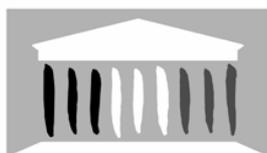


Document  
mis en distribution  
le 18 juin 2009



N° 1724

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 juin 2009.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à la création d'une commission d'enquête  
sur la politique de présence territoriale de La Poste,*

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire,  
à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus  
par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

André CHASSAIGNE, Daniel PAUL, Marie-Hélène AMIABLE, François  
ASENSI, Alain BOCQUET, Patrick BRAOUEZEC, Jean-Pierre BRARD, Marie-  
George BUFFET, Jean-Jacques CANDELIER, Jacques DESALLANGRE, Marc  
DOLEZ, Jacqueline FRAYSSE, André GERIN, Pierre GOSNAT, Maxime  
GREMETZ, Jean-Paul LECOQ, Roland MUZEAU, Jean-Claude SANDRIER,  
Michel VAXÈS,

député-e-s.



## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La précipitation avec laquelle est mise en œuvre l'évolution des activités du groupe La Poste crée une vive inquiétude parmi les usagers et les élus locaux. Cette inquiétude est particulièrement marquée en milieu rural où les restructurations sont les plus importantes.

Presque vingt ans après la transformation des PTT en deux établissements publics (loi Quilès de 1990) et dix ans après l'ouverture du capital de France Telecom (1997) et alors que la directive de 2008 prévoit une ouverture totale en 2011, **Monsieur Bailly, président de La Poste, a annoncé, dès l'été 2008, la transformation de l'établissement public en société anonyme.** Ce changement de statut a été confirmé par le gouvernement. Il signifierait une ouverture du capital à hauteur de 3 milliards d'euros dès 2010.

### **L'étape finale d'une libéralisation progressive.**

**Cette annonce s'inscrit dans le processus d'une ouverture à la concurrence, définie dans l'article 129 b du traité de Maastricht.** Le premier acte de cette libéralisation fut la directive de 1997, limitant le monopole aux envois inférieurs à 350 grammes. En 2002, une nouvelle directive a planifié l'abaissement de ce seuil à 100 grammes pour 2003, puis à 50 grammes pour 2006. L'ouverture totale à la concurrence serait pour 2011. Le seul filet de sécurité offert par l'union européenne est le « service postal universel », défini par la directive de 1997 mais dont les garanties sont en net retrait par rapport au service public en France. En effet, la définition de ce service postal universel reste particulièrement floue puisqu'elle se limite à « *offrir des services postaux de qualité, de manière permanente, en tout point du territoire et à des prix abordables* ».

Le changement de statut programmé est une conséquence directe de cette évolution. Il est présenté comme étant inévitable afin d'assurer le développement de La Poste dans l'environnement concurrentiel d'un secteur d'activité totalement libéralisé au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Le discours se veut rassurant, au prétexte d'une présence majoritaire de l'État dans le capital. Mais des arguments identiques ont accompagné les précédentes

ouvertures de capital de grandes entreprises publiques : **un tel changement de statut est d'expérience l'antichambre de la privatisation.**

D'ailleurs, il faut noter que **la commission Ailleret, créée cet automne à l'initiative du président de la République, a rendu un rapport sans ambiguïté quant au futur statut de La Poste.** Certes, les missions de service public de l'entreprise (acheminement du courrier, accessibilité bancaire, transport de la presse) y sont réaffirmées, ainsi que le maintien de son statut public. Mais, ces assurances sont immédiatement assorties de conditions telles que « *l'obtention de gains de productivité* » ou encore « *la nécessité d'aller vers plus de flexibilité* ». Sans faire référence, de façon explicite, aux contraintes concurrentielles, ce rapport mentionne le caractère indispensable d'un apport nouveau de ressources financières car « *La Poste ne dispose pas d'une marge de manœuvre suffisante pour mener à bien son projet industriel* ».

Au terme de cette recommandation, le rapport envisage deux possibilités. Soit un financement de l'État qui n'impliquerait pas de changement de statut de l'entreprise, laquelle resterait un Établissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC), soit l'arrivée d'actionnaires extérieurs, avec comme conséquence la transformation de l'entreprise publique en Société Anonyme (SA). Les financements d'État étant systématiquement pourchassés au nom de la concurrence libre et non faussée, l'évolution en Société Anonyme ne semble guère faire de doute. **Ainsi, nous serions placés devant une évolution identique à celle de France Telecom avec, à court terme, une privatisation inéluctable.**

Une telle perspective explique, sans doute, les évolutions constatées de façon permanente depuis la loi Quilès. La Poste ne recrute plus que des personnels contractuels qui représentent, désormais, 43 % des effectifs. De plus, dès 2000, elle a divisé son activité en quatre branches distinctes et a multiplié la création de filiales où ont été concentrés les services les plus rentables. Mais, depuis 2003, le fait le plus marquant a été le tournant opéré dans **la gestion du groupe sur des critères très stricts de rentabilité**, avec des coupes sombres dans les effectifs et la suppression de nombreux services.

Ainsi, **les centres de tris départementaux** sont progressivement fermés et regroupés dans des plates-formes régionales avec comme conséquence, pour l'utilisateur, une avancée des heures de levée. Cette restructuration, appelée dispositif « Cap Qualité Courrier », provoque en fait une dégradation du service rendu tout en augmentant les kilomètres

parcours par les agents et les courriers. Dans **la distribution**, le plan « Facteurs d'avenir » instaure une flexibilité accrue du travail des facteurs et allonge leur tournée au détriment du lien social qui fait la renommée de La Poste. Pour ce qui est de **l'activité des bureaux**, les horaires d'ouverture ont été réduits pour certains d'entre eux, tandis que d'autres ont été fermés ou transformés soit en « Agence Postale Communale » (APC) sous responsabilité communale, soit en « Relais Poste » (RP) chez un commerçant.

**Ce contexte de déstructuration est difficilement vécu par les usagers et les élus, confrontés à un recul de la présence postale.** Les files d'attente s'allongent et les tarifs sont à la hausse dans le cadre d'une politique commerciale agressive. Comme la concurrence va se positionner sur le secteur rentable du courrier d'entreprise, La Poste va logiquement abaisser ses tarifs dans ce secteur. Mais, pour rester rentable, elle sera contrainte d'augmenter les tarifs des envois des particuliers. Dans ces conditions, le risque est réel de voir la distribution du courrier n'être assurée, à court terme, que cinq jours contre six actuellement. Nous n'avons même aucune assurance quant au risque de voir cette distribution ne plus être assurée à domicile, comme cela se pratique en Suède, où le client va chercher son courrier au bureau de poste, faute de quoi il doit payer pour être livré à domicile.

L'éventualité d'un changement de statut fait donc peser de graves risques sur le rôle social de La Poste, qui a été remis en cause de façon continue, depuis 1990. D'autant plus que, contrairement aux idées reçues, **les directives européennes n'obligent pas à la privatisation, même si l'ouverture à la concurrence y invite fortement.** Dans ces conditions, le changement de statut est un choix idéologique et non une contrainte. Ouvrir le capital dans le contexte actuel de concurrence exacerbée, c'est inmanquablement ouvrir la porte de l'entreprise aux capitaux privés. La logique économique en place, guidée par des exigences de rentabilité financière, conduira La Poste à réduire encore plus ses missions avec les conséquences qui en découleront pour les usagers, les salariés et les territoires. De telles perspectives impliquent une remise en cause des directives européennes. Un bilan de l'ouverture à la concurrence doit être réalisé dans le cadre d'un débat public à l'échelle européenne.

### **Une présence postale fortement dégradée sur tout le territoire.**

En France, les usagers et les élus locaux ont une relation particulière avec leurs services publics. Cette réalité est particulièrement marquée pour

La Poste, reconnue pour sa proximité sociale et économique et pour sa mission structurante au cœur du territoire. Elle est bien souvent **le seul établissement financier à ne pas fermer ses portes aux plus fragilisés de nos concitoyens** (Rmistés, demandeurs d'emploi, allocataires...). Pour la population, La Poste n'a donc pas vocation à nourrir les marchés financiers.

Aujourd'hui, l'argument de la direction de La Poste, qui justifie de la continuité d'une présence sur l'ensemble du territoire avec ses 17 000 points de contact, n'est pas recevable. En effet, **près de 35 % de ces 17 000 points de contact ne sont plus des bureaux de poste**, mais de simples APC (4 153) ou des Relais Poste (1 660). Or, l'APC est un transfert de l'activité postale de La Poste sur la commune. Certes, ce transfert de charge s'accompagne d'une aide financière, mais elle ne compense que partiellement la charge. De plus, elle est limitée dans le temps. Cette évolution s'inscrit donc dans **une stratégie de désengagement de l'entreprise**, dans la perspective d'une compétitivité accrue par l'ouverture à la concurrence.

Pour atteindre son objectif, la direction de La Poste n'agit pas de façon mécanique selon la méthode du rouleau compresseur. Au contraire, elle adopte une stratégie bien huilée. Ainsi, du fait d'une simple décision interne à l'entreprise, **un bureau de plein exercice est d'abord transformé en bureau annexe**, même lorsque son activité et son encours financier progressent, et quelles que soient les spécificités locales. Cette décision, dont la conséquence est une restriction du service rendu (réduction du personnel, conseils financiers sur rendez-vous ou au bureau centre...), entraîne inéluctablement une baisse de la fréquentation. Cette étape décisive de la restructuration, sur laquelle les élus locaux n'ont aucune prise, est l'engrenage vers l'Agence Postale Communale ou le Relais Poste. Aussi, est-il inacceptable qu'aucun dialogue ne soit possible lorsque le choix est fait de transformer un bureau de plein exercice en bureau annexe. C'est pourquoi, **il est indispensable d'instituer une concertation et un conventionnement entre la direction de La Poste et les élus locaux avant une telle décision**, voire la saisine de la Commission départementale de présence postale territoriale (CDPPT).

Dans ces conditions, prétendre que le service public postal ne recule pas, au prétexte que le nombre de points de contact est maintenu sur le territoire, est une tromperie pour mieux masquer la forte suppression des bureaux de poste. C'est pourquoi, il faut exiger que soit défini **un seuil minimum de bureaux de poste en deçà duquel il ne faut pas descendre** sous peine de pénaliser les territoires ruraux. En effet, la création d'une

APC entraîne de réelles dégradations du service rendu, occultées par la direction de La Poste durant les négociations avec les élus. Pour ce qui est des plages d'ouverture, lorsque le personnel municipal est en congés, notamment durant la période d'été où la population est la plus nombreuse, l'agence reste fermée parfois plusieurs semaines. Pour le Relais Poste, les conditions d'accès dépendent des horaires d'ouverture du commerce avec un risque supplémentaire : si le commerce disparaît, le point poste disparaît avec lui.

**Dans les zones urbaines, la dégradation du service est tout aussi sensible**, même si elle revêt des formes différentes. C'est ainsi que les non remplacements de personnels absents, notamment lors des congés annuels, se traduisent par une ou plusieurs journées sans distribution dans certains secteurs. Certains courriers, considérés comme non prioritaires, sont distribués de manière aléatoire et différée. À l'Assemblée nationale, il a été constaté qu'un délai de 3 à 8 jours était nécessaire pour l'acheminement de plis affranchis au tarif non prioritaire et à destination de la première couronne parisienne. À cela s'ajoutent les temps d'attente de plus en plus importants devant les guichets des bureaux de poste. Comme en zone rurale, la recherche d'un accroissement de la productivité des agents prend un caractère obsessionnel, au détriment de la relation avec les usagers et de la qualité du service rendu.

**Les dysfonctionnements sur l'acheminement du courrier** se sont révélés dans toute leur ampleur pour les votes par procuration des élections européennes du 7 juin 2009 : des plis, partis de Paris pour la province le jeudi précédant le scrutin, ne sont arrivés à la poste du bureau de vote que le lundi 8 juin. Dans le même temps, La Poste fait état d'un allongement prochain à J+2 du délai de distribution nationale « compte tenu des moyens coûteux nécessaires pour la remise d'un courrier à J + 1 ».

### **Des services à géométrie variable.**

Mais, c'est surtout sur le plan des services que la différence est notable. Ainsi, **les usagers sont priés de se rendre au bureau de poste le plus proche pour de nombreuses opérations qu'une APC ne réalise pas**. C'est notamment le cas pour les envois en Chronopost, pour le recours au système de poste restante, pour déposer des envois en nombre, pour retirer ou déposer des valeurs déclarées ou encore pour effectuer des envois contre remboursement. Pour les services financiers, les restrictions sont également importantes. Les retraits et versements en espèces sur livret sont limités à 300 euros par semaine. Sur les CCP, seuls les titulaires ou

co-titulaires du compte peuvent effectuer des opérations, lesquelles sont limitées aussi à 300 euros. Quant aux associations locales (comités des fêtes, clubs du 3<sup>e</sup> âge, associations sportives ou culturelles...), elles ne peuvent effectuer aucune opération financière à l'APC, leurs mandataires étant dans l'obligation de se déplacer au bureau de poste de rattachement. De plus, aucune ouverture de produit (livret A ou CCP) n'est possible sur place. **Quant aux RP, les restrictions sont encore plus importantes.** En effet, seules les opérations de base y sont possibles (vente de timbres, retrait de colis, retrait et dépôt d'argent dans la limite de 150 euros par semaine...). Ces évolutions posent donc **le problème majeur de l'accessibilité bancaire.** Laquelle est forcément inégale pour les usagers, confrontés à des établissements dont les missions diffèrent selon le statut qui est le leur.

**Les missions respectives des bureaux de plein exercice, des bureaux annexes, des Agences Postales Communales et des Relais Poste doivent être clairement définies et connues** des élus locaux et des usagers. Cette clarification est indispensable afin que toute décision visant à déclasser un bureau de plein exercice en bureau annexe, ou à transformer ce dernier en APC ou RP, soit prise en connaissance de cause.

#### **Des points contacts dont la pérennité n'est pas assurée.**

Sur le plan statutaire, une APC ne peut être créée qu'après un accord signé entre La Poste et la commune pour une durée de trois ans, pouvant s'étendre jusqu'à neuf ans, et durant laquelle La Poste verse à la commune une contribution mensuelle de 855 € (962 € en ZRR et en ZUS). En contrepartie, la collectivité locale assure toutes les charges de fonctionnement de l'APC, y compris celles du personnel. À ce titre, il paraît opportun de **réaliser un bilan d'étape** pour savoir si le montant de cette contribution suffit à couvrir l'ensemble des charges transférées sur la collectivité. Sa réévaluation doit être envisagée en fonction de ce bilan et de l'évolution des missions confiées à l'APC.

Quand il s'agit de la création d'un Relais Poste, la transaction est réalisée avec un commerce privé qui accepte d'effectuer un certain nombre d'opérations pour le compte de La Poste, le commerçant percevant une aide forfaitaire, puis un pourcentage sur les opérations réalisées. Par ailleurs, en plus de la réduction des services mentionnée ci-dessus, on peut déplorer que, dans le cadre d'une telle structure, **la confidentialité des opérations** soit gravement remise en cause.

Pour convaincre les collectivités et les commerces de s'engager dans la création d'une Agence Postale Communale ou d'un Relais Poste, un **fonds national de péréquation a été créé** afin d'en financer le fonctionnement. Or, **l'Association des Maires de France (AMF) s'inquiète de l'avenir de ce fonds**, car aucun texte n'en garantit la pérennité. Sachant que le processus d'ouverture du capital de La Poste s'inscrit dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, l'AMF redoute, à juste titre, qu'une plainte, posée par une banque concurrente, ne conduise à mettre en demeure la France de supprimer ce fonds, lequel pourrait être considéré comme une subvention contraire aux règles de la concurrence libre et non faussée. Dans l'éventualité d'une telle plainte qui ne peut, à priori, être écartée, les collectivités seraient confrontées à une situation grotesque. Ou bien, elles devraient fermer l'agence et en assumer l'entière responsabilité aux yeux des administrés, ou bien elles devraient assumer l'entière charge du fonctionnement sur le budget municipal.

On mesure là toute **l'ambiguïté du système mis en place** : d'un côté La Poste qui, depuis plusieurs années, ne recrute plus que des contractuels, externalise un certain nombre de ses services, préparant ainsi son évolution vers une société anonyme, de l'autre La Poste qui alloue une indemnité forfaitaire à des communes, alimentée par des fonds publics via le fonds de péréquation, pour rémunérer la plupart du temps des fonctionnaires territoriaux assurant une activité qui sera totalement ouverte à la concurrence dès 2011.

### **Une marche forcée vers la suppression des bureaux de La Poste.**

De nombreux élus regrettent que les restructurations actuelles ne se réalisent pas dans un climat de totale transparence. Ils dénoncent la politique du fait accompli ou des méthodes proches du harcèlement de la part de dirigeants départementaux de l'entreprise qui les contraignent à engager des négociations dans la perspective de créer des Agences Postales Communales. Si un accord n'est pas trouvé, c'est la décision du maire et de son conseil qui l'emporte. Mais, dans ce cas, **le maintien s'accompagne d'une réduction draconienne des horaires d'ouverture**, qui, à terme, conduit à l'acceptation d'une mutation rendue incontournable. Dans chaque département, la transformation d'un bureau de poste en APC ou RP s'effectue **après consultation de la CDPPT** : à l'opposé, il est nécessaire **d'élargir la saisine de cette commission afin d'envisager le reclassement d'une Agence Postale Communale ou d'un Relais Poste en bureau de La Poste, à la demande des élus locaux**, quand ces derniers

constatent un regain d'activité ou une dégradation du service rendu aux usagers dans le cadre de l'APC ou RP.

Quant aux arguments développés par La Poste pour tenter d'imposer la création d'une APC, ils sont d'une totale opacité. Aucune information n'est communiquée sur les évolutions réelles de l'activité, notamment les encours financiers. Le volume d'activité est comptabilisé selon les critères particuliers et non connus de La Poste, sur des bases arbitraires, sans lien avec la présence réelle de l'utilisateur et sans aucune prise en compte des particularités propres aux populations rurales. En effet, **les critères qui déterminent le choix de la direction de La Poste sont en totale contradiction avec la « Charte sur l'organisation de l'offre des services publics en milieu rural »** du 23 juin 2006 dont La Poste est signataire. Il est donc indispensable que le temps de chaque opération, qui détermine le volume d'activité d'un bureau, intègre l'isolement des territoires et les difficultés particulières des usagers (personnes âgées, familles défavorisées...). Le décret 2007-310 du 5 mars 2007 précise les modalités des dotations départementales du fonds national de péréquation. Or, ces modalités prennent en compte les « zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de revitalisation rurale (ZRR) et les zones de montagne ». La cohérence des activités postales exige donc que, pour le calcul du volume d'activité de ses bureaux, La Poste prenne également en compte les spécificités de ces zones.

De plus, la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales prévoit la mise en œuvre de règles précises pour assurer la couverture du territoire en services postaux de proximité. Ces règles, fixées après consultation de la Commission Départementale de Présence Postale Territoriale ne peuvent autoriser, sauf circonstances exceptionnelles, que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de 5 kilomètres ou plus de vingt minutes de trajet automobile des plus proches accès du réseau de La Poste. Le dimensionnement actuel du réseau postal satisfait semble-t-il cette obligation dans la quasi-totalité des départements. Mais il faut rappeler que **cette distance et cette durée de trajet concernent des « points de contact »**, c'est-à-dire que la distance et la durée de trajet peuvent être bien plus importantes par rapport à un bureau de La Poste, voire même pour se rendre dans une APC. Ne faut-il pas réfléchir à la distance et à la durée par rapport à un vrai bureau de Poste, voire une poste de plein exercice ?

D'autre part, dans la réalité, l'application de cette règle peut aboutir à **des territoires non couverts sur des surfaces importantes quand ils sont**

**peu peuplés.** Cela est d'autant plus vrai que le décret 2007-29 du 5 janvier 2007 aggrave les conditions d'accès. Certes, ce décret limite le pourcentage de la population à 5 %, mais, en contrepartie, il relève à 10 kilomètres la distance d'éloignement du plus proche accès au réseau postal.

Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, un arrondissement complet de 28 000 habitants, comme celui d'Ambert dans le Puy-de-Dôme, ne dérogerait pas à cette règle puisqu'il représente moins de 5 % de la population du département.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

### **Article unique**

- ① En application des articles 140 et suivants du règlement, est créée une commission d'enquête de trente membres, chargée d'analyser les conditions de mise en œuvre de la politique de présence territoriale de La Poste.
- ② Cette commission procédera à une évaluation de loi du 20 mai 2005, relative à la régulation des activités postales, ainsi qu'à une analyse approfondie de ses conséquences pour les usagers et pour les territoires. Enfin, sur la base d'un bilan précis des activités de La Poste, elle proposera les modifications éventuelles, nécessaires à l'amélioration du service rendu aux usagers sur l'ensemble du territoire.