du courrier. Les résultats d'ensemble sont en baisse depuis 1999 et les hausses tarifaires du courrier, désormais limitées dans un contexte concurrentiel, ne peuvent suffire à inverser cette évolution.

En termes de performances, La Poste affiche un retard important par rapport aux deux entreprises leader en Europe.

Ses charges de personnel sont très élevées et si des efforts progressifs de maîtrise des effectifs ont été menés entre 1991 et 1998, la mise en œuvre de l'ARTT a non seulement interrompu cette évolution, mais conduit à une augmentation sensible des effectifs, sans équivalent en Europe. Cette situation est aggravée par le poids plus élevé que représentent les dispositifs qui s'appliquent à La Poste en matière de charges sociales et de retraite.

Son organisation, qui demeure marquée par ses origines administratives, demeure à la fois complexe, lourde et coûteuse.

Elle souffre, plus encore, d'un important retard de modernisation de ses outils de production, plus particulièrement dans le domaine du courrier, ce qui se traduit par des sureffectifs, des charges élevées et, surtout, une qualité de service globalement très médiocre.

Enfin, elle s'appuie sur un réseau territorial hypertrophié, de plus en plus décalé par rapport aux besoins des population et beaucoup plus coûteux que ceux de ses concurrents.

Aucun de ces quatre grands handicaps n'a été significativement réduit au cours de la décennie écoulée, alors que les deux grandes concurrentes de La Poste se sont dans le même temps très vigoureusement préparées – quitte à s'appuyer sur un prix du timbre élevé – en vue de l'ouverture désormais engagée des marchés. Le retard relatif de La Poste s'est donc accru.

Si elle ne parvient pas, au plus tard dans les cinq ans qui viennent, à modifier radicalement la situation, elle aura pratiquement perdu ses chances de rejoindre le groupe restreint des quelques opérateurs majeurs qui subsisteront demain en Europe.

L'Etat, propriétaire et tuteur de La Poste, peut – et doit – aider l'opérateur public, qui n'est pas en mesure de relever seul ce défi. Les relations entre l'Etat et La Poste, qui sont enchevêtrées et encore

marquées par le temps où celle-ci était une administration de l'Etat, doivent être clarifiées.

A cette occasion, des modifications du cadre dans lequel La Poste opère doivent être examinées.

La Poste n'est pas en mesure de supporter le coût des retraites de ses personnels fonctionnaires dans les conditions qu'avait fixées la loi du 2 juillet 1990 qui entraînent pour elle des charges beaucoup plus élevées que celles des opérateurs concurrents. Des modalités d'allégement équilibrées devront être trouvées.

Les services financiers de La Poste sont, dans les limites du cadre actuel de ses activités, menacés de sclérose. Sauf à laisser s'opérer un repli vers des activités, à dominante sociale, qui nécessiterait d'importantes aides extérieures, l'Etat devra autoriser un élargissement de la gamme des activités, qui implique la soumission de La Poste aux règles de droit commun de ces activités.

Le régime propre au transport de presse doit être revu. Ce système d'aide publique à la presse entraîne actuellement une charge lourde pour La Poste, qui doit être réduite par une action forte de l'opérateur public pour diminuer ses coûts, mais aussi par un réaménagement du dispositif actuel et de la répartition de son financement.

L'Etat devrait également sortir de l'ambiguïté quant à la mission d'intérêt général qui s'attache à la présence postale sur le territoire et accompagner la nécessaire refonte du réseau, en définissant des normes d'accessibilité et les règles de financement applicables au réseau résultant de leur mise en œuvre.

Il peut enfin envisager d'autres aménagements, comme l'octroi à La Poste du bénéfice des mesures d'allégement des charges sociales sur les bas salaires.

Par rapport à la période 1991-2002, il apparaît aujourd'hui nécessaire que l'Etat effectue des choix explicites sur ces différents sujets. Il n'est évidemment pas nécessaire qu'il utilise tous ces leviers simultanément. Il est par contre indispensable d'une part de bien calibrer globalement le soutien apporté à La Poste, d'autre part d'aboutir à des règles claires et surtout stables.

Dans la situation très difficile qu'elle va devoir affronter dans les prochaines années, La Poste doit d'abord compter sur ses propres efforts. Mais elle ne peut franchir ce cap critique sans un soutien raisonnable de l'Etat. C'est l'enjeu du contrat à venir, qui doit définir le niveau et les formes de ce soutien.

Dans tous les cas, les règles et les mécanismes qui seront mis en place doivent maintenir ou créer, pour La Poste, une incitation forte à réduire ses coûts et améliorer ses performances. Il ne doit pas s'agir pour elle de transférer à l'Etat, sous couvert notamment de missions d'intérêt général, ses coûts d'inefficacité : dans cet esprit, il serait logique que les montants pris en charge par l'Etat ou par d'autres systèmes de compensation se réfèrent à des coûts optimisés, et que La Poste conserve la charge de réaliser les progrès de productivité qui lui incombent.

En effet il est évident qu'au delà de ce que La Poste peut attendre de l'Etat, et au delà de ce qu'elle peut demander à ses clients par la voie d'augmentations tarifaires, il n'y a pour elle d'avenir que si elle se montre capable, dans des délais désormais strictement comptés, de faire sur elle-même les efforts indispensables pour atteindre les standards de performance technique et économique de ses grands concurrents, dont elle est aujourd'hui éloignée.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE*

Je tiens à saluer la qualité de ce rapport public particulier, riche autant des constats et des enjeux qu'il met en lumière que des voies d'amélioration qu'il suggère en réponse à un certain nombre de questions déterminantes pour La Poste.

Les travaux que la Cour a réalisés depuis ces trois dernières années et dont vous nous avez fait part au travers de différents relevés de constatations provisoires thématiques auront permis d'orienter certaines réflexions du contrat de plan entre l'État et La Poste, aujourd'hui en cours de finalisation.

La dégradation récente des résultats de l'exploitant postal, dont la Cour analyse fort justement l'origine, constitue une préoccupation majeure, que les prochaines étapes de l'ouverture à la concurrence du marché postal, dans un contexte de dégradation de l'activité courrier, ne sont pas de nature à atténuer.

Le redressement de La Poste reposera avant tout sur les efforts de productivité et de maîtrise des charges qu'elle saura mettre en œuvre à l'appui, notamment, de projets de restructuration ambitieux. La publication de votre rapport devrait ainsi aider à soutenir les efforts à réaliser à l'avenir et vient, de ce point de vue, conforter la démarche entreprise par l'État dans le cadre des orientations du prochain contrat de plan.

Les réflexions récentes sur la gouvernance des entreprises publiques soulignent la nécessité de la définition et du suivi d'indicateurs de performance industrielle et financière précis pour assurer un contrôle efficace des stratégies mises en œuvre. L'expérience tirée des contrats de plan passés oblige, à la lumière de cet impératif, à repenser en profondeur les critères et les modalités d'évaluation afin que nous puissions à l'avenir régulièrement juger des avancées réalisées par La Poste.

Je souscris enfin à la démarche de clarification des relations entre l'État et La Poste souhaitée par la Cour. Le contrat de plan à venir devrait ainsi apporter un certain nombre de réponses aux questions mises en avant par la Cour ou proposer des voies de règlement qui demanderont à être approfondies à brève échéance.

REPONSE DU PRESIDENT DE LA POSTE

Le rapport public particulier sur « les comptes et la gestion de La Poste (1991-2002) » a retenu toute mon attention. L'analyse qui est faite de la situation de l'entreprise recoupe tout à fait le diagnostic contenu dans le document « performances et convergences » que le Groupe a publié il y a quelques mois.

Quelques remarques ponctuelles sont reprises dans l'annexe jointe, mais je souhaite par la présente, vous présenter les actions que je vais, avec l'équipe dirigeante et tous les postiers, mener dans les prochains mois et les prochaines années pour relever les défis qui se présentent à notre Groupe et que la Cour a su parfaitement identifier.

La Poste a pris quatre engagements et ouvert quatre grands chantiers.

Le premier de ces engagements est d'améliorer la qualité, d'enrichir l'offre et de développer l'esprit de service au sein de l'entreprise. Prestataire du service universel dans un marché du courrier qui va continuer à s'ouvrir et entreprise pleinement en concurrence dans les domaines des services financiers, des colis et de l'express, La Poste doit adapter les caractéristiques de son offre aux besoins réels de ses clients en donnant la priorité aux critères de fiabilité, de sécurité, d'adaptabilité, d'accessibilité et de simplicité.

Elle va poursuivre et amplifier ses démarches d'engagement en terme de qualité et de responsabilité envers ses clients, tout en favorisant le partage d'un véritable esprit de service auprès de ses salariés.

Le second engagement est celui de la compétitivité. Dans ce domaine, La Poste souhaite être en position de revenir au niveau des opérateurs postaux les plus performants.

Cela ne pourra se faire que par :

Œl'amélioration de la productivité pour atteindre des niveaux de rentabilité qui permettent un autofinancement des investissements et du développement externe du Groupe, tout en assurant la pérennité des missions d'intérêt général,

ŒLe développement et l'innovation grâce à l'optimisation des relations commerciales, le développement de produits et services à valeur ajoutée et l'intégration des nouvelles technologies dans les produits et les process,

ŒL'accroissement de la responsabilisation des postiers et de leur autonomie de gestion,

ŒLa réponse à l'ouverture et à l'internationalisation des marchés par une stratégie de partenariats.

Il faut noter que, pour être tenu dans les délais rendus nécessaires par l'ouverture des marchés et dans toutes les composantes, cet engagement suppose un accompagnement fort de l'Etat ainsi qu'une compréhension des collectivités territoriales lors des nécessaires et urgentes réorganisations. Cela passe par un haut niveau de concertation. Cela passe aussi par une évolution de l'environnement économique (tarifs), financier (charges particulières) et de l'organisation des marchés (régulation) de La Poste, la mettant à égalité de chances avec les autres entreprises, partenaires ou concurrentes.

Le troisième engagement est de faire du réseau des bureaux de poste un réseau de proximité accessible à tous, adapté aux besoins des clients, grâce à une offre attractive, notamment dans le domaine de la gamme des services financiers.

Sur ce dernier point, je rejoins tout à fait les conclusions de la Cour.

La Poste souhaite que soient établis par la loi ou par décret des critères d'accessibilité du service universel postal et que la présence postale puisse être modulée en fonction des besoins des clients et des attentes des collectivités territoriales. Naturellement cela ne pourra être mené à son terme sans une intense concertation avec les élus.

Le quatrième engagement est d'accroître la modernité sociale et de renforcer la cohésion, dans le cadre d'un nouveau contrat social (voir plus bas).

Le croisement de l'analyse de la situation actuelle de l'entreprise et des engagements qu'elle souhaitait prendre a abouti à l'ouverture de quatre grands chantiers.

Le premier de ces chantiers consiste à mettre en place un plan d'actions ambitieux tourné vers la compétitivité au service des clients.

Les actions entreprises recoupent le plus souvent les suggestions de la Cour. C'est par exemple le cas pour ce qui est de la productivité et de la qualité. Ainsi, dans le domaine du courrier, la volonté affichée de faire de La Poste, à l'horizon de 2007, l'une des plus efficaces d'Europe passera par la reconfiguration de l'outil industriel (automatisation, dimensionnement du réseau des centres de tri, adaptabilité aux variations de trafic, etc.) et un repositionnement marketing afin de préparer les nouvelles étapes d'ouverture du marché.

Dans le domaine des services financiers, La Poste poursuivra, le cas échéant, les travaux rendus nécessaires par l'élargissement de sa gamme ainsi que son évolution vers la relation multicanal avec ses clients tout en maintenant ses efforts permanents de productivité.

Quant au réseau des bureaux de poste, il doit continuer à s'adapter. L'idée n'est pas, comme on le lit souvent, de fermer massivement des points

de contact mais de partir des besoins des clients et, en liaison avec les collectivités territoriales, de voir comment répondre dans les meilleures conditions à ces besoins. Cela passe par la mise au point d'un maillage intercommunal et/ou départemental accompagné d'une modulation des modes de présence postale pouvant faire appel aux partenariats publics ou privés. Cela passe aussi par une réflexion sur l'utilité sociale du réseau postal, tout particulièrement en zone rurale.

Ce travail sur la productivité et la qualité doit naturellement s'accompagner d'un renouvellement de l'offre du Groupe, fondée sur l'innovation. Comme le rapport le souligne, La Poste n'a pas donné suite à son projet de développement dans le domaine de la logistique. Après étude, La Poste préfère être en mesure de travailler avec l'ensemble des logisticiens. De plus, compte tenu des positions déjà prises sur le marché et les niveaux de marges obtenus, il n'est pas certain que les montants importants qui auraient été investis dans cette diversification aurait pu être rentabilisés de manière satisfaisante.

Le Groupe poursuivra son internationalisation, pour tenir compte de l'ouverture des marchés et de l'internationalisation de ses plus gros clients. Les entreprises, dans les domaines du courrier, du colis et de l'express ont, en effet, de plus en plus souvent recours à des appels d'offres européens. Le Groupe doit être en mesure d'y répondre.

La performance du groupe La Poste repose en grande partie sur la motivation des salariés et leur capacité d'initiative, sous la responsabilité première de ses managers opérationnels. Il faut donner à ces derniers les moyens de mettre en œuvre les décisions qu'ils prennent au plus près du terrain, tant au plan financier qu'au plan du dialogue social de proximité. C'est l'objet du chantier de responsabilisation du management en cours de déploiement, qui doit permettre aussi de rendre plus efficaces les structures de La Poste dont les coûts sont jugés excessifs par la Cour.

Au plus vite, La Poste entend ainsi réaliser une performance économique comparable à celle de ses principaux compétiteurs, notamment sur le ratio résultat d'exploitation/chiffre d'affaires. Ne pouvant plus se satisfaire d'une rentabilité économique limitée à un résultat juste à l'équilibre qui ne lui permet pas de dégager un autofinancement suffisant, elle met tout en œuvre pour atteindre un niveau de profitabilité analogue à celui de ceux qui vont devenir ses concurrents.

Le second chantier consiste à mettre en place un partenariat équilibré avec les collectivités territoriales. J'ai souhaité, dès mon arrivée, qu'un vaste effort d'explication de nos contraintes et d'écoute des besoins des élus soit entrepris. Partout en France, des centaines de réunions ont été organisées. Le sondage que nous avons réalisé au cours de cette opération nous montre clairement que les élus ont été vivement intéressés par la démarche et qu'ils

ont conscience de la nécessité, pour La Poste, de préparer l'ouverture de ses marchés.

Ils sont, par ailleurs, très ouverts à l'évolution de la présence postale, pourvu qu'elle soit concertée, lisible et pérenne. Parallèlement, La Poste a entrepris des expérimentations pour apporter avec rapidité des solutions à des situations locales ou à des besoins nouveaux. Ces expérimentations sont déjà riches d'enseignement (sur le point-poste commerçant, en particulier). Après évaluation, elles seront rapidement généralisées.

L'adhésion des salariés de La Poste à cette vision stratégique est nécessaire à la mobilisation de tous. C'est l'objet du troisième chantier qui a pour objet de renouveler le contrat social avec les salariés. Ce nouveau contrat reposera, notamment, sur les procédures d'embauche, la mobilité entre les métiers, la politique de promotion, le taux de remplacement des départs à la retraite, les conditions de travail ou les actions visant à réduire l'absentéisme.

Enfin, le quatrième chantier doit trouver sa conclusion très prochainement. Il s'agit du contrat de performances et de convergences avec l'Etat. Il revient, en effet, à l'Etat et à l'entreprise de faire ensemble les choix qu'imposent les transformations des marchés postaux afin de garantir l'avenir du Groupe et donc du service public.

La Poste fait sa part, exigeante, d'effort, comme décrit plus haut tandis qu'l'Etat l'accompagne en la plaçant à « armes égales » avec ses compétiteurs (retraites, mesures bas salaires, presse, aménagement du territoire). C'est l'esprit de ce contrat en cours de finalisation.

Chacun s'accorde à le dire. Les postiers sont à un tournant de leur histoire et doivent prendre leur avenir en mains. Beaucoup a été fait depuis 1991. La Cour le reconnaît. Toutefois, La Poste doit continuer à se transformer et se réformer plus vite et plus profondément. Elle le sait et y est prête.

Tout ne dépend pas d'elle pourtant. L'accompagnement de l'Etat est vital.

Ainsi, dans un marché concurrentiel régulé, avec des règles du jeu normalisées, le groupe La Poste, unitaire et multi-métiers, pourra et devra remplir les missions qui lui sont confiées et être durablement et significativement rentable pour financer sa modernisation et son développement, au bénéfice de la collectivité nationale, des ses clients et des postiers.

Annexe

Ouverture du marché postal

Dès l'introduction, le Rapport public particulier évoque l'ouverture totale du marché postal en 2009.

Cette décision n'est pas prise. La directive2002/39/CE stipule : « La Commission procède à une étude prospective [...]. Sur la base des conclusions de cette étude, la Commission présente, avant le 31 décembre 2006, un rapport au Parlement européen et au Conseil, assorti d'une proposition confirmant, le cas échéant, la date de 2009 pour l'achèvement du marché intérieur des services postaux ou définissant toute autre étape à la lumière des conclusions de l'étude. »

Compte tenu des effets de la libéralisation, de l'évolution du trafic postal et de l'entrée de nouveaux pays au sein de l'Union, il est prématuré d'affirmer que le marché sera totalement ouvert le 1^{er} janvier 2009.

Equilibre des métiers

Une lecture inattentive du Rapport pourrait porter à croire qu'il existe un système de subventions croisées permettant au courrier sous monopole de financer les activités en concurrence dans le domaine des colis et des services financiers.

La mise en place, à partir de 2001, d'une comptabilité réglementaire, validée par les pouvoirs publics après audit approfondi, établit qu'il n'en est rien.

Chaque métier couvre, par ses recettes, les coûts qui lui sont attribuables.

Tarifs du courrier

Si La Poste convient qu'un rééquilibrage des tarifs est indispensable – et il a d'ailleurs commencé à l'occasion de l'augmentation tarifaire du 1^{er} juin dernier pour laquelle les augmentations ont porté essentiellement sur les flux égrenés – il convient de noter que :

- d'une part, la pertinence des comparaisons « brutes » entre les tarifs d'opérateurs opérant sur des marchés différents n'est pas avérée : compte tenu des écarts de densité, de coûts salariaux, de structure du trafic, DPWN ou TPG ne sauraient intervenir en France avec leurs tarifs domestiques, tout en maintenant un niveau de profitabilité équivalent à celui obtenu sur leur territoire domestique. S'agissant d'opérateurs à tarifs bas, les difficultés financières rencontrées par

certains d'entre eux permettent de douter du bien-fondé de tarifs trop bien positionnés.

- d'autre part, s'agissant des flux de marketing direct dont le poids moyen est assez largement supérieur à 20 grammes, la comparaison avec les autres opérateurs, et notamment avec la poste allemande, est plutôt favorable à La Poste.

Comparaisons internationales en matière de qualité de service

Les comparaisons internationales avec les opérateurs britannique et allemand – sans parler des Pays-Bas qui ont une superficie à peine plus grande que l'Ile-de-France – ne paraissent pas totalement pertinentes. En effet, les différences pouvant exister à la fois en termes de méthodologie et de processus d'exploitation (heure limite de dépôt, heure limite de distribution du courrier) sont de nature à modifier sensiblement les résultats affichés.

A titre d'exemple, l'heure limite de dépôt en Grande-Bretagne pour du courrier devant être distribué à plus de 300 kilomètres de son lieu de dépôt est 12 heures.

Ceci signifie qu'une lettre déposé par un client à 14 heures, distribuée le surlendemain, sera considéré comme étant distribuée en J + 1.

En outre, les caractéristiques du territoire français impliquent de relativiser ce type de comparaisons :

- *du fait de sa superficie (551 500 km², pour 357 000 en Allemagne, 230 000 en Grande-Bretagne),*
- *du fait de la faible densité de sa population : 106 habitants au km², contre plus du double en Allemagne (234) ou en Grande-Bretagne (243),*
- *du fait du caractère rural de ce territoire : seulement 72 % de la population française vit en zone urbaine (pour 91 % de la population britannique et plus de 85 % de la population allemande).*

Le coût de 1 % de qualité de service additionnelle est par conséquent très supérieur en France à ce qu'il est dans ces pays. Pour autant, il est exact que le niveau actuel de qualité de service, notamment dans son aspect régularité de la performance sur toute la gamme de produit, doit être amélioré. Il s'agit là de l'un des objectifs majeurs assigné à la ré-ingénierie de la chaîne de production courrier.

COUR DES COMPTES

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

Rapport public particulier
Octobre 2003
Synthèse

Avertissement

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

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

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

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

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

Sommaire

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

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

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

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

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

- 1 - La Poste, malgré des efforts très importants d'adaptation, est aujourd'hui en position d'infériorité par rapport à ses principaux concurrents.*
- 2 - L'établissement est donc contraint de poursuivre sa modernisation et la réduction de ses coûts, sous peine de connaître un grave déclin.*
- 3 - L'Etat ne pourra plus très longtemps différer certains choix sur les missions et les moyens qu'il entend donner à La Poste.*

1

De sérieux handicaps

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

I. – Un environnement de plus en plus concurrentiel

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

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

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

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

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

II. – Des résultats globaux dégradés

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

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

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

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

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

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

→ Le courrier

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

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

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

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

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

→ Le colis

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

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

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

→ Les services financiers

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

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

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

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

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

IV. – Une qualité insuffisante

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

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

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

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

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

2

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

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

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

I. – Des outils de production à moderniser

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

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

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

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

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

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

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

Des efforts nécessaires de modernisation et de maîtrise des coûts

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Des efforts nécessaires de modernisation et de maîtrise des coûts

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

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

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

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

III. – Un réseau postal à adapter

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

Les statistiques disponibles sont éclairantes : 60 % des points de contact de La Poste sont situés dans des communes de moins de 2 000 habitants qui représentent 26 % de la population et 18 % du marché potentiel ; 17 % se trouvent dans des communes de plus de 10 000 habitants qui concentrent 49 % de la population et 54 % du marché potentiel. En outre, 3 585 points de contact, soit 20 % de l'ensemble, n'ont pas une

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

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

Des efforts nécessaires de modernisation et de maîtrise des coûts

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

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

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

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

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

3

Le rôle de l'Etat

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

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

I. – Des dossiers lourds à régler

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

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

→ La question des services financiers

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

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

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

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

→ Les pensions de retraite des fonctionnaires

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

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

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

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

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

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

→ **La question du statut juridique**

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

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

II. – Des missions d'intérêt général à définir

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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