
Comité de l'Inspection

Le réseau des bureaux de poste :
accessibilité au service postal et proximité

Rapport présenté par

Daniel SANSAS, Inspecteur général

avec la participation de

Jean-Gervais BIART, Inspecteur général,

Jean-Pierre BAZIN, Inspecteur général,

Jean-Claude LASSOUREILLE, Inspecteur général

Emmanuel SARTORIUS, Ingénieur général

RAPPORT N° I-A.3-2004 - AVRIL 2004

Comité de l'Inspection

Le réseau des bureaux de poste :
accessibilité au service postal et proximité

Rapport présenté par

Daniel SANSAS, Inspecteur général

avec la participation de

Jean-Gervais BIART, Inspecteur général,

Jean-Pierre BAZIN, Inspecteur général,

Jean-Claude LASSOUREILLE, Inspecteur général

Emmanuel SARTORIUS, Ingénieur général

RAPPORT N° I-A.3-2004
AVRIL 2004

Rapport n° I-A.3-2004
Avril 2004

Rapporteurs :
D. SANSAS, Inspecteur général
avec la participation de
J.G. BIART, J.P. BAZIN, J.C. LASSOUREILLE,
Inspecteurs généraux
E. SARTORIUS, Ingénieur général

Le réseau des bureaux de poste :
accessibilité au service postal et proximité

S Y N T H E S E

La contribution de La Poste à l'aménagement du territoire, par sa présence dans les zones rurales et périurbaines défavorisées, fait débat depuis des décennies, principalement en raison de la difficulté de faire la part entre la nécessaire présence de l'opérateur, liée notamment à ses obligations de service universel postal, et le symbole que représente le bureau de poste en tant que « dernier service public présent » dans bien des communes rurales.

L'opérateur, dans sa recherche de rationalisation de ses implantations sur le territoire, doit affronter le dilemme suivant : soit réduire sa présence, et se trouver confronté aux autorités locales ; soit au contraire maintenir des bureaux qui ne couvrent pas leurs coûts, alors même que les défis liés à l'ouverture du marché postal nécessitent la mobilisation de tous ses moyens et l'amélioration de sa compétitivité.

L'expérience a montré qu'en l'absence de critères nationaux, contrairement à la situation des principaux pays européens, ce face-à-face entre opérateur et collectivités territoriales n'a pas permis une restructuration du réseau des bureaux de poste à la mesure des défis et qu'il a laissé perdurer la confusion des rôles entre La Poste opérateur œuvrant dans un marché progressivement ouvert à la concurrence, et La Poste service public de proximité.

Ce dossier ancien a trouvé un regain d'actualité à l'occasion de la discussion suscitée par l'examen du projet de loi sur la régulation postale récemment adopté par le Sénat. De même, et dans le même temps, un projet de loi relatif au « développement rural » était adopté à l'Assemblée Nationale, dont de nombreuses dispositions concernent la présence des services publics sur le territoire.

C'est pourquoi le Conseil Général des Technologies de l'Information a entrepris à ce moment charnière une étude sur la question de l'accessibilité au service postal et de la proximité des bureaux de poste.

L'étude s'est appuyée en premier lieu sur des rapports récents, en particulier ceux des commissions parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2004 et celui de la Cour des comptes, sur les études préalables à la signature du contrat de plan entre l'Etat et La Poste, ainsi que sur les débats parlementaires récents à propos des deux projets de loi évoqués. L'étude a également exploité la presse régionale qui s'est fait l'écho ces derniers mois de nombreux cas d'évolution du réseau des bureaux de poste, particulièrement en milieu rural. Elle repose enfin sur des contacts directs avec des élus locaux et des responsables de terrain de La Poste qui ont permis aux rapporteurs de mieux appréhender la réalité des choses.

Ces divers éléments ont permis de dégager deux tendances de fond :

- un changement de climat dans la concertation locale qui permet enfin d'envisager une évolution plus sereine du réseau des bureaux de poste ;
- l'existence de réalisations concrètes qui laissent à penser qu'une dynamique positive est enclenchée.

Cette évolution est en premier lieu l'aboutissement de la prise de conscience par les différents acteurs, élus et responsables administratifs, des enjeux pour La Poste liés à l'ouverture programmée du marché postal, et de l'évolution des besoins de proximité en milieu rural qui résultent de nouveaux modes de vie. Les divers travaux et réflexions qui ont éclairés ce dossier tout au long de l'année 2003, ont mis en évidence le risque pour l'opérateur, mais aussi pour les collectivités territoriales, à laisser se stratifier la situation d'un réseau dans sa configuration de début du XXème siècle, dommageable pour la compétitivité de La Poste face à ses concurrents européens. Il en résulte que le réseau français est le plus dense en Europe avec 17 000 points de contacts environ, soit 3 530 habitants en moyenne pour chacun d'entre eux, contre 6 500 en Allemagne ou 7 600 aux Pays-Bas. Il est aussi le plus diffus puisque une moitié des points de contacts ne réalisent que 10 % du chiffre d'affaires du réseau des bureaux de poste. Cela signifie que les taux d'activité des établissements sont très hétérogènes, 20 % d'entre eux ne travaillant guère plus d'une heure par jour. C'est pourquoi, la mission s'est plus particulièrement intéressée au cas des bureaux sous utilisés, en général en milieu rural, tout en sachant que La Poste rencontre d'autres problèmes pour adapter son réseau, notamment en zone périurbaine à fort développement démographique.

En outre, cette prise de conscience est le fruit de la mise en pratique d'une concertation locale concrète entre l'opérateur et les élus qui se traduit par un début de réalisation sur le terrain d'un plan de réorganisation des forces de ventes de l'opérateur et du déploiement d'une politique de partenariat ; soit avec les communes (Agence Postale Communale - APC), soit avec des commerçants (points poste).

Ce plan repose sur le concept d'organisation du réseau des bureaux de poste au sein de bassins d'activités sociales et économiques correspondant aux échanges et aux transactions en pratique dans un territoire. Les utilisateurs du service postal devant trouver dans cette zone l'ensemble des prestations proposées par La Poste, notamment auprès du bureau principal « tête de zone », même si toutes ces prestations ne se retrouvent pas dans tous les autres points de contacts de l'opérateur implantés dans la zone.

Cette politique volontariste de La Poste a accéléré, de façon visible, le mouvement de modification de la structure du réseau des bureaux de poste (180 points poste ont été créés en 2003 et début 2004).

Ce mouvement laisse à penser que les conditions sont désormais réunies pour amorcer la transformation du réseau des bureaux de poste dans des conditions meilleures que par le passé. La situation actuelle est l'occasion de faire évoluer l'image de La Poste en tant qu'opérateur engagé dans la compétition européenne tant auprès des élus et du public que des postiers eux-mêmes.

Bien entendu, cela ne signifie pas que les élus locaux confrontés sur leur propre territoire à la perspective de réduction ou de modification de la présence postale, l'envisagent de gaieté de cœur, mais il semble désormais que l'hostilité de principe souvent constatée par le passé puisse pour le moins se muer en une approche plus positive, face à une évolution jugée indispensable et inéluctable.

Ces évolutions positives ne suffisent toutefois pas à masquer les difficultés et les blocages qui menacent cette dynamique.

Deux risques apparaissent du fait de la simultanéité possible de réformes structurelles mises en œuvre par l'opérateur dans un territoire donné, celui de la dégradation du climat social et celui de la cristallisation des oppositions locales.

En effet, les élus rencontrés par la mission ont fait part d'un certain nombre de critiques qui pourraient être de nature à rendre plus difficiles les évolutions souhaitées. Il s'agit à leurs yeux, parmi les plus importantes de : l'insuffisance de la rémunération des communes par La Poste pour le maintien de son enseigne, la garantie de la pérennité du partenariat avec l'opérateur, la limitation des prestations proposées aux clients en matière de services financiers, l'imprécision quant aux modalités de la continuité du service en cas d'empêchement de l'agent communal ou du commerçant, de la question des équipements.

Mais au-delà de ces considérations, ces élus ont exprimé une vision de la notion de proximité qui semble avoir évolué, se focalisant désormais sur le soutien aux personnes isolées et à mobilité réduite et sur la mise à disposition de l'accès aux réseaux numériques, gage de développement professionnel, personnel et éducatif.

Face à ces évolutions, les élus rencontrés ont clairement exprimé leur souci de travailler plus collectivement pour éviter leur isolement face à l'opérateur, approuvant toutes les démarches de type bassin d'activité ayant le soutien des instances départementales.

En outre, La Poste a entrepris de nombreuses modifications de son organisation – restructuration de sa force de vente dans le cadre du projet Alice 2, qui a pour but de concentrer ses compétences commerciales, notamment la fonction conseil, au sein des bureaux principaux tête de zone, avec pour autre conséquence de modifier le statut d'un nombre important de bureaux dont certains vont se retrouver sans chef d'établissement à demeure, voire être transformés en agences communales ou en point poste. Il faut ajouter les regroupements de services de distribution souvent hors des murs des bureaux habituels, qui constituent une autre évolution susceptible d'entraîner des mouvements de personnel et qui modifient radicalement l'image du bureau de poste traditionnel. Autant de réorganisations de nature à alerter aussi bien les élus locaux, mais aussi à provoquer des tensions sociales au sein de l'entreprise.

Il convient de souligner que la réussite de la modification de la structure du réseau de poste telle qu'elle est entreprise est non seulement souhaitable pour l'amélioration de la compétitivité de l'opérateur mais aussi, et peut-être avant tout par les aspects culturels qu'elle sous tend – nécessité d'un processus permanent d'adaptation du réseau – évolution du concept traditionnel du bureau de poste – contribution d'agences en franchise à la réalisation du service postal.

Ces réorganisations, pourraient si elles n'étaient pas conduites avec suffisamment de savoir-faire, heurter des personnels fortement attachés à l'idée d'un service public traditionnel et des élus confrontés au sentiment que leur circonscription est délaissée. En outre, à l'issue du processus c'est près du tiers du réseau qui sera franchisé (5 à 6 000 points de contacts sur 17 000), sous la forme d'agence communale ou de point poste. Cela signifie que les responsables locaux de La Poste peuvent ressentir en quelque sorte une perte de contrôle direct sur leurs bureaux. Leurs relations avec des gérants, liés par des contrats qui leur créent des obligations mais aussi des droits, et des élus en mesure de formuler des exigences de service (locaux, heures d'ouverture, ...), dès qu'ils apportent une contribution financière, nécessiteront certainement un temps d'apprentissage de part et d'autre.

C'est pourquoi il paraît important de préserver la démarche progressive actuelle dont la mission a pu apprécier le pragmatisme lors de ses visites sur le terrain. Fondée sur la concertation locale, il conviendrait de se garder de toute mesure législative ou réglementaire qui conduirait soit à figer le réseau dans un statu quo impossible, soit à remplacer le processus émergent de dialogue entre La Poste et les collectivités locales par des mécanismes administratifs trop lourds et trop contraignants.

La réforme est donc prise en tenaille entre la question politiquement sensible de la réforme de la présence de l'opérateur en milieu rural et la question socialement sensible de la réorganisation des grands bureaux en zone urbaine où se trouvent très certainement les principaux gisements de productivité (optimisation des processus, réorganisation de la distribution). Cela ne contribue pas à faciliter la tâche des dirigeants de La Poste qui se heurteront à des élus ruraux qui leur objecteront : « Pourquoi faire tous ces changements chez nous ? Commencez plutôt par mettre de l'ordre dans vos grands bureaux ! ».

D'où la nécessité pour la puissance publique de disposer d'un système de critères nationaux déclinés au niveau départemental et qui constituerait un seuil minimal garantissant pour le moins l'accès au service universel postal.

En outre, il serait nécessaire que les pouvoirs publics puissent surveiller, dans le cadre du suivi de l'exécution du contrat de convergence et de performance entre l'Etat et La Poste un certain nombre de facteurs clés pour le succès de la politique entreprise.

La Poste et l'Etat ont conduit conjointement un certain nombre d'études destinées à évaluer quel pourrait être le réseau offrant un accès « raisonnable » au service postal. Une telle démarche qui proposerait un seuil minimum d'accessibilité décidé par l'Etat, contrôlé par la future autorité de régulation, est non seulement utile pour borner les discussions locales, mais répondrait à un des amendements adoptés lors du vote du projet de loi sur la régulation postale par le Sénat.

Les hypothèses avancées à ce jour qui proposent une accessibilité évaluée en distance ne devraient pas poser de problème majeur à La Poste, si cette dernière comme

elle l'a annoncé conserve ses 17 000 points de contact, par contre dans une structure profondément modifiée, avec environ un tiers de bureaux de plein exercice dirigés par un chef d'établissement, un tiers de bureaux rattachés et un tiers d'établissements en franchise.

Enfin, il serait utile pour s'assurer du succès du projet de :

➤ *Ancrer dans la pratique les modes de raisonnement suivants :*

- la nécessité de conduire une démarche critique permanente quant à la nature et à l'importance de la présence postale ;
- la distinction entre une accessibilité qui résulte de l'obligation faite à l'opérateur de proposer un accès raisonnable au service universel postal, et une accessibilité de proximité sociale, contribuant à l'aménagement du territoire ;
- la transparence des modes de financement de l'une et l'autre mission ;
- la prise en compte des nouvelles formes de présence postale, les APC et les points poste, comme contribuant à la réalisation de l'accessibilité au service universel postal ;
- le souci de transparence et de respect des règles de droit commun et des contrats individuels qu'induisent ces nouvelles formes de présence.

➤ *Régler minutieusement les aspects juridiques :*

- les conditions exactes d'exercice du service universel postal par une commune au regard du code général des collectivités territoriales ;
- la fourniture par les agences communales de prestations de guichet bancaire au seul bénéfice de La Poste au regard du droit de la concurrence ;
- d'une manière générale, dans la perspective de l'ouverture du marché postal, la question de l'exclusivité ainsi donnée à l'opérateur postal par une commune.

➤ *Définir un système de critères d'accessibilité afin de :*

- Répondre à la demande des parlementaires exprimée par le biais d'un amendement lors du vote du projet de loi par le Sénat, sur la régulation postale.
- Borner par un seuil minimum, les négociations locales sur l'évolution du réseau entre La Poste et les élus locaux.

➤ *Perfectionner les modalités de mise en œuvre, à propos :*

- du niveau de la contribution financière de La Poste au fonctionnement des établissements sous franchise qui pourrait être plus incitatif sans obérer l'intérêt de l'opération pour l'opérateur ;
- de la continuité de l'offre postale locale en cas d'absence (congrés, maladie) du personnel municipal ou du commerçant, sous des formes à définir localement ;

- de conforter la confiance et le sentiment de confidentialité ;
- de l'équipement des points de contacts.

➤ *Eviter la cristallisation des mécontentements :*

- en définissant au sein de La Poste, une charte des négociations locales qui impliquerait tous les acteurs internes (courrier et distribution, réseau, forces de vente des services financiers) et veillerait en particulier au calendrier des diverses réorganisations ;
- par une anticipation des problèmes sociaux qui pourraient résulter de la remise en cause de situations personnelles ;
- en encadrant, autant que faire se peut, les évolutions locales dans des accords départementaux, enfin, ces considérations devraient conduire à l'enrichissement des missions des commissions de concertation locale entre La Poste et les élus.

➤ *Ne pas calcifier le processus naissant :*

- en évitant des mesures nationales, législatives ou réglementaires, qui favoriseraient le maintien du statu quo, ou qui instaureraient un système de critères trop strict ou trop complexe.

➤ *Disposer de moyens de suivi, en particulier :*

- le suivi du nombre des points de contacts département par département et l'évolution corrélative des critères d'accessibilité, tels qu'ils seront définis ;
- une évaluation du climat des relations de La Poste avec les collectivités territoriales, en particulier par l'analyse de la presse régionale et les rapports des préfets et sous-préfets ;
- un suivi des gains de productivité réalisés par le réseau (économies de charges et progression de l'activité).

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1 - Un changement de climat qui facilite la concertation locale.....	3
1.1- L'année 2003 a apporté une clarification des idées et des enjeux.....	3
➤ Un dossier stratégique ouvert depuis longtemps, mais jamais refermé.....	3
➤ Le poids des chiffres et l'évolution des idées.....	4
1.2 - Des moyens à disposition pour une concertation locale active.....	7
➤ Un discours stratégique affirmé.....	7
➤ Une philosophie d'action locale fondée sur la concertation.....	7
➤ Une démarche dans un cadre de concertation rodé.....	8
➤ Des moyens d'analyse nouveaux.....	8
➤ Des formules de partenariat avec les collectivités locales qui rencontrent un écho plutôt favorable.....	11
2 - Des réalisations qui laissent à penser qu'une dynamique est enclenchée.....	12
2.1 - Vu de La Poste : la transformation du réseau des bureaux de poste est en marche.....	14
➤ Un schéma national préconisant une évolution profonde de la structure du réseau des bureaux de poste.....	14
➤ Cas des deux délégations postales visitées.....	16
2.2 - Vu des partenaires : accueil plutôt favorable mais la prudence reste de mise.....	22
➤ Quelques exemples en milieu rural.....	22
➤ Elus de Loire Atlantique.....	25
3 - Une dynamique qui n'exclut pas les risques de blocage.....	27
3.1 - Les risques.....	27
➤ Le risque de dispersion.....	27
➤ Le risque d'encadrement trop contraignant.....	29
3.2 - Les enjeux.....	30
➤ La productivité.....	30
➤ Le changement culturel.....	32
3.3 - La question des critères d'accessibilité et de la proximité.....	33
CONCLUSION.....	37

Le réseau des bureaux de poste : accessibilité au service postal et proximité

INTRODUCTION

La contribution de La Poste à l'aménagement du territoire, par sa présence dans les zones rurales et périurbaines défavorisées, fait débat depuis des décennies. Ce débat est très sensible en raison de la difficulté de faire la part entre la nécessaire présence de l'opérateur, liée notamment à ses obligations de service universel en matière de correspondance et de colis, et le symbole que représente le bureau de poste en tant que « dernier service public présent » dans bien des communes rurales.

La « sensibilité » des élus locaux sur cette question peut s'analyser comme la résultante de trois composantes : (étude « Sciences humaines » supplément janvier 2004) :

- économiques (dépenses faites dans le territoire par l'opérateur et ses agents, impôts, attraction pour l'implantation d'autres activités, ... sans oublier que La Poste paraît en bonne position pour « faciliter l'accès à Internet » qui pourrait être une source de développement) ;
- socio-économiques (densité de la vie locale, lien avec le reste du pays que représente la présence d'emplois publics, aide aux démarches administratives réalisée par nombre de postiers ruraux, proximité d'un service bancaire, utilisation du livret A comme compte courant...) ;
- politiques (image du territoire, amour propre de ses élus, ...).

L'opérateur se retrouve ainsi confronté au dilemme suivant : soit réduire sa présence, voire supprimer certains de ses bureaux très faiblement utilisés, parfois moins d'une heure par jour, et se trouver confronté aux autorités locales qui refusent une perte supplémentaire de substance pour leur territoire ; soit au contraire maintenir des bureaux qui ne couvrent pas leurs coûts, alors même que les défis liés à l'ouverture du marché nécessitent la mobilisation de tous ses moyens et l'amélioration de sa compétitivité.

L'expérience a montré qu'en l'absence de critères nationaux, contrairement à la situation des principaux pays européens, ce face-à-face entre opérateur et collectivités territoriales n'a pas permis une restructuration du réseau des bureaux de poste à la mesure des défis et qu'il a laissé perdurer la confusion des rôles entre La Poste opérateur œuvrant dans un marché progressivement ouvert à la concurrence, et La Poste service public de proximité.

Ce dossier ancien a trouvé un regain d'actualité à l'occasion de la discussion suscitée par l'examen du projet de loi sur la régulation postale récemment présenté au Sénat. Il est symptomatique de constater que la question du réseau des bureaux de poste et des règles d'accessibilité, ait pu faire l'objet d'un des principaux amendements adoptés le

28/01/04 (article 1, paragraphe 3 bis nouveau) dans le cadre de ce projet de loi relatif à un sujet de régulation, et devrait alimenter de futurs textes d'application.

De même, et dans le même temps, un projet de loi relatif au « développement rural » était adopté à l'Assemblée Nationale, dont de nombreuses dispositions concernent l'opérateur postal.

C'est pourquoi, le Conseil général des technologies de l'information a entrepris à ce moment une étude sur la question de l'accessibilité au service postal et de la proximité des bureaux de poste.

S'inscrivant dans la logique du contrat de plan récemment signé entre l'Etat et l'opérateur, cette étude vise à analyser de façon concrète les conditions d'évolution du réseau, notamment sous l'angle de la concertation locale qui en constitue le moteur. C'est ainsi qu'elle ne traite pas tous les aspects liés à l'accessibilité au service postal, notamment les conditions d'accès aux boîtes aux lettres sur la voie publique ou la question, à bien des égards cruciale pour la qualité du service universel du courrier, des heures limites de dépôt.

L'étude s'est appuyée en premier lieu sur des rapports récents, en particulier ceux des commissions parlementaires sur le projet de loi de finances pour 2004 et celui de la Cour des comptes, sur les études préalables à la signature du contrat de plan entre l'Etat et La Poste, ainsi que sur les débats parlementaires récents tant au Sénat à propos du projet de loi sur la régulation postale qu'à l'Assemblée Nationale sur le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. L'étude a également exploité la presse régionale qui s'est fait l'écho ces derniers mois de nombreux cas d'évolution du réseau des bureaux de poste, particulièrement en milieu rural. Elle repose enfin sur des contacts directs avec des élus locaux et des responsables de terrain de La Poste qui ont permis aux rapporteurs de mieux appréhender la réalité des choses.

Ces divers éléments ont permis de dégager deux tendances de fond :

- un changement de climat dans la concertation locale qui permet enfin d'envisager une évolution plus sereine du réseau des bureaux de poste ;
- l'existence de réalisations concrètes qui laissent à penser qu'une dynamique positive est enclenchée.

Ils ne suffisent toutefois pas à masquer les difficultés et les risques de blocage qui menacent cette dynamique.

L'étude se termine par des recommandations destinées à faciliter l'émergence de critères nationaux et à en apprécier la pertinence au regard du contexte concurrentiel qui se met en place.

1 - UN CHANGEMENT DE CLIMAT QUI FACILITE LA CONCERTATION LOCALE

1.1- L'année 2003 a apporté une clarification des idées et des enjeux

L'année 2003 marque une inflexion nette dans l'évolution des esprits quant à l'évolution du réseau des bureaux de poste alors que jusqu'à présent ils s'affrontaient entre tenants d'une logique de rentabilité et de compétitivité rendue nécessaire par l'évolution du marché postal européen, d'un côté, et défenseurs des missions de service public, dont la charge pèse sur les comptes de l'opérateur, de l'autre.

➤ Un dossier stratégique ouvert depuis longtemps, mais jamais refermé

Cette évolution tient avant tout à une prise de conscience de l'ensemble des acteurs (opérateur, élus locaux et pouvoirs publics) que la mise en œuvre du marché unique postal européen est irréversible, avec comme corollaire la disparition programmée du monopole. Dans ce contexte, les contraintes de l'opérateur deviennent mieux comprises et mieux admises.

L'année 2003 a été riche en études et en rapports sur La Poste, qui tous ont mis en exergue la nécessaire évolution du réseau des bureaux de poste, à la fois point de contact de l'entreprise avec sa clientèle, point d'accès au service universel du courrier et des colis et outil de cohésion sociale en zone rurale ou défavorisée. On peut citer notamment :

- le rapport du sénateur Gérard Larcher (Sénat 2003) ;
- le rapport de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion de La Poste (octobre 2003) ;
- les travaux préparatoires du contrat de plan de La Poste ;
- certains travaux universitaires, tels que "La Poste : territoires, marché et compromis sociaux" (La Découverte 2002) ;
- des études de La Poste elle-même, telles que "Impacts de La Poste sur la dynamique des territoires" (mission de la recherche de La Poste 2001) ou "La Poste en milieu rural" (mission de la recherche de la Poste 2002).

Le réseau des bureaux de poste est d'une remarquable stabilité puisque, pour l'essentiel, sa physionomie actuelle était acquise dès 1914. A l'évidence, ce réseau de 17 000 bureaux construit pour une France rurale à 80 % n'a pas suivi l'évolution de la population, devenue majoritairement urbaine et "rurbaine", le développement des moyens de transport, voire l'apparition des nouvelles technologies de l'information.

Dans son effort d'adaptation à l'ouverture du marché européen et d'amélioration de sa compétitivité, l'opérateur a pourtant eu pour préoccupation permanente de faire évoluer le réseau de ses bureaux de poste. Ce dossier est en chantier depuis plusieurs années, au même titre que la restructuration de l'activité courrier, le développement de la présence de La Poste à l'international ou l'élargissement de la gamme des services financiers pour répondre au vieillissement de la clientèle financière de La Poste. L'opérateur a donc toujours vu la restructuration de sa présence dans le sens de la mise en place d'un réseau performant orienté vers le client et support indispensable au développement de ses métiers.

A l'expérience, l'opérateur n'a pas toujours eu les mains libres, loin de là, quant à la restructuration de son réseau. A plusieurs reprises, ses volontés de réforme n'ont pu aboutir, quand elles n'ont pas débouché sur un gel pur et simple de la situation sous forme de "moratoires", dont celui de 1992-1993 sur les fermetures de services publics, qui ont longtemps bloqué toute évolution. Il est vrai que La Poste œuvre dans le cadre de textes qui prévoient qu'elle contribue à l'aménagement du territoire, sans préciser la nature de sa contribution.

La levée du moratoire de 1992-1993 dans le cadre du contrat de plan 1998-2002 de La Poste et la mise en place concomitante d'instances de concertation locale (commissions départementales de présence postale territoriale ou CDPPT) n'ont permis que des adaptations insuffisantes. Entre 1997 et 2001, 1 709 points de contact seulement ont été transformés : 641 bureaux, 105 guichets de proximité et 963 agences postales.

Dans le même temps La Poste a cherché à utiliser de façon croissante d'autres réseaux existants (grandes surfaces, bureaux de tabac) pour accroître la diffusion de ses produits à valeur ajoutée (prêts à poster notamment), sans toutefois réussir à modifier substantiellement la physionomie du sien.

En outre, dans le cadre de la convention signée avec l'Etat le 8 décembre 1998, La Poste développe une politique de présence dans les quartiers relevant de la politique de la ville (35 opérations de création, re-localisation ou rénovation de points de contact ont été financées par La Poste seule et 29 ont fait l'objet d'un cofinancement). La nouvelle convention signée avec l'Etat le 11 mars 2002 prévoit la création ou la réhabilitation de 100 bureaux de poste pour 60 M€ et le financement de partenariats avec d'autres acteurs de la politique de la ville pour 10 M€.

Enfin, un programme d'amélioration du réseau dans les centres urbains a conduit à réaliser 173 créations, 133 relocalisations et 382 rénovations de bureaux de poste.

➤ Le poids des chiffres et l'évolution des idées

Les rapports du sénateur Larcher et de la Cour des comptes notamment montrent que le poids du réseau des bureaux de poste constitue pour La Poste un handicap de compétitivité persistant à l'horizon 2009, pour les raisons suivantes (voir annexe 1). La Poste dispose d'un nombre important de points de contact, 17 038, dont 14 000 bureaux en propre et 3 000 agences. Ce chiffre peut se comparer aux 5 700 agences du Crédit Agricole ou aux 23 000 pharmacies que comprend notre pays. Il apparaît également comme dense si on le compare à celui des opérateurs d'autres pays européens, notamment ceux qui se sont engagés dans l'ouverture de leur marché national à la concurrence et l'ont réduit en conséquence :

Pays	Nombre d'habitants par point de contact
Moyenne européenne	4 231
France	3 529
Allemagne	6 487
Pays-Bas	7 662
Royaume-Uni	3 468

Plus précisément :

- L'Allemagne va atteindre une organisation constituée de 5 000 bureaux en gestion directe sur un total de 12 000 points de contact ;
- Le Royaume-Uni, avec une densité de points de contact comparable à celle de la France, a un réseau constitué pour l'essentiel de gérances privées implantées dans des commerces ;
- Enfin aux Pays-Bas, 1/3 seulement des points de contacts appartient en propre à l'opérateur KPN, les 2/3 restants étant constitués d'agences (petits commerces, grandes surfaces, ...).

La structure physique du réseau de La Poste joue évidemment de façon négative sur la structure de ses coûts, essentiellement constituée de coûts fixes, alors que dans une formule de gérance la plupart des coûts sont généralement proportionnels au temps passé et aux moyens mis en œuvre.

♦ *Une activité concentrée sur un nombre limité de bureaux ...*

L'activité des points de contact de La Poste est extrêmement dispersée. 12 % d'entre eux réalisent plus de 50 % de son chiffre d'affaires. Environ la moitié des points de contact réalise 90 % du chiffre d'affaires. A contrario, l'autre moitié n'en réalise que 10 %.

Dit d'une autre façon, les communes de plus de 100 000 habitants, regroupant 15 % de la population française, se partagent 850 points de contacts, alors que l'ensemble des communes de moins de 1 000 habitants représentant à peu près la même proportion de population, s'en répartissent 6 700 (supplément à « Sciences humaines » de janvier 2004). Autrement dit, La Poste est sous-implantée dans les zones où se trouvent ses clients potentiellement les plus intéressants.

♦ *D'où il résulte des taux d'activité réelle des points de contact très hétérogènes et pour les plus faibles d'entre eux générateurs de surcoûts.*

Les statistiques d'activité de La Poste pour l'année 2000 montrent que près de 10 % des bureaux de poste et guichets annexes et 69 % des agences postales, c'est-à-dire 20 % des points de contact, n'atteignent pas une heure d'activité par jour.

La conséquence de cet état de chose est tangible : alors que certains bureaux situés en zone rurale ne traitent qu'un nombre réduit d'opérations, les files d'attente aux guichets en zone urbaine s'allongent, malgré le développement des automates et de la banque en direct.

De surcroît, dans un numéro de la revue « Sciences sociales » sur ce thème, des chercheurs estiment que 10 à 15 % de l'activité des établissements postaux situés en zone rurale est non strictement postale, mais clairement constituée de services de « cohésion sociale », ce qui constitue, de leur point de vue, une charge masquée extrêmement importante pour l'opérateur.

L'évolution des idées

Ces travaux, à la fois par leur diversité d'approche, et leur convergence de vision sur le coût du réseau et son surdimensionnement mais aussi sur sa contribution bien réelle à la cohésion sociale en milieu rural et défavorisé, ont conduit à une certaine clarification des idées en la matière.

En outre, bien que cet aspect soit étranger au secteur postal, 2003 aura été une année riche en débats touchant au secteur des télécommunications et de l'Internet, avec l'irruption des collectivités territoriales dans les processus de financement et de création de réseaux d'intérêt local, notamment en cas de carence des opérateurs traditionnels. Cette évolution traduit une volonté d'émancipation des territoires qu'on retrouve dans la problématique postale.

C'est ainsi que trois évolutions majeures révèlent le changement de climat qui s'est opéré depuis peu dans l'analyse du dossier :

- tout d'abord le constat, découlant de la prise de conscience de la nécessité d'une évolution à l'horizon 2009, que le réseau des bureaux de poste est resté trop longtemps statique et que les évolutions entreprises ces dernières années n'étaient pas à la mesure des enjeux de la fin programmée du monopole postal et de la présence croissante d'une concurrence sur le territoire français ; ce constat a provoqué une prise de conscience, non seulement au sein des structures administratives mais aussi chez nombre d'élus ;
- ensuite la nature composite de ce réseau, commercial dans sa finalité première mais aussi d'accès au service universel et, en sus, d'intérêt général en contribuant à l'aménagement du territoire, est désormais mieux perçue; chaque dimension répond à des nécessités et des obligations spécifiques, chacune devant trouver son mode d'organisation et de financement propre ;
- enfin, la distinction de mieux en mieux perçue entre La Poste, opérateur évoluant sur un marché concurrentiel, et La Poste dont le rôle en matière de service de proximité est reconnu et apprécié de tous.

Bien entendu, cela ne signifie pas que les élus locaux confrontés sur leur propre territoire à la perspective de réduction ou de modification de la présence postale, l'envisagent de gaité de cœur, mais les conditions semblent désormais réunies pour que l'hostilité de principe souvent constatée par le passé puisse pour le moins se muer en une approche plus positive, face à une évolution indispensable et inéluctable.

1.2 - Des moyens à disposition pour une concertation locale active

Ce sont à l'évidence les élus locaux, élus et les directeurs de terrain de La Poste qui tiennent dans leurs mains les clés de la restructuration du réseau des bureaux de poste. La qualité du dialogue entre eux est donc essentielle. C'est pourquoi les rapporteurs se sont attachés en premier lieu à évaluer les outils et les marges de manœuvre dont disposaient les directeurs de La Poste pour mener à bien cette tâche.

➤ Un discours stratégique affirmé

Le discours stratégique de la direction générale de La Poste semble largement connu des échelons locaux et repris par eux, comme le montre l'analyse de la presse locale. Qui plus est, quand leurs propos sont repris par la presse régionale, c'est en général sans commentaire hostile, comme le montre l'analyse de près de 300 articles publiés dans les revues de presse spécialisées depuis septembre 2003. Ces propos n'éluèrent pourtant en général pas la question de la concurrence européenne qui se profile et celle de l'impératif de compétitivité qui en résulte. Cette clarté de langage, répercutée de manière au moins neutre quand ce n'est pas positive dans les médias locaux, est l'indice d'une évolution des esprits, mais aussi d'une plus grande aisance des responsables locaux de La Poste à utiliser un langage d'entreprise.

➤ Une philosophie d'action locale fondée sur la concertation

La Poste n'a pas érigé la fermeture de ses établissements sous-utilisés en dogme. Elle aborde au contraire la question du sur-maillage de son réseau en termes d'adaptation de ses formes de présence au sein de bassins de vie et d'attractivité économique. L'affirmation du maintien du nombre global de « points de contact » est de nature à rassurer les élus locaux.

De plus l'idée que l'adaptation du réseau est un processus permanent conforte les échelons locaux de La Poste qui disposent ainsi d'une plus grande souplesse d'action, particulièrement dans la gestion des calendriers, ce qui est de nature à faciliter l'écoute des élus locaux et la prise en considération, dans la mesure du possible, des particularités locales.

Cette communication n'est toutefois pas exempte de risques dans la mesure où elle peut conduire à présenter les nouvelles formes de présence de La Poste comme le maintien des bureaux de poste. Or pour les élus, un point poste n'est pas La Poste, ce n'est pas « le service public » ! Pour autant les esprits commencent à évoluer, comme en témoigne le fait que plus de 70 % des articles de presse mentionnés plus haut relataient la transformation

d'une agence postale en point poste ou en agence communale, de manière généralement positive.

➤ Une démarche dans un cadre de concertation rodé

Instaurées par le contrat de plan 1998-2002 pour faire vivre la concertation locale, les commissions départementales de présence postale territoriale (CDPPT) se sont très progressivement mises en place. Elles réunissent les représentants :

- du conseil régional (2)
- du conseil général (2)
- des communes (3)
- de La Poste (3)
- de l'Etat (1)

Ce dispositif est complété par la mise en œuvre en tant que de besoin de conseils postaux locaux qui démultiplient la capacité de concertation du directeur de La Poste.

La mise en place de ces instances a été progressive mais régulière. Les résultats initiaux ont donc été modestes. En revanche cette progressivité a permis une maturation du dialogue entre l'opérateur et les élus locaux. Le fonctionnement des CDPPT est désormais bien établi. Leur existence est désormais un élément clé de la concertation locale en matière postale, qui permet aux directeurs de La Poste d'approfondir leur connaissance du terrain.

Les contacts que les rapporteurs ont eu avec ces derniers montrent en effet que la négociation relative à la création d'un point poste reste difficile et n'est jamais gagnée d'avance. Les conditions locales sont déterminantes. Elles peuvent tenir aussi bien aux réticences du maire, que celles-ci soient dues à une position de principe ou au risque de sa non réélection, qu'à la présence d'un commerçant intéressé, bon gestionnaire et jouissant de la confiance du maire, et celle des habitants.

En revanche, autant la décision semble difficile à prendre, autant c'est majoritairement un sentiment de satisfaction qui semble prévaloir une fois le point poste en place.

➤ Des moyens d'analyse nouveaux

Les travaux réalisés dans le cadre de la présentation des comptes de La Poste selon le nouveau schéma réglementaire français et européen ont mis en évidence la non-optimisation de son réseau, ainsi que l'émergence de seuils économiques significatifs. Sur ces bases on peut distinguer (voir l'extrait du rapport de la Cour des comptes en annexe 2) :

- un réseau seuil, qui est celui nécessaire et suffisant pour conserver l'intégralité de l'activité et du chiffre d'affaires ;

- un réseau accessible (ou de service universel postal), dimensionné pour que 80 % des ménages soient à moins de 2 kilomètres d'un bureau de poste dans les communes de plus de 10 000 habitants et à moins de 10 kilomètres dans les communes de 10 000 habitants ou moins.

	Réseau actuel	Réseau seuil	Réseau accessible
Nombre de bureaux	13 366	5 834	6 013
CA réalisé (M€)	5 939	5 939	5 939
Coût du réseau (M€)	1 965	1 489	1 514

Sur ces bases, le coût du réseau seuil est inférieur de 476 M€ par rapport à celui du réseau actuel et celui du réseau accessible de 451 M€. A l'occasion des travaux de préparation de son contrat de plan, La Poste a présenté les éléments complémentaires suivants :

Coût total du réseau actuel : 2 302 M€
 Coût d'un réseau strictement commercial* : 1 542 M€
 Coût supplémentaire lié aux contraintes d'accessibilité* du service universel : 228 M€
 Coût additionnel pour l'essentiel lié à sa contribution à l'aménagement du territoire* : 532 M€, dont il convient de soustraire l'abattement fiscal en vigueur à cette date de 295 M€, soit un solde net négatif de 237 M€.

**définitions : voir paragraphe 2-« des moyens d'analyse nouveaux »*

Pour autant, la configuration finale du réseau dépendra de la définition de l'accessibilité au service postal sur l'ensemble du territoire que retiendra le législateur, en particulier s'il lui confie également intègre un rôle de réseau de proximité contribuant à l'aménagement du territoire. Une telle approche conduirait de facto un calibrage à un réseau plus large que le réseau « accessible », par l'ajout de points de contact supplémentaires, généralement en milieu rural. En toute hypothèse, la distance d'un utilisateur à un point de contact se trouvera donc inférieure à celles indiquées ci-dessus. C'est ainsi que plusieurs scénarios à l'étude situent l'importance du réseau entre 9 000 et 10 000 points de contacts, portant à 95 % le taux de la population nationale situé à moins de 5 kilomètres de l'un d'entre eux.

Dès lors et du point de vue économique, on peut envisager :

- un réseau « seuil » qui préserve le chiffre d'affaires, qui serait donc financé par l'activité propre de l'opérateur ;
- un réseau d'« accessibilité » au service universel postal, dont la charge serait en partie compensée par l'avantage du monopole et, peut-être à terme, par un fonds de compensation ; comme le prévoit le contrat de plan entre l'Etat et La Poste ;

- un réseau de « proximité » répondant aux nécessités de l'aménagement du territoire, qui pourrait être maintenu en partenariat avec les collectivités locales, et qui bénéficierait d'un abattement sur les taxes locales.

C'est sur ce dernier aspect que le débat parlementaire qui s'ouvre peut donner des inquiétudes dans l'ignorance où nous sommes actuellement de la réponse qu'il apportera à la question qui porte principalement sur le contenu des services proposés dans un réseau de proximité et sur les modalités de son financement.

Au demeurant, cette typologie ne relève que d'une analyse de coûts. C'est pourquoi cette approche à caractère comptable se complète d'une analyse fine du territoire fondée sur des méthodes de géomarketing et des études de comportement et d'habitude de consommation des ménages qui permettent d'évaluer « l'attractivité » de certaines communes en réponse aux besoins domestiques (achats, démarches). Ces communes attirent les habitants des communes environnantes et constituent des bassins de vie homogènes, au sein desquels l'opérateur pourrait fournir la totalité de ses prestations à travers ses différents établissements qui y sont implantés. Au sein de ces zones, les clients de La Poste pourraient alors accéder à toute la gamme des services fournis par l'opérateur, sans pour autant que chacun de ses établissements implantés dans la zone les fournisse tous. Ce serait notamment le cas pour le conseil financier, pour lequel le client devrait en général se rendre dans l'établissement « tête de zone ».

Cette approche se double de la part de La Poste d'une redéfinition de l'organisation de ses forces de ventes en matière de services financiers. Celle-ci se fonde sur une nouvelle segmentation de la clientèle qui conduit à une redéfinition de la typologie des portefeuilles clientèle des vendeurs. L'objectif est de répartir de manière rationnelle les prestations des services financiers entre :

- les guichets pour les opérations bancaires ;
- des chargés de clientèle dans les grands bureaux pour un accueil dédié et des ventes simples ;
- des conseillers financiers pour le conseil simple ;
- des conseillers clientèle ou des conseillers spécialisés en patrimoine pour un accompagnement plus pointu des clients à fort potentiel, ces deux dernières ressources limitées implantées uniquement dans les établissements à fort niveau d'affaires (en général bureau tête de zone).

Enfin ce schéma organisationnel se complète d'un transfert à des tiers de la gestion des bureaux et agences gérés actuellement en propre par La Poste mais ayant une activité faible, dans le cadre d'une politique de partenariat avec les communes ou des commerçants. Cette démarche répond au double objectif d'améliorer la rentabilité de l'opérateur tout en préservant une offre de services postaux dans les collectivités concernées.

➤ Des formules de partenariat avec les collectivités locales qui rencontrent un écho plutôt favorable

Ces partenariats reposent en général sur des conventions qui transfèrent la gestion du service postal à des tiers dans des zones dont l'activité ne justifie pas le maintien d'un bureau de poste. Le bureau de poste devient alors :

- soit une agence postale communale (APC) (voir un exemple de convention en annexe 3) ; l'acte lie La Poste et une commune (ou un groupement de communes) ; en contrepartie du maintien de l'enseigne "La Poste", d'un support technique, de formation et d'une contribution à la rémunération des agents communaux mis à disposition sous la forme d'une indemnité en relation avec le trafic réel de l'agence, la commune s'engage à assurer un certain nombre de prestations postales qui correspondent en principe aux opérations réalisées par un bureau rural, mais pouvant être révisées à la baisse par le directeur de La Poste du département en fonction des conditions locales ;
- soit d'un point poste (voir un exemple de convention en annexe 4) ; l'acte lie ici La Poste et un commerçant qui réalise contre rémunération les prestations suivantes :
 - ❖ vente de timbres
 - ❖ vente de prêts à poster
 - ❖ vente d'emballages colis préaffranchis
 - ❖ vente d'autres produits courrier-colis sur demande
 - ❖ dépôt des envois postaux affranchis, y compris les recommandés, sauf les valeurs déclarées (VD)
 - ❖ remise des instances (courrier-colis), hormis les VD et les contre remboursement
 - ❖ retraits en espèces pour les titulaires de CCP et de livret A dématérialisé dans la limite de 150 € par période de 7 jours consécutifs et par compte.

Cette liste ci-dessus montre que le service dans les points poste est légèrement dégradé par rapport à celui que propose un petit bureau rural. Le point le plus sensible concerne les retraits financiers, limités à 150 € par semaine, alors que les bureaux ruraux actuels ayant un accès informatique aux centres financiers peuvent procéder aux opérations financières habituelles des guichets postaux. L'offre de service universel postal se trouve également réduite en matière de service des valeurs déclarées, qui pose au demeurant un problème général de sécurité à l'opérateur et pas uniquement en milieu rural, ainsi qu'en matière de colis internationaux. La demande en la matière reste toutefois probablement faible en milieu rural. En toute hypothèse le client aura toujours la possibilité de se rendre au sein du bassin postal auprès d'un bureau tête de zone proposant la totalité des prestations.

D'autres types de partenariats viennent compléter le dispositif, comme par exemple les accords avec EDF-GDF. L'objectif est ici d'accroître les recettes des établissements postaux en y effectuant des opérations de guichet pour le compte de tiers.

C'est grâce à ces outils que les directeurs de La Poste ont pu accélérer le processus de transformation d'agences postales en points de contacts de proximité (bureaux gérés par l'opérateur par un chef d'établissement distant), en agences communales ou en points poste.

Si la réalité de la transformation du réseau des bureaux de poste correspondait bien à cette description, elle n'entraînerait pour les utilisateurs que des inconvénients a priori limités. L'autorité de régulation postale ayant pour tâche de veiller tout particulièrement à la fourniture du service universel postal, devra se donner les moyens d'un suivi adéquat de celle-ci.

On ne saurait pour autant ignorer un effet bénéfique de ces mutations. La conversion d'un petit bureau rural en agence communale ou en point poste se traduit par un allongement substantiel de la durée d'ouverture au public du service postal qui passe de quelques heures par semaine à plusieurs dizaines, voire à une soixantaine, quand le point poste est situé dans un commerce. Il y a donc compensation entre la nécessité de faire quelques kilomètres de plus pour effectuer des opérations exceptionnelles de service universel rares ou des opérations financières autres que le simple retrait, d'une part, et un accès de proximité plus facile, parfois étendu au samedi, voire au dimanche matin, d'autre part.

S'agissant des services financiers, l'installation en cours de distributeurs automatiques de billets (DAB) multiscartes en zone rurale, avec le soutien des collectivités territoriales, est une autre réponse à la limitation des retraits d'argent dans les points poste.

Enfin, on peut s'interroger pour savoir si le cas des personnes âgées, infirmes ou sans voiture, qui ne sont pas en mesure de se déplacer d'une dizaine de kilomètres et qui éprouvent probablement déjà les mêmes difficultés pour accéder à d'autres prestations, parfois plus vitales que la réalisation d'opérations postales complexes, ne relève pas plus de la solidarité nationale que de l'opérateur postal.

Le changement de climat qui résulte de ces diverses évolutions laisse à penser que les conditions sont désormais réunies pour amorcer la transformation du réseau des bureaux de poste dans des conditions meilleures que par le passé. En outre la situation actuelle représente une opportunité rare de faire évoluer l'image de La Poste en tant qu'opérateur engagé dans la compétition européenne.

2 - DES REALISATIONS QUI LAISSENT A PENSER QU'UNE DYNAMIQUE EST ENCLENCHEE

Le contrat de performance et de convergence entre l'Etat et La Poste, qui consacre une large part à la question du réseau des bureaux de poste et à celle de l'accessibilité avec 7 articles sur 27 (voir annexe 6 extrait du contrat), est un écho de ces évolutions. Il affirme en effet que :

- compte tenu de la fin du monopole, il convient de définir les obligations de La Poste quant à l'accès au service universel ;

- les nouvelles formes de présence postale, les agences postales communales et les points poste participent à l'accessibilité au service universel « égrené » ;
- cette présence devra s'articuler au sein de bassins d'activités en réponse aux besoins des utilisateurs et en fonction de l'attractivité des divers territoires ;
- cette présence, répondant à un souci d'aménagement du territoire, bénéficie d'abattements d'impositions locales qui pourraient le cas échéant alimenter un fonds national de péréquation.

Enfin le contrat insiste sur le fait que ces évolutions doivent s'effectuer dans le cadre d'une concertation globale et continue entre les collectivités territoriales et La Poste.

En outre le développement récent des points poste et des agences communales semble indiquer qu'une dynamique est peut-être enclenchée sur le terrain.

S'agissant des points poste, pour lesquels La Poste et un commerçant sont liés par convention, leur nombre était de 20 au 1^{er} janvier 2003. L'implantation de ces points de contacts avait été commencée dans le cadre d'expérimentations conduites dans 10 départements. La décision de généralisation est intervenue dès février 2003. Le bilan effectué au 15 décembre 2003 recense 130 points poste effectivement créés, sur la base des conventions dûment signées. Compte tenu des dossiers sur le point d'aboutir, on peut considérer qu'à ce jour c'est plus de 180 points poste qui sont installés.

Il est important de souligner que les 2/3 des dossiers concernent la transformation de bureaux à gestion propre (de plein exercice, jumelé ou de proximité). Cet élément souligne le fait que l'opérateur réussit à développer des partenariats à partir de points de contacts qu'il gérait directement, malgré la difficulté des négociations. 28 % des nouveaux points poste proviennent de la transformation d'établissements déjà en partenariat avec des communes. Enfin 6 % d'entre eux correspondent à des créations. La fourniture de prestations postales vient conforter l'activité :

- d'un débitant de tabac, dans 32 % des cas ;
- d'une épicerie ou d'un café-restaurant dans 15 % des cas ;
- d'une supérette dans 13 % des cas ;
- d'une boulangerie dans 9 % des cas ;
- d'une station-service ou d'autres pour le reste.

Pour ce qui est des agences postales communales (APC), on peut estimer que 160 nouvelles conventions ont été signées en 2003, portant leur nombre total à 1 400. Ces APC proviennent dans la presque totalité des cas d'un changement de statut de points de contacts préexistants :

- agences postales dans 51 % des cas ;
- bureaux de plein exercice dans 14 % des cas ;
- bureaux de proximité dans 24 % des cas ;
- bureaux jumelés dans 5,5 % des cas ;
- créations dans 5,5 % des cas.

Cet important mouvement de transformation constitue un signe encourageant qui tend à démontrer par la pratique que les avantages de ces solutions, mis en avant par le sénateur Larcher pour les points poste, commencent à être compris :

Avantage pour les clients de La Poste

Qui bénéficient de plages d'ouverture bien plus favorables

Avantage pour les habitants

Qui voient se consolider un commerce local, surtout s'il vivait de la vente du tabac

Avantage pour la commune

Qui préserve une activité postale et renforce un (voire le seul) commerce

Avantage pour La Poste

Qui oriente son réseau déficitaire vers des formules moins coûteuses tout en maintenant son enseigne

2.1- Vu de La Poste : la transformation du réseau des bureaux de poste est en marche

Ces réalisations confortent l'impression retirée par la lecture de la presse régionale qu'un mouvement de transformation du réseau des bureaux de poste est bel et bien amorcé. La mission s'est donc préoccupée de savoir quelle était la doctrine encadrant ce mouvement et de vérifier à l'occasion de quelques déplacements les conditions de sa mise en œuvre.

➤ Un schéma national préconisant une évolution profonde de la structure du réseau des bureaux de poste

Le directeur du Réseau de La Poste a indiqué aux rapporteurs que, dans le cadre du contrat de plan, sa mission consiste, à effectuer deux réformes majeures :

- obtenir des gains de productivité à hauteur de 7 000 emplois dans le domaine du réseau, ce qui implique la révision des processus actuels de fonctionnement des bureaux de poste et la résorption des établissements sous-utilisés ; même si les départs prévisionnels à la retraite dans ce secteur d'activité, qui sont estimés à 14 000 sur la même période, vont contribuer à la fluidité de la gestion du dossier, la dimension ressources humaines n'en reste pas moins importante dans cette réforme, à la fois par les effectifs concernés mais aussi par l'impact qu'elle aura sur les personnels : définition des fonctions, déroulement des carrières., etc. Il s'agit là d'une des pierres d'achoppement du projet ;
- adapter les forces de vente des services financiers au potentiel commercial des territoires pour optimiser leur action ; il s'agit du projet Alice 2 qui prévoit dans ses grandes lignes une spécialisation des portefeuilles vendeur sur la

base d'une nouvelle segmentation client ; cette nouvelle organisation commerciale impacte directement le rôle des différents établissements :

- guichet : vente simple (dépôt, retrait d'argent) ;
- grand bureau : présence d'un chargé de clientèle qui accueille le public et procède à des opérations simples ;
- bureau ayant une clientèle financière nombreuse : présence au moins d'un conseiller financier qui gère un portefeuille large mais au potentiel limité ;
- la présence de conseillers clientèles spécialisés et de conseillers en patrimoine ne se justifie que par l'existence d'un portefeuille client à fort potentiel.

Cette politique va bien sûr bouleverser la répartition actuelle des forces de vente implantées dans les bureaux de poste et générer 2 000 postes de vendeurs qualifiés. Le bilan net s'établit au final à une diminution de 5 000 postes et une forte hausse de la qualification des emplois restants.

En outre, il est important de souligner qu'une telle démarche se veut être un processus continu d'adaptation aux conditions locales de l'activité postale et financière de chaque point de contact.

Même si le même nombre global de points de contact ne devrait pas évoluer, environ 17 000, la structure en sera en conséquence profondément modifiée à l'horizon 2007 :

- en effet, si l'on compte aujourd'hui près de 12 000 bureaux de plein exercice (BPE), c'est-à-dire proposant sous la responsabilité d'un chef d'établissement toute la gamme courrier, colis et services financiers, ainsi que le service de la distribution, disposant d'une force de vente de services financiers dédiée, leur nombre devrait se trouver ramené à 6 000 environ à l'horizon 2007 ;
- il convient d'y ajouter 5 000 à 6 000 bureaux dits de proximité, en ville et à la campagne, dépendant d'un BPE, sans chef d'établissement, sans fonction complexe de conseil financier ; ces établissements, répondent à la double nécessité de garantir l'accessibilité des utilisateurs aux services postaux mais aussi de maintenir une force de vente pour les services financiers, eu égard aux caractéristiques de la clientèle locale. Ils ont vocation à rechercher des activités de guichet complémentaires auprès d'autres organismes afin de conforter leur rentabilité intrinsèque.
- enfin le maillage du territoire national, principalement en milieu rural, se maintiendra à travers une politique de partenariat entre La Poste et les collectivités territoriales par des conventions d'agence postale communale ou de point poste, pour 5 000 à 6 000 établissements de ce type.

Ce maillage pourra être complété en zone d'activité importante, partiellement suburbaine, par des associations de type point poste avec des centres commerciaux.

Ce schéma laisse une large part à l'initiative locale, les directeurs de La Poste devant dans leur département :

- s'inscrire dans une démarche de gains de productivité notamment par des réductions d'effectifs ;
- procéder à la transformation de la structure des bureaux de leur territoire en s'inscrivant dans une logique de définition réaliste de zones d'activité, compte tenu des habitudes de vie commune par commune, tout en respectant un schéma rationnel d'implantation des forces de vente des services financiers ; en dépit de la bonne corrélation entre bassin d'activité et caractéristiques des portefeuilles clients de La Poste, cet exercice n'est pas exempt de difficultés ;
- mais aussi en s'inscrivant dans le respect d'une accessibilité suffisante au service universel postal ;
- enfin les responsables locaux se doivent d'apprécier l'acceptabilité politique de ces évolutions par les élus locaux ainsi que leur impact sur le climat social dans leurs services.

➤ Cas des deux délégations postales visitées

Dans les deux délégations postales visitées par la mission, de l'Ouest et de Midi-Atlantique, le travail de définition des zones d'activité (1 800 au total) et de désignation de leur bureau tête de zone (BPE) est quasiment finalisé. Il en est de même pour la structure cible au sein de chaque zone quant au statut des bureaux : bureaux gérés en propres (de plein exercice ou de proximité), en partenariat, (APC et point poste), voire la prévision d'implantation du service « allo facteur » -service par lequel, suite à une requête téléphonique, le facteur peut passer à domicile dans le but de réaliser des opérations simples de guichets-. C'est ainsi que pour les 29 départements composant ces deux délégations, la situation pourrait évoluer de la manière suivante :

	Situation actuelle	%	Situation cible 2007	%
Total Points de contacts	5 336		5 342	
Dont Bureaux de Plein exercice	3 029	57 %	1 779	33 %
Autres bureaux	2 307	43 %	3 563	67 %
Dont bureaux de proximité			1 338	25 %
Dont partenariats et « allo facteur"			2 225	42 %

Dans le cas de ces deux délégations, la proportion cible des bureaux de plein exercice est inférieure à la moyenne nationale (50 %) du fait de leur dominante rurale. Par voie de conséquence le nombre de transformations de bureaux de poste en APC ou en point

poste est très élevé, puisque ces structures devraient constituer 42 % des points de contacts.

Cette approche est mise en oeuvre dans chacun des 29 départements

De ses visites dans 6 départements, la mission a retenu les opérations marquantes suivantes :

- participation aux expérimentations enclenchées par le ministère chargé de l'Aménagement du territoire (cas de la Charente) ;
- mise en place dans le cadre d'une expérience pilote de zones d'activité dans le département de la Loire-Atlantique ;
- modification de la structure du réseau dans la Manche, dans le cadre d'une convention liant le conseil général et La Poste.

En Charente

Selon les prévisions de La Poste, le réseau des bureaux de la Charente devrait évoluer comme suit :

Situation au 31/12/2003	Objectif 2005/06
82 BPE*	47 BPE
43 BPX*	37 BPX
8 jumelés	2 agences postales
31 agences postales	67 points poste
1 point poste	30 APC
20 APC	4 suppressions
	2 créations
total 185 points de contacts	total 189 points de contacts

BPE bureau de plein exercice ; BPX bureau de proximité

Une majorité des établissements va donc être concernée par une modification de statut. Ce programme prévoit également l'implantation d'automates (distributeurs automatiques de billets et de prêts à poster), ainsi que des opérations d'optimisation immobilière, échanges et rénovations.

La Charente, comme la Dordogne, la Savoie et la Corrèze, fait partie des quatre expérimentations menées sous l'égide du ministère chargé de l'Aménagement du territoire. La Poste s'y est associée, comme 19 autres organismes publics et parapublics, par une convention signée en avril 2003. Les responsables locaux de La Poste sont impliqués et rendent compte au préfet sur les projets de :

- portage de médicaments ;
- distributeur automatique de billets communal ;
- partenariat avec les débitants de tabac ;

- partenariat avec EDF/GDF ;
- élargissement des prestations des points poste.

En outre, l'opérateur suit l'évolution des points multiservices développés à l'instigation des chambres de commerce et d'industrie et dont la vocation est de proposer à des commerçants exerçant dans des communes de moins de 2 000 habitants des activités complémentaires : téléphone et télécopie, accès Internet, mise à disposition de présentoirs de documentation, réception de catalogues.

Le directeur de La Poste estime rencontrer un bon niveau de compréhension auprès des élus. Pour arriver à ce résultat il doit naturellement tenir compte de leurs difficultés, notamment celles des maires face à leur propre conseil municipal. A cette fin le directeur fournit en tant que de besoin les explications nécessaires et met en avant le fait que cette démarche est engagée sans précipitation et destinée à trouver des solutions de long terme. Il estime en particulier trouver tant auprès des chambres de commerce et d'industrie que de la fédération des buralistes (dont le réseau est plus important que celui de La Poste dans le département avec 250 points de vente) des alliés précieux, capables de faire « remonter » des demandes de partenariats, ce qui bien entendu place La Poste dans une situation particulièrement favorable vis-à-vis des élus et de ses représentants du personnel.

Enfin, le directeur de La Poste estime que la transformation d'un bureau de proximité en point poste permet un gain net de productivité puisque, sans perte de chiffre d'affaires, il « économise » en moyenne entre 0,5 et 0,7 emploi soit un gain net de l'ordre de 24 à 28 k€ par opération, du seul point de vue salarial.

En Loire-Atlantique

Ce département avait été désigné pour expérimenter les nouveaux principes d'organisation du réseau grand public de La Poste, l'évolution des nouvelles fonctions commerciales, de tester la méthode de déploiement et les modalités de concertation. Pour ce faire le responsable local devait déterminer un certain nombre de zones d'activité, optimiser les organisations, et élaborer un cadre de management adapté. L'expérience porte sur 10 zones de vie déjà constituées, plus 9 qui devraient être opérationnelles dans les semaines à venir. Le directeur estime qu'au total son département devrait comporter un peu moins d'une centaine de zones de vie, dont une quarantaine seraient des zones monosite du fait du caractère fortement urbanisé du département. Ce découpage s'appuie sur les structures intercommunales existantes dans la mesure où elles répondent à des réalités économiques et de vie sociale et où les élus ont déjà conduit une réflexion sur l'évolution des services proposés à leurs concitoyens. Finalement le réseau départemental resterait à 250 points de contacts (dont 210 BPE) comme actuellement pour se transformer :

- en moins de 100 bureaux (BPE) tête de zone ;
- approximativement le même nombre de bureaux de proximité,
- une soixantaine de bureaux en partenariat, dont on peut imaginer, eu égard la densité de population, que ce seront des APC plutôt que des points poste.

Tout client demandant, par exemple, un conseil financier personnalisé se trouverait ainsi à moins de 10 kilomètres d'un bureau tête de zone.

Outre le bilan économique et social qui sera prochainement tiré de cette mise en place de zones de vie, le directeur a souligné la compréhension des élus s'agissant de la nécessité pour La Poste de faire évoluer son réseau, compréhension néanmoins relative et sujette à revirement, qui exige un effort de concertation et d'information de tous les instants. Des réunions sur ce thème ont donc eu lieu avec le préfet, les sous-préfets, la commission départementale des postes, mais aussi les instances du MEDEF ou le Rotary Club. L'objectif de ces réunions était de découpler les problématiques liées à l'impact de ces restructurations sur l'économie communale (mutation des chefs d'établissement occupant un logement, question des locaux, récupération ou perte d'un loyer, rémunération de l'agent communal en APC, etc.) de celles liées à la fourniture du service postal aux habitants.

Bien entendu, cette concertation et cette information dirigée vers l'extérieur doivent s'accompagner d'une action interne en direction des représentants du personnel, avec une attention particulière pour la situation des personnels concernés par ces évolutions.

Il apparaît clairement à l'issue de cette première phase d'installation des zones que le règlement précoce des cas individuels constitue un des facteurs de succès des évolutions entreprises.

Dans La Manche

Ce département présente la caractéristique de s'appuyer sur une convention conclue entre La Poste et le conseil général (voir annexe 7), destinée à encadrer les évolutions du réseau des bureaux de poste. Cet accord est jugé excellent et très utile par la directrice de La Poste. Il fixe notamment les objectifs poursuivis par les deux parties, ce qui donne l'occasion de préciser un certain nombre de principes nouveaux quant à l'évolution du réseau ; parmi lesquels :

- l'adaptation du réseau aux comportements des clients : « le réseau grand public de La Poste doit être considéré comme un organisme vivant en évolution permanente » ;
- la possibilité de partenariats : « Le réseau sera constitué de points de contacts différenciés dans leur forme juridique,..., les points de contacts non gérés par La Poste sont les Agences postales communales et les points poste, ... » ;
- la différenciation de l'offre par type de point de contact, le client devant savoir quel service lui sera rendu quand il rentre dans un point de contact ;
- une structure en zones calquée sur un mode intercommunal : « le réseau ... est organisé pour garantir dans un cadre intercommunal,..., la disponibilité et l'accessibilité de la totalité des prestations de La Poste » ;
- une concertation infra-départementale est organisée autour : « des groupes de travail Conseil général/La Poste en collaboration avec les élus locaux,..., qui prennent en compte d'une part, les points de contacts qui relèvent pour La Poste d'une logique économique ...ou d'accessibilité au service universel et dont la charge lui revient, ...,d'autre part ceux qui au-delà sont jugés

souhaitables par les élus en raison de leur politique d'aménagement ... ; dès lors un examen particulier de leur financement sera réalisé ».

Les deux parties se sont entendues en outre sur les différents types de zones d'attractivité :

- en zone urbaine dense l'organisation vise à améliorer l'accessibilité, principalement par l'adaptation des horaires dans le but de réduire les files d'attentes ;
- en zone périurbaine, c'est la combinaison des conditions d'accessibilité et l'examen du comportement des clients qui dicte les améliorations à apporter ;
- en zone urbaine sensible, l'organisation tient compte des dispositifs prévus dans le cadre de la politique de la ville ;
- en zone rurale, l'organisation « concertée » reposera sur l'évolution des points de contacts différenciés garantissant sur le territoire concerné la disponibilité des prestations de La Poste ;
- en zone littorale, il s'agit du même modèle d'organisation qu'en milieu rural mais avec une prise en compte de la saisonnalité.

Enfin les parties s'entendent sur les références justifiant les évolutions du réseau :

- carte de la population du département en 2002 ;
- carte des évolutions démographiques depuis 1982 ;
- carte des attractivités communales ;
- carte du réseau existant.

La CDPPT reste l'instance de concertation, avec des compétences élargies à l'ensemble des projets ayant un impact territorial significatif. Elle s'appuie sur les travaux des groupes créés en tant que de besoin au niveau des intercommunalités.

Cette convention est un outil vivant de développement et de concertation entre La Poste et les élus puisque c'est presque une réunion par mois qui est organisée pour examiner les divers projets relatifs aux communautés de communes. Ce cadre a aussi permis de clarifier les concepts majeurs de :

- présence postale et présence immobilière ;
- contraintes économiques de l'opérateur et besoin en service de proximité ;

Les 602 communes de ce département sont regroupées en 56 communautés de communes qui constituent les cellules de base de la concertation entre les élus et La Poste et l'ossature des futures zones d'activité. C'est dans ce schéma que se place la direction de La Poste. Cela devrait conduire à une restructuration du réseau, qui maintiendrait la totalité de ses points de contacts (148) mais limiterait le nombre des BPE à 68 contre 104 actuellement.

La mission s'est également rendue dans le village de Montmartin-en-Graignes pour visiter le point poste tenu par la boulangerie (voir l'article de presse décrivant l'opération en

annexe 8) et, plus généralement, par là même voir les conditions de mise en œuvre d'une zone de vie (cas du secteur de Daye).

Cas du secteur de Daye

On peut donc à titre d'illustration prendre le cas de la zone postale de Daye, dans la Manche, en milieu rural, qui couvre la communauté des communes, structure de coopération intercommunale qui préexistait entre les communes de Saint-Jean-de-Daye, de Montmartin-en-Graignes, du Désert, d'Airel et de Tribehou.

Le bourg de Saint-Jean-de-Daye occupe une situation géographique centrale au cœur du territoire considéré, les points extrêmes se situant au maximum à 7 ou 8 km (ce qui est le cas de Tribehou). Il est aussi le plus peuplé, avec 614 habitants, et dispose d'un certain nombre de services, pompiers, gendarmerie, trésorerie, et d'une agence du Crédit Agricole.

L'attractivité de Saint-Jean-de-Daye se fait sentir aussi du point de vue postal puisque le bureau en place a le taux d'activité horaire le plus élevé du secteur, bien que faible dans l'absolu :

- Saint-Jean-de-Daye, 614 habitants, a un taux d'activité de 39 % et est ouvert du lundi au samedi de 9 h 00 à 12 h 00 et de 14 h 00 à 17 h 00 (sauf le samedi après-midi) ;
- Montmartin-en-Graignes, 522 habitants, a un taux d'activité de 9 % (soit en moyenne moins de 5 minutes d'activité par heure d'ouverture) et est ouvert le lundi de 9 h 30 à 11 h 30, le mardi de 9 h 15 à 11 h 45 et le vendredi de 14 h 30 à 16 h 30 ;
- Tribehou, 519 habitants, a un taux d'activité de 22 % et est ouvert du lundi au samedi de 9 h 00 à 11 h 30 et de 14 h 30 à 16 h 30 (sauf le samedi après-midi) ;
- Le Désert, 500 habitants, a un taux d'activité de 22 % et est ouvert du lundi au vendredi de 14 h 30 à 16 h 30 et le samedi de 10 h 30 à 12 h 00 ;
- Airel, 486 habitants, a un taux d'activité de 22 % et est ouvert du lundi au samedi de 9 h 00 à 12 h 00 et de 14 h 30 à 16 h 30 en semaine.

C'est donc tout naturellement Saint-Jean-de-Daye qui a été choisi comme Bureau de Plein Exercice tête de zone. Compte tenu de son potentiel commercial pour les services financiers et au regard de l'analyse des portefeuilles clients (Alice 2), le bureau de Tribehou disposera d'une force de vente de premier niveau et à ce titre aura un statut de bureau de proximité sous la direction du chef d'établissement du bureau de Saint-Jean-de-Daye. S'agissant des trois autres bureaux les discussions ont été initialisées par le directeur de La Poste voici plus de 6 mois pour aboutir à des solutions de partenariats. Le chef du groupement postal qui supervise ce secteur a poursuivi les négociations qui ont abouti à la création d'un point poste à Montmartin-en-Graignes avec la boulangerie, et une Agence Postale Communale (APC) au Désert. Cette dernière formule devrait être également retenue à Ariel où les discussions sont sur le point d'aboutir.

Les horaires d'ouvertures de l'APC du Désert restent inchangés. En revanche, les horaires d'ouverture du point poste de Montmartin-en-Graignes sont désormais sans commune mesure avec ceux en vigueur jusqu'à présent puisque ce sont ceux de la boulangerie, soit 60 heures par semaine, y compris le dimanche matin. De surcroît, la tournée quotidienne du camion de la boulangerie assure la vente de produits simples (timbres et prêts à poster) en direction des hameaux. La mission a eu l'occasion de visiter ce petit établissement, seul commerce du village. Les gérants sont apparus très motivés, satisfaits de ce complément d'activité et de rémunération qui conforte leur commerce. Le point qui reste à préciser concerne l'organisation de leur remplacement pendant leurs congés : La Poste mettra-t-elle sur pied une solution ad hoc ou se contentera-t-elle d'indiquer au public le bureau ouvert le plus proche du village ?

Ainsi la structure de la présence postale dans ce secteur évolue de la manière suivante :

	2003	2003	2004	2004
Statut	En propre	partenariat	En propre	partenariat
Saint Jean de Daye	BPE		BPE	
Tribehou	BPE		Bureau de proximité	
Montmartin-en-Graignes	Jumelé St J de D			Point poste
Le Dezert	Jumelé Tribehou			APC
Airel	Jumelé Saint-Clair			APC

2.2 - Vu des partenaires : accueil plutôt favorable mais la prudence reste de mise

La mission a eu l'occasion de rencontrer un certain nombre d'élus du milieu rural et de partenaires de La Poste. Même si elle ne peut garantir la représentativité des propos entendus, il lui a néanmoins semblé utile d'en rapporter ici les principaux, d'autant que ces réactions vont largement dans le même sens (voir le compte rendu de ces entretiens en annexe 9).

➤ Quelques exemples en milieu rural

Le maire de Rouffiac-d'Aude

Voilà cinq ans, à la suite d'une réflexion menée par les édiles et La Poste, la très faible fréquentation du bureau de poste de la commune a conduit à le transformer en agence postale communale. Cette opération a donné lieu à l'établissement d'une convention tripartite entre la commune, le conseil général de l'Aude et La Poste, pour le fonctionnement de la nouvelle agence sise dans des locaux communaux aménagés par la commune, avec diverses aides du FEDER et du conseil général et hébergeant à la fois La Poste et un commerce de proximité, type « Les Mousquetaires ». « Le contractuel territorial postal », salarié par la commune, est également le gérant du magasin. Il consacre 27 heures par

semaine à la vente des produits et prestations postaux. Il est rémunéré par la commune qui reçoit, pour ce faire, un financement de 50 % du conseil général et de 25 % de La Poste, les 25% restant à sa charge.

Aux dires du maire, ce point de contact rend un immense service aux habitants, tout en soutenant l'activité de la supérette, seul commerce local dans ce secteur particulièrement déshérité. La satisfaction est grande aussi quant à l'amplitude des horaires d'accès aux prestations postales. S'ajoutent à cela le côté pratique d'avoir les services postaux et le magasin dans les mêmes locaux et, bien sûr, pour les habitants du village sans moyen de locomotion, la proximité. En revanche, quelques attentes de la clientèle demeurent insatisfaites :

- dépôt de chèques ;
- envoi de Colissimo en recommandé ;
- envoi en valeur déclarée ;
- retraits en liquide importants (supérieurs à 150 €).

Le gérant du « Leclerc » à Bout du Pont de l'Arn (Tarn)

Ce point poste remplace une agence postale communale située dans la galerie marchande du village. Malgré divers aménagements consentis par La Poste, l'APC du village, voyait son activité décliner au point que La Poste et la commune de Bout du Pont de l'Arn étaient d'accord pour en envisager la suppression. Des contacts informels avec le responsable du centre Leclerc local ont conduit à l'hébergement de l'APC, moyennant loyer, dans les locaux de l'hypermarché. Ainsi, l'APC a recommencé une nouvelle vie dans un environnement inhabituel, avec un fonctionnaire de La Poste et sur la base horaire classique d'un bureau postal. Cet horaire ne semblait toutefois pas correspondre aux flux de clientèle et les faibles ventes de produits et des divers services coïncidaient, grosso modo, avec l'activité de l'APC ancienne formule. Décision a donc été prise d'abandonner cette expérience inédite. Suite à ce nouvel échec, l'hypermarché Leclerc a proposé d'héberger gratuitement un point poste dans le cadre d'un véritable point multiservices (presse, loto, La Poste), assuré par quatre employés recrutés par le Centre. Le point poste, comme les autres services, est ouvert aux mêmes heures que le centre commercial. Une convention de prestations postales entre La Poste et le commerçant a précisé les divers produits à commercialiser :

- timbres poste, sans valeur faciale
- prêts à poster (enveloppes par lots de 10)
- emballages colis pré-affranchis (Coliposte : 4 types de taille)
- produits courrier-colis sur demande
- dépôt des envois postaux affranchis y compris recommandés sauf R3 et VD
- remise des instances (courrier-colis) hormis objets R3, VD et contre remboursement

- retraits en espèces pour les titulaires de CCP et de livret A dématérialisé (Postépargne) à titre de dépannage limité à 100 € par semaine et par compte.

Le commerçant s'engage à vendre les produits de La Poste indiqués ci-dessus aux mêmes conditions que tout autre bureau de l'opérateur. En contrepartie, La Poste lui verse chaque mois une commission de 3 % TTC du chiffre d'affaires HT sur les ventes de timbres et de 5 % du chiffre d'affaires HT des ventes de prêts à poster. Pour chaque opération de retrait d'espèces, La Poste lui verse une commission de 0,76 €. Enfin, pour l'exécution de toutes les opérations autres que les ventes de produits courrier-colis, le commerçant perçoit une rémunération forfaitaire mensuelle de 130 €.

Cette solution de passage d'APC en point poste semble satisfaire toutes les parties du fait de l'élargissement des plages horaires (67 heures par semaine au lieu de 27). Quelques attentes restent toutefois non satisfaites :

- de la part de la clientèle sensiblement les mêmes que celles exprimées à Rouffiac-d'Aude :
 - ◆ dépôt de chèques
 - ◆ envoi de Colissimo en recommandé
 - ◆ Chronopost pesé
 - ◆ envoi de colis à l'étranger
 - ◆ envois en valeur déclarée
 - ◆ retraits en liquide plus importants (150 euros au moins)
- de la part du point poste :
 - ◆ plus d'informations sur l'évolution des produits de La Poste
 - ◆ des tarifs à fournir aux clients sur les autres produits et services de La Poste

Enfin, le point poste a enregistré une forte progression de son chiffre d'affaires (près de 25 %) d'une année sur l'autre et le nombre de ses clients a augmenté de plus d'un cinquième, sans commune mesure avec l'activité atone de l'APC.

Le maire de Dume (Gers)

Le point poste de Dume qui remplace l'APC du village est tenu par le gérant de la station-service située en bordure d'une départementale importante reliant le département du Gers à celui des Landes. Le maire est pleinement satisfait de cette solution qui répond, selon l' élu, aux besoins de la population. Les finances de cette commune sont en outre allégées d'une lourde charge, désormais supportée par le commerçant et La Poste. On retrouve les mêmes types de satisfaction ainsi que les quelques insuffisances de services signalés précédemment.

Le Maire de Puycelsi (Tarn)

La population de Puycelsi, classée parmi les villages les plus touristiques de France, n'est pas suffisamment nombreuse, hors saison, pour justifier le maintien d'un bureau de poste de plein exercice. Le conseil municipal a donc décidé de transformer l'APC du village en point poste en aidant l'épicerie locale. Les travaux d'aménagement ont été réalisés par la commune avec l'aide du conseil général, de la communauté de communes, la mobilisation d'autres fonds et une participation de La Poste. L'opération satisfait la commune, particulièrement en période estivale car le point poste se montre capable de s'adapter aux pointes d'activité dues au tourisme. L'appréciation positive portée par le maire

correspond en tout point à celles évoquées dans les cas précédents, avec les mêmes attentes en matière de prestations complémentaires.

Les POM'S du massif de Mouthoumet (département de l'Aude): une expérimentation ancienne qui a fait ses preuves

Les points multiservices de ce territoire de 27 489 hectares, pour une population de 1 220 habitants (densité de 3,8 habitants au kilomètre carré) constituent une forme très élaborée de solution en ce qui concerne le maintien de services à la population dans un milieu rural profond, en voie de désertification.

L'annexe 9 décrit l'histoire de cette démarche participative fondée sur des diagnostics partagés entre une population soucieuse de préserver un minimum de services et de multiples organismes. Il s'agissait, à l'origine, de développer la notion de services au public en rationalisant la fonction d'un service public existant : celui de La Poste, menacé de disparition. La mise en œuvre de ce concept de points multiservices, à partir des six agences postales et du bureau distributeur présent dans le canton, a été confiée au district du canton. La longue histoire de ce projet, qui a débuté en 1985, aboutit aujourd'hui à un réseau de services marchands et non marchands :

- les services usuels (épicerie, commande de médicaments, minitel en libre-service, ...)
- les services culturels (bibliothèque, location de cassettes vidéo, ...)
- les services informatifs (touristiques, vente de cartes topographiques, vitrine des produits locaux, ...)
- les services administratifs (solidarité, polyvalence administrative, vente de timbres amendes)
- les services publics (La Poste, EDF-GDF, CAF, ...)
- les nouveaux services (bornes multimédia).

Bien entendu, ce projet multiforme n'est pas sans soulever des problèmes d'organisation, notamment de statut juridique approprié de la structure porteuse. Cependant il méritait aux yeux de la mission d'être exposé comme un exemple de mobilisation locale qui montre l'intérêt d'une approche décloisonnée et participative comme réponse au problème de la proximité des services en milieu rural isolé.

➤ Elus de Loire-Atlantique

La mission a eu l'opportunité de rencontrer une dizaine d'élus de la Loire-Atlantique, maires de communes rurales, conseillers généraux et membres de la commission « développement » de la région Pays de la Loire grâce à l'obligeance de M. P. Diart qui en est vice-président. La plupart des élus rencontrés sont membres de la CDPPT de Loire-Atlantique, et pratiquent depuis plusieurs années la concertation locale avec La Poste. Leurs remarques portent essentiellement sur :

La qualité de la concertation avec l'opérateur et les aspects institutionnels de sa mise en œuvre.

Les élus souhaitent entendre un langage de vérité. Ils disent comprendre que l'on ne peut maintenir des bureaux qui n'ont que quelques minutes d'activité réelle par jour d'ouverture et être disposés à travailler avec La Poste de manière pragmatique pour trouver une solution. Ils affirment même considérer comme normal que les collectivités territoriales fassent « des efforts pour garder leur poste », avec en tête des précédents relatifs à d'autres services publics, école, gendarmerie, pour lesquels des solutions ont pu être trouvées à travers une approche intercommunale.

L'important à leurs yeux reste néanmoins la qualité du dialogue. Ils ne veulent à aucun prix assister à « un retrait de La Poste rampant et organisé », sans véritable concertation. De fait, les élus manifestent de manière évidente un fort besoin de considération. C'est ainsi que quelques exemples malheureux de comptes rendus incomplets de CDPTT, ne reprenant aux dires des élus que « ce qui arrangeait La Poste », ont marqué négativement les esprits.

Ce sentiment d'impuissance face à une action programmée de La Poste qui ne laisserait pas de place à la négociation est conforté par l'approche simultanée de l'opérateur auprès de plusieurs communes, laissant ces dernières dans un face-à-face avec lui, que ces élus jugent inégal. Les responsables rencontrés sont donc à l'évidence demandeurs d'un cadre structuré de concertation entre La Poste et le département (conseil général), convention ou charte, qui tracerait les objectifs et les méthodes de la transformation du réseau. Une approche intégrant systématiquement la réalité de l'intercommunalité, en relation avec le conseil général, pourrait faire émerger des projets répondant aux préoccupations de toutes les parties et pouvant bénéficier de subventions et de soutiens dès l'instant qu'un minimum de programmation serait organisé (formation, soutiens financiers, ...). Cela reviendrait à élargir le champ des compétences de la CDPPT pour que, au-delà d'une information fournie par La Poste, souvent à caractère général, et des demandes d'avis sur des projets ponctuels, cette commission puisse suivre dans de bonnes conditions l'évolution du réseau des bureaux de poste. Une CDPTT aux attributions élargies permettrait aux yeux des interlocuteurs de la mission d'y associer plus étroitement le conseil général et les maires et de sortir les élus de leur isolement. Elle offrirait également pour La Poste l'avantage de lui permettre de mobiliser plus facilement des ressources pour faire avancer ses projets et émerger des solutions innovantes.

La mise en œuvre des APC

Les points poste ne constituent pas une solution spontanément avancée par les élus rencontrés, qui les considèrent comme un « pis-aller ». Cette observation corrobore l'expérience des directeurs de La Poste rencontrés qui ont souligné que la mise en place de points poste se heurte à un certain nombre d'objections a priori : Quel commerçant ? Qui le choisit ? Quelle garantie de confidentialité ? Que se passe-t-il pendant les congés du gérant du point poste ? Quelle pérennité en cas de faillite ou de décès du commerçant ? Etc. Par contre, une fois la décision prise, cette solution donne toute satisfaction, essentiellement du fait de l'élargissement des plages d'ouverture.

Les élus rencontrés soulignent également l'importance de l'accès aux services financiers de La Poste, seule « banque » présente, pour la population rurale, très modeste dans ce département (50 % de non-imposables, nombreux allocataires du RMI).

C'est pour ces raisons, et pas seulement pour des questions de principes de maintien du service public via la mairie, que ces élus privilégient la formule des solutions APC, sensées mieux garantir la confidentialité des opérations. Les élus considèrent toutefois que La Poste ne rémunère que « chichement » le maintien de son enseigne et qu'elle ne prend pas à sa charge sa quote-part, même faible, de l'entretien des locaux ni des frais de communications. A ce titre la mission a pu prendre incidemment connaissance de l'ardeur de la discussion entre un maire et La Poste pour la prise en charge d'une facture de téléphone de l'ordre de ... 25 € par mois !

Le fonctionnement des APC

Un certain nombre de problèmes demeurent non résolus aux yeux des élus, notamment ceux qui concernent les équipements (informatique, balance), mais aussi l'organisation des remplacements en cas d'absence de l'agent communal, l'approvisionnement en espèces, etc.

Ces critiques et demandes ne doivent pas occulter le fait majeur que l'évolution du réseau des bureaux de poste est jugé inévitable, voire souhaitable, par des collectivités qui y voient le moyen de conserver un service postal de proximité. On évoque d'ailleurs très rapidement le « comment faire », délaissant la question du « pourquoi ». Cette approche positive peut aller jusqu'à la nécessité reconnue par les élus de « se remettre en cause », de repenser la proximité compte tenu des moyens de transport et de communications dont disposent leurs concitoyens. La notion de proximité évolue dès lors vers le soutien aux personnes isolées et à mobilité réduite et vers la mise à disposition de l'accès aux réseaux numériques, gage aux yeux des élus de développement professionnel, personnel et éducatif. Face à ces évolutions, les élus rencontrés ont clairement exprimé leur souci de travailler en groupement, approuvant toutes les démarches de type bassin d'activité ayant le soutien des instances départementales.

3 - UNE DYNAMIQUE QUI N'EXCLUT PAS LES RISQUES DE BLOCAGE

3.1 - Les risques

En fait, nous assistons au début d'un processus de réorganisation fondamentale de la structure du réseau des bureaux de poste. Deux dangers menacent toutefois la démarche en cours :

- la dispersion ou la précipitation de l'opérateur sur le terrain qui pourrait cristalliser les hostilités locales, tant auprès du corps social de La Poste que des élus, dégradant par là même le climat favorable actuel ;
- la tentation de corseter une évolution qui, par nature, doit coller aux réalités locales ; cette tentation pourrait contraindre dans leurs initiatives les acteurs directement concernés au risque de les décourager.

➤ Le risque de dispersion

Outre une profonde réforme de son organisation territoriale, l'opérateur a entrepris un certain nombre d'actions destinées à optimiser ses outils de production et ses structures opérationnelles. Elles concernent tout d'abord l'évolution du réseau des bureaux de poste et l'implantation de la force de vente des services financiers qui en est encore à ses débuts. C'est le mouvement le plus visible et le plus symbolique pour les élus. Mais d'autres évolutions qui vont faire éclater la vision habituelle du bureau de poste et conduire à une réduction de la présence de l'opérateur sont de nature à inquiéter le public et surtout les élus, beaucoup plus sensibles aux diminutions d'effectifs qu'elles induisent qu'à une éventuelle baisse du niveau de service offert à la population locale.

La rationalisation de la distribution par le biais de la création de centres spécialisés de distribution dans des locaux distincts des bureaux de poste conduit de fait à déplacer les facteurs. Cette approche bat donc en brèche le schéma traditionnel du bureau de poste où l'on rencontrait dans un même établissement tous les métiers de La Poste, l'accès aux guichets pour l'ensemble des prestations courrier, colis et financier, et d'où partaient chaque matin les facteurs. La nécessité d'encadrer à distance les facteurs implantés dans les petits établissements (gérés par le Réseau et non pas par le Courrier dès l'instant qu'il y a moins de 12 quartiers lettres) qui auraient perdu un lien hiérarchique direct avec leur chef d'établissement du fait de l'évolution des structures, constitue un frein à la transformation du réseau des bureaux de poste. A ce jour, semble-t-il, seules des solutions empiriques ont pu être apportées à ce problème qui pourrait pourtant devenir aigu dans des départements fortement ruraux où la distribution est très éclatée.

On peut ajouter pour mémoire la mise en œuvre du plan de rationalisation du réseau des centres de tri courrier qui concerne des villes importantes, mais qui pourrait accentuer l'impression de bouleversement.

En outre, la différenciation opérationnelle accrue entre le guichet, le conseil financier et la distribution postale obligera à remettre en cause le processus de traitement des réclamations. En effet, généralement les zones d'activité des bureaux de plein exercice ne coïncident pas avec les districts de distribution, les logiques d'organisation étant différentes : plutôt destinées aux services financiers pour les bureaux, obéissant à des principes d'organisation de transport et de logistique pour la distribution.

Enfin, il convient de rappeler que la question du climat social, qui n'est jamais absente des réformes structurelles à La Poste, est essentiellement conditionnée par la problématique ressources humaines de ces transformations qui devraient fortement modifier les schémas d'évolution des carrières.

Deux risques apparaissent donc du fait de la simultanéité possible de réformes structurelles mises en œuvre par l'opérateur dans un territoire donné, celui de la dégradation du climat social et celui de la cristallisation des oppositions locales.

A ce titre il convient de souligner l'importance à la fois :

- du pilotage global de ces réformes vis-à-vis des collectivités territoriales, en cours de mise en place au sein d'une direction spécialisée au siège de l'opérateur, dont la tâche sera à l'évidence déterminante mais ardue du fait de l'éclatement opérationnel des structures territoriales de La Poste ;

- de la politique de soutien en matière de ressources humaines qui devra être mise en place.

➤ Le risque d'encadrement trop contraignant

Deux projets de loi ont été récemment examinés par le Parlement, l'un par le Sénat relatif à la régulation des activités postales, l'autre par l'Assemblée nationale qui traite du développement du monde rural. Les amendements d'origine parlementaire (voir annexes 10 et 11) confirment l'intérêt des élus pour les questions postales, tout particulièrement s'agissant de la présence de l'opérateur en milieu rural. Ces amendements visent à conférer l'autorité législative à des dispositions figurant dans le contrat de plan de La Poste ou dans son cahier des charges.

Parmi ces amendements, on peut citer l'article 1^{er}, paragraphe 3 bis (nouveau), du projet de loi adopté par le Sénat le 28 janvier 2004, qui stipule que La Poste contribue à l'aménagement du territoire « au moyen de son réseau de points de contacts et en complément de ses prestations de service universel ». Cette rédaction, très générale, vise à marquer de manière solennelle le rôle social de La Poste par sa présence dans les zones du territoire défavorisées. Sans pour autant apporter une réelle clarification, elle introduit une distinction entre les prestations de service universel et la contribution à l'aménagement du territoire. Si ce texte devait être finalement adopté, il demanderait à tout le moins d'être explicité :

- quelle est la définition exacte des points de contacts de La Poste ? Intègrent-ils les bureaux en partenariat, les APC et les points poste, comme le prévoit le contrat de performance et de convergence ? Cela paraît indispensable car ce sont eux qui assurent la plus grande part de la contribution de La Poste à l'aménagement du territoire, même si, en droit, ils n'appartiennent pas à La Poste ou ne sont pas gérés par elle ;
- il en va de même pour l'affectation du fonds postal de péréquation territorial alimenté par l'abattement sur l'imposition aux taxes locales tel que défini à l'article 31 du contrat Etat-La Poste, créé pour « répondre aux exigences de financement du maillage territorial ainsi défini » ; maillage qui au demeurant n'est pas défini par la loi.

Le texte prévoit en outre qu'un décret en Conseil d'Etat, dans les 6 mois suivant la publication de la loi, devra « préciser les modalités selon lesquelles sont déterminées au niveau départemental, les règles d'accessibilité au réseau de La Poste », ce qui laisse entier le problème de la définition des critères d'accès.

En fait, ces amendements ne clarifient pas le débat sur le réseau des bureaux de poste. Ils ne distinguent pas entre son rôle d'accès au service universel, qui peut justifier la création d'un fonds de compensation pour le service universel dès l'instant que le monopole aura disparu, et son rôle supplémentaire (mieux que complémentaire) social et contributif à l'aménagement du territoire qui est de plus en plus assuré en zone rurale par de nouvelles

formes d'implantations, APC et points poste, qui peuvent bénéficier du soutien financier des pouvoirs publics et des collectivités locales, notamment par le biais du fonds postal de péréquation.

Le texte relatif au développement des territoires ruraux voté par l'Assemblée nationale inclut deux séries d'amendements relatifs au secteur postal. L'un (article 37 A nouveau) confère la sanction législative à la péréquation tarifaire des services publics. Les autres articles (articles 37, 37 B, 37 C, 37 D et 37 E nouveaux) organisent la concertation locale, sous l'autorité des préfets, avec la participation des conseils généraux. Leur ambition est de favoriser une meilleure information des élus par la mise en place de commissions départementales consultatives et par l'obligation faite aux services publics et parapublics à réseaux, dont La Poste, de présenter à celles-ci des plans à 2 ans dès l'instant qu'ils ont l'intention de modifier leur présence dans le département.

Il est loin d'être évident que cette dernière disposition atteigne son but. Alors que la consultation des instances représentatives locales par les services publics est généralement acquise et passée dans la pratique, notamment par le biais de la CDPPT pour La Poste, le risque est plutôt que ceux-ci ne détournent à leur profit ces plans à 2 ans. Au demeurant, si tant est qu'il soit possible d'en présenter, il n'est pas certain qu'il soit opportun de le faire systématiquement si on veut préserver une certaine souplesse dans les négociations.

Qu'ils soient finalement retenus ou non, ces amendements corroborent en tout cas le souci exprimé aux rapporteurs par les élus de Loire-Atlantique d'être associés à l'adaptation territoriale des services publics et parapublics de leur département. Au demeurant, l'ensemble de ces amendements demanderait à être harmonisé. En particulier, il n'est pas sûr que les dispositions précises adoptées par l'Assemblée nationale ne rendent pas inutile le décret prévu par le Sénat.

Il ne faudrait en tout cas pas que la reprise de la discussion parlementaire conduise à des surenchères qui accentueraient encore la tendance à encadrer le processus d'évolution du réseau des bureaux de poste, alors même qu'il a besoin de souplesse pour s'adapter à des réalités locales toutes différentes par nature.

C'est pourquoi, il paraît important de préserver la démarche pragmatique et progressive actuelle que la mission a pu apprécier lors de ses visites sur le terrain et qui est fondée sur la concertation locale, en se gardant de toute mesure législative qui conduirait soit à figer le réseau dans un statu quo impossible, soit à remplacer le processus émergent de dialogue entre La Poste et les collectivités locales par des mécanismes administratifs trop lourds et trop contraignants.

3.2 - Les enjeux

➤ La productivité

L'exception française que constitue la différence de structure entre le réseau des bureaux de La Poste et ceux de ses principaux concurrents européens constitue un handicap pour l'opérateur national dans la compétition qui s'est ouverte. C'est pourquoi La Poste a fait de l'amélioration de l'organisation et de la productivité de son réseau une des priorités de son plan de développement 2003-2007. Le réseau constitue l'un des 6 chantiers de La Poste pour 2007. Les objectifs affichés traduisent une grande ambition,

particulièrement exigeante en termes d'accompagnement en matière de ressources humaines :

- de qualification et de formation dans la mesure où l'évolution des modes de commercialisation et des méthodes d'accueil va élever le niveau requis pour les guichetiers, les forces de vente et les chefs d'établissements qui devront se « professionnaliser » du fait de la spécialisation accrue des établissements, avec, d'un côté, le réseau, à dominante accueil du public pour l'offre de services financiers, et, de l'autre, la distribution et le tri, à dominante logistique ;
- de choix des personnels et d'évaluation des résultats, du fait de l'exigence de gains de productivité et d'adaptation permanente aux besoins de la clientèle ; il s'agit là autant de maîtriser les charges que de développer des activités, voire dans les zones où l'activité du bureau postal est structurellement déficitaire d'intégrer des prestations complémentaires ou de mettre en place des solutions partenariales ;
- de maîtriser de nouveaux processus dans la mesure où l'évolution du réseau et la recherche de gains de productivité exigent la révision et l'optimisation des modes opératoires, des opérations de logistique pour l'approvisionnement des bureaux ainsi que du système d'information actuel.

A l'évidence, ce programme, qui se déroulera dans un contexte de départs nombreux à la retraite et de mutations consécutives aux modifications de structure du réseau et à la création des centres de distribution, sera socialement sensible. A ce titre, le traitement social du point de vue du maintien de la rémunération et du déroulement des carrières des chefs d'établissements qui voient leur situation personnelle bouleversée du fait de l'évolution de la structure du réseau des bureaux est déterminant pour la maîtrise du processus amorcé. Ces derniers constituent en effet, un échelon opérationnel déterminant pour la conduite de la réorganisation prévue. Le directeur du Réseau de La Poste estime ainsi que son secteur devrait perdre 5 000 emplois nets, du fait de la suppression de 7 000 emplois compensée par la création de 2 000 emplois nouveaux qualifiés pour la force de vente.

Un calcul grossier montre pourtant que l'économie obtenue par la suppression des bureaux déficitaires, notamment en zone rurale, grâce à une politique de partenariat, ne répond que partiellement à l'effort envisagé. En admettant en effet qu'on transforme 5 000 établissements de l'espèce en APC ou en points poste, on peut escompter un gain de 0,3 à 0,7 agent par établissement, soit 0,5 agent en moyenne, on arrive à un gain net de 2 500 postes équivalents temps plein seulement. Le gain financier est encore plus mince pour La Poste qui doit contribuer au salaire du gérant de la nouvelle structure. Ce sont donc les bureaux importants de plein exercice qui devront supporter l'essentiel de l'effort de gain de productivité. C'est pourquoi la mission est convaincue que l'enjeu majeur se situe dans les grands établissements, où existe, le principal risque social, ces bureaux voyant aussi, rappelons le, l'externalisation de leur service de distribution.

Il y a là, un paradoxe supplémentaire dans le dossier du réseau des bureaux de poste : alors que l'attention s'est toujours focalisée sur la présence de La Poste en milieu rural considérée comme source de non compétitivité, le principal gisement de productivité se trouve apparemment dans les grands bureaux, qui relèvent de la seule organisation interne de La Poste.

La réforme est donc prise en tenaille entre la question politiquement sensible de la réforme de la présence de l'opérateur en milieu rural et la question socialement sensible de la réorganisation des grands bureaux en zone urbaine. Cela ne contribue pas à faciliter la tâche des dirigeants de La Poste qui se heurteront à des élus ruraux qui leur objecteront : « Pourquoi faire tous ces changements chez nous ? Commencez plutôt par mettre de l'ordre dans vos grands bureaux ! ».

➤ Le changement culturel

Même si sa contribution à l'amélioration de la compétitivité de La Poste reste modeste, l'évolution de la présence postale à travers des partenariats présente des aspects qui pour n'être pas strictement économiques n'en sont pas moins stratégiques. Les évolutions culturelles sous-tendues par la réussite de la transformation du réseau sont en effet de première importance. La généralisation de partenariats pour assurer le maintien du service postal en tant que politique de l'entreprise La Poste et non plus seulement au titre d'expérimentations locales, conduit de fait à l'éclatement de la vision traditionnelle du bureau intégré, symbole de la présence postale en France, que partagent aussi bien les personnels que les élus ou le public.

Elle suppose :

- de distinguer entre offre de service postal et présence d'un bureau sous la responsabilité d'un chef d'établissement postier ;
- de transférer la charge du service à des tiers, liés par contrat avec La Poste, à qui le client doit faire confiance ;
- à séparer géographiquement des fonctions de vente au guichet, de conseil financier, et de point de départ des facteurs, qui conduiront le chef d'établissement à « ne plus tout avoir sous la main » ;
- à déterminer le statut du bureau par son niveau d'activité postale au sein du territoire et à faire de l'évolution du réseau un processus continu, mettant ainsi fin à un sentiment d'immuabilité ;
- affirmer l'unité et l'identité du Réseau de La Poste dans sa dimension industrielle propre, alors qu'un tiers des points de contacts résultera de partenariats et que d'autres développeront des activités complémentaires non postales ;
- changer l'image d'une poste historique, service public, encore administration d'Etat dans bien des esprits, qui doit désormais apparaître dans sa dimension originale d'opérateur multiple confronté à des marchés et à des concurrents, avec en corollaire la question de son maintien en zone non rentable, à laquelle elle est confrontée après la SNCF, EDF, GDF, France Télécoms, mais aussi le Crédit Agricole.

Cette nécessaire réforme ne peut que heurter des personnels fortement attachés à l'idée d'un service public traditionnel et des élus confrontés au sentiment que leur circonscription est délaissée. Les responsables locaux de La Poste perdent en quelque sorte le contrôle direct sur leurs bureaux. Leurs relations avec des gérants, liés par des contrats qui leur créent des obligations mais aussi des droits, et des élus en mesure de formuler des

exigences de service (locaux, heures d'ouverture, ...), dès qu'ils apportent une contribution financière, nécessiteront certainement un temps d'apprentissage de part et d'autre.

3.3 - La question des critères d'accessibilité et de la proximité

Il sera nécessaire de donner une définition précise de l'accessibilité au service universel postal, d'une part, parce que cette notion fait partie intégrante du contenu de celui-ci et, d'autre part, parce que tant le contrat de performance et de convergence entre l'Etat et La Poste que les amendements adoptés par les assemblées utilisent cette notion. C'est ainsi que le point 2.4 du contrat de performance dit que « l'ouverture du marché postal à la concurrence et les mécanismes de régulation relatifs aux activités postales nécessitent de définir les obligations de La Poste au titre du service universel, notamment en termes d'accessibilité de son réseau de points de contacts ». Il convient de souligner au passage que, si cette définition relève de la puissance publique, il reviendra à l'autorité de régulation de veiller au respect par La Poste de « ses obligations (*en matière de critères d'accessibilité*) et à la viabilité de leur financement ».

Cela posé, deux conceptions de l'accessibilité au réseau des bureaux de poste, s'opposent et sont source de confusion :

- d'une part une approche résultant des obligations que l'Etat impose à l'opérateur chargé du service universel postal en matière d'accès du public aux prestations le composant ; dans cette perspective le bureau de poste ne contribue au service universel postal que de manière limitée, principalement au travers de la vente de moyens d'affranchissement, du traitement des expéditions complexes (international, recommandés, valeurs déclarées) et de la remise des objets mis en instance, paquets et recommandés ;
- de l'autre, une approche fondée sur la notion d'accessibilité qui s'intéresse à la facilité pour tout usager d'aller dans un bureau de poste qui contribue par sa présence à garantir la proximité d'un service public, dans une perspective d'aménagement du territoire, au-delà des prestations du service universel postal, et même des autres offres de La Poste, notamment financières.

Cette opposition tend toutefois à se clarifier, comme on l'a vu plus haut, alors même que le concept de proximité est lui aussi en pleine évolution. Les auteurs de l'ouvrage « La France à 20 minutes » (référence en annexe 12) n'hésitent pas à parler de « révolution de la proximité ». Se fondant sur une cartographie élaborée à partir du repérage des principaux établissements délivrant des services, ces chercheurs ont tracé des zones isochrones (à 20, 30, 60, ou 90 minutes) autour de chacun des points répertoriés et ainsi mis en évidence la distorsion entre les modes de vie et de consommation des Français, d'une part, et les organisations territoriales traditionnelles, notamment les communes, qui structurent encore l'implantation d'un service public comme La Poste, d'autre part.

A ce titre, la carte ci-après des 11 954 communes où est implantée La Poste, illustre parfaitement ce que les auteurs qualifient de « vision d'hyper-proximité ». On constate en

effet que la France des « biens et des services » n'a jamais été autant concentrée qu'aujourd'hui, alors que la France « des gens » n'a jamais été aussi étendue, notamment du fait de l'extension rapide de banlieues de plus en plus lointaines et diffuses. A cet égard, il n'est pas sans intérêt pour notre sujet de noter que 85 % des ménages fréquentent au moins une fois par semaine des grandes surfaces pour leurs achats et que la limite de la zone de chalandise d'un hypermarché est de l'ordre de 20 minutes de voiture.

Ainsi à une logique de proximité maximale pour tous s'oppose de plus en plus celle d'une concentration des moyens privilégiant un nombre réduit de sites plus fréquentés et donc mieux dotés.

Sous cet angle, La Poste, présente dans près de 12 000 communes, apparaît comme un service « d'hyperproximité », à l'instar des lieux de culte (présents dans 28 800 communes) ou des stations-service présentes dans 9 700 communes. A l'inverse, et la comparaison ne manque pas d'intérêt, les collèges publics ne sont présents que dans 3 267 communes, mais 99 % des collégiens habitent à moins de 20 minutes en voiture d'un collège.

Pour particuliers qu'ils soient, ces cas montrent que, dans un univers rationnel, il serait possible de réorganiser le réseau des bureaux de poste en l'adaptant à la réalité socio-économique de bassins d'activité. La Poste souffre malheureusement du handicap d'être partie la dernière dans ce mouvement de rationalisation des grands réseaux, ce qui rend ses initiatives d'autant plus insupportables.

Avec ses 17 000 points de contacts répartis sur tout le territoire, La Poste offre une qualité de service, mesurée en terme de temps d'accès à ses guichets, bien meilleure que celle d'autres services non moins essentiels, tels que collèges, hôpitaux ou hypermarchés. Il paraît dans tous les cas bien en deçà des 20 minutes de voiture qui paraissent la limite d'acceptabilité sociale pour accéder à un service, quelle que soit sa nature.

Ce critère de temps d'accès au service postal n'est toutefois quasiment pas utilisé, reste difficile à mesurer et, surtout, ne tient pas compte de cet autre paramètre que constitue le temps d'attente aux guichets et auquel les usagers sont particulièrement sensibles. Il sera donc difficile de satisfaire de manière simple et mesurable à la demande d'accessibilité exprimée en distance/temps contenue aussi bien dans le contrat de performance entre l'Etat et La Poste que dans les amendements du Sénat. Dans ces conditions, on voit mal d'autre critère que la distance pour réglementer l'accessibilité au service universel postal.

La mission a donc cherché à approfondir les questions soulevées par l'utilisation du critère de distance pour définir l'accessibilité au service universel postal.

La première difficulté tient à ce qu'il ne saurait être question de définir un critère sur des bases purement scientifiques et donc abstraites. Il doit garantir au public des conditions d'accès au service universel postal, qui soient socialement acceptables. La Poste, pour fixer les idées, a modélisé les distances des populations à ceux de ses points de contacts qui proposent les prestations du service universel et, à travers plusieurs scénarios, elle a cherché à satisfaire un besoin d'accès « raisonnable » à ses établissements. Ces scénarios, fortement documentés, ont fait l'objet de navettes entre la puissance publique et l'opérateur à l'occasion des discussions relatives au contrat de plan.

Carte de France

A l'issue de ces travaux, aucun scénario particulier n'a été privilégié. Le contrat de performances entre l'Etat et La Poste se contente de prévoir que cette dernière élaborera, dans ce cadre, une méthodologie permettant de définir l'obligation d'accessibilité à son réseau.

Ainsi donc, c'est une quadruple question qui se pose :

- le schéma retenu répondra-t-il aux attentes du public ?
- comment se comparera la taille du réseau souhaitable par rapport au réseau existant de La Poste, aussi bien en moyenne nationale que localement, notamment dans les régions difficiles ?
- respectera-t-il l'approche par bassins de vie et d'attractivité économique retenue par le contrat de plan (article 3.1) ?
- ce réseau, qualifié de "réseau d'accessibilité" suffira-t-il à remplir son rôle de proximité, contributif à l'aménagement du territoire, ou devra-t-il pour cela être complété ?

Parmi les différents scénarios, l'un d'entre eux pourrait apporter une réponse satisfaisante, qui place 90 % de la population à moins de 5 kilomètres d'un point de contact de La Poste au niveau national et met 98 % de la population à moins de 10 kilomètres du point le plus proche dans tous les départements. Ce réseau minimal, obligatoire pour garantir l'accès au service universel postal, compterait près de 9 600 points de contacts, dont les 2 789 agences existantes, soit 56 % seulement des 17 000 points de contacts actuels.

Si on inclut comme le prévoit le contrat de plan (article 2.4) l'ensemble des points de contact de La Poste, y compris les APC et les points poste, comme points d'accès au service universel et si l'opérateur maintient, comme il l'a annoncé, son réseau en nombre de points de contacts (17 000), mais pas en structure, quels que soient les critères fixés par l'Etat en matière d'accessibilité, ils ne devraient pas poser de problème majeur à La Poste, son réseau étant plus ample. En fait ces critères, s'ils restent dans l'ordre de grandeur indiqué au paragraphe précédent, constitueraient un seuil à ne pas franchir à la baisse. Ce n'est que ponctuellement, dans des zones rurales très reculées, que leur application pourrait poser problème.

La difficulté de l'exercice réside évidemment dans la difficulté à concilier toutes les exigences, critères d'accessibilité, organisation cohérente autour de bassins d'activité, respect des contraintes d'organisation pour la vente des services financiers (projet Alice 2), réduction des coûts du réseau, tout en tenant compte d'éventuelles oppositions internes, notamment syndicales, et de la faisabilité politique locale des projets d'évolution. C'est là que le savoir-faire des directeurs départementaux de La Poste est précieux, d'autant que cette évolution exige en sus une bonne anticipation des problèmes de ressources humaines, de logistique et d'approvisionnement. Au demeurant, tous les directeurs de La Poste rencontrés dans le cadre de cette mission ont exprimé leur satisfaction d'avoir à conduire dans leur département un tel projet, souvent qualifié de « beau projet ».

CONCLUSION

L'évolution de la structure du réseau des bureaux de poste doit absolument aboutir, aussi bien pour des raisons d'image, renvoyant au rôle social de l'opérateur tant aux yeux du public que de ses propres agents ou des élus, qu'économiques, s'agissant de la nécessaire amélioration de sa compétitivité sur le marché européen. Un échec de la démarche entreprise dû à tout ou partie des freins et des risques évoqués précédemment causerait un préjudice considérable à La Poste, confrontée à des échéances proches, mais aussi aux collectivités territoriales qui auraient à faire face à un opérateur aux abois.

C'est pourquoi, il est important de préserver l'évolution progressive qui se dessine au niveau local dans le cadre des discussions entre La Poste et les collectivités territoriales et qui intègrent de manière pragmatique les réalités locales.

Pour autant, la vision des pouvoirs publics est nécessairement plus globale. Ceux-ci s'intéressent à l'évolution du réseau des bureaux de poste en tant que garants du service universel postal et de sa qualité, mais aussi au titre de l'aménagement du territoire. Ils ne sauraient non plus rester indifférents à une éventuelle dégradation du climat entre les collectivités territoriales et La Poste.

Dans cette perspective, il serait intéressant que les pouvoirs publics surveillent, dans le cadre du suivi de l'exécution du contrat de convergence et de performance entre l'Etat et La Poste un certain nombre de facteurs clés pour le succès de la politique entreprise :

➤ *ancrer les modes de raisonnement dans la pratique :*

- la nécessité de conduire une démarche critique permanente quant à la nature et à l'importance de la présence postale, en relation avec l'évolution de la population desservie et de ses besoins. Il ne faut pas que la réorganisation du réseau de La Poste soit une opération « one shot », mais au contraire qu'elle fonde un nouveau type de relation entre La Poste et les collectivités territoriales ;
- la distinction entre une accessibilité qui résulte de l'obligation faite à l'opérateur de proposer un accès raisonnable au service universel postal, et une accessibilité de proximité sociale, contribuant à l'aménagement du territoire. Si grâce au maillage important de son réseau actuel, La Poste ne devrait pas avoir de difficulté majeure à assumer ces deux rôles, il conviendrait cependant de veiller à la transparence des modes de financement de l'une et l'autre mission, d'un côté avec un éventuel soutien d'un fonds de compensation pour le service universel postal dès l'instant que La Poste ne bénéficiera plus d'un monopole, de l'autre avec celui d'un fonds de péréquation national nourri par l'abattement sur les taxes locales. Cette transparence ne sera évidemment possible qu'autant que La Poste aura mis en place une comptabilité analytique qui lui permette de suivre correctement l'activité d'un établissement financé par plusieurs sources ;

- la contribution des nouvelles formes de présence postale, les APC et les points poste à la réalisation de l'accessibilité au service universel postal. Il s'agit en fait soit d'une délégation de service public à une commune, qui peut se substituer à la puissance publique en cas de carence, soit pour les points poste d'une franchise. Ces formules se développeront d'autant plus que le futur fonds de compensation du service universel postal ne compensera l'intégralité des charges supportées par l'opérateur en matière d'accessibilité. Dans l'hypothèse où ce fonds ne verrait pas le jour, faute, par exemple, que les pouvoirs publics arrivent à le faire financer par les opérateurs concurrents, La Poste serait conduite à accentuer encore la transformation de son réseau vers ces nouvelles formes de présence pour réduire encore plus la proportion de bureaux qu'elle gère en propre. Ces opérations trouvent toutefois leur limite dans leur financement complémentaire au travers du fonds de péréquation, limité au montant de l'abattement sur les taxes locales, soit 150 M€. C'est le développement de franchises chez les commerçants qui offre le plus de souplesse, même si la préférence spontanée des élus va vers la création d'APC, qui préservent mieux ce qu'est à leurs yeux le service public postal ;
- le souci de transparence et de respect des règles de droit commun et des contrats individuels qu'induisent ces nouvelles formes de présence. A l'évidence un bon tiers du réseau de La Poste relèvera à terme d'un régime contractuel, avec les droits et les obligations qu'il crée pour elle mais aussi pour ses partenaires. Cela imposera la mise en place de nouveaux types de management pour ces établissements qui ne relèvent pas du strict lien hiérarchique.

➤ *régler minutieusement les aspects juridiques liés à la concurrence :*

Cette situation est tout aussi nouvelle pour les communes qui doivent intégrer à leur tour les conséquences des évolutions réglementaires du secteur postal. Il a semblé aux rapporteurs qu'un certain nombre de questions juridiques restent à clarifier ou à préciser, notamment :

- les conditions exactes d'exercice du service universel postal par une commune au regard du code général des collectivités territoriales ;
- la fourniture de prestations de guichet bancaire au seul bénéfice de La Poste au regard du droit de la concurrence ; peut-on considérer que le service de base proposé dans ces agences est un service « public bancaire », dont La Poste aurait l'exclusivité, et ce sans mise en concurrence préalable?
- d'une manière générale, dans la perspective de l'ouverture du marché postal, la question de l'exclusivité ainsi donnée à l'opérateur postal ; quelle devrait être la réponse d'une commune gérant une APC si d'aventure un concurrent de La Poste lui demandait d'assurer par exemple la gestion de ses instances, paquets et documents ?

Il est probable que ces questions et d'autres trouveront leurs réponses tant dans le droit positif, par voie d'amendements législatifs ou réglementaires, que dans la jurisprudence du Conseil de la concurrence.

➤ *Définir un système de critères d'accessibilité afin de :*

- répondre à la demande des parlementaires exprimée par le biais d'un amendement lors du vote du projet de loi par le Sénat, sur la régulation postale.
- borner par un seuil minimum, les négociations locales sur l'évolution du réseau entre La Poste et les élus locaux.

➤ *perfectionner les modalités de mise en œuvre :*

Les élus rencontrés ont fait part de préoccupations quant à la mise en place et au fonctionnement des points de contacts, APC ou points poste. Il s'agit principalement :

- de la contribution financière de La Poste au fonctionnement des établissements, l'opérateur se contentant d'apporter une quote-part des salaires. Bien que cela relève de la négociation, on peut cependant remarquer que si le montant global de l'abattement fiscal sur les taxes locales, 150 M€ par an, était intégralement affecté au financement de ces établissements (5 500 à 6 000 bureaux), il représenterait de 25 000 à 27 000 € pour chacun d'eux, soit un montant bien supérieur au coût annuel de fonctionnement d'une APC ou d'un point poste. Une approche plus généreuse de la part de l'opérateur lui permettrait certainement de faciliter le développement de ces nouvelles formes de point de contact tout en réalisant des économies par rapport à la situation actuelle ;
- de la continuité de l'offre postale locale en cas d'absence (congrés, maladie) du personnel municipal ou du commerçant, sous des formes à définir localement (bureau voisin, déplacement d'un agent de La Poste, service allô facteur, ...). L'essentiel reste d'éviter l'interruption du service, autant que faire se peut, et dans le cas où elle est inévitable de prévenir à l'avance les utilisateurs des solutions de remplacement ;
- de conforter la confiance et le sentiment de confidentialité, en proposant par exemple de renforcer le contenu de la convention entre la commune et La Poste sur ce point, ainsi que la solennité lors de sa signature par un rappel de l'exigence de respect du secret des correspondances, de la non discrimination des clients et plus généralement de la discrétion quant à la nature des opérations ;
- et bien évidemment les autres points évoqués précédemment qui touchent à l'équipement des points de contacts (balances, micro-ordinateur pour l'accès aux comptes clients et le traitement de la comptabilité) relèvent des stricts besoins du service et de la sécurité dont La Poste reste responsable.

➤ *éviter la cristallisation des mécontentements :*

Le pilotage de cette transformation, culturelle à bien des égards, exigera de la part de l'opérateur la mobilisation de tout son savoir-faire et de tout son doigté pour encadrer le processus nationalement tout en le mettant en œuvre localement :

- en définissant, par exemple, une charte des évolutions locales qui prendrait en compte toutes les dimensions des réformes en cours (courrier et distribution, réseau, forces de vente des services financiers) pour éviter la concentration de trop de réformes simultanées en certains points du territoire, en favorisant en premier lieu la concertation entre services au sein de La Poste elle-même, d'autant que la nouvelle organisation opérationnelle la rendra moins évidente ;
- par une anticipation des problèmes sociaux qui pourraient résulter de la remise en cause de situations personnelles, notamment du fait des inévitables évolutions statutaires des établissements et de leurs répercussions sur la carrière des chefs d'établissements ;
- en encadrant, autant que faire se peut, les évolutions locales dans des accords départementaux, à l'exemple de la convention entre La Poste et le conseil général de la Manche, de façon à fixer un cadre général utile à la fois pour La Poste et pour les élus communaux, en contribuant à réduire leur sentiment d'isolement dans leur tête-à-tête avec l'opérateur ;
- enfin, ces considérations devraient conduire à l'enrichissement des missions des CDPTT.

➤ *ne pas calcifier le processus naissant :*

Bien entendu, tous les efforts entrepris pour créer les conditions du succès des discussions locales relatives à l'évolution du réseau des bureaux de poste seraient réduits à néant si des évolutions nationales, législatives ou réglementaires, favorisaient le maintien du statu quo, ou si un système de critères trop strict ou trop complexe rendait le processus impraticable. C'est pourquoi une méthode de définition de critères, fondée sur des principes acceptables par tous, pourrait être de nature à faciliter les évolutions amorcées :

- la démarche entreprise est progressive mais permanente ;
- le réseau de La Poste, quelles que soient ses formes (en régie, délégué aux communes ou en franchise), contribue à l'accessibilité du service universel postal ;
- l'accessibilité du service universel, dont la définition dépend des pouvoirs publics, et la proximité d'un bureau de poste qui répond en fait à une demande sociale au-delà du service postal proprement dit, portée par les collectivités territoriales et pouvant bénéficier de soutiens et d'aides aussi bien de l'Etat que des collectivités locales, sont deux notions distinctes ;
- la détermination par département d'un schéma cible du réseau postal, avec la participation active de la CDPTT, éventuellement dans le cadre d'un accord conclu entre La Poste et le conseil général sur les principes généraux et les modalités de concertation.

➤ *disposer de moyens de suivi :*

Enfin les pouvoirs publics doivent pouvoir suivre l'évolution du réseau des bureaux de poste, dans le cadre de l'exécution du contrat de convergence et de performance, sur la base des points évoqués ci-dessus, et pour le moins notamment :

- le suivi du nombre des points de contacts département par département et l'évolution corrélative des critères d'accessibilité, tels qu'ils seront définis ;
- une évaluation du climat des relations de La Poste avec les collectivités territoriales, en particulier par l'analyse de la presse régionale et les rapports des préfets et sous-préfets ;
- un suivi des gains de productivité réalisés par le réseau (économies de charges et progression de l'activité).

Comité de l'Inspection

Le réseau des bureaux de poste :
accessibilité au service postal et proximité

Rapport présenté par

Daniel SANSAS, Inspecteur général

avec la participation de

Jean-Gervais BIART, Inspecteur général,

Jean-Pierre BAZIN, Inspecteur général,

Jean-Claude LASSOUREILLE, Inspecteur général

Emmanuel SARTORIUS, Ingénieur général

A N N E X E S

Rapport N° I-A.3 - 2004
Mai 2004

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Réseau : chiffres et comparaisons internationales
- Annexe 2 : extrait du rapport de la Cour des comptes sur les résultats de La Poste
- Annexe 3 : convention Agence Postale Communale (APC)
- Annexe 4 : convention Point Poste
- Annexe 5 : extrait du contrat de performance et de convergence entre l'Etat et La Poste
- Annexe 6 : convention La Poste-Conseil général de la Manche
- Annexe 7 : article de presse relatif au point poste de Montmartin-en-Graignes
- Annexe 8 : compte-rendu de rencontres avec des élus et des partenaires de La Poste
- Annexe 9 : amendements au projet de loi sur la régulation postale.
- Annexe 10 : amendements au projet de loi sur le développement rural
- Annexe 11 : références « La France à 20 minutes »