

## **Les missions de service public : colonne vertébrale et raison d'être de La Poste**

« La Poste et ses filiales constituent un groupe public qui remplit (...) des missions d'intérêt général et exerce des activités concurrentielles ». Voici ce que dit la loi du 2 juillet 1990, révisée par celle du 20 mai 2005. L'accent mis sur les missions d'intérêt général n'est pas neutre, alors même que la loi porte sur « l'organisation du service public de La Poste et de France Télécom ». Ce glissement sémantique traduit l'ambiguïté de la cohabitation entre la conception française du service public et une définition européenne plus restrictive, celle du « service économique d'intérêt général ». En effet, ces deux approches ne sont guère superposables. Ni d'un point de vue organique (quelle instance rend le service, et sous quel statut ?), ni sous l'angle fonctionnel (quel éventail pour les missions ?).

Même s'il existe des délégations et des concessions de service public confiées à des entreprises privées, nous considérons que la meilleure garantie pour assurer un service public de qualité est d'en confier l'exercice à un organisme de droit public, totalement contrôlé par la puissance publique et géré par ses soins ; Il va de soi que pour un service public national comme La Poste, l'Etat doit être le seul gérant, le « peuple souverain » en demeurant le propriétaire. D'où notre rejet de toute privatisation de La Poste.

Quoiqu'il en soit, la loi française et les textes de références englobent intérêt général et service universel dans la notion plus large de service public. Or, le contenu du service universel est par nature plus restrictif que celui du service public. Laisser le service universel contaminer le service public, c'est l'édulcorer. A ce risque larvé s'ajoute l'attaque frontale de la prohibition du monopole postal.

Revenons à la loi. Laquelle précise que La Poste relève d'un champ divisé entre « missions » et « activités ». La nuance est de taille. Les missions correspondent à une obligation imposée par la loi ; les activités relèvent des initiatives de l'entreprise et se développent dans la sphère concurrentielle. Précisions aussi que si les activités sont par essence hors du service public, les missions sont réputées s'accommoder du monopole comme de la concurrence. Un exemple : le transport et la distribution de la presse, ainsi qu'une partie des services financiers, appartiennent au service public. Pourtant les deux missions se situent désormais – depuis la banalisation du Livret A – dans un espace totalement concurrentiel.

L'article 2 de la loi du 2 juillet 1990 révisée est clair : le service universel est une sous-partie, du chapitre « service public des envois postaux ». En droit français, le service public englobe et domine le service universel – nous l'avons déjà dit – comme le genre contient l'espèce. Mais pour combien de temps ? D'ailleurs la loi n'affiche pas de façon claire et solennelle la liste des missions de service public imparties à La Poste. Elle les cite au fil de ses méandres, leur faisant perdre visibilité et cohérence, tout en demeurant peu diserte sur leur viabilité financière.

Curieusement, c'est un document sans valeur légale et contraignante, le mal nommé « contrat de service public entre l'Etat et La Poste » qui « officialise » les quatre missions de service public. Passons-les en revue :

- **Le service universel** : Il permet « d'accéder à une collecte et à une distribution, six jours sur sept, d'envois postaux. Les tarifs étant « abordables » et « régulés par l'ARCEP ».
- **Le service public de la presse** : « il permet aux éditeurs de presse de bénéficier de tarifs privilégiés pour une prestation de service postal dont la qualité est définie et contrôlée et à chaque lecteur de recevoir à son domicile, sur le territoire national, les journaux auxquels il est abonné ».
- **La mission d'aménagement du territoire** : elle vise à « maintenir, sur tout le territoire, y compris les zones les moins denses, un niveau très important d'accessibilité aux services postaux »
- **La mission d'accessibilité bancaire** dont le but est d'« offrir au plus grand nombre de personnes, y compris celles aux revenus les plus modestes, la possibilité de bénéficier aux guichets de La Poste d'une prestation de domiciliation de ses revenus, de retrait d'argent liquide et d'émission de titres de paiement ».

Si ce catalogue a le mérite d'exister, il se contente de poser des principes. Autre chose est de les préciser, de les appliquer, de les développer, de financer correctement leur mise en œuvre...

## **Le service universel**

Il se rapporte à une catégorie d'objets et fonctionne selon une séquence et une fréquence. Les objets sont des envois postaux jusqu'à 2 KG, les colis postaux jusqu'à 10 kg, les envois recommandés et à valeur déclarée. La fréquence est fixée à 6 jours ouvrables, alors que la directive fixe un plancher de 5 jours. Rien n'empêche La Poste, dans le but de réduire des coûts, de solliciter la suppression d'un jour de tournée. Les projets de flexibilité du travail à la distribution anticipent cette perspective. Il faut savoir qu'un document ministériel présenté lors des travaux de la commission Ailleret préconisait cette voie... La fréquence correspond au dépôt, au tri, à la distribution. Le coût global du service universel est évalué à 901 millions d'euros par le ministère de l'économie et des finances. A mission inchangées, cette somme ne pourrait qu'augmenter avec la fin de la péréquation tarifaire. De plus, la baisse tendancielle du volume du courrier, à périmètre égal, pèse sur les coûts unitaires. N'en déplaise aux technocrates de Bruxelles, il est contradictoire de prôner le maintien du service universel et d'imposer la concurrence totale. Sauf à trouver d'autres sources de financement. Lesquelles ? Trois sont possibles. D'abord la taxation, autrement dit l'envolée du prix du timbre, éventuellement agrémentée d'une modulation des tarifs selon les distances et les territoires.

La deuxième piste conduirait à la mise en œuvre d'un fonds de compensation. Enfin, une troisième voie privilégierait l'aide publique. Ces trois options sont toutes dangereuses. La première pénalise les usagers et introduit une inégalité de fait entre eux ; la deuxième, prévue par la loi de 2005, s'est déjà révélé inefficace dans d'autres secteurs, tels les télécoms. Elle a été bridée au départ grâce à un « bouclier » contributif indexé sur le chiffre d'affaires des entreprises concurrentes de La Poste. La troisième, rejetée par le dogmatisme budgétaire actuel, ne devrait ni pénaliser le contribuable, ni exonérer les concurrents de leur contribution.

Au final, seul le retour aux services réservés apparaît raisonnable et juste. Raisonnable car le courrier correspond à un monopole naturel ; juste car le timbre doit rester synonyme d'égalité... et ne pas tuer la lettre par des tarifs excessifs ! Lors du débat législatif de 2005, d'aucuns ont avancé l'idée d'un partage du territoire en plusieurs zones de service universel, attribuées à des opérateurs différents. Chacun aurait, en quelque sorte, à s'acquitter d'une corvée de service universel en échange de sa licence d'exploitation... C'est l'équivalent du principe « pay or play » pour l'accessibilité bancaire... L'hypothèse fut écartée pour deux raisons : elle générerait une marquerie postale coûteuse, ingérable et inégalitaire ; elle imposerait des sujétions excessives aux nouveaux opérateurs censés bénéficier, au départ, d'une « concurrence asymétrique » : tel est le crédo des autorités de régulation postale, dans toute l'Europe.

En résumé, un service universel de qualité représente un coût élevé. Il est incompatible avec l'existence de multiples opérateurs écrémant les régions denses et les grandes agglomérations et délaissant les autres. De même, il est hasardeux de transposer au domaine postal le schéma d'un réseau commun et d'une boucle locale, propre aux télécoms. Là où les réseaux se chevaucheraient, c'est-à-dire là où il y aurait des profits à réaliser, la chasse à la productivité détériorerait davantage la situation des salariés du courrier. Pour ne pas parler des effets néfastes sur l'environnement de la démultiplication de circuits, gourmands en carburant...

Privé de monopole, le service universel est condamné au déficit structurel. S'il est exclu de faire supporter ce poids à la collectivité, reste à opter entre deux solutions. Soit la mise en place d'un véritable fonds de compensation, dont le but serait de couvrir les surcoûts. Les titulaires de licences d'exploitation seraient astreints à se partager la totalité du fardeau. Si cette mesure s'avérait insupportable pour leur rentabilité, cela démontrerait que le monopole de fait se substitue naturellement au monopole de droit. Dans ce schéma, seul un opérateur puissant et capable de couvrir l'essentiel du territoire pourrait survivre. Au prix, sans doute d'un futur Yalta postal...

L'autre piste est celle du retour aux services réservés. A l'occasion du débat sur la directive courrier, de nombreux parlements nationaux et des opérateurs historiques ont fait valoir qu'il n'existait pas d'alternative crédible aux services réservés pour financer le service universel. Ce qui ne les a pas empêchés de s'incliner lors du vote. La France doit maintenant remettre en cause l'élimination des services réservés, bref réclamer la révision de la directive. Encore une fois, il ne s'agit pas d'interdire la concurrence, mais de sanctuariser le service universel. A ceux qui répondront que la libéralisation totale est irréversible, il faut répondre qu'avec la crise économique les critères de Maastricht et le pacte de stabilité sont, de fait, passés à la trappe. Pourquoi n'en serait-il pas de même avec la directive ?

## **La mission d'aménagement du territoire**

Elle est plus communément baptisée « présence postale », ce qui paraît plus approprié. Si le facteur « passe », le bureau de poste, lui, doit être « présent ». On doit pouvoir s'y rendre selon ses besoins. La présence postale désigne l'implantation matérielle des services postaux accessibles au public. Sans elle, le service universel serait affaibli, car réduit à la boîte à lettre et à la tournée du facteur : dans l'esprit et le quotidien des usagers, tout cela est lié.

Se posent les questions de la localisation et du financement de cette présence. La loi précise que plus de 10% de la population ne doit pas se trouver éloignée de plus de 5 Km ou de plus de 20 mn de trajet automobile (---) des plus proches points de contact de La Poste. Cette approche spatio-temporelle oublie ceux qui ne disposent pas d'une voiture où sont dans l'impossibilité de conduire, notamment les personnes âgées. Il est également symptomatique que les trajets en transport en commun ne soient pas pris en compte.

Par ailleurs, il est fait référence à des « circonstances exceptionnelles » - zones d'accès difficiles - pour déroger aux critères affichés.

Quelle est la nature de cette présence postale ? C'est là que le bât blesse. La présence renvoie à un lieu, à savoir, aux yeux de tout à chacun, un bureau de poste. Nos technocrates sont plus abstraits : ils parlent à dessein de « point de contact ». Derrière cette appellation accueillante se cache le démantèlement programmé du réseau postal. On nous dit : « de quoi vous plaignez-vous, il y a autant de bureaux de poste qu'en 1914 ». Sauf que ces 17 000 points de contact comprennent déjà près de 6 000 agences communales et relais poste, autrement dit une poste sans postiers, confiée à des employés municipaux et des commerçants. Ce mouvement insidieux de maquillage se poursuit. Aux maires qui rechignent on dit : « c'est ça ou rien » et la Poste s'en tire en contribuant à la formation des personnels, à l'achat du matériel et en versant 830 euros par mois... quant aux commerçants, épiciers, maisons de presse et autres bistrot de campagne, les 350 euros de rente et l'espoir d'un surplus de clientèle les intéresse au premier abord. Sur chaque façade, s'affiche le même logo, la même enseigne. « L'Enseigne », c'est justement le nom qui désigne désormais les bureaux de poste. De plus en plus, l'usager croit entrer à La Poste mais il met les pieds ailleurs... C'est le Canada Dry postal... On peut bien sûr objecter que ces questions ne l'intéressent guère, du moment qu'il s'y retrouve. Mieux vaut quelque chose plutôt que rien pour déposer un colis ou retirer de l'argent... A ceci près que le service rendu n'est pas le même, ni en qualité, ni en quantité. On s'aperçoit vite que le Canada dry est vraiment un ersatz. Sur les 13 prestations essentielles du courrier, l'agence communale en propose 9 et le relais poste... 2 et encore avec des limitations. A titre d'exemple, l'agence communale est contingentée en philatélie car il ne faut surtout pas concurrencer les boutiques spécialisées... La situation se gâte pour les services financiers : sur 12 prestations types, l'agence n'en propose que 4, assorties de restrictions (retrait plafonné à 300 euros). Quant aux commerçants... c'est 1 prestation sur 12 !, à savoir un retrait de 150 euros par semaine, si l'argent est disponible dans la caisse du commerçant ! Opérations courrier élémentaires, prestations financières dérisoires. Tel est le bilan. Et le tour de vis n'est pas fini : avec la banalisation du livret A, il y a fort à parier que les banquiers contesteront le droit des communes, qui sont des administrations, à se livrer à une activité concurrentielle.

N'oublions pas non plus les questions de compétence, de confidentialité, de sécurité... et de disponibilité. La formation d'un agent municipal, peut-être voué à d'autres tâches à l'avenir, ne pourra être aussi poussée que celle d'un postier ; celle d'un buraliste sera « pro forma ». Quant à la confidentialité, si un fonctionnaire municipal doit s'y soumettre, on ne voit guère comment contrôler un commerçant. La question de la sécurité ne doit pas, non plus, être traitée à la légère : les mairies feront-elles les investissements nécessaires ? Et comment protéger caisses et arrière-boutiques des petits-commerçants ? Encore faut-il que

les points de contacts soient ouverts : rien ne dit que les APC proposent des horaires plus adaptés que La Poste ; ni qu'il y ait des problèmes de remplacement de personnel. Pour le point poste, c'est plus simple : le commerçant part en congés : plus de service postal ; il ferme boutique : plus de service postal... Enfin, croire qu'un emploi de postier est systématiquement remplacé par un emploi comparable est une illusion.

Avec « l'Enseigne » la Poste masque une véritable démission, un « déménagement du territoire ». Les ambitions des dirigeants de la Banque Postale n'arrangent rien à l'affaire : ils verraient bien la banque s'octroyer les 3 500 bureaux les plus rentables et laisser le reste aux APC et relais poste... Le spectre du « modèle allemand se profile... A savoir une poste sans bureaux de postes...

Si, dans certains cas particuliers, des compromis peuvent être trouvés, il est impératif, au nom de l'unité du service public, d'en revenir aux établissements de plein exercice. Tout en réfléchissant à l'élargissement des services rendus. Un projet mort-né pourrait, à cette occasion, trouver une nouvelle chance : celui de la polyvalence. L'idée étant, à partir d'un établissement postal, de mutualiser les offres et les compétences, ce qui permettrait aux administrations et établissements publics moins bien implantés que La Poste de reconquérir le territoire à moindre coût. Si les expériences précédentes ont échoué, c'est faute de volonté politique. Aujourd'hui, le simple argument de la rationalité et des économies plaide en faveur de ces « maisons de service public ». Le coût lié au réseau supporté aujourd'hui par la seule Poste pourrait ainsi être mieux réparti... Estimé aujourd'hui à 404 millions pour certains, 450 par d'autres – cette charge est en passe d'augmenter en raison de la suppression de la taxe professionnelle. Jusqu'à présent selon un mécanisme curieux, La Poste « remet au pot » le montant des taxes qu'elle ne versait pas aux collectivités locales (136 millions en 2008). La cause étant supprimée, l'effet le sera-t-il aussi ?

Cependant les défauts du système ne sont pas uniquement d'ordre financier, mais aussi organisationnel. Il importe de conférer plus de pouvoirs aux commissions départementales de présence postale, en termes de décisions et de contrôle, en faisant notamment respecter la loi qui stipule que les avis des commissions « doivent être pris en compte ».

A l'échelon national, l'observatoire de la présence postale devrait être placé sous la coupe de la commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques, laquelle pourrait servir d'instance de recours en cas de contestation de la part des élus ou des usagers.

## **La mission d'accessibilité bancaire**

Encore une formulation équivoque... Accéder signifie franchir un seuil, lequel n'ouvre pas forcément sur toutes les pièces de la maison. Le visiteur peut être cantonné dans le corridor ou à l'office... L'accessibilité est une notion misérabiliste assimilable à celle, caritative, de « banque des pauvres »...

Le principe d'accessibilité bancaire, au plan juridique, dépasse La Poste, même si cette dernière, par la force des choses, s'en trouve pratiquement la seule dépositaire. La définition se trouve dans la loi de modernisation de l'économie (LME). « Toute personne physique ou morale, domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, à droit à l'ouverture d'un

tel compte dans un établissement de crédit de son choix ». En théorie, donc, un chômeur, un RMISTE, une association impécunieuse peuvent exiger l'ouverture d'un compte dans une agence bancaire. Dans la réalité ce droit... se heurte au droit des banquiers de le méconnaître ! Ainsi, un demandeur éconduit peut certes saisir la Banque de France qui l'oriente alors vers un établissement bancaire. Ce que l'histoire ne dit pas c'est qu'en général l'agence initiale se trouve désignée et refuse derechef... On tourne en rond.

Chacun sait que les banquiers ne souhaitent pas voir les « économiquement faibles » envahir leurs agences.

Aujourd'hui, et cela arrange beaucoup de monde, seule La Poste permet aux plus démunis de recevoir et de verser de l'argent, de tenter d'en mettre de côté. Si l'on excepte le mandat, le support – la bouée de sauvetage – s'appelle le livret A. Celui-ci sert à la fois de compte-courant, de porte-monnaie et, dans le meilleur des cas, de placement. Ce rôle social, que La Poste est légalement seule désignée à remplir, implique un déficit de gestion estimé à près de 100 millions d'euros par an. Il est vrai que les commissions touchées par La Poste ont, en 2007, ramené cette charge à 12 millions. Mais pour combien de temps ? Ce sont les « gros livrets », qui aujourd'hui, limitent les pertes. Avec la banalisation et le « siphonage » qui s'ensuit - transfert des gros avoirs vers les banques – le déficit va se creuser. La compensation supplémentaire prévue par la LME ne suffira pas : elle n'est ni suffisante, ni assurée sur le long terme.

Autre élément inquiétant : le président de la Banque Postale ne cache pas qu'il préférerait ne conserver que les bureaux de poste les plus rentables (environ 3 500) pour les transformer en agences. Dès lors l'accessibilité va se réduire comme une peau de chagrin : il vaudra mieux être allocataire social dans une grande ville qu'en banlieue ou à la campagne... D'autant que le code monétaire et financier précise que si La Poste est obligée de distribuer le Livret A, c'est « dans tout établissement organisé à cet effet ». Traduction : La Poste est obligée de proposer le Livret A que là où elle a décidé de le faire...

La question de l'accessibilité passe certes par un renforcement des obligations pesant sur La Poste, avec de réelles contreparties financières. Mais elle ne doit pas se limiter au seul Livret A. La Poste n'a pas à devenir « la banque des pauvres » mais demeurer celle de tous. Au-delà, c'est à l'ensemble du système bancaire qu'il faut imposer, réellement, le respect du droit au compte. La Poste, elle, devra donner l'exemple en élargissant la gamme des produits proposés au plus grand nombre : accession à la propriété, microcrédit, rachat de crédit, prêts bonifiés pour études. Au moment où l'établissement public, en partenariat avec la Société Générale, se lance dans le prêt à la consommation, il est impératif de prohiber les pratiques aliénantes et usuraires telles que le crédit revolving.

Mais ces conditions et avancées au coup par coup ne suffisent pas. Elles prendront sens et cohérence à deux conditions : la notion de service public financier doit être entérinée par la loi ; il faut créer un pôle financier public rassemblant La Poste et les autres institutions financières de l'Etat, dans le but de peser sur le paysage bancaire, qu'il s'agisse de dépôts ou d'investissements. Ce pôle aurait vocation à s'élargir dans le cadre des nationalisations que la crise économique et l'exigence de justice sociale rendent nécessaires.

## **Le service public de la presse**

Il s'agit d'une mission sensible et essentielle quoiqu'elle touche au maintien et au développement d'un droit constitutionnel, enjeu de luttes historiques : la liberté d'expression et d'opinion dont la presse écrite reste le symbole. Bien entendu, le rôle de La Poste n'est pas de garantir les contenus mais d'en assurer la distribution au meilleur prix. En clair, l'affranchissement d'un journal relève d'un tarif préférentiel. Il est donc traité à perte. Les éditeurs, l'Etat et La Poste règlent en commun une facture globale de 700 millions par an. Au bout du compte, et malgré une « ristourne » de 242 millions de la part de l'Etat, plus de 400 millions restent chaque année à la charge de La Poste. Ce qui n'empêche pas, pour des raisons économiques et technologiques (internet), la presse écrite de souffrir financièrement. En 2008, les Etats généraux de la presse ont conduit l'Etat à accorder un moratoire de paiement aux éditeurs, tout en accordant une compensation insuffisante à La Poste. Ce qui n'augure rien de bon qu'en on sait que les accords qui imposent à La Poste de nouveaux gains de productivité stipulent que les subventions de l'Etat cesseront en 2015... Nous ne pensons pas que l'avenir de la presse passe par la mise en péril de La Poste.

La réduction des coûts pourrait aussi conduire à une remise à plat de l'éligibilité aux aides. Tous les journaux doivent être distribués partout, mais pas obtenir les mêmes subventions. Aujourd'hui, le bénéfice des tarifs « commission paritaire » sont indistinctement accordés. Il nous semble que deux critères restrictifs pourraient être mis en œuvre. D'une part la situation financière du groupe auquel appartient le journal ; d'autre part la nature même de la publication. En d'autres termes, convient-il d'injecter de l'argent public dans des titres relevant de groupes prospères tels Dassault ou Lagardère ? Est-il normal de considérer que la presse people ou les magazines de pêche contribuent à la bonne santé du débat démocratique ? Il faut concentrer les aides sur la presse d'opinion et vérifier que sa viabilité financière est réellement en péril.

Pourquoi ne pas créer un fonds de soutien alimenté par les groupes multimédia, y compris les entreprises de télécommunications s'engageant dans les « contenus » ? Quoiqu'il en soit, si le rôle de La Poste est d'assumer la distribution de la presse jusqu'au plus reculé des hameaux, il doit s'exercer au nom du principe « ni bénéfice, ni déficit ».

## **En guise de conclusion**

Les missions de service public de La Poste sont habituellement présentées de façon analytique, domaine par domaine, comme si chacun d'eux était indépendant de l'ensemble. Chaque mission est considérée comme une fin en soi, avec ses modalités propres et son financement spécifique. Cette approche est contreproductive car le service public postal est un tout : les quatre composantes doivent toujours être articulées entre elles.

Cette globalisation passe d'abord par une refonte et un rassemblement des textes législatifs épars. La « loi postale » mérite un chapitre consacré au service public, fixant ses missions et son financement. Sans oublier son nécessaire développement eu égard aux besoins évolutifs de la population. Cette plus grande cohérence requiert une clarification et un renforcement des processus de décisions et de contrôle, notamment par une démocratisation laissant

toute leur place aux représentants des usagers et du personnel. Au plan institutionnel, il est impératif que les instances vouées à faire respecter le droit de la concurrence, telle l'ARCEP, n'aient plus leur mot à dire sur le service public. La Commission supérieure du service public des postes et des télécoms doit être réactivée et jouer un rôle central.

S'agissant du problème clé du financement, les palliatifs actuels mènent tout droit à l'asphyxie. La cohérence et l'efficacité réclament une structure de financement unique, publique et pérenne, assurant à La Poste les moyens nécessaires à un service public moderne. Les aides accordées par l'Etat aux banques et aux entreprises démontrent qu'il n'est pas utopique de trouver 900 millions d'euros par an pour La Poste... **FO préconise la création d'un établissement public qui financerait le service public postal. Ses contributeurs seraient des acteurs publics tels La Poste, l'Etat, l'Agence de participation de l'Etat, la Caisse des dépôts... cet établissement, instance de gestion et de répartition assumerait l'abondement des fonds spécifiques dédiés aux quatre missions de service public postal.** Toutefois, cette « sanctuarisation » du service public postal ne devrait pas devenir un prétexte pour davantage d'émancipation des activités concurrentielles, dans le but de filiations-privatisation des activités dites « rentables ». **Unité de commandement et unité de propriété doivent aller de pair pour que le « groupe public » La Poste assure ses missions d'intérêt général et exerce ses activités concurrentielles. Le statut d'établissement public est le seul à même d'assumer les valeurs de La Poste et d'assurer son développement dans les meilleures conditions de sécurité et de pérennité.**

La consolidation du service public postal appelle le renforcement de l'unité d'une entreprise publique entièrement contrôlée par l'Etat. Dans cette configuration, le service public doit rester la raison d'être et la colonne vertébrale de La Poste.

