

Irlande

L'irrésistible chute d'An Post

Pascal UGHETTO

Comme ses homologues européennes, la Poste irlandaise doit s'adapter à de nouveaux cadres gestionnaires incitant ses dirigeants à raisonner en termes de concurrence, de marchés, de rentabilité. Sous l'effet de la législation européenne notamment, il s'agit de distinguer clairement les activités susceptibles d'être soumises à la concurrence de celles que l'Etat est autorisé à subventionner mais aussi de chiffrer la rentabilité de l'entreprise et de ses divisions. Mais An Post, l'ancienne administration devenue entreprise publique en 1984, vit douloureusement cette adaptation : elle ressent particulièrement les contraintes de la rationalisation du réseau et aborde les plans de modernisation et de redressement dans une conflictualité très marquée.

Une entreprise sommée de se transformer en profondeur

S'ouvrant par étapes à la concurrence, An Post est amenée, de plus en plus, à se penser comme une entreprise et, en particulier, à s'intéresser à sa rentabilité. Ses comptes l'obligent alors à regarder en face une situation qui, depuis les années 2000, est marquée par un déficit croissant bouleversant son image. D'institution séculaire, la Poste se transforme en ma-

chine économique coûteuse, incapable de faire preuve de la moindre viabilité sans le soutien de l'Etat. En 2001, le déficit de près de 7 millions d'euros avait déjà inquiété. Mais les préoccupations n'ont cessé de croître puisque, en 2003, le déficit s'est même creusé au-delà des 40 millions d'euros. L'ensemble des divisions ont alors affiché des pertes, au premier rang desquelles le courrier : le temps était loin des dernières années 1990 où, boom économique aidant, il pouvait encore se prévaloir d'une croissance de son activité.

An Post se découvre entreprise et ... en pertes

L'entreprise traîne des problèmes chroniques : un absentéisme élevé, des difficultés à recruter. Mais c'est une cure plus globale qui a été demandée à An Post sous le commandement sévère aussi bien de l'Etat que de l'autorité de régulation des télécommunications, ComReg, celle-ci revenant régulièrement vers la direction avec de mauvais indicateurs de distribution du courrier qu'elle lui demande d'améliorer. L'Autorité et le gouvernement rejettent sans fléchir les tentatives inlassables de la direction d'An Post pour obtenir des ballons d'oxygène tels que l'augmentation du prix du timbre : pour l'une et l'autre, de telles op-

IRLANDE

tions ne feraient que différer une résolution, qu'ils appellent au contraire de leurs vœux, à se lancer dans de véritables réformes structurelles du fonctionnement de l'entreprise afin de la mettre en état de dégager une rentabilité de ses activités. Si l'on se fie à son discours très teinté de formules économiques (recentrer la Poste sur son cœur de métier, ramener les différentes divisions à la rentabilité...), le PDG Donal Curtin qui a pris ses fonctions en 2003 paraît en avoir pris acte. Il n'en revient pas moins aux plans, petits et grands, de son prédécesseur, plus enclin à rappeler la spécificité de l'activité de service public incombant à l'entreprise.

Le gouvernement affiche un discours très ferme à l'endroit de la direction, qu'il ne ménage guère. Toutefois, il n'est pas aussi actif qu'il voudrait le faire croire, paralysé qu'il est par les diverses résistances qu'il voit se dresser contre son raisonnement économique et qu'il tente de conjurer en assurant qu'il n'entre aucunement dans ses intentions de sacrifier le réseau rural ni de privatiser l'entreprise. Il essaye de composer avec une opinion publique qu'il sent très réfractaire au retrait de l'institution postale dans des campagnes déjà gagnées par la désertification. Mais, par ailleurs, il se voit de plus en plus soumis à l'obligation d'agir émanant de l'Union européenne.

Celle-ci se manifeste principalement par ses mesures d'ouverture progressive de la distribution du courrier à la concurrence, mais pas seulement. Tout en différant au maximum, An Post sait devoir tenir compte des effets d'une procédure qui l'a amenée devant la Commission et

la Cour de Justice européennes à la suite d'une plainte déposée par un concurrent privé, TSNL Ltd., à propos du service qu'elle rend de fait pour le compte du ministère des Affaires sociales : le service qui permet au 1,5 million de bénéficiaires d'allocations diverses de venir retirer celles-ci dans les bureaux de poste, activité que le ministère compense à hauteur de 45 millions d'euros. Hostiles aux « subventions croisées », les autorités européennes voudraient voir ce service faire l'objet d'un contrat formel soumis par le ministère à un appel d'offre en bonne et due forme. Cela entre dans l'obligation plus générale faite aux établissements postaux, en Europe, de distinguer clairement leurs activités et aux Etats de faire apparaître distinctement les subventions destinées aux charges de service public. Cette décision menace, à son tour, de fragiliser l'activité des bureaux, et cela de façon d'autant plus sensible pour les plus petits, en quête de toute activité qui peut justifier leur maintien.

La lancinante question du réseau

Le pays conserve, malgré le boom économique et la modernisation de l'économie, un espace rural prédominant et un habitat dispersé. Le réseau, très fourni, apparaît en première ligne dès que l'on se met à analyser l'activité sous l'angle des coûts et du rendement. Pas moins de 1 800 bureaux parsèment le territoire¹. A l'entrée dans la décennie 2000, circulait abondamment un chiffre destiné à illustrer l'ampleur de la modernisation à opérer : 900 ressortaient des statistiques comme réalisant ensemble seulement 4 %

1. Pour une population d'environ 4 millions d'habitants. En comparaison, signalons que, en France, La Poste compte environ 17 000 établissements.

du chiffre d'affaires ! Les nouveaux cadres gestionnaires sont redoutables pour l'organisation historique de la Poste. Ils modifient brutalement l'image des différentes activités, des lieux, des acteurs en transformant, par exemple, le bureau de poste familial de telle petite localité de la campagne irlandaise en récidiviste des pertes financières, en déficitaire chronique et incurable. Les 900 bureaux à très faible activité sont, depuis lors, en ligne de mire de tout plan de redressement se voulant digne de ce nom. Plus généralement, la rationalisation du réseau est perçue par les autorités publiques comme urgente. Certains observateurs décrivent des implantations demeurées inchangées depuis l'entre-deux-guerres alors que les campagnes se sont dépeuplées et que l'usage de l'automobile s'est généralisé.

En 1991, déjà, le gouvernement avait imaginé un plan de fermeture de 1 000 bureaux sur 1 900, plan qu'il avait dû retirer devant l'émoi causé. Depuis, les établissements se sont d'eux-mêmes réduits d'une centaine, par simple absence de volontaires à la reprise de l'activité lors du départ en retraite de l'ancien gérant. En milieu rural, la très faible activité et les non moins insignifiants revenus qu'elle génère ôtent tout intérêt à une telle reprise.

En 2001, un projet de transformation de bureaux en agences postales, à horaires et offre de services réduits, avait, à son tour, dû être retiré face à l'opposition des élus locaux. Un comité interministériel avait émis le projet de céder certains bureaux aux postmasters qui les géraient alors en transformant ceux-ci en indépen-

dants ou, en cas de refus, à d'autres repreneurs. En vain. En 2002, un rapport avait aussi préconisé de faire des bureaux un lieu de service administratif unique (*one-stop shop*) où le citoyen pourrait traiter toutes ses affaires avec l'Etat (payer ses impôts, renouveler son permis de conduire...).

Les choses se sont accélérées à la mi-2003 lorsque le ministre des Communications est soudainement sorti de ses gonds à l'annonce d'une détérioration inattendue de la situation financière de l'entreprise : An Post faisait alors connaître son estimation d'un déficit de 47 millions d'ici la fin de l'année (après 18 millions en 2002). Par une lettre très officielle, le ministre avait fait vertement savoir au directeur qu'il s'étonnait de tels résultats. Il avait la désagréable impression que l'entreprise lui avait dissimulé sa véritable situation lorsque, au cours des mois précédents, elle lui avait promis une amélioration qu'elle savait compromise et soumis un budget rassurant. Il lui demandait de lui remettre quasiment sur le champ un rapport par laquelle la direction s'expliquerait et exposerait ses plans de redressement.

L'entreprise a concédé s'être montrée trop optimiste et le PDG a fait profil bas, se soumettant à l'injonction. On a alors vu ressurgir un projet de réduction des effectifs, déjà ancien mais jamais mené à son terme, avec lequel l'entreprise espérait pouvoir rendre crédible son intention de revenir d'ici 2005 au seuil de rentabilité : suppression de 1 500 emplois par départs volontaires et en pré-retraite sur les 10 090¹ que comptait alors l'entreprise.

1. Au sein desquels 4 500 facteurs.

Difficile rationalisation

Ce plan de suppression d'emplois est, en quelque sorte, l'arlésienne de la modernisation d'An Post : il resurgit régulièrement sans avoir l'air de jamais commencer à s'appliquer. A côté de cela, la direction procède à diverses opérations destinées à réduire des coûts.

A chaque plan sa résistance : de l'IPU ...

Dans son souci de modernisation, la direction doit tenir compte de la résistance que ne manquent pas de lui opposer fréquemment les receveurs, par l'intermédiaire des actions qu'entreprend l'Irish Postmasters' Union (IPU), qui a le monopole sur l'embauche de la plupart d'entre eux. An Post ne contrôle directement que les responsables de 100 établissements. Les 1 700 autres (dont certains, en milieu rural, sont de petits commerçants) le sont au titre d'adhérents de l'IPU. Ils sont en contrat commercial avec l'entreprise et non employés de celle-ci.

En 2001, soupçonnant An Post de vouloir l'évincer, l'IPU avait lancé une action (grève, manifestation devant le Parlement) contre le projet Postpoint qui prévoyait de franchiser des bureaux sous la forme d'agences postales confiées à des gérants indépendants. En 2002, nouveau conflit avant d'obtenir de l'IPU l'élargissement des horaires d'ouverture le samedi et un début de la journée de travail plus tôt dans la semaine.

Autre motif de conflit : An Post a cherché une rentabilisation de son réseau par un accord avec la banque AIB, la plus grande banque publique, offrant aux

clients de celle-ci l'accès aux bureaux et aux guichets automatisés pour déposer et retirer de l'argent sur leur compte. Pour la Poste, cela permettait de conforter le rôle des bureaux à faible activité en leur apportant de l'activité¹. Cet accord n'a pu s'appliquer qu'après qu'An Post eut trouvé un compromis avec l'IPU. Satisfait d'une mesure confortant la pérennité des établissements et espérant même que, après les deux ans d'exclusivité avec AIB, d'autres banques signeraient un accord similaire, le syndicat exigeait cependant de faire entrer dans la rémunération de ses membres la charge de travail supplémentaire.

... aux élus locaux

En 2003, la direction s'était attaquée aux coûts de la distribution en milieu rural en investissant dans l'installation de 500 000 boîtes à lettres normalisées pour les maisons situées à dix mètres ou plus de la voie publique. Cela revenait, ni plus ni moins, à mettre fin à une pratique consistant à entrer dans chaque maison pour remettre directement les plis aux destinataires. Elle escomptait en tirer une économie de 20 millions d'euros par an en accélérant la distribution et donc en économisant sur le nombre de facteurs et de véhicules.

La décision n'est pas allée sans protestations, jusqu'à celle d'un député Fine Gael s'exprimant au titre de président de l'Irish Association of Suicidology, qui s'était inquiété qu'elle ne risque d'entraîner une recrudescence des suicides chez les personnes âgées en ajoutant à la solitude croissante dans les campagnes. Protestation moins anecdotique qu'il n'y

1. AIB ayant eu, quant à elle, à se défendre d'avoir l'intention de fermer à terme des agences en zone rurale.

paraît, la transformation et désertion des campagnes étant un sujet de préoccupation pour l'opinion publique, relayée et entretenue par les élus locaux. La commission du Parlement sur les communications a même demandé à entendre le directeur de l'époque, John Hynes, pour qu'il s'explique sur ce plan. An Post a dû promettre qu'elle continuerait de fournir des services à certaines catégories, comme les personnes âgées ou handicapées.

Le conflit récurrent avec la CWU

Mais le bras de fer le plus tenace est celui engagé avec la Communications Workers' Union (CWU) qui représente 90 % du personnel.

Traditionnellement, les relations sociales à An Post sont plutôt conflictuelles et c'est en vain que, en 1998, la direction et les syndicats ont tenté de jeter les bases de structures de dialogue social au niveau des divisions et des unités locales. Mais un conflit s'éternise avec la CWU depuis 2000, traduction de l'échec d'un accord, *Transformation Through Partnership*, relatif à un plan de redressement. Celui-ci prévoyait de se défaire de 1 350 emplois dans la division courrier (sur les 6 000 que compte celle-ci), par départs volontaires, préretraites et redéploiement sur d'autres divisions. Des changements devaient être introduits, qui consistaient essentiellement à automatiser le tri et à dégager ainsi des gains de productivité permettant d'éliminer les heures supplémentaires. L'entreprise voit, en effet, dans celles-ci l'un des principaux facteurs de coût salarial (estimant, par exemple, que, dans certaines zones, ces heures peu-

vent représenter jusqu'à la moitié de la charge salariale). Des augmentations de salaires de 3 % étaient subordonnées à l'application de ces changements. Mais, rapidement, une grande confusion s'est introduite, chacune des parties accusant l'autre de ne pas respecter ses engagements. Selon ses calculs, la CWU estime que l'entreprise n'est pas allée au bout de ses contreparties salariales. Pour la direction, les augmentations ont été empêchées sans que la CWU n'accepte l'introduction des changements, et en particulier les machines de tri automatisé.

Les grèves se sont répétées en représailles. Des négociations ont été menées pour sortir de l'impasse mais ont échoué à la fin de l'année 2003, et avec d'autant moins de chances de reprendre facilement par la suite que, en janvier 2004, la direction décidait d'activer la clause de l'incapacité à payer prévue par le pacte *Sustaining Progress*¹, pour ne pas s'acquiescer des augmentations imposées par ce pacte.

En 2004, les pertes de l'entreprise publique se sont accrues, présentées par le ministre des Communications comme étant de 600 000 euros toutes les semaines. Dans le même temps, le climat conflictuel se développait, avec, en début d'année, plusieurs grèves locales et, en mars, une grève de deux semaines touchant tout spécialement le centre de tri de Dublin (qui traite 60 % du courrier de la République). Celle-ci a paralysé la distribution du courrier et obligé An Post à sceller les boîtes à lettres pour empêcher le dépôt de courrier. Le conflit a été arbitré par la Labour Relations Commission qui a eu toutes les peines du monde à

1. La clause « *inability to pay* » permet à une entreprise de se soustraire à ses obligations en raison de difficultés économiques qu'aggraverait l'alourdissement de la charge salariale.

IRLANDE

trouver les termes d'une transaction entre l'entreprise et le syndicat. Elle a fini par faire accepter à la première de ne pas donner de suite à la suspension de 555 grévistes faisant partie du personnel permanent et de réintégrer les 89 travailleurs temporaires dont elle avait fait cesser le contrat en déclarant qu'il n'y avait plus de travail pour eux. Les deux parties se sont engagées à entrer en négociation sur les changements à introduire pour redresser l'entreprise.

La direction, loin d'abandonner son plan de rationalisation de la collecte et de la distribution, a annoncé à cette époque son intention d'introduire un système de tri automatisé, effectué au centre de tri alors qu'il était réalisé dans les bureaux par les postiers, en heures supplémentaires.

En 2003, un conflit avait également été déclenché par la Public Service Executive Union contre une volonté de l'entreprise de soumettre les personnels commerciaux de l'entreprise à un contrat individuel et non plus collectif, c'est-à-dire à une négociation individualisée et non collective de la rémunération.

Le blocage s'accroît

La direction n'entend pas fléchir. Et cela d'autant plus qu'elle a devant elle un ministère des plus fermes qui l'enjoint de réduire les coûts et d'engager toutes les actions possibles de redressement pour renouer avec la rentabilité d'ici 2006.

La direction plus que jamais décidée à rationaliser

Récemment, un plan de restructuration du haut de la ligne hiérarchique (à partir des chefs d'établissements) a été conçu pour alléger celle-ci d'un tiers et la rendre plus directement responsable de

vant la direction. Lancé sans concertation préalable, il a vu l'Association of Higher Public and Civil Servants lui faire, un temps, blocage en invitant ses membres à ne pas se porter candidats aux nouveaux postes. Mais la direction a opposé qu'elle ne négociait que les changements affectant les pratiques de travail, non les structures managériales.

S'attaquant de nouveau au coût que représente le service en milieu rural, An Post a aussi entrepris d'y confier la collecte et la distribution du courrier à des indépendants, anciens postiers qui utiliseraient leurs propres véhicules, comme c'est déjà le cas pour les colis.

Le périmètre du groupe a également été revu avec la cession de deux sociétés de services de télécommunications en Grande-Bretagne et en Espagne et la fermeture de la filiale colis SDS pour réintégrer son activité dans la maison mère, amenant An Post à se séparer de 270 employés (par départs volontaires) sur les 450 (d'un autre côté, l'entreprise avait acquis en 2002 le britannique Air Business, spécialisé dans les services de distribution de courriers pour les entreprises : campagnes publicitaires...). La CWU a réagi en portant l'affaire devant le National Implementation Body, organe de surveillance de l'application de l'accord national *Sustaining Progress*. Le syndicat mettait en avant l'obligation de concertation lors de tout changement dans les entreprises publiques.

Un conflit majeur a résulté de la menace du syndicat – mise à exécution malgré le recours de la direction devant la Labour Relations Commission – de déclencher une grève autour de Noël 2004 pour faire reculer l'entreprise sur divers sujets (fermeture de SDS, rationalisation du recours aux heures supplémentaires, absence d'augmentations depuis no-

vembre 2003...) et comme représailles contre ce que la CWU estime être un non-respect des engagements de *Sustaining Progress*¹. Peu avant, ses membres avaient rejeté à 4 100 voix contre 195 l'échange de hausses de salaires de plus de 5 % contre l'acceptation d'un plan de restructuration prévoyant une réduction de 1 450 emplois. Une journée de grève a été fortement suivie le 8 décembre 2004 : les 93 bureaux directement gérés par An Post ont été contraints de fermer leurs portes, gênant le paiement d'allocations diverses (les autres n'ayant pas été affectés). 8 000 postiers ont défilé dans Dublin.

Avec des salaires gelés depuis deux ans et en se déclarant dans l'impossibilité de payer à ses salariés les augmentations de 8,5 % relevant de l'application du pacte national *Sustaining Progress* (un coût qu'elle évalue à 20 millions d'euros), l'entreprise a pu dégager, en 2004, un profit de 7 millions d'euros avant impôts, succédant aux pertes de 42 millions de l'année précédente. Pour la direction, cela ne change rien aux options stratégiques. Elle entend continuer dans la voie de la réduction des coûts en projetant de se séparer de 1 500 personnes et réclame de pouvoir augmenter le prix du timbre, de 48 à 55 ou 60 centimes. Elle veut aussi poursuivre l'automatisation du tri.

Les syndicats restent fermes

Au grand dam des syndicats, le gouvernement a laissé la direction s'installer dans son gel des salaires. La Labour Rela-

tions Commission, de son côté, a recommandé de s'en tenir à 5 % d'augmentation en raison des difficultés que l'ex-monopole public a devant lui : possible application de la TVA aux services postaux si s'impose une directive européenne à ce sujet, ce qui ne devrait pas intervenir avant 2007 mais aura alors un effet très sensible ; poids des pensions de retraite versées aux anciens agents ; retours aléatoires sur les investissements dans les technologies récentes ; difficulté à obtenir un accord sur la rationalisation. Le reste des augmentations devra être subordonné à l'acceptation de changements², en l'occurrence la rationalisation du tri et la diminution corrélative de 1 500 emplois. Les syndicats reprochent au rapport des auditeurs indépendants de la LRC d'avoir repris à leur compte l'hypothèse qu'il incombe aux frais de personnel de supporter le redressement de l'entreprise, autrement dit que c'est aux agents et non à l'Etat d'assumer les coûts des obligations sociales d'une entreprise publique ayant à couvrir des activités non rentables. Ils cherchent à reprendre la main en élevant le niveau de généralité du problème : si on laisse faire aujourd'hui, toutes les entreprises publiques seront, un jour ou l'autre, amenées à plaider l'incapacité à payer en arguant de la charge représentée par les obligations de service public. Ils ont porté l'affaire devant la Labour Court tandis que l'Irish Congress of Trade Unions (ICTU) menaçait de déclencher une grève.

1. Lui-même ne suivant cependant guère, on le voit, les procédures de contestation prévues par cet accord.

2. Dans le cadre de *Sustaining Progress*, les salariés du public ont fait l'objet d'une procédure de *benchmarking* qui a débouché sur des augmentations de rémunération mais en contrepartie d'un engagement à contribuer à des changements (*work practice changes*).

IRLANDE

Le PDG s'estime, lui, confronté à un problème de taille : l'irrésistible déclin du volume des plis (- 1,3 % en 2004 alors que la croissance de l'économie était de 5 % et malgré des points de collecte supplémentaires). Il souhaiterait voir la performance s'améliorer sur les taux de courriers distribués le lendemain de leur envoi, pointée (aux alentours de 70 % ou 75 %) comme insuffisante par un audit d'An Post et un autre de l'autorité de régulation, ComReg¹. Un coup dur est, par ailleurs, en voie d'être porté par le ministère des Affaires sociales qui souhaite faire basculer les paiements vers des virements automatiques. An Post se résigne à la perte de cette activité qui, on l'a vu, était déjà menacée par la procédure intentée devant les autorités européennes évoquée plus haut. De même, il faudra probablement renoncer à voir les bureaux de poste servir de lieu d'acquiescement de factures comme celles d'Eircom, l'opérateur téléphonique public. Pour ne rien arranger, la National Treasury Management Agency, qui distribue ses produits d'épargne par le réseau d'An Post, exige une réduction de la redevance dont elle doit s'acquiescer. Pour faire face à tous ces revers, le PDG réaffirme son besoin d'une augmentation du prix du timbre et compte aussi sur la contribution qu'apporteront les nouveaux produits financiers, prévus pour 2006. Mais, parallèlement, il s'en prend à des relations sociales dominées par un esprit de « résistance au changement ».

Sa stratégie est discutée, cependant. Quatre organisations syndicales ont demandé un rapport à un économiste qui dénonce « une vision obsolète du courrier »

et suggère d'adapter la tarification dans le cadre d'un effort pour diversifier l'offre, la rapprocher de la variété des besoins et, ainsi, générer une croissance des volumes et donc des revenus. Ce que les syndicats traduisent en disant que la politique tarifaire doit viser à augmenter les volumes et non pas accroître artificiellement les marges à activité inchangée. Le rapport recommande aussi d'exploiter davantage les nouvelles technologies, par exemple en installant des cybercafés dans les bureaux de poste.

ComReg estime que la Poste devrait avoir une stratégie clairement orientée vers la recherche d'une croissance du volume d'activité, notamment du côté du courrier commercial². L'entreprise souffrirait, selon elle, du retard considérable de l'Irlande en la matière : là où, sur les 187 lettres par an et par habitant qu'elle distribue, 12 sont du courrier commercial, dans les autres pays européens, cela peut aller, estime-t-elle, jusqu'à 100 ! Elle attribue cela à la difficulté d'organiser des campagnes commerciales ciblées en l'absence d'un système de codes postaux. Mais An Post est soupçonnée de se satisfaire d'un système archaïque d'adresses à cinq lignes, qu'elle a renforcé en investissant lourdement dans des machines de tri automatisé capables de déchiffrer ces cinq lignes, système qui aurait pour avantage supplémentaire de compliquer la tâche du concurrent qui voudrait pénétrer le marché irlandais.

L'avenir incertain d'une rationalisation

La Poste irlandaise ne paraît pas pouvoir échapper à des efforts d'amélioration

1. 97 % des courriers postés à Dublin parviennent à leur destinataire après plus de trois jours.
2. Ce que son homologue française nomme la « publicité adressée ».

L'IRRESISTIBLE CHUTE D'AN POST

de son efficacité. Ces efforts lui sont demandés par les autorités publiques avec un raisonnement escomptant de l'entreprise qu'elle se montre systématiquement rentable. Cette conception, qui fait peu de place au compromis avec une logique autre que financière, avive les tensions avec des syndicats enclins au conflit. Les intransigeances de tous les acteurs et la

difficulté extrême du dialogue rendent assez imprévisible la trajectoire que sont susceptibles de prendre les adaptations d'An Post à une meilleure efficacité.

Sources :

The Irish Times, Eirobserver.