



HAL
open science

Quel avenir pour la poste ?

Frédéric Fouquet, Denis Gardin

► **To cite this version:**

Frédéric Fouquet, Denis Gardin. Quel avenir pour la poste ?. Sciences de l'Homme et Société. 1996.
hal-01908532

HAL Id: hal-01908532

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01908532>

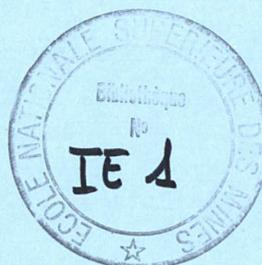
Submitted on 30 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Corps Techniques de l'Etat



[326]

Quel avenir pour La Poste ?

Frédéric Fouquet

Denis Gardin

CONSULTATION SUR PLACE

Mémoire piloté par M. François Engel

Août 1996

Remerciements

Nous tenons à remercier toutes les personnes ayant contribué à la réalisation de ce mémoire, et en particulier :

M. Engel (Ecole des Mines)
M. Petel (DGPT)
M. Delvart (DGPT)
M. Maindrault (La Poste)
M. Terrasse (La Poste)

Résumé du mémoire

I Introduction

Lorsqu'on parle de communication aujourd'hui, tout le monde évoque les télécoms, le courrier électronique et le fax. On oublie souvent La Poste, qui s'est développée depuis dix siècles pour devenir la première entreprise française en nombre d'employés.

Après avoir connu des années fastes, La Poste se trouve aujourd'hui face à un avenir incertain. Celui-ci dépendra des contraintes (nombreuses) qui pèsent sur elle, de la stratégie qu'elle adoptera pour y faire face, ainsi que des décisions prises au niveau européen en matière de libéralisation du secteur postal.

II Les contraintes

La Poste subit des contraintes multiples. Des contraintes qui viennent d'une concurrence forte, des obligations envers l'Etat, et des contraintes liées au statut de son personnel.

1) La Poste subit une concurrence accrue sur tous ses secteurs d'activité

A la différence de ce qui est couramment admis, La Poste subit en effet une concurrence forte. Sur les secteurs d'activité non réservés, la concurrence vient d'entreprises qui s'installent sur les marchés les plus rentables, alors que sur les activités protégées par un monopole légal, La Poste est concurrencée par les nouveaux moyens de communication.

2) La Poste est soumise à un certain nombre d'obligations qui traduisent un statut pas encore stabilisé

La Poste est passée en 1991 du statut d'administration à celui d'entreprise publique. Elle reste encore soumise par les pouvoirs publics à certaines obligations pour lesquelles elle apparaît insuffisamment compensée. Les questions liées au transport de la presse, à l'aménagement du territoire, aux retraites des fonctionnaires, aux revenus des encours des CCP et des livrets d'épargne, et à la fiscalité, montrent en effet que les relations Etat-La Poste ne sont pas encore stabilisées.

3) Le statut des employés rend la gestion difficile

Les activités postales sont des activités de main-d'oeuvre. La réussite de La Poste nécessite donc une bonne gestion de son personnel. Or, si les statuts de La Poste sur les plans comptable et réglementaire ont largement évolué avec la réforme de 1991, le statut du personnel et l'organisation interne sont encore très marqués par la rigidité de l'organisation administrative.

III La stratégie actuelle de La Poste

Face aux contraintes qui viennent d'être évoquées, et en rappelant que le chiffre d'affaire courrier a commencé à baisser en 1995, la stratégie que met en oeuvre La Poste pour tenter de faire face à la situation est axée principalement sur deux concepts : adapter sa politique commerciale et tarifaire, et réorganiser son réseau qui comprend 17000 bureaux de poste.

1) Adaptation de la politique commerciale et tarifaire

La Poste s'est apparemment rendue compte qu'elle n'a plus affaire à des usagers mais à des clients, et elle commence à leur appliquer une véritable politique marketing.

Chaque segment de clientèle est l'objet d'une politique qui se veut cohérente en ce qui concerne les produits et services offerts, le prix, la force de vente et la publicité. La gamme de produits est rénovée et étendue. La politique tarifaire est aménagée afin d'orienter les tarifs vers les coûts, et afin aussi de fidéliser les gros clients. Enfin, la force de vente est renforcée et la publicité se fait plus agressive.

2) La réorganisation du réseau

Les activités de distribution du courrier vont être recentrées afin, selon La Poste, de réduire les coûts et d'améliorer la qualité, c'est-à-dire la vitesse d'acheminement du courrier. Le nombre de bureaux distributeurs d'où les facteurs commencent leurs tournées sera ramené de 6000 à selon les syndicats, environ 2000.

Cependant, on peut soupçonner qu'une des raisons non avouées de cette réorganisation est de ne laisser dans les 15000 autres bureaux que des activités de guichet qui sont essentiellement financières et qui vont supporter les coûts de la présence dans les zones les plus désertes. La Poste va donc ainsi mieux *mettre en évidence les coûts d'aménagement du territoire*, et cela lui donnera un argument de poids face à l'Etat pour d'une part, négocier des compensations, et d'autre part démontrer à l'Etat que s'il ne la laisse pas développer ses services financiers, elle sera obligée de fermer des bureaux de poste.

IV Le contexte européen

L'avenir de La Poste va fortement dépendre de ce qui va se passer au niveau de l'Union Européenne.

La logique de *marché commun* s'appuie fortement sur une *concurrence* la plus poussée et la plus juste possible. Celle-ci est censée favoriser la croissance, la qualité, la créativité, etc... Le secteur postal est donc *a priori* soumis à cette obligation de concurrence.

Cependant, la plupart des pays s'accordent pour dire que dans une situation de concurrence totale, *les nouveaux entrants écrémeraient le marché*, c'est-à-dire s'attaqueraient aux segments les plus profitables comme le courrier entreprise-entreprise. L'opérateur national se verrait donc privé

de ressources financières qui lui permettent aujourd'hui d'assurer la desserte des zones de campagne les plus reculées.

Au niveau européen, le "*service public à la française*" passe très mal et le terme qui a été forgé est celui de *service universel*. C'est donc cette dernière expression qui est reprise dans la proposition de directive actuellement en discussion.

Dans cette proposition de directive, le service universel postal est caractérisé par une offre de services postaux de bonne qualité, fournis de manière permanente en tout point du territoire, et à des prix abordables pour tous les utilisateurs.

Cependant, l'opérateur en charge de ce service universel serait dans une position intenable face aux concurrents qui écrémeraient les marchés les plus rentables. Pour empêcher cet écrémage, il est prévu de délimiter un *domaine réservé* qui permettra en théorie d'assurer les ressources financières dont l'opérateur du service universel a besoin.

La proposition de directive est examinée en procédure de codécision. Elle est passée en première lecture devant le Parlement européen et est en ce moment en discussion au Conseil. L'intérêt de La Poste est que cette directive soit adoptée car d'une part, elle ne lui est pas vraiment défavorable, et d'autre part, l'absence de texte pourrait laisser la porte ouverte à une interprétation libérale du traité.

Cependant, de nombreuses personnes pensent que de toute façon à plus ou moins long terme, le secteur sera complètement libéralisé et que tous ces débats n'ont pour objet que d'octroyer une période de transition aux opérateurs nationaux, le temps qu'ils s'adaptent à la nouvelle donne.

V Les aveniris possibles de La Poste

Le chiffre d'affaire de La Poste évolue d'une façon inquiétante. A terme, il n'est pas exclu que La Poste se retrouve avec un déficit important. Cela dépendra principalement du succès de sa politique commerciale et tarifaire, du maintien de la paix sociale, de la vitesse de substitution des moyens de communication électronique, et de l'évolution du contexte européen. Pour limiter les pertes, on peut envisager quelques solutions, toutes difficiles politiquement : augmenter le prix du timbre pour les particuliers, obtenir des compensations de l'Etat pour les services rendus, développer les services offerts dans les bureaux de poste quitte à entrer en concurrence avec des commerçants déjà en activité.

Mais au fond, au-delà des difficultés de La Poste avec l'ouverture à la concurrence et son changement de statut, la question de fond n'est-elle pas la survie du courrier traditionnel face aux courriers électroniques?

I Introduction	2
II Les contraintes.....	5
1) La Poste subit une concurrence accrue sur tous ses secteurs d'activité.....	5
a- La concurrence sur les secteurs non réservés.....	6
b- La concurrence sur les secteurs réservés.....	8
2) La Poste est soumise à un certain nombre d'obligations qui traduisent un statut pas encore stabilisé	12
a- La Presse.....	12
b- L'aménagement du territoire.....	12
c- Les retraites.....	13
d- Les revenus des encours	13
e- La fiscalité	14
3) Le statut des employés rend la gestion difficile.....	15
a- La logique d'entreprise se heurte avec la logique de service public.....	15
b- Le statut de la fonction publique coûte cher	16
c- La mobilité ne correspond pas toujours aux besoins de l'entreprise.....	18
III La stratégie actuelle de La Poste	20
1) L'adaptation de la politique commerciale et tarifaire.....	20
a- Une gamme de produits rénovée	21
b- La politique tarifaire.....	21
c- La force de vente.....	24
d- La publicité.....	25
2) La réorganisation du réseau.....	25
IV Le contexte européen	28
1) L'exemple de 4 pays européens	28
Les Pays-Bas	28
La Suède	28
L'Allemagne.....	29
Le Royaume-Uni.....	29
2) La politique européenne de concurrence face à l'intérêt général.....	30
3) La notion de service public.....	33
4) Historique du dossier postal européen.....	34
5) La proposition de directive.....	35
La procédure.....	35
La proposition initiale du 28 juillet 95	35
L'avis du Parlement européen.....	38
L'état des discussions au sein du Conseil à l'été 1996	39

6) Le problème du courrier transfrontalier et des frais terminaux.....	40
7) Le projet de communication de la Commission.....	42
8) Conclusion	42

V Les avènements possibles de La Poste.....46

1) A terme un risque de déficit important	46
a- Le succès de la politique commerciale et tarifaire.....	46
b- La paix sociale	47
c- La vitesse de substitution du courrier par le Fax et l'EDI.....	47
d- L'évolution du périmètre du secteur réservé.....	47
2) Un Etat peu inquiet et impassible devant l'incertitude.....	48
3) Les solutions envisageables pour La Poste.....	50

Chapitre I
Introduction

I Introduction

Aujourd'hui, lorsqu'on parle de communication, tout le monde évoque Internet, les nouvelles technologies, les autoroutes de l'information, bref, la modernité ! Alors au risque de paraître un peu vieux jeu, nous allons nous intéresser ici à La Poste.

Que représente La Poste pour le citoyen moyen ? Celui-ci dépense en moyenne 300 francs par an en produits courrier, principalement pour payer des factures et la majorité des documents qu'il reçoit dans sa boîte aux lettres sont de la publicité. A priori donc, La Poste ne doit pas beaucoup l'intéresser, et pourtant si on lui dit qu'on va la supprimer, il sera le premier à la défendre. Donc au fond de lui-même, il n'est pas indifférent à son avenir.

Alors quel est l'avenir de La Poste ?

A priori, la question est absurde si l'on en croit Adam Smith qui écrivait en 1776 dans *La Richesse des Nations* :

*"The post office is properly a mercantile project ...
It is perhaps the only mercantile project which has been successfully
managed by, I believe, every sort of government.
The capital to be advanced is not very considerable. There is no mystery in
the business. The returns are not only certain, but immediate."*

Nous verrons que la situation a bien changé. Mais auparavant, rappelons quelques faits marquants de l'histoire de La Poste.

On ne connaît pas avec précision l'origine de la profession mais l'on sait que déjà au XI^{ème} siècle, il existait des messagers privés.

Les services postaux seront par la suite pris en main par les rois qui les structureront et les protégeront. Ils deviendront peu à peu des services publics.

En 1759, 900 bureaux de postes sont ouverts au public.

En 1830, des tournées de facteurs sont mises en place dans les campagnes.

En 1849, les premiers timbres-poste font leur apparition, et du même coup le tarif d'une lettre de base ne dépend plus de la distance, et est payé par l'expéditeur.

En 1881, la Caisse d'Epargne postale est créée.

Et en 1918, les chèques postaux font leur apparition avec pour mission d'éduquer financièrement les français.

Ensuite, les activités postales ont continué à progresser au vingtième siècle, avec le développement de l'économie et l'émergence de nouveaux services.

De 1984 à 1994 tout particulièrement, La Poste a connu des années que l'on pourrait qualifier de "10 glorieuses". Les taux de croissance des trafics d'objets étaient alors de l'ordre de 5 à 10 % par an.

Aujourd'hui, La Poste en quelques chiffres, c'est 300000 employés, ce qui en fait la première entreprise française, 17000 bureaux de poste (par comparaison la Société Générale ou la BNP ont environ 2000 agences), 23

milliards d'objets transportés par an, 85 milliards de chiffre d'affaire, ce qui la place dans les toutes premières entreprises françaises, et 10 % des dépôts français sur les comptes chèques et livrets d'épargne.

Les flux d'objets transportés ont beaucoup changé en nature durant ces années. La publicité est passée de 25 à 50 % du total des objets transportés. La messagerie, c'est à dire le transport de colis, a cru très rapidement avec le développement de la vente par correspondance et les politiques de flux tendus dans les entreprises.

Au passage, en 1991, La Poste a changé de statut ; d'administration des Postes et Télécommunications, elle est devenue une entreprise tout comme France Telecom.

Très rapidement donc, l'environnement de La Poste a changé sans qu'elle remette vraiment en cause ses habitudes :

- De nouveaux moyens de communication sont arrivés, plus rapides, moins chers.
- Les frontières s'ouvrent en Europe. Le réseau de La Poste française n'est donc aujourd'hui que le maillon d'un réseau plus large. L'influence de l'Europe et ses réglementations se font de plus en plus sentir.
- Enfin, La Poste a une tradition de service public, mais elle ne peut plus faire abstraction du fait qu'elle est une entreprise qui est soumise à de nombreuses contraintes.

Ces contraintes que nous allons décrire, sont telles que La Poste a dû mettre en place une stratégie réactive. Après une présentation de ces contraintes, nous analyserons la stratégie de l'opérateur français et le contexte européen, ce qui nous servira à mieux cerner les questions déterminantes pour l'avenir de La Poste.

Chapitre II

Les contraintes

II Les contraintes

1) La Poste subit une concurrence accrue sur tous ses secteurs d'activité

Beaucoup de gens pensent que La Poste est seule à opérer sur ses marchés, et qu'elle est par conséquent protégée de la concurrence. Nous allons montrer qu'en fait elle subit une concurrence forte sur tous ses marchés, davantage qu'une entreprise comme France Telecom qui n'est exposée encore aujourd'hui que d'une façon marginale à la concurrence (téléphone international + téléphones mobiles).

Les services offerts par La Poste sont de trois types : le courrier (lettres, cartes, publicité, presse), la messagerie (le transport de colis), et les services financiers (comptes chèques, moyens de paiement et produits d'épargne). La Poste bénéficie d'un monopole légal sur une partie de ses activités courrier, sur les lettres et cartes et la publicité adressée. En revanche, sur les marchés de la messagerie et des services financiers, La Poste ne dispose d'aucun monopole alors qu'elle reste soumise à des obligations de service public telles que la distribution de colis sur l'ensemble du territoire par exemple. En terme d'exposition plus ou moins vive à la concurrence, les activités de La Poste se décomposent donc ainsi :

- les activités de service public qui sont protégées par un monopole légal, c'est le *secteur réservé*
- les activités pour lesquelles La Poste n'a ni obligations, ni privilèges particuliers, c'est le *secteur libre*
- entre les deux, les activités pour lesquelles La Poste est soumise à certaines obligations de service public mais qui ne font pas partie du monopole légal, c'est le *service public non réservé*. Sur ces activités, La Poste est attaquée par des concurrents qui n'ont pas les mêmes contraintes qu'elle.

Une analyse de la répartition des chiffres d'affaires des différentes catégories (figure 2-1) montre que 42 % du chiffre d'affaire de La Poste est directement soumis à concurrence (service public non réservé + secteur libre). Comme nous allons le voir, même le secteur réservé est exposé à la concurrence, la concurrence indirecte des nouveaux moyens de communication.

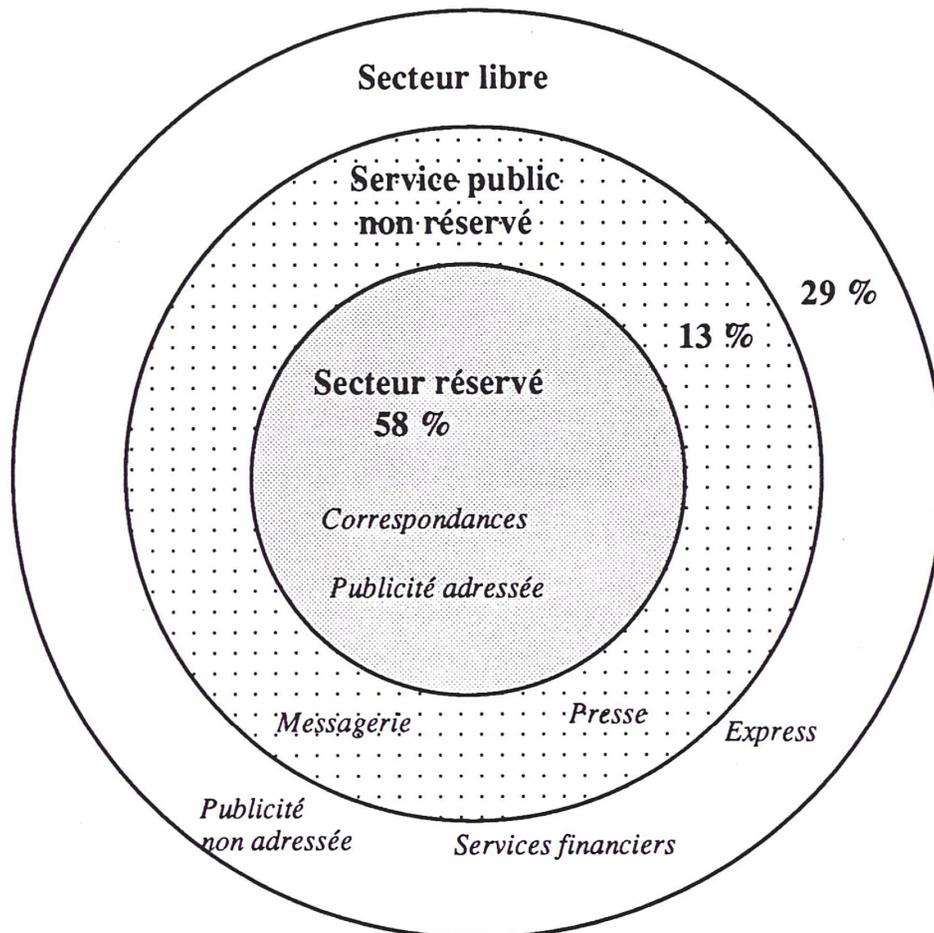


Figure 2-1 : Répartition des activités de La Poste (La taille des cercles n'est pas proportionnelle aux chiffres d'affaire)

a- La concurrence sur les secteurs non réservés

La messagerie

Le secteur de la messagerie est difficile à définir car il s'agit du transport de colis dont on n'a pas précisé à priori le poids, la rapidité du service, et la nature des objets transportés. Les études de marché existantes concernent le transport de colis de 0 à 300 kg, alors que l'offre de La Poste est limitée à la gamme 0-30 kg. Ce marché peut être segmenté entre le pli international, le colis de particulier à particulier, la VPC (vente par correspondance), l'Express National, et le Rapide économique. Selon une enquête du cabinet OEST/cabinet Stratorg, le chiffre d'affaire total du secteur en France s'élevait à 32,5 milliards de francs en 1994. Après avoir connu de forts taux de progression, la croissance de la messagerie s'est légèrement

tassée. De 14 % en 1988, elle est passée à 7 % en 1990 pour chuter à 2,4 % en 1993.

Globalement, le groupe La Poste, qui offre ses services de messagerie par l'intermédiaire de La Poste, Chronopost, et Tat Express, pèse pour 24 % du marché total. Il devance légèrement le groupe SNCF (Sernam, Calberson) qui détient 22 % de part de marché. De nombreuses entreprises (Mory, Ducros, Danzas, Jet Services, UPS, Dubois,) se partagent le reste. La Poste est en concurrence sur tous les segments :

Sur le marché du pli international par exemple, La Poste se partage 65 % du chiffre d'affaire avec DHL, alors que UPS, TNT et Federal Express ne représentent que 17,5 %. Mais ces dernières se sont engagées dans des stratégies très agressives de développement en Europe, tel que l'illustre l'implantation d'un centre Fedex, qui possède la plus grande flotte d'avions du monde, à Roissy. Le rachat de 16 entreprises en Europe par UPS dont Prost en France témoigne aussi de la volonté d'UPS d'accroître ses parts de marché.

Sur le segment de la messagerie classique, les clients demeurent relativement fidèles à leur prestataire. Selon l'enquête OEST/Cabinet Stratorg, 30 % indiquent en effet qu'ils bénéficient d'un accord permanent avec des transporteurs. Mais une augmentation de 10 % du prix les ferait, déclarent-ils, facilement basculer vers un autre prestataire. Or La Poste est tenue par la loi d'assurer la collecte, le transport, et la distribution de colis sur l'ensemble du territoire dans le respect du principe d'égalité de traitement des usagers. Des concurrents attaquent les secteurs les plus rentables, et laissent à La Poste le reste. Exapaq par exemple propose des prix très bas, inférieurs de 15 à 20 % à ceux de ses concurrents, sur le segment *entreprise à entreprise*. Sur le segment *entreprise à particulier*, qui concerne principalement la VPC, les grands VPCistes mettent en place des points-relais où les gens peuvent venir chercher leurs colis. La Poste garde 100 % des parts de marché du segment particulier à particulier, segment le moins rentable.

La Presse

La Poste est tenue par la loi d'assurer le service public du transport et de la distribution de la presse. Là encore, l'égalité de traitement des usagers imposée à La Poste permet à des concurrents de s'attaquer aux segments les plus rentables, laissant à La Poste les segments les plus coûteux.

La publicité non adressée : le Postcontact

Les imprimés sans adresse distribués chez les particuliers ne sont pas sous monopole et ne font pas partie des obligations de service public de La Poste. La Poste détient sur ce produit environ 45 % du marché des entreprises de marketing direct (source SVPC). Sur ce secteur en forte croissance, La Poste est concurrencée dans les villes par des entreprises qui emploient des personnes en situation précaire très mal payées.

Les services financiers

La Poste ne peut prêter que dans le cas où il y a eu une épargne préalable dans le cadre de contrats spéciaux tels que le Plan d'Épargne Logement par exemple. Les services financiers de La Poste se séparent donc entre la gestion de comptes courants, les chèques postaux, et l'offre de produits d'épargne (Livret A et B, Codevi, Livret d'Épargne Populaire, Épargne logement (PEL, CEL), Assurance-Vie, Épargne boursière (SICAV, FCP), Plan d'Épargne Populaire). Sur ces deux activités, La Poste est en concurrence avec les établissements bancaires et les Caisses d'Épargne. La part de marché de La Poste peut se mesurer par la part des encours totaux placés à La Poste (comptes courants + épargne). Depuis une quinzaine d'année, La Poste est passée de 17 % en 1978 à 9,7 % en 1991 (figure 2-2). Depuis, une politique de reconquête de la clientèle a permis de stopper l'hémorragie, mais cela se fait au prix d'une bataille très dure avec les banques qui se trouvent par ailleurs aujourd'hui dans une situation difficile.

Part de marché de La Poste sur les services financiers (Dépôts à vue + épargne en % du total des encours)

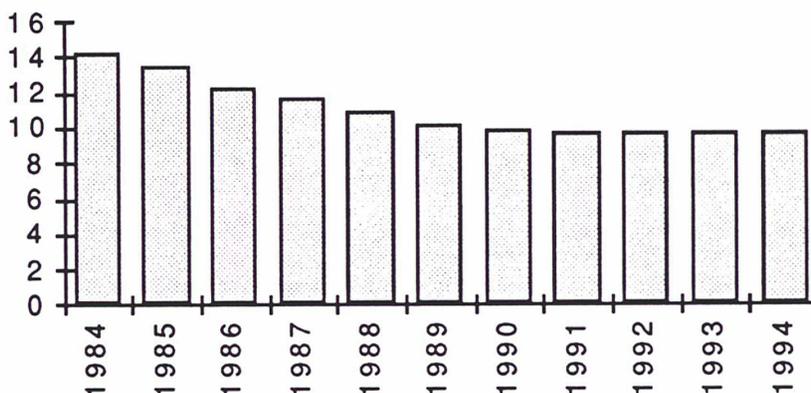


Figure 2-2 : Évolution de la part des encours à La Poste (Dépôts à vue + épargne)

b- La concurrence sur les secteurs réservés

Les correspondances

Les correspondances, c'est à dire les lettres et cartes constituent l'activité traditionnelle de La Poste. La carte de vacances ou la lettre d'amour véhiculent de nombreux symboles (une photo, un cachet, un parfum, une texture de papier, ...), mais la transmission d'informations

écrites est la fonction première de cette activité. L'essentiel du trafic des correspondances aujourd'hui se fait d'*entreprise à entreprise* et d'*entreprise à particulier* (figure 2-3, part des différents segments). La Poste en tant que transmetteur de l'information écrite doit faire face à la concurrence de la télécopie (Fax), de l'EDI (Échanges de Données Informatisés), et de la messagerie électronique. Sur une période allant de 1982 à 1991, la part de La Poste sur le marché de la communication en France a chuté de 31 % à 21 %. L'explosion du marché de la communication a profité un temps au flux des correspondances de La Poste, mais comme le montre la figure 2-4, ce flux diminue depuis 1994.

Il serait intéressant de connaître l'évolution des flux des correspondances, segment de clientèle par segment de clientèle. Mais ces chiffres qui ne peuvent être obtenus que par sondages, vu que les flux sont mélangés, ne sont suivis par La Poste que depuis deux ans. L'évolution du marché européen de la communication sur les flux interentreprises laisse cependant penser que c'est le segment entreprise à entreprise qui est le plus durement touché (tableau 2-1).

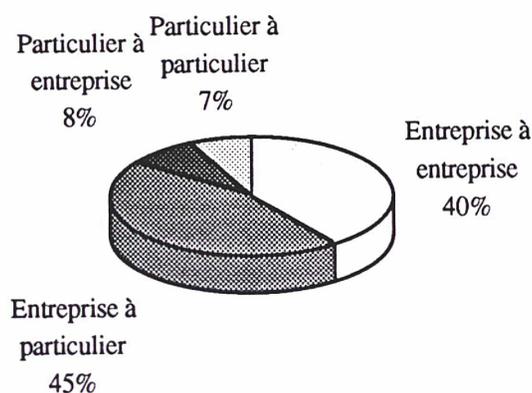


Figure 2-3 : Répartition des flux des correspondances par segment de clientèle

**Flux des correspondances
(en milliards d'objets par an)**

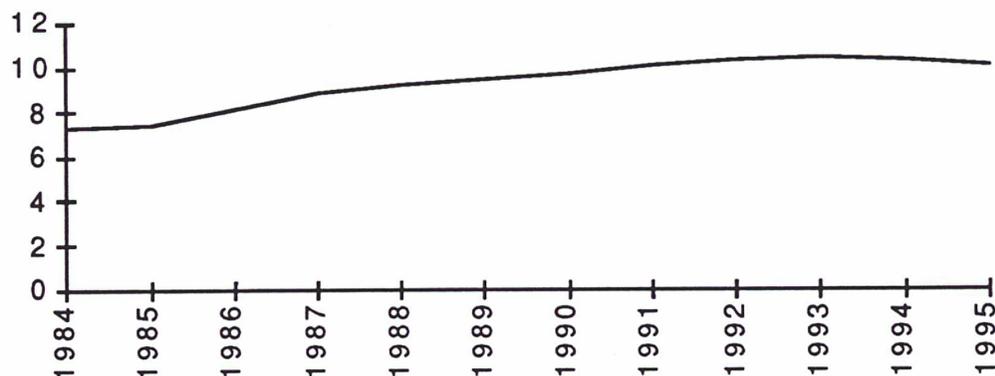


Figure 2-4 : Évolution des flux des correspondances de La Poste (1984-1995)

	1991	Tendance 1996
Correspondances	85 %	59,49 %
Télécopie	11,39 %	18,63 %
Messagerie électronique	3,18 %	21,89 %

Tableau 2-1 : Évolution du marché européen de la communication : les flux interentreprises

Personne n'est capable de prévoir précisément l'ampleur et la rapidité des phénomènes de substitution de la lettre par le Fax ou l'EDI, mais le risque de perte de trafic sur le marché interentreprises (business to business) est réel. La Poste affirme que le Fax lui fait déjà perdre 3 milliards de FF par an. Une étude faite en 1994 par un cabinet de conseil estimait à 1,3 milliard le nombre de plis postaux remplacés par des messages EDI en l'an 2000, ce qui au tarif actuel représenterait en l'an 2000 une perte pour La Poste de plus de 3 milliards de FF de chiffre d'affaire.

Par ailleurs, des entreprises s'installent à la frontière de la légalité sur le marché des correspondances en offrant des services de meilleure qualité, moins chers à des clientèles ciblées. C'est le cas de la société Promes à Rouen qui transporte pour 1,40 FF les lettres entre les professionnels du secteur

médical de la ville en offrant une garantie de délai de 24 heures. Ce type d'entreprise attaque La Poste sur les marchés où elle n'est pas compétitive du fait de la péréquation tarifaire nationale qui l'oblige à faire payer le même tarif quelle que soit la destination en France. La question de la légalité de telles entreprises est compliquée, car d'une part, elles offrent un service différent car de meilleure qualité que le service réservé de La Poste et d'autre part, parce que le Code des Postes et Télécommunications date et que sur ces questions de concurrence il peut être en contradiction avec le Traité de Rome (et notamment son article 90, sur les monopoles) qui lui est supérieur dans l'ordre juridique.

Enfin, un autre type de concurrence provient d'un détournement de trafic postal, appelé "repostage". Ce système exploite le niveau trop bas de la rémunération ("les frais terminaux") que les postes qui exportent du courrier versent aux postes qui le reçoivent pour compenser les coûts de distribution dans le pays d'arrivée. Le courrier est collecté dans un pays A, acheminé vers le pays de repostage B, où il est affranchi et réinjecté dans le circuit postal normal vers le pays de destination C (repostage ABC). Les principaux clients du repostage sont les sociétés multinationales ayant un volume élevé d'envois exports de courrier. Des accords entre opérateurs européens sont en cours de négociation (accords REIMS) pour faire évoluer les niveaux de rémunération, mais en attendant la concurrence est rude.

La publicité adressée : Le Postimpact

Originellement nommé Pli Non Urgent de 3^{ème} catégorie, et considéré comme un courrier sans intérêt par les postiers, le courrier adressé de prospection commerciale a connu un rapide développement dans les années 1984-1994, passant de 11 % à 17 % du trafic total de La Poste. Il est devenu un outil indispensable du marketing direct. Aujourd'hui, La Poste bénéficie d'un monopole légal sur la publicité adressée, mais l'évolution de la réglementation européenne pourrait bientôt ouvrir ce marché à la concurrence.

Les autres supports de publicité sont en concurrence avec la publicité adressée. La publicité non adressée, en particulier, est moins chère (de l'ordre de 20 centimes l'envoi contre 1,70 franc pour la publicité adressée), bénéficie de l'amélioration de la connaissance des secteurs socio-géographiques et améliore donc son rapport coût/efficacité.

Le courrier international

Le marché du courrier international ne représente aujourd'hui que 5 % du chiffre d'affaire courrier de La Poste. Mais avec des taux de croissance importants, il constitue un enjeu important pour tous les opérateurs européens. Les envois des entreprises pèsent pour plus de 80 %, et elles sont déjà démarchées en France par de nombreux concurrents (Royal Mail (Royaume-Uni), PTT Post BV (Pays-Bas), Extand, ...) qui leurs offrent des tarifs compétitifs pour leurs envois de courrier international en profitant des possibilités du "repostage".

2) La Poste est soumise à un certain nombre d'obligations qui traduisent un statut pas encore stabilisé

Jusqu'à 1991, La Poste faisait partie de l'administration. Son changement de statut pour en faire une entreprise publique, avec une comptabilité d'entreprise commerciale l'oblige à clarifier ses relations avec l'État. Ainsi dernièrement, les franchises postales pour l'administration et pour les services financiers ont été supprimés. Mais l'État impose encore à La Poste aujourd'hui un certain nombre d'obligations pour lesquelles les compensations qu'elle reçoit apparaissent dans certains cas insuffisantes.

a- La Presse

La loi du 2 juillet 1990 donne à La Poste la mission d'assurer le service public de distribution de la presse en tout point du territoire, distribution jugée indispensable au bon fonctionnement de la démocratie. En 1994, La Poste a ainsi distribué un peu plus de 2 milliards de journaux et périodiques, pour un coût estimé à plus de 6 milliards de FF. La Poste perçoit des éditeurs moins du tiers de ce coût (2 milliards de FF en 1994). Selon l'article 38 du cahier des charges, ces sujétions particulières supportées par La Poste devraient faire l'objet d'une *juste* compensation financière déterminée dans le contrat de plan. Or, dans le contrat de plan 1995-1997, la contribution de l'État a été fixée à 1,9 milliards de FF, ce qui laisse à La Poste une charge de plus de 2 milliards de FF. Une table ronde presse/La Poste/État qui s'est réunie de novembre 1995 à mai 1996 aurait conclu dans le sens d'un rééquilibrage des tarifs pour augmenter la contribution des éditeurs.

b- L'aménagement du territoire

Le réseau de distribution du courrier s'est développé à une époque où la France était essentiellement rurale, les facteurs ne se déplaçaient qu'à pied ou à bicyclette, et le tri des lettres n'était pas mécanisé. La désertification des campagnes, et les progrès techniques dans les transports et les centres de tri, rendent aujourd'hui ce réseau surdimensionné pour assurer le service du courrier. 4000 bureaux de poste sur 17000 suffisent pour assurer la distribution journalière du courrier sur l'ensemble du territoire. Les 13000 autres points du réseau ne se justifient aujourd'hui que par les services financiers et la politique d'aménagement du territoire.

Sur l'aménagement du territoire, la position de l'État n'est pas très claire. La Poste est en effet tenue par le contrat de plan 1995-1997 (article 4), de participer à l'expression de la solidarité nationale aux profits des zones les plus défavorisées, rurales comme suburbaines. Mais cette participation, décidée au cas par cas, doit respecter l'équilibre financier de l'opérateur. Quant à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, elle précise des schémas directeurs pour de nombreux réseaux ou infrastructures, le réseau routier, les voies navigables, les ports maritimes, les aéroports, l'organisation sanitaire, les

télécommunications, mais rien de précis sur La Poste. Les questions de présence postale sont censées en fait être réglées directement au niveau local, au sein d'instances de concertation avec des représentants des collectivités locales. Or nous imaginons bien comment il est difficile pour des élus locaux d'accepter une réduction de la présence postale dans leur localité. Sur l'aménagement du territoire, l'État n'est précis que sur un seul point : le maintien de l'équilibre financier de l'opérateur.

Les études qui ont évalué le "surcoût" lié à la sous-activité de certains bureaux dans des zones rurales, ont estimé ce "surcoût" à environ 3 milliards de FF. La Poste bénéficie d'un abattement de 85 % sur les bases d'imposition pour la taxe professionnelle, en raison des contraintes de desserte de l'ensemble du territoire et de participation à l'aménagement du territoire (loi du 2 juillet 1990, art. 21), mais le montant de cette aide s'élève à 1,5 milliard de FF, ce qui laisse à La Poste une charge de 1,5 milliard de FF.

c- Les retraites

La Poste est le troisième employeur de France après l'Éducation Nationale et l'Armée. Elle employait en 1994 en effectif moyen 262 240 fonctionnaires. Les pensions des fonctionnaires retraités sont à la charge de La Poste. La Poste doit en outre payer pour les pensions des fonctionnaires retraités de La Poste et de France Telecom avant le 1 janvier 1992, à hauteur de 61,6 %, le reste étant payé par France Telecom. De ce fait, on entend souvent que les charges de personnel à verser par La Poste sont très lourdes, en comparaison de ce qu'elle paierait si elle employait des contractuels et cotisait aux régimes de retraite classiques. Or un calcul que nous avons fait pour comparer les charges de personnel payés par La Poste par rapport à ce qu'elle paierait si elle employait des contractuels et leur versait le même niveau de rémunération nette montre que La Poste n'est pas pénalisée aujourd'hui par rapport à ses concurrents. Cependant, si La Poste continue à diminuer son personnel fonctionnaire ce rapport deviendra défavorable car la charge des retraites augmente d'une façon mécanique de 600 millions de FF par an. La charge des retraites par fonctionnaire va donc augmenter, et dépasser les charges du secteur privé.

Par ailleurs, La Poste est soumise à une charge supplémentaire intitulée Compensation/Surcompensation démographique, qui est un prélèvement qui sert à payer les retraites d'autres entreprises publiques comme la SNCF. Cette charge, difficilement justifiable pour une entreprise soumise à concurrence, a pesé 2,210 milliards de FF dans les comptes de La Poste en 1994.

d- Les revenus des encours

"La Poste ouvre un compte à toute personne par laquelle ou au nom de laquelle des fonds sont versés, à titre d'épargne, dans un de ses établissements." (art. 27 du Code des caisses d'épargne). Cette mission date de 1881, ou une loi institua "une Caisse d'Épargne publique sous la garantie de l'Etat, placée sous l'autorité du ministre des Postes et Télégraphes". Si les

bureaux de poste l'ont emporté sur ceux des percepteurs, qui auraient bien pu abriter ce nouveau service d'Etat, c'est - comme le souligne le rapporteur de cette loi de 1881 - parce que seule la Poste, avec ses six mille guichets, est capable "d'aller chercher l'épargne de l'ouvrier ou du paysan, jusque dans les hameaux les plus reculés, d'aller la saisir, en quelques sorte, entre les mains de celui qui hésiterait entre une dépense inutile et un placement profitable".

Aujourd'hui La Poste tient ainsi, entre autres, les comptes des plus démunis de la société, de ceux qui touchent le RMI, et qui n'intéressent pas les banques. Ce qui coûte cher dans la gestion d'un compte, ce sont les transactions. Or les gens les plus pauvres qui n'ont pas le droit au chéquier, font de nombreux retraits de petites sommes en liquide. Les coûts supportés à ce titre par La Poste sont difficilement mesurables, mais on ne peut nier le rôle de banque sociale joué par La Poste.

Les fonds collectés sont mis à la disposition du Trésor pour les comptes chèques postaux, et de la Caisse des dépôts et consignations pour les livrets A et B. Les CCP sont rémunérés au taux du marché des bons du Trésor à taux fixe (BTF 13 semaines), diminué d'une commission de 0,4%, à l'intérieur des limites 4,75 % - 6,5 %. Pour la collecte des livrets A et B, La Poste touche de la part de la Caisse des dépôts et consignations 1,5 % des encours moyens.

Il ne fait pas de doute qu'une banque qui récolterait ainsi 10 % des encours français utiliserait les fonds d'une façon plus rentable, soit dans des prêts à des particuliers, soit dans des placements à plus long terme et donc à des taux plus élevés compte tenu du fait que les encours des CCP ne sont pas très volatiles.

e- La fiscalité

Les prestations de services qui relèvent du service public postal ne sont pas assujetties à la TVA. Cette disposition est valable aussi pour la plupart des autres postes européennes. Mais à la différence de celles-ci, La Poste française est soumise à une taxe sur les salaires initialement fixée à un taux de 4,25 % dans la loi du 2 juillet 1990. Suite à une plainte de compagnies d'assurance en 1993 à Bruxelles, ce taux est devenu variable en fonction du montant du salaire, ce qui est la règle normale en France pour les entreprises, comme les banques, qui ne sont pas assujetties à la TVA. Cette taxe représente désormais environ 10 % des traitements et salaires. Cette fiscalité justifiée par une égalité de traitement des entreprises françaises entre elles place La Poste dans une situation défavorable par rapport à ses concurrents européens.

Un projet de directive de la Commission prévoit cependant de faire appliquer progressivement la TVA aux services postaux. Le passage à une fiscalité avec TVA permettrait à La Poste de ne plus payer la taxe sur les salaires (3,6 milliards de FF en 1995), de récupérer la TVA sur ses achats (20 % de 10 milliards, soit 2 milliards), et enfin de différencier le prix que le courrier coûterait aux entreprises (qui peuvent récupérer la TVA) et aux particuliers.

Sur toutes ces questions, il est toujours difficile d'évaluer précisément ce que cela coûte à La Poste mais il semble que l'Etat continue à tirer de larges avantages du statut particulier de La Poste. Le tableau 2-2 rassemble les différentes obligations de La Poste, et l'estimation que l'on peut faire de leur coût.

Obligations	Estimation du coût pour La Poste (milliards de FF)
Presse	2
Aménagement du territoire	1,5
Retraites : compensation/surcompensation démographique	2,1
Ne dispose pas des encours des CCP et livrets A et B	estimation de 1 à 2 par La Poste
Une fiscalité sans TVA	5
Total	~ 12

Tableau 2-2 : Estimation des coûts de certaines obligations de La Poste

3) Le statut des employés rend la gestion difficile

Les activités postales sont des activités de main-d'oeuvre. Les charges de personnel représentent près de 75 % des charges totales. La réussite de La Poste passe donc par une bonne gestion de son personnel. Or, si les statuts de La Poste sur les plans comptable et réglementaire ont largement évolué avec la réforme de 1991, le statut du personnel et l'organisation interne sont encore très marqués par la rigidité de l'organisation administrative.

a- La logique d'entreprise se heurte avec la logique de service public

Les clients et les services de La Poste évoluent. Pendant longtemps pour les postiers, le client n'était qu'un usager et les services publics étaient soustraits à tout jugement en termes d'efficacité : leur unique préoccupation devait être d'accomplir la mission qui leur était confiée avec régularité, exactitude, fiabilité, sans s'interroger sur sa pertinence éventuelle ou sur son coût. Les difficultés d'adaptation de la main-d'oeuvre au nouvel environnement se ressentent à plusieurs niveaux.

La Poste fait des efforts commerciaux, mais elle a du mal à trouver des volontaires parmi ses agents. La Poste recrute donc des vendeurs à l'extérieur. Pourquoi ce manque de volonté du personnel ? Selon un

responsable syndical, c'est un problème d'image de marque. Etre vendeur aux yeux des agents, c'est le stress, le maniement aux objectifs, la logique d'échec ("on met la pression sur l'agent jusqu'à ce qu'il craque").

Par ailleurs, La Poste entend réorganiser le réseau du courrier et prévoit de regrouper les facteurs dans des centres distributeurs (voir infra, III-2). Les facteurs, qui sont porteurs de l'image de marque de La Poste, surtout en zone rurale, craignent d'être dissociés du bureau de poste. Il ont du mal à accepter en outre qu'une part de plus en plus importante des objets transportés soit de la publicité (50 % des objets transportés en 1995). "On ne porte plus que de la m----" est un jugement souvent entendu dans la bouche de certains facteurs même si cela a tendance à changer.

Ces remarques sont valables pour les employés d'autres entreprises de services publics. On trouve dans le rapport du Commissariat général du Plan intitulé "Services Publics, Question d'Avenir", une bonne analyse de ces types de comportement : *"L'essentiel des personnels de production et employés, et probablement une grande part de l'encadrement intermédiaire, adhèrent fortement à l'idée d'être porteurs eux-mêmes du service public et de l'intérêt général. Or c'est une idée que les nouvelles formes de régulation ébranlent. Le modèle de référence de l'action changent en effet par une sorte d'effet d'extériorisation. Ce sont désormais plutôt les pouvoirs publics qui sont porteurs de l'intérêt général, et ils font peser sur l'entreprise opératrice des contraintes par voie légale ou souvent contractuelle. En contrepartie, les personnels ne sont plus prioritairement investis des préoccupations de l'intérêt général. De son côté, le management des entreprises, en situation très concurrentielle, est jugé principalement sur les résultats économiques, surtout si l'actionnariat est privé. Cela l'incite à faire passer au premier plan les considérations d'efficacité et à transmettre les pressions correspondantes à l'ensemble du personnel. ... Le changement est considérable. La réaction première des personnes formées par la culture d'entreprise antérieure est l'incompréhension. ... L'incompréhension des salariés se double d'inquiétudes concrètes face aux changements d'organisation que déclenche la recherche d'une efficacité accrue. La centralisation est remise en cause, les fonctionnements quasi-réglementaires de certains opérateurs doivent évoluer. Enfin, et presque surtout, les statuts les plus avantageux que le droit commun a mis en place en France à la Libération, en contrepartie de l'effort de solidarité nationale consenti, sont fortement critiqués."*

b- Le statut de la fonction publique coûte cher

Comme le montre le tableau 2-3 qui compare les rémunérations du personnel fonctionnaire et du personnel contractuel, le statut de fonctionnaire coûte cher, et cela peut être un handicap dans une situation très concurrentielle. Ce tableau est cependant à mettre en regard de la pyramide des âges des fonctionnaires et des non fonctionnaires qui montrent que les non fonctionnaires sont plus jeunes (figure 2-5).

	Fonctionnaires	Non fonctionnaires (CDI,CDII)
Cadres supérieurs	17952	19967
Cadres	12750	9892
Maîtrise	11031	8309
Exécution	8507	6038
Ensemble	9222	6361

Tableau 2-3 : Rémunération mensuelle moyenne nette en francs (1994)

Les charges salariales patronales, sécurité sociale et pensions, sont aujourd'hui globalement équivalentes pour La Poste ou pour une entreprise privée

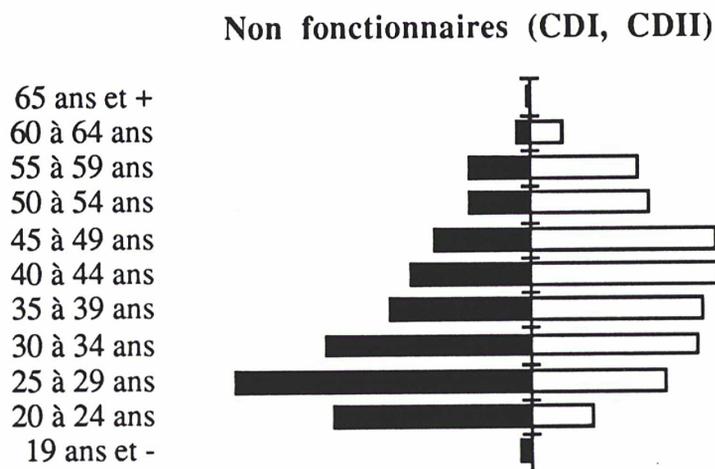
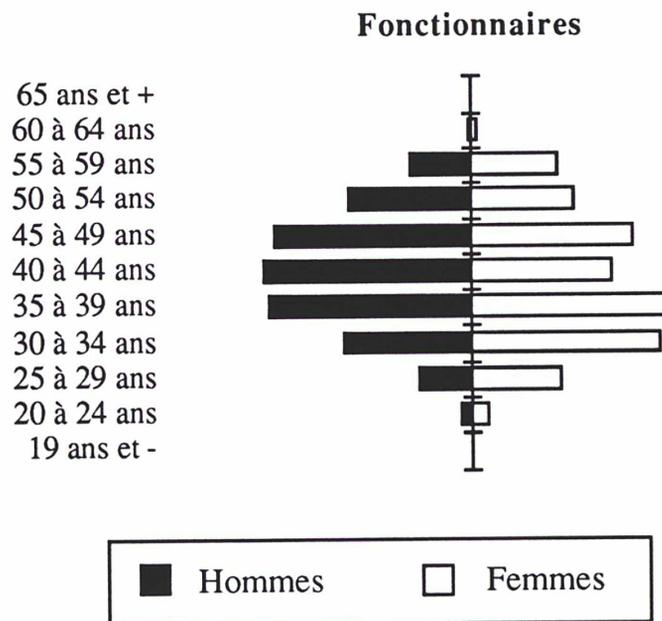


Figure 2-5 : Répartition par âge de l'effectif total au 31 décembre 1994

Pour satisfaire aux normes de qualité d'acheminement du courrier sur l'ensemble du territoire en J+1, cela nécessite un personnel nombreux la nuit dans les centres de tri en particulier. Ainsi 7 % des effectifs de La Poste travaillent la nuit. Or le statut de la fonction publique rend très cher le travail de nuit avec des durées hebdomadaires de travail limitées à 32 heures et des rémunérations bonifiées. Cette situation permet à certains agents d'avoir un autre travail pendant la journée, et il est très difficile de revenir sur des avantages acquis (cf. grèves de 1995)

c- La mobilité ne correspond pas toujours aux besoins de l'entreprise

Il y a une tradition de mobilité géographique à La Poste mais celle-ci n'épouse pas toujours les besoins de l'entreprise. Les gens aspirent souvent à retourner travailler dans leur province d'origine, en particulier dans le sud de la France. Avec l'ancienneté, les employés gagnent des points qui leur permettent de devenir prioritaires sur les choix d'affectation. Cela a pour conséquence une moyenne d'âge plus vieille en province, et surtout dans le sud de la France (tableau 2-4). Alors que de nouveaux services commerciaux se mettent en place, les responsables ne récupèrent pas toujours les gens avec lesquels ils aimeraient travailler.

Délégations	Age moyen (années)
Bourgogne Rhône Alpes	41,9
Centre Massif Central	42,7
Est	41,5
Ile de France	37,6
Méditerranée	43,4
Midi Atlantique	43,9
Nord Ouest	41,3
Ouest	42,6
Corse	42,5
Moyenne nationale (y compris siège et directions nationales)	41,4

Tableau 2-4 : Age moyen des employés de La Poste

Ces différentes contraintes sociales -rencontre de la logique de service public avec la logique d'entreprise, salaires relativement élevés, mobilité qui ne suit pas la logique des besoins de l'entreprise, effectifs peu compressibles- rendent difficile toute évolution de l'entreprise, perçue comme un déplacement du compromis social défavorable aux salariés. Or comme l'ont montré les grèves de la fin 1995, il faut piloter les changements avec beaucoup de souplesse.

Chapitre III

La stratégie actuelle de La Poste

III La stratégie actuelle de La Poste

Face aux contraintes qui viennent d'être évoquées, et en rappelant que le chiffre d'affaire courrier a commencé à baisser en 1995, quelle est la stratégie que met en oeuvre La Poste pour tenter de faire face à la situation ?

La stratégie actuelle est axée principalement sur deux concepts : adapter sa politique commerciale et tarifaire, et réorganiser son réseau qui comprend 17000 bureaux de poste.

1) L'adaptation de la politique commerciale et tarifaire

Nous nous limiterons à l'activité Courrier, laissant de côté les Services Financiers qui demanderaient un mémoire à eux seuls.

La Poste s'est apparemment rendu compte qu'elle n'a plus affaire à des usagers mais à des clients comme l'atteste le titre de son Plan d'Action Commercial 1996 pour l'activité Courrier : *Destinations Client*, avec comme sous-titre *Nos clients sont singuliers*. Ces clients ont évidemment des besoins et des comportements différents et donc La Poste a été conduite à les segmenter en différentes catégories.

- **Grands comptes** : Chiffre d'affaire postal > 600 kF
- **Entreprises** : CA p. > 30 kF ou possédant une Machine à Affranchir ou plus de 10 salariés
- **Professionnels** : CA p. < 30 kF, sans Machine à Affranchir et avec moins de 10 salariés
- **Particuliers**

Face à cette segmentation, La Poste applique les règles classiques de marketing qui consistent à avoir pour chaque segment de clientèle une politique cohérente en ce qui concerne les produits et services offerts, le prix, la force de vente et la publicité. C'est la règle des 4 P bien connue en marketing : Product, Price, Place, Promotion.

Le tableau suivant illustre ces idées au travers de quelques exemples, sans prétendre à l'exhaustivité. Il est commenté dans les paragraphes suivants.

	Grands comptes	Entreprises	Professionnels	Particuliers
Produits / Services	Sacoches VPC : dévulnérabiliser		- Prêt-à-poster - Carré Pro	Duo
Prix	Contrats techniques et commerciaux	prospective : tarification binôme		exemple de la Nouvelle-Zéland abonnements campagnes
Force de vente / Distribution				
Publicité				

a- Une gamme de produits rénovée

En ce qui concerne la première ligne du tableau, la gamme de produits et services est rénovée et étendue. On peut donner comme exemple toute la gamme de *prêt-à-poster*, c'est-à-dire les enveloppes pré-affranchies, très utiles pour les professionnels notamment. D'autre part, pour ces derniers, La Poste a créé des espaces dénommés "*Carré Pro*" où les PME, artisans, commerçants, peuvent effectuer tout type d'opération en bénéficiant d'un contact personnalisé.

Autre exemple, le *service saches* : certaines entreprises envoient régulièrement 2 kg de lettres de leur siège à Paris à leur centre de Lyon par exemple. La Poste propose de transporter ces lettres dans une sacoche en offrant un prix forfaitaire au kilogramme. Ce service était déjà proposé par la concurrence, et La Poste ne fait que rattraper le retard qu'elle avait.

Dans le segment des particuliers, on peut signaler un nouveau produit appelé *Duo*, constitué d'une enveloppe pré-timbrée et d'une lettre-réponse pré-timbrée elle aussi et que l'on glisse dans l'enveloppe avec le message que l'on veut envoyer. C'est un produit idéal pour ceux qui ont envie que l'on réponde à leurs lettres, mais aussi pour La Poste pour les raisons que l'on imagine.

La gamme de produits est donc rénovée. Mais cela ne suffit pas pour satisfaire les clients dont certaines catégories vont même jusqu'à demander un *changement d'organisation interne* de La Poste. C'est le cas des entreprises de Vente Par Correspondance qui ont été durement touchées par les grèves de décembre 1995 et qui font pression sur La Poste pour que celle-ci "*dé vulnérabilise*" son réseau vis à vis des grèves. Elles trouvent en effet inadmissible qu'un petit nombre de personnes dans les centres de tri puissent paralyser complètement le fonctionnement de La Poste. Il est donc question pour remédier à cela de créer un réseau parallèle de centres de tri pour les envois de catalogues et de publicités, ce réseau pouvant éventuellement être géré par une filiale.

b- La politique tarifaire

Remarque préliminaire : les changements de tarifs relatifs aux services sous monopole doivent être approuvés par le ministre de tutelle, et ceux relatifs aux services sous concurrence doivent être communiqués à la tutelle.

Orienter les tarifs vers les coûts

Sur le plan de la politique tarifaire, La Poste a évidemment le souci de faire en sorte que ses gros clients ne l'abandonnent pas, sachant que les petits clients et les particuliers constituent une clientèle beaucoup plus captive. C'est ce qui explique la tendance prise avec l'entrée en vigueur des nouveaux tarifs le 18 mars 1996, d'*orienter ces tarifs vers les coûts* et par la même occasion de faire payer un peu plus les particuliers par rapport aux gros clients.

La Poste peut ainsi lutter contre l'*écrémage* qui consiste pour la concurrence à s'attaquer aux segments les plus juteux, c'est-à-dire sur lesquels La Poste fait le plus de marge comme le courrier entreprise-entreprise ou le courrier Paris-Lyon par exemple.

On notera que cette différenciation des tarifs constitue une rupture par rapport à une tradition qui s'était instaurée de *péréquation tarifaire* totale, c'est-à-dire péréquation géographique et péréquation entre les différents types de clients.

En fait, seule la première est explicitement imposée à La Poste par son cahier des charges et par le Contrat de Plan qui la lie à l'Etat. L'article 4 du cahier des charges est clair : "*Les tarifs des services dont l'exclusivité est réservée à La Poste font l'objet d'une péréquation géographique sur l'ensemble du territoire.*"

Pour faire un peu d'histoire, le premier débat de fond sur la péréquation géographique tarifaire eut lieu en 1837 avec les travaux de l'Anglais *Rowland Hill*. Ceux-ci furent à la base de la réforme de Royal Mail et constituent la première tentative d'application de l'analyse économique aux questions postales puisqu'ils traitent de la justification du monopole, des coûts et de la tarification.

Rowland Hill souligna l'intérêt de l'affranchissement par l'expéditeur, compte tenu de ce que l'on appelle aujourd'hui les coûts de transaction induits par une tarification du destinataire. Il posa l'hypothèse que les coûts de transport du courrier étaient faibles et que par conséquent le tarif devait être indépendant de la distance. Cela avait aussi l'avantage d'une extrême simplicité. La France adopta le système du timbre et donc du tarif unique payé par l'expéditeur en 1849.

D'autre part, la volonté d'orienter les tarifs vers les coûts, dont nous avons parlé plus haut, se retrouve aussi dans le fait que seule la première tranche de poids (<20g) a été augmentée (passant de 2,80F à 3,00F). En effet, le prix du timbre entrant dans le calcul de l'indice des prix, c'est pour des raisons politiques que la première tranche n'a pas augmenté autant qu'il aurait fallu, alors que les tranches supérieures augmentaient plus. C'est donc afin de rattraper ce retard et de mieux "coller" à la structure des coûts que la première tranche a été augmentée.

De plus, toujours dans l'optique de mieux faire correspondre les prix aux coûts, la limite de la première tranche de certains produits comme le Postimpact (publicité adressée) est relevée de 20 à 35 grammes, poids correspondant à des contraintes techniques liées aux machines de tri.

Par ailleurs, les nouveaux tarifs tentent de résoudre les problèmes d'*effets de seuil* dus à la tarification par tranches de poids. Prenons un exemple : si une entreprise veut envoyer un mailing publicitaire de plusieurs milliers de lettres pesant environ 50g chacune, suivant si le poids exact est 49g ou 51g, elle payera 2,45F ou 3,20F par pli. Un tel saut est difficilement justifiable et induit des coûts pour l'entreprise qui doit massicoter ses prospectus afin de passer en dessous des 50g. Il a donc été décidé de mettre en place une *tarification linéaire* pour certaines catégories de courrier. Par exemple, au delà d'une certaine quantité de Postimpacts et sous certaines conditions d'ordre technique, le tarif est calculé de la manière suivante : un tarif de base jusqu'à 35g ; au dessus de ce poids, tarification

linéaire reposant sur l'addition d'un tarif à l'objet et d'un tarif proportionnel au poids exprimé dans un prix au kilogramme.

Fidéliser les grands comptes

En ce qui concerne les *grands comptes*, il faut rappeler que ceux-ci sont au nombre de 3000 et représentent 42% du chiffre d'affaire courrier. Et en fait seulement 50 d'entre eux représentent 30% du CA courrier de La Poste. On comprend donc que celle-ci ait envie de les garder. Les outils qu'elle a élaborés pour traiter avec ces clients sont les *contrats techniques et commerciaux* qui correspondent à tout un système de remises accordées aux grands comptes en fonction de critères précis. Par ailleurs, tout client possédant une machine à affranchir ou un système d'affranchissement informatique a droit automatiquement à une remise supplémentaire de 1%.

Les contrats techniques sont apparus au milieu des années 70. Leur objet est de rémunérer les services rendus par le client à La Poste. Ces services peuvent être la normalisation des enveloppes de telle manière qu'elles puissent être lues optiquement, le pré-tri du courrier envoyé, le dépôt du courrier à La Poste de manière étalée dans la journée ou la semaine, etc. Tous ces services font économiser de l'argent à La Poste et il est donc naturel que celle-ci rémunère ses clients en retour. La rémunération est exprimée en pourcentage de remise et peut monter jusqu'à 7-8%.

En 1989 sont apparus les premiers contrats commerciaux réservés aux entreprises de Vente Par Correspondance pour les envois de publicités et de colis. Les remises pouvaient aller jusqu'à 8%. Depuis peu, les contrats commerciaux sont accessibles à l'autre catégorie de grands comptes constituée des banques et assurances, et leur champ d'application s'est étendu aux lettres et écoplis (lettres non urgentes). Les critères déterminant le montant des remises sont le chiffre d'affaire postal de l'année précédente, l'augmentation de ce chiffre d'affaire d'une année sur l'autre, et "les gains de productivité dégagés par le partenariat établi entre le client et La Poste", formule laissant suffisamment de latitude pour les remises discrétionnaires... En fait, le chiffre d'affaire est séparé en deux : les plis adressés et les autres produits, et les remises sont calculées de manière indépendante pour chaque catégorie, ceci pour limiter le risque de se faire accuser de subventions croisées entre monopole et activités concurrentielles.

En résumé, les grands comptes peuvent bénéficier de 3 types de remises cumulables :

- 1% remise machine à affranchir
- 7-8% maxi contrat technique
- 7-8% maxi contrat commercial

Cela dit, les entreprises concernées ne se contentent pas de ces remises. Elles cherchent à limiter des dépenses qui peuvent se chiffrer en centaines de millions de francs. Pour cela, elles essaient de rationaliser leur courrier (en groupant plusieurs envois dans une seule enveloppe, en réduisant le nombre de relevés de comptes, etc.), et de trouver d'autres moyens de communication avec leurs clients, comme le minitel ou internet. Les entreprises de Vente Par Correspondance quant à elles, font de plus en plus appel à des opérateurs privés pour les services sous

concurrence et voudraient bien aussi le faire pour les services sous monopole. Ces concurrents sont à la fois moins chers et plus fiables (moins sensibles aux grèves). La Poste a donc fort à faire pour soutenir son chiffre d'affaire avec ses plus gros clients.

Prospective

Enfin, pour boucler la question de la politique tarifaire en faisant un peu de prospective, on peut citer deux exemples.

Le premier réside dans l'idée d'une *tarification binôme* pour le segment des *entreprises*. Le problème de La Poste sur ce segment est qu'elle ne peut pas traiter individuellement les entreprises qui sont beaucoup trop nombreuses pour cela. Elle leur offrirait donc un menu de choix avec différentes formules d'abonnement annuel comme par exemple pour l'électricité ou le téléphone mobile. Après avoir acquitté un abonnement annuel, les entreprises paieraient les lettres bien moins cher que le prix public. Ce système présente un avantage à la fois pour les entreprises qui, si elles dépassent un certain volume, gagneront de l'argent par rapport au tarif public, et aussi pour La Poste qui se constitue ainsi un revenu minimum assuré, réduit la volatilité de son chiffre d'affaire, et fidélise ses clients.

Le deuxième exemple d'évolution tarifaire possible, mais qui relève de la science-fiction en France, est celui d'un *abonnement campagnes*. L'idée serait de faire payer les gens habitant en campagne pour que le courrier leur soit distribué. Bien entendu, cela va à l'encontre du principe de péréquation et des efforts en matière d'aménagement du territoire, mais c'est la situation actuelle en Nouvelle-Zélande...

c- La force de vente

Des gammes de produits étendues et diversifiées, des prestations complexes, des locaux dédiés en fonction des produits ou des clientèles induisent naturellement une spécialisation de plus en plus poussée des postiers.

Le guichetier, agent polyvalent chargé de traiter toutes les opérations et tous les clients, tend de plus en plus à se raréfier, n'existant plus que dans les petits établissements. De même, le rôle de receveur, traditionnellement en priorité comptable public, n'est plus adapté face à la complexité et la technicité de la gestion.

A l'inverse, des fonctions qui existaient de façon quasi marginale à La Poste ont été considérablement développées en quelques années. Pour le courrier, ce sont d'abord des *délégués commerciaux Courrier*, chargés d'un portefeuille d'entreprises, qui ont été mis en place puis rapidement complétés par des *chargés de clientèle "grands comptes"* (un par département) et des *conseillers Courrier* spécialistes de la clientèle des professionnels, dont le nombre va passer de 450 à 600.

D'autre part, les *conseillers financiers* ont vu leurs attributions, leurs méthodes, leurs outils de travail, l'animation et le suivi de leur activité définis avec précision. Ils ont donné naissance à des conseillers spécialisés en *Patrimoine-valeurs* et des conseillers spécialisés dans le *financement de l'immobilier*. Leur nombre va passer de 4500 à 6000.

d- La publicité

La Poste a renforcé ses campagnes publicitaires, comme on a pu le constater à la télévision ou dans la rue.

2) La réorganisation du réseau

Deuxième axe de la stratégie actuelle de La Poste, la réorganisation du réseau a été annoncée au début de l'année 96, et a suscité de nombreux reportages dans les journaux télévisés. Avant d'en exposer les grandes lignes, rappelons ce qu'est le réseau de La Poste.

Ce réseau est composé de 14000 *bureaux* animés par un agent des postes et 3000 *agences postales*, sous contrat avec une collectivité locale ou une personne de droit privé. Ce maillage de 17000 points de contact est le plus dense en France. La distance à un bureau de poste est de 6,5 km pour les communes rurales non équipées. Le critère espace-temps de la DATAR, fixé à 20 minutes, est largement respecté.

Cependant, la répartition n'est pas équilibrée : 60% des bureaux sont en zone rurale et desservent seulement 25% de la population. Ils réalisent 20% de la collecte financière et 8% du trafic courrier. Cela se traduit par un point de contact pour 2150 habitants ruraux contre 1 pour 7000 urbains.

Alors faut-il fermer des bureaux en zone rurale ? La réponse n'est pas évidente, d'autant que des études ont montré que des fermetures, même importantes, ne dégageraient pas suffisamment de moyens financiers et humains pour un renforcement complémentaire significatif en milieu urbain. Et les dirigeants actuels de La Poste ont décidé en juin 1995 de ne procéder à aucune fermeture jusqu'à la fin 1997, terme de l'actuel Contrat de plan. Au lieu de cela, c'est une réorganisation du réseau qui va être engagée.

Il s'agit de *recentrer les activités de distribution du courrier* et certains services administratifs. Le nombre de bureaux distributeurs d'où les facteurs commencent leurs tournées sera ramené de 6000 à environ 2000 selon les syndicats. La première raison invoquée par La Poste est un équipement mal adapté dans les plus petits établissements, ce qui entraîne une sous-optimisation des potentialités. Ensuite, le regroupement des tournées doit permettre d'améliorer les performances :

- une meilleure qualité de service (plus grande rapidité, moins d'erreurs de tri)
- un management du personnel et des débouchés d'avancement améliorés
- des économies sur les charges de transport et de structure
- possibilité d'implanter des équipements mieux adaptés et d'améliorer les conditions de travail

Mais de l'autre côté, les facteurs sont inquiets. Ils craignent de voir les tâches se spécialiser, de passer plus de temps sur les routes, de se transformer en simples transporteurs de papier et de perdre le contact avec le public.

Par ailleurs, on peut soupçonner qu'une des raisons non avouées de cette réorganisation est de ne laisser dans les 15000 bureaux non distributeurs que des activités de guichet qui sont essentiellement financières et qui vont supporter les coûts de la présence dans les zones les plus désertes. La Poste va donc ainsi mieux *mettre en évidence les coûts d'aménagement du territoire*, et cela lui donnera un argument de poids face à l'Etat pour d'une part, négocier des compensations, et d'autre part démontrer à l'Etat que s'il ne la laisse pas développer ses services financiers, elle sera obligée de fermer des bureaux de poste. Cette hypothèse n'a pas vraiment été réfutée par les personnes rencontrées à La Poste ou ailleurs.

En tout cas pour l'instant, La Poste a choisi de ne pas faire comme Royal Mail en Grande Bretagne qui ne détient en propre que 800 bureaux sur 20000, tous les autres étant gérés en franchises, et proposant d'autres produits que les produits postaux.

Chapitre IV

Le contexte européen

IV Le contexte européen

L'avenir de La Poste dépendra fortement de l'aboutissement du débat européen sur les services postaux. Mais tout d'abord, afin de mettre en perspective les problèmes que nous soulèverons par la suite, nous allons examiner l'organisation des services postaux dans 4 pays de l'Union : les Pays-Bas, la Suède, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Ces pays sont particulièrement significatifs pour la matière qui nous intéresse.

1) L'exemple de 4 pays européens

Les Pays-Bas

Les Pays-Bas ont décidé dès 1981 de transformer la Poste en entreprise. Au 1^{er} janvier 1989, l'administration des Postes et Télécommunications, jusque-là service administratif de l'Etat était prise en charge par KPN (société royale des PTT hollandaises) société anonyme de droit privé avec 4 filiales dont *PTT Post* et *PTT Telecoms*. Le réseau des bureaux de poste est géré par une *joint venture* 50/50 entre *PTT Post* et la *Post Bank* (son plus gros client contractuel).

Avec les postes britannique et suédoise, la poste néerlandaise est un des rares exemples d'entreprise postale structurellement bénéficiaire. La qualité des infrastructures de transport, ainsi que les coûts réduits engendrés par la qualité de l'organisation (un réseau de centres de tri automatisé quadrille le pays) rendent difficile l'accès d'opérateurs étrangers à ce marché. Le danger pour l'opérateur néerlandais d'une éventuelle concurrence se trouve de ce fait écarté. De plus, il a développé une politique commerciale agressive en matière de courrier international en pratiquant des activités de *repostage* (voir plus loin) théoriquement interdites par les conventions internationales.

La Suède

Le monopole de la poste remontait au 17^e siècle et était confié à la Poste de Suède (*Sweden Post*), entreprise publique. Dans le cadre de sa politique de libéralisation, le gouvernement permettait la mise en place, à la fin 1991, dans la région de Stockholm, d'une entreprise privée, *City Mail*, concurrençant la Poste sur le marché traditionnel du transport du courrier. Le monopole du transport du courrier était officiellement aboli au 1^{er} janvier 1993.

Au début de 1994, l'opérateur public fut transformé en société par actions, avec une société mère et des filiales, sans que la privatisation ne soit envisagée.

La réglementation impose à la Poste d'assurer un service quotidien sur l'ensemble du territoire et à un tarif uniforme. Tant que *Sweden Post* reste l'opérateur dominant, c'est à elle de remplir cette obligation sans compensation. Lorsque la concurrence se fera plus vive, il est prévu de

répartir la charge financière que représente cette obligation de service entre tous les acteurs en présence.

L'Allemagne

En 1989, la *Deutsche Bundespost* avait été divisée en trois parties autonomes : *DBP Postdienst* (service postal), *DBP Telekom*, et *DBP Postbank*. Leur statut d'établissement public avait été maintenu. Ce n'est que le 1^{er} janvier 1995 que les trois entités ont été transformées en sociétés anonymes avec un holding commun. Leur capital sera progressivement ouvert aux intérêts privés.

L'Etat resterait majoritaire dans *Deutsche Post* (société privée créée pour reprendre l'activité de *Postdienst*) jusqu'à la fin 1999. Dans cet objectif, un traitement spécifique de la charge des retraites a été décidé. Les engagements de retraites à l'égard de ses fonctionnaires n'ayant pas été provisionnés dans le passé, l'entreprise aurait dû provisionner une dette de 200 milliards de francs. Pour répondre à ce problème, une caisse de retraite commune aux trois sociétés anonymes a été créée. Elle sera abondée par les pouvoirs publics. La participation de la Poste à ce fond s'élèvera à partir de l'an 2000 et après une période de transition à 33% des salaires nets de ses fonctionnaires. De plus, la *Postreform II* prévoit d'abaisser cette participation au même niveau que les entreprises privées s'il est démontré que la charge "présente un poids excessif".

Le monopole de la poste allemande est réduit pour les envois en nombre (publicité, catalogues, etc.) au courrier de moins de 250g depuis le 1^{er} janvier 1995. Toutefois, l'intervention de sociétés privées sur ces marchés ouverts à la concurrence est soumise à l'obtention d'une licence. Il est intéressant de noter que l'ouverture à la concurrence du marché des envois en nombre a résulté d'une forte pression exercée par les sociétés de vente par correspondance sur le gouvernement allemand.

Le Royaume-Uni

Jusqu'en 1969, la poste britannique avait une structure traditionnelle. Un ministère était en charge de l'ensemble des décisions, de la fermeture d'un bureau de poste au traitement de la perte d'une lettre. En 1969, une entreprise nationale commune aux postes et télécommunications est créée. Puis en 1981, les télécoms sont privatisées, laissant la poste dans le domaine public, mais avec un monopole réduit aux affranchissements inférieurs ou égaux à une livre sterling.

En 1986, le *Post Office* est découpé en quatre entités autonomes : *Royal Mail* est en charge du monopole, *Parcel Force* regroupe les activités de transport de colis et est soumis à une forte concurrence, le *Post Office Counters* est responsable des 20000 bureaux de poste dont 95% sont sous franchise, et la *Girobank* regroupe les services financiers. Cette dernière a été privatisée en 1990.

Les trois entités restant dans le domaine public produisent chacune leur propre comptabilité mais il existe entre elles des liens contractuels étroits. *Royal Mail* et *Parcel Force* vendent des timbres et différents produits

ou services par l'intermédiaire des guichets de *Post Office Counters*. *Parcel Force* utilise *Royal Mail* pour la collecte et la distribution des paquets. La rentabilité de ces entités est différente : *Royal Mail* est nettement bénéficiaire; *Post Office Counters* est légèrement au dessus de l'équilibre et *Parcel Force* est déficitaire. Ce déficit est lié au fait que *Parcel Force* distribue tous les colis, même les plus petits, alors que ses concurrents se concentrent sur des marchés plus lucratifs.

Un projet de privatisation des filiales courrier et messagerie de la Poste, dans lequel l'entité gérant les guichets conservait son statut d'entreprise publique, fut proposé en octobre 1994. Dans un livre blanc présenté au parlement, le gouvernement réaffirmait les engagements non négociables que devrait respecter une poste privatisée : le maintien d'un service de distribution des lettres et des paquets partout dans le pays avec une structure de prix uniforme et abordable.

En l'absence de consensus politique, le projet n'a pas été déposé à la fin 1994 comme prévu, mais il pourrait être repris ultérieurement, d'autant plus que la politique d'ouverture à la concurrence est ancienne dans ce secteur. En effet, outre la limitation du champ du monopole qui est restée fixée depuis 15 ans aux envois d'un coût inférieur à une livre sterling malgré l'inflation, une licence était attribuée dès 1981 à un opérateur privé, *Britdoc* pour l'échange de documents entre boîtes postales.

En attendant, *Royal Mail* brille par son efficacité et sa rentabilité : 3,4 milliards de francs de bénéfices, 97% des clients servis en moins de 5 minutes, et plus de 90% des lettres distribuées en J+1 (contre 78% en France).

2) La politique européenne de concurrence face à l'intérêt général

La logique de *marché commun* s'appuie fortement sur une *concurrence* la plus poussée et la plus juste possible. Celle-ci est censée favoriser la croissance, la qualité, la créativité, etc... Le secteur postal est donc *a priori* soumis à cette obligation de concurrence, et c'est la position que soutiennent certains pays comme les Pays-Bas ou la Suède.

En effet, l'article 90 alinéa 1^{er} du traité de Rome dispose :

" Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'éditent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité [...] " ,

règles qui incluent celles relatives à la libre concurrence. La Poste détenant un monopole défini par la loi est considérée comme bénéficiant de droits spéciaux et exclusifs.

Cependant, l'alinéa 2 de ce même article précise :

" Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. "

En matière postale, cet article a eu l'occasion d'être interprété par la **Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE)** dans un arrêt du 19 mai 1993 connu sous l'appellation **arrêt Corbeau** :

M. Paul Corbeau, commerçant de son état, est poursuivi devant le Tribunal correctionnel de Liège pour violation des règles qui régissent le monopole postal belge. Il a en effet procédé à des opérations de collecte, distribution ou envoi de courrier que la loi belge réservait à la Régie des postes. Plus précisément, il fournissait une collecte de courrier au domicile de l'expéditeur et une distribution avant le lendemain midi, le tout à l'intérieur de la région de Liège.

Le tribunal pose alors une question préjudicielle à la CJCE sur la compatibilité de la législation belge concernant le monopole postal avec le traité CE et notamment les dispositions de son article 90.

Nous reproduisons ci-après un passage de l'arrêt essentiel rendu par la Cour. Les lecteurs ne désirant pas s'adonner à la lecture pourtant fort instructive de ce passage trouveront un résumé à la fin de celui-ci.

" ...

15. *En ce qui concerne les services en cause dans l'affaire au principal, il ne saurait être contesté que la Régie des postes est chargée d'un service d'intérêt économique général consistant dans l'obligation d'assurer la collecte, le transport et la distribution du courrier, au profit de tous les usagers, sur l'ensemble du territoire de l'Etat membre concerné, à des tarifs uniformes et des conditions de qualité similaires, sans égard aux situations particulières et au degré de rentabilité économique de chaque opération individuelle.*

16. *En conséquence, il s'agit d'examiner dans quelle mesure une restriction à la concurrence, voire l'exclusion de toute concurrence, de la part d'autres opérateurs économiques, est nécessaire pour permettre au titulaire du droit exclusif d'accomplir sa mission d'intérêt général, et en particulier de bénéficier de conditions économiquement acceptables.*

17. *A l'effet de cet examen, il faut partir de la prémisse que l'obligation, pour le titulaire de cette mission, d'assurer ses services dans des conditions d'équilibre économique présuppose la possibilité d'une compensation entre les secteurs d'activités rentables et des secteurs moins rentables et justifie, dès lors, une limitation de la concurrence, de la part d'entrepreneurs particuliers, au niveau des secteurs économiquement rentables.*

18. *En effet, autoriser des entrepreneurs particuliers de faire concurrence au titulaire des droits exclusifs dans les secteurs de leur choix correspondant à ces droits les mettrait en mesure de se concentrer sur les activités économiquement rentables et d'y offrir des tarifs plus*

avantageux que ceux pratiqués par les titulaires des droits exclusifs, étant donné que, à la différence de ces derniers, ils ne sont pas économiquement tenus d'opérer une compensation entre les pertes réalisées dans les secteurs non rentables et les bénéfices réalisés dans les secteurs plus rentables.

19. *L'exclusion de la concurrence ne se justifie cependant pas dès lors que sont en cause des services spécifiques, dissociables du service d'intérêt général, qui répondent à des besoins particuliers d'opérateurs économiques et qui exigent certaines prestations supplémentaires que le service postal traditionnel n'offre pas, telles que la collecte à domicile, une plus grande rapidité ou fiabilité dans la distribution ou encore la possibilité de modifier la destination en cours d'acheminement, et dans la mesure où ces services, de par leur nature et les conditions dans lesquelles ils sont offerts, telles que le secteur géographique dans lequel ils interviennent, ne mettent pas en cause l'équilibre économique du service d'intérêt économique général assumé par le titulaire du droit exclusif.*

20. *Il appartient à la juridiction de renvoi d'examiner si les services qui sont en cause dans le litige dont elle est saisie répondent à ces critères.*

... "

En résumé, les Etats membres peuvent créer des monopoles, mais sans édicter de mesures contraires à la concurrence, ce qui signifie que les règles de la concurrence doivent s'appliquer, mais seulement dans la mesure où elles ne font pas échec à l'accomplissement de la mission d'intérêt économique général du monopole.

Or, un tel monopole pour rester viable financièrement, doit avoir la possibilité de réaliser des compensations entre les secteurs d'activités rentables et les secteurs moins rentables ce qui justifie alors une exclusion de la concurrence. En effet, comme on l'a déjà vu, d'éventuels concurrents *écrémeraient le marché*, c'est-à-dire s'attaqueraient aux segments les plus juteux comme le courrier entreprise-entreprise. Le monopole se verrait donc privé de ressources financières qui lui permettent aujourd'hui d'assurer par exemple la desserte des zones de campagne les plus reculées.

Cependant, l'exclusion de la concurrence ainsi justifiée n'est pas sans limite : peuvent être admis des services spécifiques, souvent appelés *services à valeur ajoutée*, répondant à des besoins particuliers et fournissant des prestations supplémentaires que le service traditionnel n'offre pas (collecte à domicile, rapidité, fiabilité), mais dans la mesure où ces services ne mettent pas en cause l'équilibre économique du service d'intérêt général, ce qu'il convient en l'espèce à la juridiction nationale d'examiner.

Cette jurisprudence constitue les prémisses d'une théorie de ce que nous appelons en France le *service public* et du financement de ce service public.

Pour mieux cerner le problème, nous donnerons d'abord un bref aperçu des conceptions des services publics en Europe et aux Etats-Unis.

3) La notion de service public

La notion de service public est intimement liée à l'histoire et aux caractéristiques des différents pays. Tous les pays admettent que la gestion de certains services doit obéir à des obligations particulières, ne respectant pas forcément les règles du marché, afin d'assurer des missions que la collectivité a reconnues d'intérêt général. Mais si cette notion existe partout, elle ne recouvre pas une réalité uniforme.

Grossièrement, deux visions prévalent : la vision romano-germanique d'une part, et anglo-saxonne de l'autre. Dans les pays de droit romano-germanique (France, Allemagne, Espagne...), le droit public est fréquemment régi par un ordre juridictionnel spécifique, comme les juridictions administratives en France. Cela a permis au fil du temps d'élaborer une théorie du service public qui tire souvent ses fondements de principes écrits dans les Constitutions des pays.

Dans les systèmes de "*common law*" (Grande-Bretagne, Etats-Unis), le droit administratif n'existe pas en tant que tel. La notion de service public n'a donc pas été clairement conceptualisée. Cependant aux Etats-Unis, la notion de "*public utility*" a été établie dès 1877 par la Cour Suprême dans une décision *Munn versus Illinois*. Et en Grande-Bretagne, des services publics existent aux niveaux national et local ("*public services*" et "*municipal utilities*"). En fait, cette notion "d'utilité publique" a été créée afin de protéger les consommateurs et plus généralement la société contre d'éventuels abus de position dominante des monopoles.

En France, La Poste a des missions de service public qui s'appuient notamment sur des principes comme l'égalité d'accès aux services, la péréquation tarifaire, la desserte de l'ensemble du territoire, etc... En contrepartie de ces missions, elle possède le monopole des envois de moins de 1 kg.

Au niveau européen, *la notion française de service public souffre d'une très mauvaise image* car elle est perçue comme un moyen de protéger nos entreprises nationales. De plus, elle est souvent synonyme dans l'esprit des français d'au moins trois concepts à la fois : une mission de service public, un opérateur monopole public et des agents au statut de fonctionnaires. C'est le "service public à la française". On ne s'étonnera pas que les autres pays européens soient très suspicieux face à cet amalgame.

En fait à l'échelle européenne, la notion qui a été forgée et qui correspond le mieux à celle de mission de service public est celle de *service universel*.

Ce service universel est confié à un (ou plusieurs) opérateur(s) et la question se pose alors de savoir comment on fait pour que cet opérateur ne se trouve pas dans une position défavorable vis-à-vis de ses concurrents qui ne sont pas soumis à ces contraintes.

Pour cela, plusieurs solutions sont envisageables. Dans le secteur des télécoms par exemple, le service universel sera financé par un *fonds de compensation* auquel cotiseront tous les opérateurs en concurrence.

L'idée d'un fonds de compensation pour les services postaux n'est pas vraiment neuve puisque déjà en son temps, *Napoléon* l'avait imaginée : au début du 19^e siècle, la poste aux chevaux était en difficulté face au développement de messageries privées. En 1805, Napoléon décida d'imposer une taxe de 25 centimes à tout messagiste qui passait devant un relais sans en utiliser les chevaux. Le remède fut radical, la concurrence disparut peu après.

Cependant, les discussions au niveau communautaire ont plutôt penché vers une autre solution qui est la délimitation d'un *domaine réservé* qui permettra en théorie d'assurer les ressources financières dont l'opérateur du service universel a besoin. Ce dernier aura le monopole sur certaines catégories de courrier, ce qui lui garantira un minimum de ressources afin de compenser les coûts engendrés par la fourniture du service universel.

Ces concepts de service universel et de domaine réservé sont repris dans la proposition de directive actuellement en discussion. Mais avant d'examiner celle-ci, nous ferons un bref exposé de l'historique des discussions sur le secteur postal au niveau européen.

4) Historique du dossier postal européen

Le lancement des travaux dans le domaine postal est apparemment une initiative de la présidence française du Conseil lors du sommet d'Antibes en 1989. Le motif en était la peur d'une dérégulation sauvage du secteur. Mandatée par le Conseil, la Commission a donc effectué l'analyse du problème en concertation avec tous les acteurs concernés. Cette analyse agrémentée de propositions a donné lieu au Livre Vert de 1992 "*sur le développement du marché unique des services postaux*".

Deux ans plus tard, le Conseil, dans sa résolution du 7 février 1994 a identifié les objectifs d'une politique communautaire et a invité la Commission à préparer les mesures nécessaires à leur réalisation. Ces objectifs étaient en résumé les suivants :

- assurer, à l'échelle de la Communauté, un service universel de qualité à prix raisonnable pour tous les utilisateurs ;
- concilier une libéralisation graduelle et maîtrisée du marché postal et la garantie durable de la fourniture du service universel ;
- assurer la viabilité financière du service universel en définissant un secteur réservé ;
- élaborer des normes de qualité ;
- instaurer un système de frais terminaux fondés sur les coûts pour éviter les détournements de trafic.

Enfin, lors du collège des commissaires du 28 juillet 1995, la Commission a adopté un projet de directive du Conseil et du Parlement européen, ainsi qu'un projet de "notice" interprétant l'application des règles

de concurrence au secteur postal. Ce sont ces textes que nous allons maintenant regarder de plus près.

5) La proposition de directive

La "*proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les règles communes pour le développement des services postaux communautaires et l'amélioration de la qualité du service*" est actuellement en cours de discussion et de modification. C'est pourquoi nous ne pouvons que décrire l'état des discussions au point où elles étaient parvenues à l'été 96.

Rappelons d'autre part qu'aux termes du traité CE, "*La directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.*" Nous verrons que dans cette proposition de directive, les Etats membres conservent une certaine liberté, conformément au *principe de subsidiarité*.

La procédure

La procédure suivie est celle de l'article 189 B du traité CE, appelée "*codécision*". Dans cette procédure, la Commission présente une proposition au Parlement européen et au Conseil. Les étapes sont alors de manière simplifiée les suivantes :

- Le Parlement européen rend un avis
- Le Conseil arrête une position commune à la majorité qualifiée
- Cette position commune est transmise au Parlement
 - ⇒ si le Parlement approuve la position commune, elle est adoptée
 - ⇒ sinon, une procédure de conciliation compliquée est mise en route et peut aboutir à l'abandon du texte si le désaccord persiste

De plus, on rappelle que la Commission peut modifier sa proposition tout au long du processus.

Au moment de l'écriture de ce mémoire, le Parlement avait rendu son avis et la proposition était en discussion au Conseil en vue d'aboutir à une position commune.

La proposition initiale du 28 juillet 95

Cette proposition d'une quinzaine de pages est découpée en une dizaine de chapitres qui vont constituer la trame de notre analyse.

Les objectifs de la directive sont exposés au chapitre 1 et consistent à établir des règles communes concernant :

- la prestation d'un service postal universel au sein de la Communauté ;
- la définition des services susceptibles d'être réservés aux prestataires du service universel ;

- les principes tarifaires et la transparence des comptes ;
- la fixation de normes de qualité ;
- l'harmonisation des normes techniques ;
- l'instauration d'autorités réglementaires indépendantes nationales.

Le chapitre 2 définit le service universel. Sans entrer dans les détails, celui-ci est caractérisé par une offre de services postaux de bonne qualité, fournis de manière permanente en tout point du territoire, et à des prix abordables pour tous les utilisateurs. Il s'applique aux envois postaux jusqu'à un certain poids (2kg et 20kg pour les colis, limites susceptibles de changer), ainsi qu'aux objets recommandés ou à valeur déclarée. Il comprend aussi bien les services nationaux que transfrontaliers. De plus, il garantit l'inviolabilité et le secret des correspondances, et satisfait aux trois principes bien connus en droit administratif français en matière de services publics : les principes d'égalité (des usagers devant le service), de continuité (du service), et d'adaptabilité (aux facteurs extérieurs).

Chaque Etat membre désigne un ou plusieurs opérateurs pour la prestation du service universel et détermine ses obligations et ses droits dans le respect de la directive et du droit communautaire en général, bien entendu.

Le chapitre 3 définit les services susceptibles d'être réservés aux prestataires du service universel en vue d'assurer leur équilibre financier. La fixation des services effectivement réservés est laissée aux Etats membres, en application du principe de subsidiarité.

Les services susceptibles d'être réservés sont la collecte, le transport, le tri et la distribution des objets de correspondance domestiques d'un poids inférieur à 350g et d'un prix inférieur à 5 fois le tarif de base (par exemple 5x3,00 = 15,00F pour la France). A cela viennent s'ajouter :

- la distribution du *courrier transfrontalier entrant* (courrier entrant dans un Etat membre et provenant d'un autre Etat membre ou d'un pays tiers)

- le *publipostage* (publicité adressée)

qui peuvent continuer d'être réservés jusqu'au 31/12/2000. Et pour ces deux secteurs, il est dit que "*la Commission décidera au plus tard le 30/06/1998 [...] de la possibilité de réserver ces services au delà du 31/12/2000*".

Cette dernière phrase est très importante et a soulevé de nombreuses protestations. Elle prévoit que la Commission pourra ultérieurement décider seule, et donc sans l'accord des Etats membres, de la libéralisation des deux secteurs. Ceci est possible en vertu de l'article 90.3 du traité CE. Rappelons (voir section IV.2 ci-dessus) que l'article 90 paragraphe 1 impose aux entreprises possédant des droits spéciaux ou exclusifs d'être soumises à la concurrence et que le paragraphe 2 admet les restrictions de concurrence seulement si elles sont nécessaires à l'accomplissement d'un service d'intérêt général. Le paragraphe 3 dispose :

" La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres. "

La menace est donc sérieuse, l'échéance étant très proche, et la décision de la Commission ayant une forte probabilité d'être en faveur de la libéralisation.

En ce qui concerne le *publipostage*, sa mise sous concurrence entraînerait évidemment une perte de chiffre d'affaire pour La Poste. Il ne faut pas oublier qu'elle représente 10% du chiffre d'affaire courrier de La Poste et surtout que c'est le seul secteur en pleine expansion et très rentable. Cependant, beaucoup de "postiers" avouent en cachette qu'ils ne s'inquiètent pas trop et que La Poste est capable d'avoir une position concurrentielle favorable sur ce marché.

Par contre, ils sont beaucoup plus inquiets au sujet de la *distribution du courrier transfrontalier entrant*. Ce courrier provenant des autres pays pourrait être distribué par n'importe quel concurrent de La Poste, dans l'hypothèse d'une libéralisation. Pour l'instant, ce courrier ne représente que 1% du chiffre d'affaire courrier de La Poste, mais la menace d'un contournement du domaine réservé est très forte. Rien n'empêcherait en effet des grandes banques françaises par exemple de produire tous leurs relevés de compte à l'étranger et de les envoyer en France en les faisant distribuer par un concurrent de La Poste. Ce problème du courrier transfrontalier est étroitement lié à celui des frais terminaux, et sera examiné plus en détail dans la section suivante.

Le chapitre 4 de la proposition initiale de directive traite des procédures de déclaration et d'autorisation que les Etats membres peuvent mettre en place pour contrôler les prestations de services non réservés. Il prévoit aussi la possibilité de mettre en place un fonds de compensation et de subordonner l'octroi des autorisations à la contribution financière à ce fonds, si l'Etat membre estime que les obligations de service universel constituent une charge financière excessive pour le prestataire du service universel.

On voit donc qu'en fait, le financement du service universel peut être garanti par deux moyens : un secteur réservé et un fonds de compensation.

Le chapitre 5 traite des principes tarifaires et de la transparence des comptes. En ce qui concerne les principes tarifaires; il est demandé aux Etats membres de veiller à ce que les tarifs du service universel soient établis dans le respect des principes suivants :

- les prix doivent être abordables et permettre de fournir des services accessibles à l'ensemble des utilisateurs
- les prix doivent être fondés sur les coûts mais les Etats membres peuvent décider qu'un tarif unique est appliqué sur tout leur territoire national (péréquation géographique)
- les tarifs doivent être transparents et non discriminatoires

Un autre article de ce chapitre 5 traite des frais terminaux, nous y reviendrons à la section suivante.

En ce qui concerne la transparence des comptes, il est notamment exigé des prestataires de service universel qu'ils tiennent des comptes séparés pour chaque service relevant du secteur réservé d'une part, et pour les services non réservés d'autre part.

Le chapitre 6 traite de la qualité des services. Il demande aux Etats membres de veiller à ce que soit offert un service universel de bonne qualité. Il fixe aussi, notamment, des objectifs minimaux de qualité : pour le courrier intérieur de la catégorie la plus rapide, 80% des envois doivent arriver le lendemain de leur collecte (J+1), et pour le courrier transfrontalier intra-communautaire, 90% des envois doivent arriver en J+3.

Il est intéressant de mettre en parallèle des statistiques contenues dans le Livre Vert de 1992, et établies par des associations de consommateurs. Ces statistiques sont un peu vieilles (elles sont relatives à l'année 1989) mais sont tout de même instructives. Elles donnent le pourcentage des envois arrivés en J+1 et donc à comparer avec l'objectif de 80% : Italie : 17%, Espagne : 38%, France : 70%, Pays-Bas : 93%.

Le chapitre 7 confie l'établissement des normes techniques en matière postale au Comité Européen de Normalisation.

Le chapitre 8 crée un comité consultatif pour les questions de qualité de service et d'harmonisation des normes techniques.

Le chapitre 9 impose aux Etats membres de désigner une *autorité réglementaire nationale* pour le secteur postal, qui soit juridiquement et fonctionnellement indépendante des opérateurs postaux. C'est l'application du principe en vogue de séparation du régulateur et du régulé.

Le chapitre 10 comporte des dispositions finales sans grand intérêt pour notre propos.

Cette proposition de directive est passée devant le Parlement européen qui a rendu son avis sur la base du rapport dit "*rapport Simpson*" du nom du rapporteur de la Commission des transports et du tourisme chargée des travaux préparatoires.

L'avis du Parlement européen

Comme nous allons le voir, le Parlement est plutôt conservateur et très préoccupé par le social. Nous n'examinerons pas la soixantaine d'amendements demandés, mais seulement les plus importants d'entre eux.

Tout d'abord, le Parlement demande que la définition du service universel ne fasse plus seulement référence à des "prix abordables", mais à "*des prix abordables et à des tarifs calculés par péréquation tarifaire*". Il entend ainsi mieux protéger les consommateurs contre des discriminations tarifaires.

Il demande aussi que le service universel comporte "*un service gratuit d'expédition pour les aveugles et les malvoyants*" et garantisse "*la protection sociale des travailleurs*". Sur ce même thème, il demande que soit ajouté le paragraphe suivant à la directive : "*Dans tous les cas, les restructurations découlant de l'application de la présente directive doivent donner la priorité au maintien des emplois existants et à la garantie de la protection sociale des travailleurs.*"

En ce qui concerne le domaine "réservable", il demande que le publipostage soit inclus dedans sans limite de durée, et que la distribution du courrier transfrontalier entrant continue d'être réservable pendant au moins 5 ans. D'autre part, il fustige la volonté de la Commission de décider seule de la libéralisation de ces secteurs, et exige qu'elle présente une proposition de directive conformément à l'article 100 A du traité (c'est-à-dire en codécision Parlement-Conseil).

Pour ce qui est du chapitre 4 de la proposition de directive (procédures d'autorisation ou de déclaration et possibilité de créer un fonds de compensation), le Parlement le rejette en bloc, estimant que la solution du fonds de compensation n'est pas une bonne solution et préférant étendre le domaine réservé. Il demande donc de remplacer le contenu du chapitre 4 par une unique phrase : "*Dans la mesure nécessaire pour le maintien du service universel, de nouveaux services peuvent être réservés au(x) prestataire(s) du service universel dans chaque Etat membre dans les mêmes limites de poids et de tarif.*"

Suite à cet avis du Parlement européen, la proposition de directive a été transmise au Conseil afin que celui-ci arrête une position commune à la majorité qualifiée. Au moment de l'écriture de ce mémoire, les discussions étaient toujours en cours.

L'état des discussions au sein du Conseil à l'été 1996

Un accord semble être apparu entre la Commission et les Etats membres pour supprimer les dispositions relatives au pouvoir de décision propre de la Commission en ce qui concerne la libéralisation du publipostage et du courrier transfrontalier. C'est donc une directive du Parlement et du Conseil qui devrait intervenir dans ce domaine.

D'autre part, il n'est plus question d'échéance pour la libéralisation du courrier transfrontalier entrant.

Le seul sujet d'importance restant est l'échéance pour la libéralisation du publipostage. Elle est fixée pour l'instant à l'an 2001. Les Etats membres sont très divisés sur cette question et peuvent être classés en trois groupes :

- les "libéraux" comprenant Pays-Bas, Suède, Finlande, Allemagne, qui veulent libéraliser le publipostage le plus vite possible ;
- les "conservateurs" regroupant France, Grèce, Portugal, Belgique, qui ne veulent pas entendre parler d'une échéance ;
- les autres, désireux d'aboutir à un texte, qui semblent prêts à se rallier aux libéraux.

Pour l'instant, la situation concernant le publipostage est donc assez défavorable à la France qui risque de se voir mettre en minorité.

6) Le problème du courrier transfrontalier et des frais terminaux

On comprend aisément que dans le domaine postal, le besoin s'est fait très tôt sentir d'un accord entre les postes des différents pays afin d'assurer que le courrier transfrontalier arriverait à bon port. C'est pourquoi l'*Union Générale des Postes* a été créée en 1874. Elle s'appelle maintenant *Union Postale Universelle* et est une organisation intergouvernementale affiliée à l'ONU et réunissant 187 pays.

Deux principes de base régissent les échanges entre les pays membres de l'UPU :

- Les pays de l'UPU forment un territoire postal sur lequel la libre circulation du courrier est garantie. Ceci implique pour chaque poste nationale, l'obligation de distribuer le courrier en provenance des autres pays.

- L'UPU doit assurer l'organisation et le perfectionnement des services postaux à travers le monde.

Depuis longtemps donc, les postes du monde ont défini les règles de fonctionnement de leur chaîne internationale. Mais, en même temps, elles ont négligé le problème des compensations financières entre elles, considérant que les flux qu'elles échangeaient étaient équilibrés (le flux du pays A vers le pays B était le même que celui de B vers A).

Lorsque le déséquilibre des flux rendit nécessaire d'instituer des compensations financières entre postes (c'est le système des *frais terminaux*), on fixa des valeurs forfaitaires, exprimées à l'origine en francs-or, puis depuis 1989 en droits de tirage spéciaux (unité de compte du FMI). Ces compensations furent longtemps fondées sur les poids de courrier échangés, sans tenir compte de leur contenu. Il fallut attendre 1991 pour prendre aussi en compte les nombres d'objets. Malheureusement, ces valeurs forfaitaires n'avaient qu'un rapport lointain avec leur objet, c'est-à-dire la couverture des coûts de distribution par la poste de destination. Deux sortes d'effets pervers sont alors apparus :

- Pour les pays du tiers monde, à faible niveau de vie et à faibles coûts salariaux, les frais terminaux payés en monnaie forte excèdent de beaucoup les coûts de distribution, et dans la plupart des cas les tarifs domestiques. Ils sont donc devenus des subventions d'exploitation des pays industrialisés aux pays en voie de développement. Et comme ces derniers sont majoritaires à l'UPU, ce système est devenu très difficile à réformer.

- Dans les pays développés à prix élevés et bonne qualité de service, les frais terminaux ne couvrent qu'une fraction des coûts de distribution, ce qui a engendré des phénomènes de *repostage* comme dans l'exemple suivant (chiffres fictifs) :

Supposons que le tarif d'une lettre en France soit de 3,00F et que les frais terminaux se montent à 1,40F (ordre de grandeur des frais terminaux actuels). La poste néerlandaise par exemple, peut proposer à un gros expéditeur français un tarif de 2,50F qui se décompose comme suit :

1,40F frais terminaux payés à La Poste
0,30F frais de transport de France aux Pays-Bas
0,60F frais de tri, puis de transport vers la France
0,20F marge

Signalons tout de même que le repostage présente un inconvénient assez important qui est celui du délai d'acheminement du courrier transfrontalier. Celui-ci met en effet plusieurs jours à arriver à destination, alors que le courrier interne arrive très souvent en J+1.

Signalons aussi que la convention de l'UPU fournit des moyens de lutter contre le repostage sous deux de ses formes : ABA et ABC.

ABA : L'expéditeur se trouve sur le territoire du pays A, le courrier est déposé dans le pays B pour bénéficier de tarifs inférieurs à ceux de A, et les destinataires se trouvent en A. Dans ce cas, la convention de l'UPU autorise la poste de A à renvoyer les envois à leur origine ou bien à les frapper de ses taxes intérieures.

ABC : Même situation sauf que les destinataires se trouvent sur le territoire d'un troisième pays C. Dans ce cas, la poste de C a le droit de renvoyer les envois à leur origine.

Mais revenons sur le système de frais terminaux de l'UPU pour signaler que c'est un système par défaut et que les postes ont toute liberté pour établir entre elles des modes de compensation différents, sur la base de négociations bilatérales.

A l'heure actuelle, les opérateurs postaux de l'Union européenne s'attachent à mettre au point un nouveau système dit *REIMS* (Remuneration of Exchanges of International Mail System). Ce système irait dans le sens de l'un des objectifs affirmés dans la résolution du 7 février 1994 du Conseil, qui est d'instaurer un système de frais terminaux fondés sur les coûts pour éviter les détournements de trafic (voir section IV.4).

De manière simplifiée, l'accord REIMS établit les frais terminaux à 80% du tarif intérieur du pays de destination, ce qui est considéré comme étant une juste rémunération des coûts de distribution encourus par la poste réceptrice. Cela a aussi pour effet de rendre le repostage via un pays partie à l'accord extrêmement difficile, puisqu'une poste étrangère devrait payer par exemple 2,40F de frais terminaux à La Poste, ce qui lui laisserait très peu de chances de faire un quelconque profit. Cependant, cela ne résout pas le problème du repostage via un pays extérieur à l'accord.

D'autre part, cet accord constitue une entente et entre dans le domaine d'application de l'article 85.1 du traité CE qui dispose que :

" Sont incompatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises [...] qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, et notamment ceux qui consistent à :

a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction,

... "

Toutefois, le paragraphe 3 de ce même article 85 précise que les dispositions du paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables à tout

accord qui contribue "à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique".

L'accord a donc été notifié à la Commission afin que celle-ci l'approuve. La réponse est attendue avant la fin de l'année 1996.

7) Le projet de communication de la Commission

Ainsi que nous l'avons vu à la section 4, lors du collège des commissaires du 28 juillet 1995, la Commission a adopté non seulement un projet de directive mais aussi un projet de "notice" (ou "communication") qui définit et explicite les principes selon lesquels la Commission envisage d'appliquer les règles de concurrence au secteur postal.

Cette notice n'a normalement pas d'effet juridique, mais ses détracteurs craignent qu'en l'absence de directive, elle crée le droit. En fait, ce qui inquiète le plus ces derniers est qu'elle est plus libérale que la proposition de directive, et même contraire à celle-ci sur certains points.

Elle considère tout d'abord que la non-libéralisation du courrier transfrontalier serait incompatible avec les règles du traité.

Elle considère ensuite que la collecte, le tri, le transport et la distribution du courrier sont quatre marchés distincts, et pousse à la libéralisation des trois premiers à l'horizon 2001.

Cette notice a en tout cas reçu un accueil glacial de la part de la quasi-totalité des Etats membres. Le Commissaire Van Miert en charge de la DG IV (concurrence) a donc accepté de ne la publier qu'à la fin de l'année 1996, et de veiller à ce qu'elle soit compatible avec la directive. Cela "met la pression" pour que la directive soit adoptée avant la fin de l'année.

8) Conclusion

La directive sur le secteur postal est donc en cours d'élaboration. Mais, pour analyser la position française, la France craint que le processus traîne en longueur, car au premier semestre 97, la présidence du Conseil sera néerlandaise et les Pays-Bas sont de ceux qui ont les positions les plus libérales sur le sujet postal.

En fait, la position de la France est assez inconfortable car d'une part, elle ne veut pas faire trop de vagues et affronter les syndicats une fois de plus après les dossiers électricité et télécoms, et d'autre part, elle a tout de même intérêt à ce que le processus soit rapide pour que cette directive qui somme toute, lui est assez favorable, soit adoptée. Le danger étant qu'en l'absence de directive, l'insécurité juridique règne et que la DG IV interprète de manière assez libérale le traité.

Pour l'instant, la présidence Irlandaise semble pressée d'arriver à un accord. Or comme nous l'avons vu plus haut, les rapports de force sont assez défavorables à la France. Celle-ci tente donc de convaincre la présidence qu'il ne serait pas très intelligent de mettre un pays aussi important que la France en minorité...

Cela dit, la Commission est convaincue que la véritable menace concurrentielle n'est pas celle de nouveaux opérateurs postaux, mais bien celle des nouveaux moyens de communication. Et de nombreuses

personnes pensent que de toute façon à plus ou moins long terme, le secteur sera complètement libéralisé et que tous ces débats n'ont pour objet que d'octroyer une période de transition aux opérateurs nationaux, le temps qu'ils s'adaptent à la nouvelle donne.

Sources et Bibliographie :

- Grands textes de droit communautaire et de l'Union européenne (éditions Dalloz)
- Livre Vert sur le développement du marché unique des services postaux, Commission européenne - 1992
- Communication de la Commission sur l'ensemble des mesures proposées pour le développement des services postaux communautaires (incluant la proposition de directive et le projet de notice) - 26/07/95
- Rapport "Simpson" au Parlement européen - 19/04/96
- Résultats des travaux du groupe "Télécommunications/Postes" du Conseil - 22/05/96
- Notification d'un accord sur les frais terminaux (REIMS) conclu entre opérateurs postaux, Journal officiel des Communautés européennes - 14/02/96
- Les perspectives internationales par Yves Cousquer, in Réalités Industrielles - janvier 95
- Les réseaux de services publics dans le monde, Commissariat général du Plan
- L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général, recueil de contributions sous la direction de Christian Stoffaës
- L'Europe de l'utilité publique, rapport au Ministre de l'Economie par Christian Stoffaës
- La régulation des services publics, Commissariat général du Plan

Chapitre V
Les avenir possibles de La Poste

V Les avènements possibles de La Poste

1) A terme un risque de déficit important

Le chiffre d'affaire de La Poste évolue d'une façon inquiétante, il a baissé en 1995 par rapport à 1994 d'environ 500 millions de FF. Même si les grèves de novembre-décembre 1995 expliquent cette baisse, la concurrence à laquelle est maintenant soumise La Poste sur tous ses marchés (voir partie II-1) ne permet pas de penser que son chiffre d'affaire continuera à croître au même rythme que dans la période 1984-1994. L'évolution du chiffre d'affaire dans les cinq à dix prochaines années dépendra principalement de quatre paramètres :

- Le succès de la politique commerciale et tarifaire
- La paix sociale
- La vitesse de substitution du courrier par le Fax et l'EDI.
- L'évolution du périmètre du secteur réservé

a- Le succès de la politique commerciale et tarifaire

Les nouveaux tarifs mis en place en mars 1996 devraient rapporter à La Poste 1,5 milliards de francs supplémentaires. La Poste espère d'autre part augmenter l'utilisation du courrier en offrant de nouveaux produits, en fidélisant ses meilleurs clients, et en menant une campagne publicitaire grand public. La comparaison du nombre d'envois par habitants et par an (figure 5-1) avec d'autres pays développés peut laisser penser en effet qu'il y a un potentiel de développement du courrier.

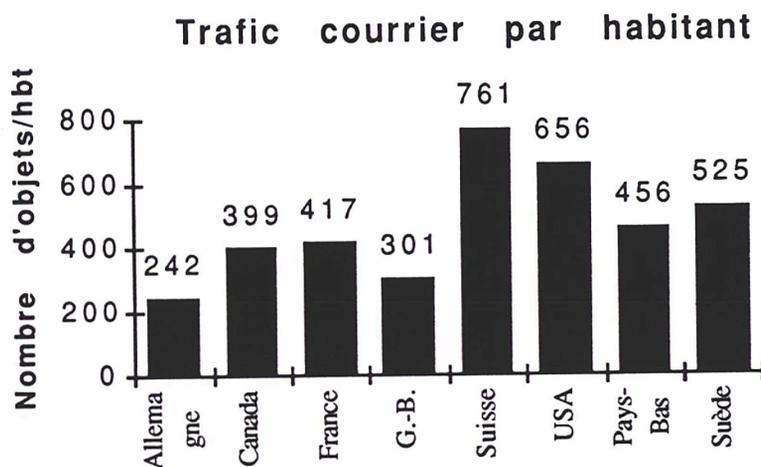


Figure 5-1 : Le trafic de courrier dans le monde (1995)

b- La paix sociale

Les grèves ont des effets très dommageables. L'expérience montre qu'elle ont des effets à long terme car elles poussent les clients à trouver des moyens alternatifs aux services postaux. Ainsi dans le secteur de la VPC, les grandes grèves à La Poste on eu les conséquences suivantes :

- En 1974, ouverture de boutiques par La Redoute et les 3 Suisses.
- En 1988, demande de compensations financières à La Poste en cas de perte de chiffre d'affaire.
- En 1995, apprentissage de l'utilisation du téléphone pour la prise de commande et de la distribution par des concurrents de La Poste.

c- La vitesse de substitution du courrier par le Fax et l'EDI

La Poste estime que le Fax lui fait déjà perdre 3 milliards de francs par an. Quant à l'EDI, si l'on en croit les études sur le sujet, il ferait perdre à La Poste 1,2 milliards de lettres en 2000, soit plus de 3 milliards de FF.

Aujourd'hui cependant, ces correspondances électroniques continuent souvent à être doublées par une lettre, mais il est probable que cette habitude se perde. Le problème principal du fax et de l'EDI est qu'il n'est pas encore admis comme preuve par les tribunaux, mais les progrès qui sont faits dans la sécurité et la fiabilité des transmissions électroniques devraient banaliser leur utilisation.

d- L'évolution du périmètre du secteur réservé

Les questions en discussion à Bruxelles aujourd'hui portent sur l'ouverture du marché de la publicité adressée et du courrier international entrant (voir partie 4).

L'ouverture de la publicité adressée aurait sans doute une grande répercussion sur le prix. En interne, à La Poste, on pense en effet que des concurrents pourraient dans les villes proposer la distribution de publicité adressée pour 0,50 FF la lettre au lieu de 1,70 FF pour la Poste. Une étude d'un cabinet de conseil en 1992 sur l'impact d'une telle ouverture estimait une perte de l'ordre de 2 milliards pour La Poste.

Quant à l'ouverture du courrier international entrant, il déstabiliserait La Poste car des réseaux de distribution parallèles se mettraient en place dans les zones urbaines. La Poste ne pourrait maintenir sa position sans abandonner le principe de péréquation tarifaire.

Ce qui caractérise l'avenir de La Poste, c'est donc son incertitude. On ne peut pas exclure les scénarios pessimistes, néanmoins vraisemblables où l'on aurait à la fois une substitution forte du fax et de l'EDI sur le marché interentreprises, la libéralisation des marchés, une longue grève, ce qui conduirait à une baisse du chiffre d'affaire de La Poste de plusieurs milliards de FF d'ici 5/10 ans. Parallèlement les charges de personnel de La Poste sont difficilement compressibles et elles augmentent en gros à un rythme de 2,6 % par an, malgré une diminution des effectifs de 5000 personnes par an. La

figure 5-2 illustre les différents scénarios avec la constitution d'un déficit structurel important pour La Poste.

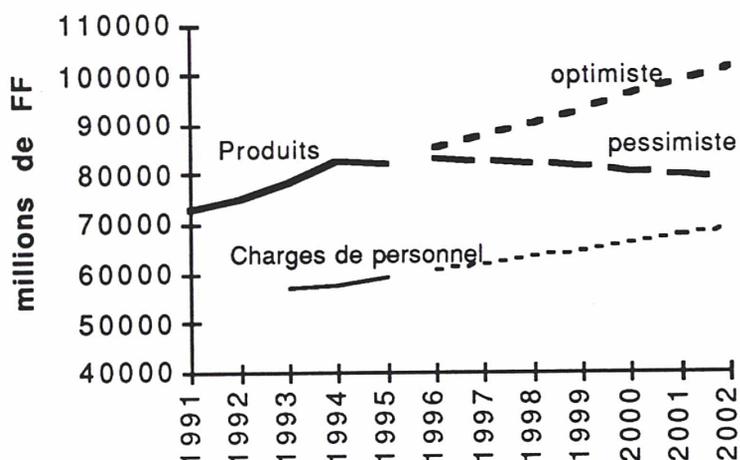


Figure 5-2 : Évolution des produits et des charges de personnel de La Poste

2) Un Etat peu inquiet et impassible devant l'incertitude

En dehors de l'action à Bruxelles pour le maintien d'un secteur réservé aussi large que possible, l'État ne fait pas grand chose. Il apparaît peu inquiet et impassible devant l'incertitude. Face à La Poste, l'État est en fait divisé et défend des intérêts parfois contradictoires.

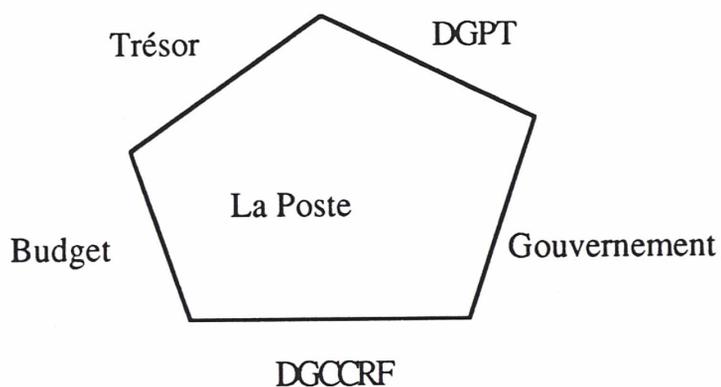


Figure 5-3 : L'Etat divisé face à La Poste

Il y a l'Etat actionnaire représenté par le Trésor, qui ne s'inquiète pas tant que La Poste ne perd pas 5 milliards de francs. Il est plutôt content quand une entreprise publique a un léger déficit de 500 millions à 1 milliard de FF, car cela permet de limiter le gaspillage d'argent et induit une pression pour faire des économies.

Il y a le Budget qui met en avant tous les arguments possibles pour ne pas payer davantage pour la presse, l'aménagement du territoire, ou les retraites du temps où La Poste était une administration. Il se retranche derrière des questions techniques pour éviter de prendre des décisions de fond. Par exemple sur la question des compensations pour l'aménagement du territoire, il attend une comptabilité analytique claire. Pour les surcharges des retraites, il explique que lorsqu'on emploie des fonctionnaires, il est normal de payer leurs retraites.

Il y a l'Etat réglementaire, représenté par la tutelle technique, la Direction Générale des Postes et Télécommunications (DGPT), qui essaye de faire évoluer les choses quand il se présente une opportunité, mais qui est réaliste quand à ses possibilités devant les enjeux financiers et politiques.

Il y a l'Etat défenseur des intérêts des particuliers et des petites entreprises qui veillent à ce que La Poste n'abuse pas de sa position dominante. C'est la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), qui intervient lors des augmentations tarifaires par exemple pour vérifier que les clientèles captives ne se font pas léser au profit des grandes entreprises, ou pour vérifier que La Poste ne profite pas de sa taille et de son monopole pour empêcher de nouvelles entreprises d'opérer.

Il y a enfin l'Etat politique, avec les ministres qui s'intéressent à La Poste seulement quand elle se met en grève, et qui considèrent que le vrai défi, ce sont les téléphones mobiles et les autoroutes de l'information bien plus en vogue avec les privatisations, les alliances internationales, et les idées modernistes qu'ils véhiculent. Quant aux députés, lorsqu'ils s'intéressent à La Poste, ils peuvent défendre une idée et son contraire selon qu'il raisonne au niveau national ou au niveau de leur circonscription avec ses bureaux de poste qu'ils ne veulent pas voir fermés.

Pour ces raisons, La Poste apparaît livrée à elle-même alors qu'elle doit opérer des changements importants. En l'absence de précisions et de soutien de la part de l'Etat, elle se retranche dans des solutions de facilité pour ne pas supporter seule l'impopularité de décisions difficiles. Elle a annoncé par exemple qu'elle ne fermerait pas de bureaux de poste d'ici 1997.

Alors que La Poste est amenée à évoluer fortement dans un contexte de concurrence forte et d'évolution technologique, le système de gestion budgétaire directement hérité du fonctionnement administratif ne permet pas de développer une vision long terme. Chaque année, La Poste doit présenter à l'Etat un budget prévisionnel à un an, l'EPRD (Etat Prévisionnel des Recettes et Dépenses). Ce document officiel ne pousse pas à mener une réflexion sur les actions à long terme. Il s'agit de la reconduction chaque année des postes de recettes et dépenses de l'année précédente corrigés par un facteur d'évolution. Avec ce type de système, si on prévoit un déficit

pour l'année suivante, il est très tentant d'utiliser le prix du timbre comme variable d'ajustement budgétaire.

3) Les solutions envisageables pour La Poste

Comme nous l'avons décrit précédemment, il est possible que La Poste devienne structurellement déficitaire d'ici quelques années. Quelles sont les solutions pour La Poste ?

En fait, La Poste a quelques moyens d'action :

- augmenter les tarifs de ses clientèles les plus captives, c'est à dire les tarifs des particuliers. Pour l'instant, la différence de prix entre les services aux entreprises et les services aux particuliers, moins de 15 %, est relativement faible, et le budget postal moyen par ménage est de l'ordre de 300 FF par an. Pour donner un ordre de grandeur, une augmentation de 50 % du prix du timbre (timbre à 4,50 FF) pour les particuliers engendrerait une recette supplémentaire de 3 milliards de FF. Mais cela favoriserait le développement du paiement des factures par virement électronique. Les effets ne seraient donc pas garantis à moyen terme.

- faire pression sur l'Etat pour obtenir une augmentation des compensations qu'il verse au titre de la presse, de l'aménagement du territoire, et de la collecte des fonds CCP et des livrets d'épargne. Faire accepter un changement de fiscalité, avec TVA. Tout cela irait dans le sens d'une régularisation des rapports entre l'Etat et l'opérateur. Mais tant que l'Etat reste actionnaire à 100 % de La Poste, cela peut apparaître comme un jeu à somme nul.

- développer l'offre de services commerciaux pour rentabiliser le réseau de 17000 bureaux de poste. Il doit s'agir de services commerciaux car ce sont les seuls qui payent. Toutes les expériences de services pour l'Etat, tels que la distribution de vignettes automobiles, et de cartes grises dans les bureaux de poste par exemple ont en effet montré que l'Etat ne payait pas. Mais en prenant une direction trop commerciale, en développant l'offre de nouveaux services financiers, la vente de contrats d'assurance, de billets de train, etc., La Poste va se faire des ennemis auprès des professions avec lesquelles elle entre en concurrence. Les débats houleux entre La Poste et les banques et les assurances sont là pour en témoigner.

Toutes ces voies sont délicates car elles vont à l'encontre de certains groupes ou intérêts : les particuliers, les finances de l'Etat, le secteur bancaire. Elles seront donc l'objet d'arbitrage politique subtil. On peut anticiper que les négociations conduiront à un dosage entre l'augmentation des tarifs pour les particuliers, la régularisation des relations avec l'Etat, et l'offre de services nouveaux. Toutes ces solutions nous apparaissent comme des mesures raisonnables d'adaptation au nouvel environnement de La

Poste, c'est à dire une concurrence accrue et un statut d'entreprise commerciale. Il semble cependant vital, malgré les pressions qu'elle subit, que La Poste continue à capitaliser sur ses deux principaux atouts qui sont :

- une image de service public ouvert à tous. Toute personne a le sentiment que tous les services de La Poste lui sont ouverts.

- une présence exceptionnelle sur le territoire, à la fois en hommes et en bureaux de poste. La Poste couvre l'ensemble du territoire avec ses 17000 bureaux. Par comparaison, les grandes banques ont rarement plus de 2000 agences.

Les choix que fait La Poste dans la définition de ses nouveaux services doivent mettre en valeur ces atouts. Une réduction trop importante du nombre de bureaux de poste, ou encore pour prendre l'exemple des services financiers, une segmentation trop fine de la clientèle des particuliers en fonction de leurs revenus, auraient des conséquences négatives sur son image auprès du public.

Nous pourrions arrêter ici ce mémoire, en concluant que la recherche d'une meilleure efficacité par l'ouverture à une concurrence accrue et par un statut d'entreprise commerciale rendent les temps difficiles pour les opérateurs postaux. Ceux-ci sont contraints à une adaptation forte qui passe par une évolution de leurs services, des tarifs, de leur présence sur le territoire, des effectifs... Cela ne peut que bénéficier, *in fine*, au consommateur.

Mais si on prend un peu de recul par rapport à ce que l'on vient de dire, a-t-on vraiment besoin de La Poste? Pendant, les grèves de décembre 1995, qui s'est vraiment plaint ?

Les entreprises de vente par correspondance principalement, parce que les catalogues n'arrivaient pas chez les clients. Mais les commandes pouvaient être prises par téléphone, et les livraisons pouvaient être assurées par de nombreux transporteurs privés. Si elles n'avaient pas été prises par le temps, elles auraient pu organiser elles-même la distribution de catalogues.

Les entreprises entre elles ont utilisé le fax comme d'habitude mais celui-ci n'a pas été doublé d'une lettre, ce qui est une coutume de politesse, plus qu'une nécessité.

Quant aux particuliers, ils ont reçu moins de publicité. Leurs factures auraient pu leur être communiquées par Minitel. Et puis, s'équiper d'un fax ou d'un terminal d'ordinateur coûte de moins en moins cher. La dématérialisation du support de l'écrit n'est-elle donc pas en train de condamner le courrier ?