

ORGANISATION PUBLIQUE ET COMPTABILITE PRIVEE: LE CAS DE LA POSTE / PUBLIC ORGANIZATION AND COMMERCIAL ACCOUNTING: THE POSTAL SERVICES

Laurent Batsch

▶ **To cite this version:**

Laurent Batsch. ORGANISATION PUBLIQUE ET COMPTABILITE PRIVEE: LE CAS DE LA POSTE / PUBLIC ORGANIZATION AND COMMERCIAL ACCOUNTING: THE POSTAL SERVICES. Modèles d'organisation et modèles comptables, May 1995, France. pp.cd-rom. hal-00818579

HAL Id: hal-00818579
https://hal.science/hal-00818579

Submitted on 22 Sep 2014

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.

ORGANISATION PUBLIQUE ET COMPTABILITE PRIVEE
LE CAS DE LA POSTE

PUBLIC ORGANIZATION AND COMMERCIAL ACCOUNTING : THE POSTAL SERVICES

LAURENT BATSCH
CEREG, Université Paris IX-Dauphine

Mots clés : valeur d'usage, logique comptable, système

Keywords : utility value, accounts dynamics, system

Cet article traite de la fonction du système comptable dans la transition d'un service public vers une entreprise commerciale. Dans le cas de La Poste, le passage à la comptabilité privée accompagne l'adoption de normes concurrentielles. Les interactions entre statut économique et nature du système comptable trouvent avec La Poste un champ d'observation privilégié.

This paper deals with the role of the accounting system in the transition phase from an administrative to a commercial status. The French postal services have substituted a commercial accounting system for a public accounting method, while they adopted a competitive approach. The relations between the economical status and the accounts organization of "La Poste" are studied here.

ORGANISATION PUBLIQUE ET COMPTABILITE PRIVEE

LE CAS DE LA POSTE

par

Laurent Batsch

CEREG , Université Paris IX-Dauphine

Par une loi du 2 juillet 1990, La Poste changeait de statut, et devenait "exploitant autonome de droit public". Ce nouvel exploitant (Art. 14) *"est doté de l'autonomie financière, assure la gestion de son patrimoine et veille à l'équilibre financier de ses activités. A ce titre, il procède notamment à l'élaboration de ses états prévisionnels de recettes et de dépenses et fixe le niveau et la structure de ses effectifs. Il détermine la nature et le volume de ses investissements, évalue ses besoins de financement et dispose de ses moyens de trésorerie."* Il est précisé en outre (Art. 15) que *"la comptabilité de chaque exploitant public obéit aux règles applicables aux entreprises du commerce."*

Depuis le 1 janvier 1991, La Poste ne ressort plus d'un budget annexe, elle est organisée pour tenir une comptabilité privée, et elle publie des rapports annuels (certifiés par des commissaires aux comptes), comparables à ceux des sociétés de capitaux. Cette mutation offre l'avantage d'être récente, et les problèmes soulevés par la transition de la comptabilité publique à la comptabilité privée sont encore présents dans les mémoires (et dans certaines régularisations comptables...). De plus, l'adoption du nouveau système comptable a accompagné un changement majeur de statut juridique et économique, au point d'avoir valeur emblématique de ce tournant[1].

On est bien là à l'articulation entre le mode d'information comptable et le mode d'organisation. Et de ce point de vue, trois aspects sont remarquables.

- La création d'une comptabilité privée dans une entreprise de grande dimension soulève des problèmes originaux d'organisation interne et de technique comptable. Les solutions retenues par La Poste méritent d'autant plus d'être connues.
- Dans un tel processus de changement, la comptabilité privée exerce une force symbolique pour la diffusion de valeurs et de comportements au sein de l'entreprise. Il est donc intéressant d'observer le fonctionnement du couple "exploitant *public*, comptabilité *privée*".

[1] Je tiens à remercier M. Philippe Verdier, Directeur des systèmes d'information de La Poste, et M. Roland Besson, de la direction comptable et financière, qui ont bien voulu répondre à mes questions. Leur responsabilité n'est en rien engagée par les propos qui suivent.

- Entre les contraintes d'exploitant public et les objectifs de performance financière, il y a tension, voir contradiction. Les outils traditionnels du diagnostic financier sont-ils applicables à l'organisation publique ?

I. Du budget annexe à la comptabilité privée

I.1 Logiques et procédures comptables

Les deux systèmes comptables, public et privé, divergent dans leurs objectifs, pour deux raisons principales. Les organismes à caractère public ne poursuivent pas de but lucratif, leur comptabilité n'est donc pas ordonnée autour de la valorisation du patrimoine. La mise en valeur de la situation nette n'est pas l'objectif de l'établissement public, et celui-ci ne consacre pas la même attention qu'une société privée à l'évaluation des immobilisations et des actifs en général, et à la mesure de leur dépréciation en particulier.

De plus, la comptabilité publique est moins orientée par la nécessité d'offrir une garantie aux tiers, que par des objectifs de contrôle interne de l'affectation des ressources budgétaires. C'est une comptabilité de trésorerie, avant d'être une comptabilité de résultat. La logique budgétaire vise à encadrer les engagements de dépenses dans la limite des recettes programmées. Elle peut se satisfaire de l'imputation de toute opération dans un seul compte de caisse.

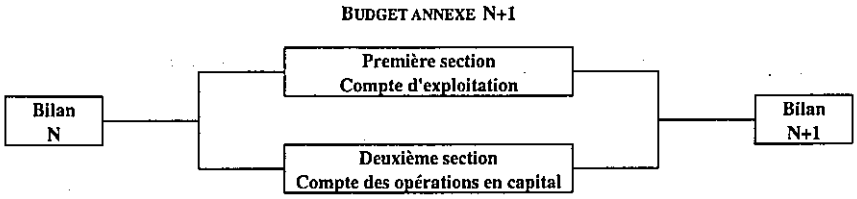
La comptabilité publique se démarque donc de la comptabilité privée parce qu'elle est une comptabilité de trésorerie et non de résultat, une comptabilité de flux et non de stocks, une comptabilité de contrôle budgétaire et non d'évaluation patrimoniale.

De ces oppositions constitutives découlent un ensemble d'effets dérivés. En particulier, la comptabilité publique s'écarte du principe d'indépendance des exercices et s'affranchit des écritures de régularisation propres à la comptabilité privée; une dépense engagée au cours de l'exercice (donc couverte par le budget de l'exercice) sera imputée à cet exercice, même si la consommation intervient ultérieurement; l'engagement prévaut sur la réalité de la consommation[2].

Pourtant, les textes édictant les règles de la comptabilité publique font référence à son homologue privée. La comptabilité publique est normalement tenue en partie double, elle utilise un plan comptable proche du PCG, elle établit un bilan et un compte de

[2] Alain Burlaud, "Comptabilité publique, comptabilité privée (comparaison des principes, des logiques et des objectifs)", in *Identités de la gestion, mélanges en l'honneur du Professeur Pierre Lassègue*, Vuibert, 1991.

résultat[3]. Elle produit aussi un compte des opérations en capital, sorte de tableau de financement emplois-ressources, qui occupe une place centrale dans la procédure budgétaire[4].



La Poste n'a donc pas attendu son changement de statut pour publier des états de synthèse, et pour tenir une comptabilité en partie double. Pour autant, elle n'avait pas intégré la comptabilité "privée".

En effet, les documents de synthèse apparemment issus d'un système comptable en partie double venaient seulement "chapeauter" une comptabilité tenue en partie simple. La ventilation dans les comptes du PCG intervenait en aval du processus, le plus tard possible, à seule fin de produire les états de synthèse formellement requis.

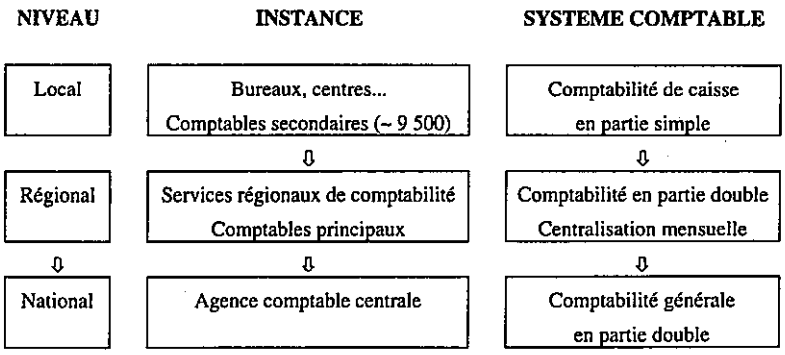
La procédure comptable combinait trois étages. A la base, au niveau des bureaux, des centres de valeurs mobilières et des centres de tri, la comptabilité était tenue en partie simple : les opérations étaient inscrites dans un compte unique de recettes-dépenses par quelques 9 500 comptables secondaires. L'agrégation des comptes recettes-dépenses était effectuée mensuellement par les services régionaux de comptabilité. En même temps, ceux-ci redistribuaient les dépenses et les recettes dans les postes de synthèse définis par le PCG. Enfin, l'instance nationale agrégeait les données émanant des régions.

La conversion du compte unique en un système de comptes à partie double restait assez formelle : il s'agissait davantage d'une ventilation dans des postes que d'une tenue de comptes. La partie double ressortait comme une technique nécessaire à l'établissement des états de synthèse, plutôt que comme un outil de gestion, et le système restait bâti sur une comptabilité de caisse en partie simple.

---

[3] Le décret du 29 décembre 1962 (J.O. du 30 /12) portant règlement général sur la comptabilité publique stipule (art.52) :
"La comptabilité générale publique retrace : - les opérations budgétaires; - les opérations de trésorerie; - les opérations faites avec des tiers; - les mouvements du patrimoine et des valeurs d'exploitation. Elle dégage la situation ou les résultats de fin d'année. La comptabilité générale est tenue selon la méthode de la partie double. La nomenclature des comptes s'inspire du plan comptable général..."

[4] René Xuereb, *Droit financier*, Direction de l'enseignement supérieur de La Poste, 1990.



Un tel système présentait plusieurs inconvénients au regard des nouveaux objectifs fixés à La Poste. Le premier tient à la sous-exploitation de l'information comptable. Saisie en tant que trace des flux budgétaires, elle n'a pas de valeur de gestion. Les comptes fournisseurs ou clients ne sont pas individualisés; l'inscription des acquisitions d'immobilisations dans leurs comptes n'intervient qu'en fin d'exercice budgétaire, etc. De plus, la logique budgétaire fait prévaloir le contrôle de l'utilisation des moyens sur l'efficacité de l'organisation. L'évaluation du résultat n'est faite qu'au niveau central. Le système d'information obéit davantage aux besoins du contrôle administratif qu'à ceux du diagnostic de gestion. Il ne permet pas d'évaluer les performances, parce qu'il saisit une information trop pauvre, et trop centralisée[5].

Une première réponse organisationnelle fut apportée, n'entraînant pas changement de statut de La Poste. Un schéma directeur comptable prévoyait dès 1988 de substituer un système de comptabilité générale à la comptabilité administrative. Dans ce cadre, le projet SYCLADE[6] envisageait la mise en oeuvre d'une comptabilité d'entreprise à partir du 1 janvier 1993 : ses rythmes d'application ont été précipités par la loi de 1990.

La Poste aurait donc pu adopter un système de comptabilité privée et a envisagé de le faire, sans pour autant changer de statut : les textes l'y autorisaient, et même l'y encourageaient, et elle s'est engagée dans cette voie. Inversement, elle aurait pu conserver un système de comptabilité publique dans le cadre de son nouveau statut[7]. Si

[5] Françoise Lejeune, *L'introduction d'une comptabilité d'entreprise : la refonte du système comptable de La Poste*, 1990, Mémoire ING-PTT.
[6] SYCLADE : système comptable pour l'aide à la décision.
[7] Des voix s'exprimaient à la direction du Trésor pour que La Poste reste en comptabilité administrative, quitte à aménager celle-ci.

le changement de statut et le changement de système comptable ont été de pair, sans doute participaient-ils d'une même dynamique.

Le changement comptable est rentré dans les faits quand l'information comptable a changé de fonction. Tant que le plan comptable général restait une référence administrative, il n'avait pas d'incidence sur l'organisation du travail comptable. La comptabilité privée s'est imposée quand il est devenu nécessaire pour La Poste de disposer à l'égard des tiers (banquiers, partenaires financiers dans les filiales, instances européennes, éventuels actionnaires, etc.) d'un instrument de communication financière. Il a fallu le passage au statut d'exploitant autonome pour que la comptabilité privée soit "prise au sérieux"; en ce sens, le changement de système comptable est l'expression du changement de destinataire ou d'utilisateur de l'information comptable[8]. Il a également fallu l'adoption d'une comptabilité privée pour que le changement de statut devienne signifiant.

Dans le passage aux normes de la comptabilité commerciale, La Poste a cependant admis une dérogation : ses activités de nature financière ne sont pas traitées dans le cadre du plan comptable bancaire, mais sont assimilées à des activités de service et comptabilisées comme les opérations de courrier.

I.2 De l'usage de la valeur d'usage

La construction du bilan d'ouverture au 1 janvier 1991 a suivi les étapes suivantes :

- Détermination du bas de bilan (éléments circulants), pour lesquels on disposait d'éléments reconnus.
- Fixation du niveau des dettes financières, compte tenu de la ventilation entre La Poste et France Telecom d'une part, et de la politique du Trésor d'autre part : le passif de La Poste sera lesté d'emblée de 36 milliards de francs de dettes financières.
- Evaluation des immobilisations et des capitaux propres, s'appuyant sur des éléments d'appréciation objective, sans ignorer la contrainte de "boucler" un bilan présentable...

Plus trivialement, le niveau des dettes financières a placé les constructeurs du bilan d'ouverture devant la nécessité de tirer à la hausse les immobilisations pour dégager des capitaux propres "pas trop faibles" par rapport au niveau des dettes[9].

Les immobilisations se composent pour l'essentiel d'un patrimoine immobilier, d'installations informatiques, d'un parc automobile et des participations dans les filiales. La règle d'évaluation a été d'enregistrer les immobilisations à leur "valeur d'usage" pour

---

[8] Jean-François Casta, "La comptabilité et ses utilisateurs", *Encyclopédie de gestion*, Economica.
[9] Selon certaines estimations, les immobilisations pourraient être surévaluées de 15%, environ

celles apportées avant 1991, les immobilisations acquises ultérieurement étant normalement comptées à leur coût historique.

Les terrains et constructions ont logiquement constitué la principale variable d'équilibrage, c'est à leur propos que la notion de "valeur d'usage" a pu connaître ses applications créatives. Cette notion n'est pas étrangère aux principes comptables : elle est évoquée dans le Plan comptable général à propos de l'évaluation des titres de participation (II.8), dont la valeur vénale doit correspondre à ce qu'un chef d'entreprise prudent et avisé accepterait de décaisser pour acquérir les titres. Les mêmes termes définissaient la "valeur d'utilité" à l'occasion de la réévaluation légale de 1976.

La valeur d'usage est un prix subjectif, celui que La Poste est prête à payer pour conserver l'usage de ses immobilisations. Le critère de la valeur d'usage présente deux caractéristiques. En premier lieu, il s'oppose à la valeur de marché. On admettra que la valeur des bureaux de poste ne soit pas considérée comme réalisable, tant que subsiste le service public avec ses obligations d'implantation territoriale.

La seconde caractéristique de la valeur d'usage est de ne se prêter à aucune comparaison; seule La Poste est à même de dire la valeur d'usage qu'elle attribue à chaque immobilisation, puisque la situation de l'exploitant public n'est comparable à aucune autre. Nulle référence objective ne peut servir à apprécier l'évaluation de ses actifs. Ainsi, en s'affranchissant des valeurs de marché, pour des raisons défendables, La Poste s'est aussi protégée d'une lecture objective de son bilan.

La politique d'amortissement a suivie une règle particulière pour les immeubles "hérités" de l'ancien statut et totalement amortis dans le budget annexe : *"leur durée résiduelle d'amortissement est fixée à la moitié de la durée retenue pour les immeubles acquis par l'exploitant."* Cette règle est arbitraire : pourquoi pas la totalité de la durée, un tiers ou trois quarts ? Elle peut s'interpréter comme une concession négociée de la puissance publique à la volonté de l'exploitant d'accélérer ses amortissements.

* * *

La transition organisationnelle et comptable de La Poste montre qu'il n'y a pas de relation absolument nécessaire entre le statut de l'entreprise et son système comptable. Le système comptable a été conçu avant que la nature du nouveau statut n'ait été définitivement fixée; inversement, sous le statut d'exploitant autonome, il a été envisagé de conserver une comptabilité administrative. Mais l'adoption de la comptabilité commerciale allait dans le sens de la dynamique recherchée par le changement de statut; elle matérialisait la portée de ce changement, dans le même temps où les salariés obtenaient le maintien du statut de la fonction publique[10].

[10] Il est significatif que les deux débats arbitrés au niveau du Premier Ministre ont concerné le statut des personnels d'une part, le système comptable d'autre part.

Une seconde conclusion relative à la transition de La Poste tient à la nature de l'information comptable. L'arbitrage politico-budgétaire a encadré toute la phase de construction du bilan d'ouverture. La négociation a pesé lourd dans la pondération des éléments du bilan. Et la subjectivité des méthodes d'évaluation souligne la relativité des données comptables.

II. *Charges* de service public, *charges* comptables

II.1 Surcoûts et sous-tarification

Parmi les missions de l'exploitant public, la loi de 1990 énonce (Art. 8) :
"- La desserte de l'ensemble du territoire national;
- L'égalité de traitement des usagers;
- La qualité et la disponibilité des services offerts;
- La neutralité et la confidentialité des services;
- La participation de l'exploitant à l'aménagement du territoire;
- La participation de l'exploitant à l'exercice des missions de défense et de sécurité publique."
Cela créée deux obligations en particulier. La Poste est d'abord amenée à entretenir des bureaux de poste dans des zones rurales où la tutelle publique juge qu'ils sont indispensables (comme l'école publique) au maintien des populations. C'est pourquoi La Poste a recouru à des formes différenciées d'implantation : elle disposait fin 1993 de quelques 17 000 "points de contact" regroupant les bureaux, les agences postales (confiées à des gérants non postiers), et des points mobiles. En outre, La Poste s'efforce de diversifier ses modes de diffusion : en recherchant de nouveaux réseaux de distribution (pharmaciens, stations-service...), ou en élargissant les tâches de ses préposés. La Poste s'efforce ainsi de "retourner" son obligation politique de présence territoriale en un aspect d'une politique offensive de distribution. En outre, le soutien des collectivités locales pour maintien d'un bureau peut aussi être négocié.
La seconde contrainte liée à l'aménagement du territoire tient dans le maintien d'un service égal en tous points du territoire; il s'agit d'une égalité de prix et de qualité (notamment dans les délais). La politique du prix est doublement encadrée. Les tarifs postaux pratiqués sur les segments de marché monopolistiques ne sont pas des prix de marché; la captivité de la clientèle autoriserait sans doute La Poste à majorer ses prix, sans effet de contrepartie sur le volume des correspondances, mais le caractère politique

du "prix du timbre" interdit toute hausse brutale des tarifs. En second lieu, la tarification obéit au principe de la péréquation géographique : les prestations ne sont facturées ni selon la localisation de l'expéditeur ou celle du destinataire, ni selon la distance à parcourir, mais selon la nature du pli. Cette contrainte d'égalité de traitement territorial a évidemment un coût, et il est clair qu'une entreprise privée modulerait ses prix selon le coût réel du service.

II.2 Monopole et services réservés

La définition du monopole de La Poste ne ressort pas de l'évidence. Les entreprises de coursiers qui sillonnent les rues des agglomérations dérogent-elles au monopole ? Pourquoi de grands groupes de messagerie peuvent-ils se déployer sans contrevenir au monopole ?

La loi de juillet 1990 (Art. 1) dispose : *"Le transport des lettres ainsi que des paquets et papiers n'excédant pas le poids de 1 kg est exclusivement confié à La Poste. Il est en conséquence interdit à tout entrepreneur de transport, ainsi qu'à toute personne étrangère à cette administration, de s'immiscer dans ce transport."* Mais échappent au monopole (même s'ils pèsent moins de 1 kg) : les imprimés non clos, les publications journaux et périodiques, la publicité non adressée et non close (le prospectus), ainsi que les services express (car ils vont au-delà de l'obligation de service public, en y ajoutant la livraison accélérée).

L'obligation de service public doit avoir une contrepartie dans l'exploitation des segments les plus rémunérateurs; il y aurait, en effet, quelque paradoxe à réserver au service public le "monopole des contraintes", tandis que les activités lucratives seraient ouvertes sans contrepartie à l'initiative privée. D'où une tension entre deux principes : d'une part, les services "à valeur ajoutée", qui dépassent la stricte obligation de livraison des plis, devraient être ouverts à la concurrence. D'autre part, il convient de compenser le coût inhérent au service public par l'attribution à l'opérateur public de l'exclusivité de certains services profitables (services dits *"réservés"*)[11]. Dans un arrêt appelé à faire jurisprudence[12], la Cour de justice européenne a énoncé que la concurrence est libre sur les services "à valeur ajoutée" dans la mesure où elle ne compromet pas l'équilibre financier de l'opérateur public; tout réside dans l'appréciation de la *"mesure"*, appréciation renvoyée aux instances nationales...

La discussion européenne est polarisée par la définition des *"services réservés"*. La Poste a exprimé sa crainte que l'Union européenne ne retienne une approche trop

11 *La Poste et l'Europe du courrier*, Dossier interne, Septembre 1992.
12 Arrêt Corbeau (sic), du 19 mai 1993.

restrictive ou imprécise de ces services. En particulier, elle conteste que la publicité dite adressée puisse être exclue du monopole, car celle-ci est *"un secteur vital, l'un des rares marchés du courrier en expansion (5% par an en moyenne) nécessaire au financement du réseau universel."*[13]

En compensation de ses charges de service public, La Poste a bénéficié d'un régime d'exonération fiscale pendant les trois premières années de son autonomie. Depuis le 1 janvier 1994, elle conserve un statut fiscal privilégié : non assujettissement des prestations à la TVA (et non déductibilité sur les achats), plafonnement de la taxe sur les salaires à 4,25%, abattement de 85% de la base d'imposition au titre de la taxe professionnelle. Cet abattement est accordé *"en raison des contraintes de desserte de l'ensemble du territoire national et de participation à l'aménagement du territoire"* (Art. 21 de la loi de 1990). Or, à son tour, cet avantage fiscal devient l'objet d'un contentieux porté devant les instances européennes par les "messagistes" privés[14] d'une part, et par les assureurs d'autre part. L'action intentée par la Fédération française de sociétés d'assurances a donné l'occasion à la Commission européenne d'évaluer le coût du service public : *"l'avantage fiscal accordé à La Poste s'élève à 1 196 millions de francs pour 1994, tandis que le surcoût (hors distribution) du réseau lié à la présence postale en milieu rural (communes de moins de 2 000 habitants) est estimé à 2 782 millions de francs."*.

II.3 Les subventions d'exploitation

Les comptes de La Poste sont également affectés par l'effet des exonérations ou des bonifications tarifaires d'une part, et des versements plus ou moins compensateurs d'autre part. En contrepartie des dispenses d'affranchissement, une rémunération forfaitaire est votée chaque année dans la loi de finances. De même, les tarifs préférentiels d'expédition de la presse font l'objet d'une contribution de la part de l'Etat[15].

---

13 Le commissaire européen à la concurrence (DG 4), Karel Van Miert, pouvait déclarer (Le Monde, 20 décembre 1994) : *"Nous réfléchissons au moyen de garantir un prix moyen en matière postale tout en préservant la concurrence. Il s'agit d'un exercice difficile, car nous devons nous assurer que l'entreprise demeure viable tout en assurant ses obligations de service public. (..) Nous avons une approche très pragmatique afin de ne prendre aucun risque"*.

14 La FFOCT, fédération nationale des transporteurs de la messagerie express, fait valoir que La Poste n'acquitte pas de droit de timbre, soit 4 francs par envoi, ni la taxe professionnelle, ni les taxes foncières, ni la taxe sur les salaires, et qu'elle *"utilise la totalité de son réseau pour commercialiser tous ses produits, y compris ceux du secteur concurrentiel"* (Communiqué, 6 décembre 1994).

15 La Poste déplore que la "régularisation budgétaire" ne vienne régulièrement réduire les dotations initialement votées. Ces produits pourraient être traités comptablement comme des subventions d'exploitation.

(En millions de francs)	1991	1992	1993
C.A. de l'activité courrier	35 590	38 575	41 516
Forfait pour dispenses d'affranchissement	3 491	3 618	3 418
Contribution presse	950	1 930	1 700
Total des compensations / C.A. courrier	12,5 %	14,4 %	12,3 %

II.4 La rémunération des services financiers

La Poste joue un rôle de collecteur de liquidités et d'épargne, dont elle retire une rémunération. Elle collecte les dépôts à vue CCP pour le compte du Trésor Public, ainsi que les dépôts à terme (livrets A et B de la Caisse nationale d'épargne) pour la Caisse des Dépôts et Consignations. En outre, elle est rémunérée directement par l'Etat pour la tenue des comptes des agents comptables publics. Toutes ces recettes dépendent directement ou indirectement de l'Etat. C'est dire que la rémunération de La Poste pour la partie financière de ses activités n'est pas négociée aux "conditions du marché", à l'exception de son activité dans les OPCVM.

Le contrat de plan 1995-1997 entre La Poste et l'Etat a adopté les principes suivants de rémunération :

- Livrets A et B : rémunération équivalente à 1,5 % des encours moyens;
- Dépôts CCP : rémunération égale au taux des BT à 13 semaines, diminuée d'une commission de 0,4 %, avec un plancher de 4,75 % et un plafond de 6,50 %[16]. Cette formule remplace le taux forfaitaire de 5,5 % pratiqué jusqu'alors[17].

* * *

L'Etat décide des conditions d'exploitation liées au traitement égalitaire des usagers. Il reporte sur La Poste la charge des pensions de ses agents retraités. Il fixe d'autorité le niveau des subventions d'exploitation au titre de la presse et des courriers administratifs. Il établit la rémunération de l'activité l'intermédiation financière de La Poste. D'un côté, La Poste se doit d'améliorer ses performances et de s'adapter à des "standards" courants dans le secteur concurrentiel. De l'autre, sa mission spécifique lui interdit de recourir à toutes les armes d'une stratégie concurrentielle. On peut craindre que les gains d'efficacité de La Poste ne ressortent pas à leur juste valeur, et qu'ils paraissent toujours insuffisants au regard de critères concurrentiels, si la tutelle resserre ses exigences à mesure que les performances de La Poste s'améliorent. La menace de l'écrémage ne

16 André Darrigrand, président de La Poste, reconnaît : *"Nous aurions préféré une référence s'appuyant sur un panier plus diversifié"*, il estime que la commission de 0,4% est *"un peu chère s'il ne s'agit que d'une garantie de liquidités."* (Les Echos, 14 et 15 octobre 1994). Voir aussi un entretien au Monde (14 octobre 1994), à propos de la décote de 0,4 point, A. Darrigrand répond : *"Elle nous semble excessive... On peut s'interroger sur son fondement véritable."*

17 Là encore, la régulation budgétaire réduisait souvent ce taux, à 5,2% par exemple.

viendrait pas seulement des concurrents privés évoqués par La Poste. Elle pourrait émaner de la tutelle publique elle-même, dans la mesure où celle-ci est tentée d'absorber les surplus de productivité et de récupérer le bénéfice des efforts de La Poste.

III. La lecture des comptes

III.1 L'activité

Le chiffre d'affaires provient pour environ 3/4 du courrier et pour 1/4 des activités financières.

Le taux de croissance annuel moyen de l'activité courrier[18] (6,8%) révèle un réel dynamisme de cette activité en dépit de la concurrence de la télécopie, des messageries privées, et de la conjoncture récessive. Cette croissance globale recouvre un effet de substitution de la prospection commerciale aux correspondances ordinaires.

EVOLUTION DE L'ACTIVITE COURRIER EN VOLUME

(millions d'objets)	1991		1993		1991-93[19]
Correspondances	10 071,3	51,0%	10 407,3	47,9%	1,7%
Journaux et périodiques	2 165,8	11,0%	2 145,8	9,9%	-0,5%
Messagerie (colis)	325,7	1,6%	336,4	1,5%	1,6%
Annuaires à distribution spéciale	16,5	0,1%	16,4	0,1%	-0,3%
Prospection commerciale	7 166,4	36,3%	8 836,1	40,6%	11,0%
Total	19 745,7	100,0%	21 742,0	100,0%	4,9%

L'activité financière s'organise autour de la tenue des comptes courants, de la collecte de l'épargne liquide en comptes et valeurs mobilières, et du développement de produits d'assurance-épargne.

EVOLUTION DE LA COLLECTE CCP

(en millions de francs)	1991	1992	1993	92/91	93/92
Particuliers et entreprises	151 676	157 139	156 287	3,6%	-0,5%
Offices étrangers	233	339	258	45,5%	-23,9%
Comptables publics	13 142	13 478	13 325	2,6%	-1,1%
Total	165 051	170 956	169 870	3,6%	-0,6%

L'évolution des collectes doit prendre en compte les effets de la concurrence par les autres réseaux de collecte sur les mêmes produits, mais aussi les transferts d'épargne au

[18] Les données chiffrées sont extraites des rapports annuels 1991, 1992 et 1993.
[19] TCAM, taux de croissance annuel moyen

sein du réseau de La Poste vers les OPCVM. Rappelons que La Poste n'est autorisée à réaliser des opérations de crédit que sur la base d'une épargne préalable de l'emprunteur. Les établissements de crédit se sont fortement opposés à l'ouverture du crédit ordinaire à La Poste[20].

EVOLUTION DE LA COLLECTE CNE

(en millions de francs)	1991	1992	1993	92/91	93/92
Livrets A et B	281 391	272 622	270 593	-3,1%	-0,7%
Livrets d'Epargne-logement	8 719	8 474	8 664	-2,8%	2,2%
Plans d'Epargne-Logement	24 528	25 460	34 149	3,8%	34,1%
Livrets d'Epargne Populaire	13 866	13 900	13 864	0,2%	-0,3%
Plans d'Epargne Populaire	4 613	5 465	6 399	18,5%	17,1%
CODEVI	5 636	5 415	5 907	-3,9%	9,1%
Total	338 753	331 336	339 576	-2,2%	2,5%

Pour l'ensemble de ses activités, La Poste recherche de nouveaux débouchés par la différenciation et par la diversification de ses activités (services à valeur ajoutée dans le courrier, nouveaux produits et services financiers). Elle s'appuie à cette fin sur l'avantage concurrentiel que lui apporte son réseau de distribution, bien qu'il soit inégalement distribué (relativement dense en milieu rural et dilué dans les agglomérations).

III.2 Salaires, prix et profits

Les charges d'exploitation absorbent pratiquement tout le chiffre d'affaires, et les seules charges de personnel représentent environ 3/4 du C.A. La Poste exerce une activité de main d'oeuvre, et le rapport entre les frais salariaux et le chiffre d'affaires y est particulièrement élevé. Le montant des rémunérations est équivalent au chiffre d'affaires apporté par l'ensemble de l'activité courrier. Tout se passe comme si les activités financières venaient assurer à La Poste la couverture de ses frais de fonctionnement, de ses frais financiers et de son (éventuel) bénéfice...

Les charges de personnel de La Poste sont caractérisées par le fait qu'elles incluent un poste de "contributions aux pensions civiles" représentant environ 30 % du montant des traitements bruts. Le ratio du chiffre d'affaires par salarié (270 KF) est inférieur de moitié ou plus à celui d'une industrie de main d'oeuvre. Face à ce déficit de productivité apparente, la réduction des effectifs ressort comme une solution également apparente. En effet, une réduction contrôlée (moins 10 000 emplois dans le contrat de plan) ne

20 *Rapport sur l'extension des services financiers de La Poste*, présenté par Jean-Pierre Fourré, Assemblée nationale, janvier 1991.

redresserait pas significativement les performances. A l'opposé, une réduction massive des effectifs compromettrait la réalisation du chiffre d'affaires lui-même et serait socialement non assumable. Aussi peut-on risquer l'hypothèse qu'une amélioration substantielle des marges d'exploitation est davantage attendue d'une action sur les "prix" des services que sur le facteur "coût", d'autant plus que la pression des instances européennes va dans le sens de la déréglementation tarifaire.

VOLUME, COUT ET RENDEMENT DES EFFECTIFS

	1992	1993	Variation
Effectif	295 496	289 540	-2,1%
Chiffre d'affaires (KF)	74 157	77 537	4,4%
Chiffre d'affaires / Effectif (KF)	251,0	267,8	6,3%
Charges de personnel (KF)	55 778	57 087	2,3%
Charges de personnel / Effectif (KF)	188,8	197,2	4,3%
Salaires bruts + Primes (KF)	39 200	38 248	-2,5%
(Salaires bruts + Primes) / Effectif (KF)	132,7	132,1	-0,4%

III.3 La structure financière

Les dettes financières représentent plus de 60% du passif, et l'ensemble des dettes dépasse 85%. Les charges financières se montent à 5% environ du chiffre d'affaires. La dette est donc à un niveau largement excessif pour toute entreprise privée. Le constat du surendettement de La Poste appelle deux correctifs. En premier lieu, il n'entache pas la qualité de signature de La Poste (dont les émissions sont toujours notées AAA) : l'adossement de l'exploitant public à l'Etat ne fait aucun doute pour les investisseurs. De plus, La Poste aligne en face de ses dettes un gros volume de disponibilités, assez important pour envisager en 1994 de rembourser par défaisance près de 10 milliards de francs d'obligations. L'opération a finalement été ajournée, il reste dans le bilan 1993 quelques 13 milliards en VMP et disponibilités, sur lesquels 3 milliards environ correspondent à une "encaisse-outil" incompressible répartie dans les bureaux. La présence d'excédents de trésorerie équivalents au quart des dettes financières s'explique par la conjonction de trois causes. La Poste s'est vue attribuer un encours initial de 36 milliards de dettes financières dont le remboursement anticipé s'est avéré pénalisant ou difficile. De plus, elle a du contracter elle-même des dettes financières pour faire face à la constitution de sa trésorerie initiale au 1 janvier 1991 (le Trésor ne lui a consenti aucune avance de trésorerie). Enfin, pendant les deux ans 1991 et 1992, où elle ne pouvait pas encore justifier de deux bilans, La Poste n'a pu accéder à l'émission de billets de trésorerie: elle a donc eu recours aux dettes longues.

L'analyse de la structure financière de La Poste gagne à retenir la notion d'endettement financier net défini ainsi : dettes financières - trésorerie compressible (> 3 milliards)
Son évolution a été la suivante (milliards de francs) :

1991	1992	1993
32 840	32 764	33 775

Quant au coût de la dette à taux fixe (90% environ de l'ensemble des dettes financières), un calcul approché fait apparaître un taux proche de 10%, en décroissance d'environ 1 point en deux ans.

COUT APPROCHE DE LA DETTE FINANCIERE A TAUX FIXE

Tranches de dettes	1991	1992	1993
Taux d'intérêt inférieur à 10%	46%	58,70%	68,86%
Taux d'intérêt compris entre 10% et 12%	33%	26,00%	22,16%
Taux d'intérêt compris entre 12% et 14%	7%	6,80%	6,60%
Taux d'intérêt supérieur à 14%	14%	8,50%	2,38%
	100 %	100 %	100 %
Coût moyen pondéré de la dette à taux fixe *	**10,8 %**	**10,3 %**	**9,85 %**

* On a retenu pour chaque tranche les taux respectifs suivants : 9%, 11%, 13% et 15%.

La capacité d'autofinancement est difficilement évaluable à partir de l'information publique.[21] Le flux financier dégagé par l'activité courante pourrait être de l'ordre de 8,5 milliards de francs en cumul sur les trois exercices connus.

(millions de francs)	1991	1992	1993
EBE	5 933	4 661	4 899
+ Résultat financier	-2 374	-2 452	-2 334
= Flux courant	3 559	2 209	2 565

La confrontation entre ce flux courant et le seul besoin induit par le remboursement de la dette financière atteste de l'insuffisance d'autofinancement. C'est une des raisons pour lesquelles les investissements dans les activités nouvelles se font en partenariat avec des investisseurs privés dans des filiales communes.

(millions de francs)	1991	1992	1993
Obligations <1 an	3 125	2 382	3 005
Dettes financières diverses <1 an	3 506	2 376	1 963
Billets de trésorerie <1 an			936
Total < 1 an	6 631	4 758	5 904

[21] On peut déplorer que La Poste n'ait publié aucun tableau de financement jusqu'en 1994.

* * *

Par l'adoption du système de comptabilité privée et par la présentation qu'elle donne de ses propres comptes, La Poste se soumet au test de l'analyse financière. Or, celle-ci tend à faire prévaloir des critères propres aux entreprises concurrentielles plutôt qu'à une entreprise sous tutelle publique ayant mission de service public. De sorte que le traitement de La Poste comme une entreprise du secteur concurrentiel induit un effet d'anticipation créatrice. Appliquer les critères de performance concurrentielle à La Poste, c'est réclamer qu'elle y souscrive : mais en a-t-elle les moyens ? La logique spontanée du raisonnement conduit alors à traiter toutes les spécificités de La Poste comme des "handicaps" à corriger. Le couple "exploitant *public*, comptabilité *privée*" tend à faire apparaître le statut de La Poste comme un obstacle à dépasser.

Dans le même temps où elle doit assumer et défendre sa mission de service public, La Poste revendique la sanction de critères partiellement contraires à celle-ci. D'un côté, La Poste fait la démonstration de ses exigences d'efficacité, de l'autre elle tente la gageure d'appliquer des critères qu'elle n'a pas les moyens de pleinement satisfaire : ne contribue-t-elle pas, du même coup, à affaiblir sa position ? Le risque est bien de faire apparaître, à l'aune de l'analyse financière des comptes, que La Poste "n'en fait jamais assez".

RATIOS DU CONTRAT DE PLAN 1995-1997 *

		1991	1992	1993
R1	Masse salariale / Valeur ajoutée	89,9 %	92,3 %	92,1 %
R2	Dette / CAF	nc	nc	nc
R3	Dette / Fonds propres	8,1 %	7,9 %	8,8 %
R4	EBE / CA	8,2 %	6,2 %	6,3 %
R5	Frais financiers / CA	5,0 %	5,2 %	4,8 %
R6	Dividendes / RNC	0 %	0 %	0 %
R7	Frais financiers / Dette	8,3 %	8,9 %	8,5 %

* Ratios calculés par nous.

Conclusion

L'adoption d'une comptabilité privée a marqué le passage du statut d'administration à celui d'entreprise. Pourtant La Poste reste de droit public, elle n'est pas une société de capitaux, et l'Etat n'en est pas l'actionnaire. La publicité des comptes de La Poste ne procède pas d'obligations issues du droit des sociétés.

En ce sens, l'adoption d'une comptabilité privée exerce une fonction d'assimilation ou d'identification, utile pour renvoyer une certaine image de l'exploitant à l'extérieur et pour favoriser l'émergence de comportements nouveaux à l'intérieur de l'entreprise. L'objectif est bien de signifier que l'exploitant public tendra à fonctionner comme une entreprise privée : cette volonté est concentrée dans la notion d'équilibre financier, dont la réalisation constitue la sanction du succès pour les dirigeants de La Poste. Or, le système comptable est l'instrument de mesure de l'équilibre financier.

L'information comptable a donc en l'occurrence une forte portée symbolique : elle est le signe intérieur et extérieur du changement.

Elle a aussi un effet direct, dans la mesure où elle donne à voir les "biais" comptables liés aux charges spécifiques du service public. La signification des comptes est fortement affectée par les contraintes de service public propres à La Poste. Il existe donc une tension entre la nature privée du système comptable et le caractère public de l'entreprise.

L'analyse des comptes incite à plaquer sur La Poste les critères usuels de performance, et à ressentir les effets comptables des obligations de service public comme un voile opacifiant la "lisibilité" des comptes. La lecture comptable des performances de l'entreprise tend à faire ressortir les obligations de service public comme un obstacle à la transparence. En ce sens, l'outil comptable n'est pas subordonné à l'usage qu'en fait l'utilisateur, il induit un certain usage, et cet effet d'induction peut être recherché pour lui-même : en adoptant une comptabilité privée, La Poste a tracé un cadre à l'appréciation de ses performances, un cadre qui la ramène en permanence à des critères concurrentiels.

Pour plusieurs raisons donc, l'adoption d'une comptabilité privée n'est pas seulement un changement de technique, il est bien l'expression d'un changement de logique. Le passage de la logique budgétaire à une logique financière précède autant qu'il accompagne, l'évolution des critères de performance de La Poste.

Exploitant *public*, comptabilité *privée* : la tension organisée entre ces deux statuts pourrait annoncer un basculement des missions, de l'organisation et du statut de La Poste.