

Matthias Finger

**La Poste Suisse
de 1848 à 2000**

Working paper de l'IDHEAP 8/2001

UER: Management des entreprise publiques

La Poste Suisse de 1848 à 2000

Matthias Finger¹

UER: Management des entreprises publiques

Working paper de l'IDHEAP no 8/2001
juin 2001

¹ Professeur, Management des Entreprises Publiques, Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), Lausanne; email : mfinger@isp.fr. Ce texte est une évolution d'un premier texte rédigé conjointement par Matthias Finger et David Giaque

© 2001 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Résumé

Ce texte a pour but d'identifier les principaux défis auxquels la Poste Suisse est aujourd'hui confrontée. Pour cela, il retrace son histoire depuis sa création en 1848, en distinguant notamment deux périodes, à savoir celle d'avant et celle d'après 1990. En effet c'est à partir de 1990 que la Poste Suisse a engagé de profondes mutations tant dans son organisation que dans son rapport avec la politique, la conduisant depuis 1998 à un nouveau statut juridique. Toutefois, l'environnement de la Poste change si rapidement que les défis auxquels elle est confrontée aujourd'hui sont aussi grands que jamais.

Abstract

This text seeks to identify the key challenges Swiss Post is currently facing. In order to do so, the author traces its history back to its creation, i.e., to 1848, distinguishing in particular two periods, namely the period before and the period after 1990. It is indeed starting in 1990 that Swiss Post has undertaken profound transformations in its organisational structure and culture, as well as in its relationship with the political authorities, leading in 1998 to a new legal status. Nevertheless, Swiss Post's environment changes so rapidly that the challenges it is facing today are as big as ever.

Zusammenfassung

Dieser Text hat zum Ziel, die wichtigsten Herausforderungen zu identifizieren, mit denen die schweizerische Post heute konfrontiert ist. Zu diesem Zweck zeichnet er die Geschichte der Schweizer Post seit ihrer Gründung 1848 nach, und unterscheidet insbesondere zwei Perioden, nämlich die Periode vor und die Periode nach 1990. In der Tat, seit den 90er Jahren, hat die Post tiefgreifende Veränderungen durchlaufen, und dies sowohl in ihrer Organisation, als auch in ihrem Verhältnis zur Politik. Trotzdem verändert sich das Umfeld der Post so rasch, dass die Herausforderungen, mit denen sie heute konfrontiert ist nie grösser waren.

La Poste suisse qui compte parmi les plus grandes entreprises helvétiques, a entamé, dès le début des années 1990, une mutation quasi complète de ses structures, de ses processus, et de sa culture d'entreprise. Le but de cette étude est de faire comprendre cette mutation, ainsi que les défis qui se sont posés à la Poste à différents moments de son évolution et plus particulièrement aujourd'hui. Cette étude est plus particulièrement écrite pour des étudiantes et des étudiants des Hautes Ecoles Spécialisées (HES) et des Universités de disciplines aussi diverses que la logistique, la gestion d'entreprise, l'économie politique, la science politique, la sociologie (des organisations et du travail) ou encore la psychologie (du travail). Cette étude de cas est donc volontairement large et compréhensive, pouvant servir de base de travail et de réflexion à des personnes avec des intérêts fort différents. Mais elle est aussi concise, car son objectif premier est de servir d'outil d'enseignement et de travail. Finalement, cette étude de cas est également très intéressante parce qu'elle n'est pas encore achevée, ouvrant ainsi à l'étudiant intéressé la possibilité de réfléchir à une entreprise en devenir.

En effet, nous pensons que la transformation de la Poste ces dernières 150 années est illustrative des transformations que subissent toutes les entreprises publiques, voire même une partie des unités administratives de l'Etat, et ceci plus particulièrement depuis les années 1980, que ce soit en Suisse ou ailleurs. Plus précisément, il s'agit à notre avis de transformations sur quatre plans différents, ce qui montre à quel point l'étude de cas de la Poste peut intéresser des personnes d'orientations disciplinaires fort diverses. Nous pensons que les enjeux et les défis qui se posent sur chacun de ces quatre plans sont symptomatiques pour les enjeux et les défis qui se posent aujourd'hui à quasiment toutes les entreprises publiques:

- Sur un plan *financier et commercial*, la Poste, comme la plupart des entreprises de service public de réseau, ont significativement augmenté leur efficacité et leur rentabilité, parallèlement au développement d'une orientation beaucoup plus commerciale. Elle constitue ainsi un exemple intéressant de transformation en matière de gestion financière et commerciale.
- Parallèlement, la Poste a engagé ces dernières 10 années des transformations profondes en matière *organisationnelle*, que ce soit dans ses structures ou dans sa culture. D'une «administration» elle a évolué, en peu d'années, vers une «entreprise», ce qui est un processus de transformation organisationnel particulièrement intéressant à étudier et par ailleurs symptomatique pour les transformations que subissent aujourd'hui la plupart des entreprises publiques, voire même une partie de l'administration.
- Sur un plan *stratégique*, l'évolution de la Poste n'est pas moins spectaculaire, et particulièrement intéressante pour un observateur extérieur. En effet, d'une organisation dont la stratégie était largement déterminée par les autorités politiques, la Poste a évolué, en l'espace de 10 ans, en une entité avec une stratégie propre, caractérisée, entre autres, par le développement de nouvelles prestations et la diversification, ainsi que par l'internationalisation, à nouveau un processus relativement typique pour toutes les entreprises publiques.
- Finalement, la Poste constitue également un exemple particulièrement intéressant pour ce qui concerne l'évolution de la *relation entre une entité publique et la politique*: en effet, cette relation a profondément évolué et s'est soldée, dès le 1.1. 1998 par un nouveau statut juridique.

Notre étude de cas est structurée de la manière suivante: après un bref aperçu historique retraçant la naissance et l'évolution de la messagerie (section 1), nous analyserons les différents facteurs susceptibles de nous aider à comprendre les réformes entreprises au sein de La Poste suisse depuis le début des années 1980 (section 2). Ceux-ci sont de deux ordres, à savoir l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication (amenant la Poste à se repositionner dans le secteur dit de la «logistique») et le processus de globalisation et les nouvelles règles du jeu, édictées au niveau international (faisant en sorte que la Poste est dorénavant mise en concurrence). Dans un troisième temps, nous exposerons de manière systématique les transformations intervenues, et encore en cours, à La Poste suisse. Nous aborderons ainsi les changements au niveau de la culture de l'entreprise, au niveau du statut juridique, ainsi qu'au niveau de la structure organisationnelle, y compris ceux ayant trait à la nouvelle organisation territoriale (section 3). Dans un quatrième temps, nous analyserons brièvement ce processus de transformation, afin d'en identifier les traits les plus caractéristiques, les principaux enjeux, et les principaux défis (section 4).

1. Histoire de La Poste en Suisse

Ce premier chapitre retrace l'évolution de La Poste suisse de son origine privée à sa forme actuelle d'établissement autonome de droit public. Cette approche historique nous permettra non seulement de mesurer

l'ampleur des changements actuels, mais également de comprendre l'influence des facteurs historiques sur le processus de transformation lui-même. En outre, de la sorte, seront mis en évidence le rôle et l'importance de La Poste suisse en matière de service public.

1.1. Les premiers pas des messageries postales en Europe

Le Moyen Âge n'a pas véritablement connu un système postal proprement dit. Toutefois, il était possible de rencontrer sur les routes des messagers au service de seigneurs féodaux chargés de transiter les quelques lettres qui étaient destinés aux différentes familles nobles du reste seules susceptibles de savoir lire à cette époque. Mais, ce sont surtout les religieux, les bénédictins plus précisément, qui instaurèrent le premier courrier plus ou moins régulier au sein du continent. Les messagers des couvents, bénéficiant d'une immunité ecclésiastique et ayant à leur disposition une infrastructure rendant leur voyage plus aisé, étaient chargés de mettre en communication les différents lieux saints. A côté du réseau des couvents, des étudiants porteurs du courrier étaient chargés d'assurer l'échange d'informations entre les différentes universités qui voyaient le jour à peu près à la même époque. Par ailleurs, jusqu'à la fin du XVI^{ème} siècle, un courrier de nature privée transitait également dans toute l'Europe par l'intermédiaire des corporations professionnelles.

1.2. Les développements du secteur postal en Suisse

Le développement des régions et des villes dans toute l'Europe participait, par la suite, à la création de messageries postales à caractère plus strictement politique. Ces messageries avaient pour rôle d'acheminer tout le courrier "diplomatique" entre les différentes villes et cantons. Ces lignes de messageries allaient bientôt constituer des relais importants au niveau politique et bientôt le terme même de Poste se popularisa au sein du langage. Par la suite, du fait du développement du commerce et notamment en raison de la croissance que certaines villes suisses connaissaient alors, telles que St-Gall, Zürich, Berne ou même Bâle, de nouvelles lignes apparaissaient. Ces dernières revêtaient surtout un intérêt commercial et desservaient la plupart du temps des grands centres urbains dont l'économie était relativement florissante. En définitive, force est de constater que des nécessités commerciales étaient à la base de ces nouvelles initiatives. *"(...) Les marchands furent les nouveaux pionniers de La Poste, non seulement parce qu'ils établirent des lignes importantes pour le développement commercial des régions, mais également parce qu'à l'inverse des messageries officielles, qui rechignaient à se charger de missives privées, ils firent de ce courrier un service payant qui leur permit souvent d'entretenir les lignes créées avant tout pour leur commerce. De plus, les marchands surent, par intérêt économique, s'associer les uns aux autres pour mener à bien ces entreprises"* (Rey & Finger, 1994:22). A cette époque, ont ainsi émergé un certain nombre de grandes lignes sur lesquelles le courrier et les marchandises étaient acheminés ensemble. Par la suite, petit à petit, le courrier a été traité de manière indépendante. Des lignes postales importantes ont alors vu le jour et le transport du courrier est très rapidement devenu un service commercial intéressant. Des lignes reliant St-Gall à Nuremberg, appelée également "Ordinaire de Nuremberg", à laquelle s'associaient très rapidement d'autres villes comme Schaffhouse, Zurich et Bâle, ainsi que "l'Ordinaire de Lyon", reliant St-Gall à la ville française, étaient mises en place et donnaient lieu à des conflits d'intérêt entre les différentes régions qui voulaient s'attribuer la manne financière que représentait un tel service.

Le début de l'histoire postale de la Suisse est donc marqué par l'initiative privée. Ainsi, durant les XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles, des hommes comme le Zurichois Gaspard de Muralt ou comme les Genevois Thélusson et Guigner étaient à la base du développement des messageries postales suisses. Dans la seconde moitié du XVII^{ème} siècle, un jeune entrepreneur bernois, Beat Fischer, a mis sur pied le premier réseau postal de l'histoire helvétique. Pour ce faire, il avait réussi à convaincre le gouvernement de la puissante Berne de lui attribuer le monopole du courrier sur son territoire. Grand négociateur et visionnaire, Beat Fischer ne s'est pas arrêté en si bon chemin et a obtenu des contrats de la part des Républiques du Valais, de Genève, et de la Principauté de Neuchâtel. Par ailleurs, il a négocié et s'est associé sur de grandes lignes avec son homologue zurichois de Muralt, ainsi qu'avec des autres Etats. Visionnaire, il avait dans l'idée de prendre en charge l'ensemble du service postal suisse et d'utiliser la position géographique du pays pour y faire passer un axe transcontinental.

1.3. Une première tentative de centralisation: la domination française

En 1798, la Suisse fut envahie par les troupes françaises et devint une République. De nouvelles méthodes centralisatrices sont alors prônées et il est question que les différents réseaux de messagerie soient unifiés voire nationalisés. Une loi est promulguée qui oblige le gouvernement à créer une administration centrale de la Régie

des postes. Toutefois, la puissante Poste bernoise ainsi que certains marchands zurichoïses fortunés s'opposèrent fermement à un tel projet et réclamèrent des compensations financières importantes. Du fait de ces différentes résistances, l'Etat central reporta la décision de centralisation tant et si bien qu'en 1803, date de l'Acte de médiation qui rétablit la souveraineté des cantons, rien n'a pu être réalisé en ce qui concerne l'unification des postes. A l'occasion de ce bras de fer entre Etat central et intérêts privés, on peut remarquer que deux positions se sont dégagées: l'une, plutôt centralisatrice, défendue par l'Etat sous la férule française et, l'autre, plutôt favorable à la décentralisation et à la propriété privée, soutenue par les riches marchands. Ces deux alternatives s'opposèrent durant toute la première partie du XIX^{ème} siècle.

1.4. Les cantons encore maîtres à bord

Le 10 septembre 1803, l'administration centrale des postes était dissoute et les cantons redevenaient maîtres des postes. La myriade des postes cantonales était alors à l'image du nombre de cantons et des divergences qui régnaient dans le pays. Cette image était renforcée par le fait que plus de 300 sortes de monnaies différentes avaient cours en Suisse et qu'un nombre considérable de péages se dressaient sur les différentes routes du pays (plus de 400). Cette situation ne favorisait guère les échanges au sein du territoire helvétique sans compter que les différentes postes cantonales avaient bien de la peine à créer des accords avec les pays voisins qui, eux, avaient déjà développé des structures postales beaucoup plus centralisées. Ce fractionnement subsistait jusqu'en 1847 au moment où les antagonismes helvétiques débouchèrent sur la guerre du Sonderbund, opposant les cantons catholiques aux cantons de la Diète. La fin du conflit et surtout la victoire des cantons de la Diète marquèrent un nouveau pas pour le pays, puisqu'il en résulta un système fédéraliste, dont les contours étaient précisés dans la 1^{ère} Constitution fédérale de 1848.

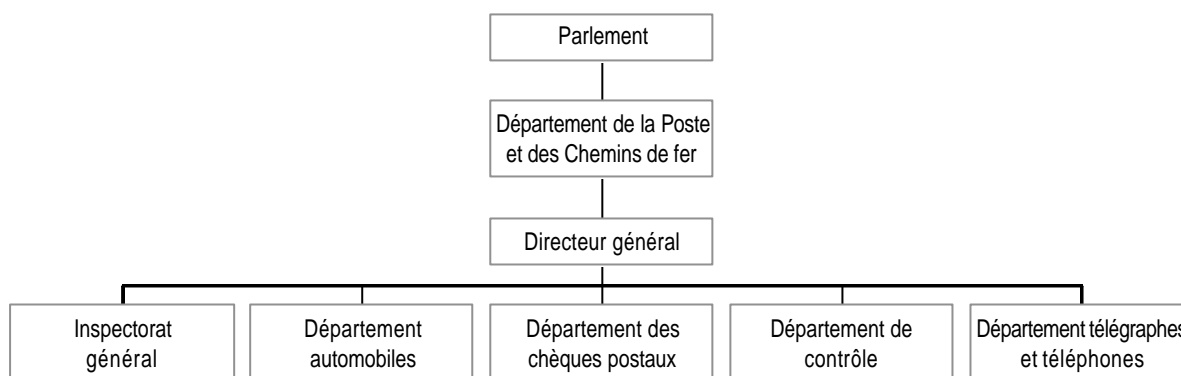
1.5. Vers l'unification du secteur postal en Suisse

L'administration postale Suisse devenait dès lors une prérogative fédérale sur la base de l'article 33 de la Constitution fédérale. Cette démarche répondait également à un besoin de développement économique. En effet, l'unification du secteur postal avait pour premier effet de simplifier les échanges, permettant ainsi aux entreprises de se développer sur tout le territoire. De ce fait, une poste unifiée allait jouer un rôle clé dans le développement national. La Poste Suisse était née. En guise de compromis, le Conseil Fédéral proposait toutefois aux cantons, en 1849, la création de 11 arrondissements postaux. A l'exception de quelques changements qui sont intervenus en 1911, la répartition ainsi effectuée est demeurée la même jusqu'à fin 1997. Avec la révision de la Constitution de 1874, encore largement en vigueur aujourd'hui, l'article 33 de la Constitution de 1848 est remplacé par l'article 36 qui précise notamment : *"Dans toute la Suisse, les postes et les télégraphes sont du domaine fédéral. Le produit des postes et des télégraphes appartient à la Caisse fédérale. Les tarifs seront fixés d'après les mêmes principes et aussi équitablement que possible dans toutes les parties de la Suisse. L'inviolabilité du secret des lettres et des télégrammes est garantie"*. Sous ces nouvelles conditions-cadres, la Confédération n'était plus obligée d'indemniser les cantons pour la cession de leurs droits régaliens en matière postale. Finalement, c'est grâce à cette nouvelle Constitution que le secteur postal suisse est véritablement devenu un instrument de la politique fédérale. Certes, avant les transformations profondes, qu'elle mène aujourd'hui, La Poste suisse connaîtra encore quelques développements, mais ils seront mineurs par rapport à l'acte de création que représente la Constitution fédérale de 1874.

1.6. L'arrivée du télégraphe et du téléphone: les PTT

Le télégraphe a fait son apparition en Suisse en 1852. Celui-ci a été installé dans les bureaux de poste malgré le fait qu'il ne dépendait pas de la même administration. Par contre, du moment que le monopole d'exploitation du téléphone a été attribué à la Confédération au milieu des années 1880, ce service a été intégré à la Direction générale des postes. En 1920, le télégraphe a également été rattaché à cette même Direction. Dès cette date, les administrations des postes, celle des télégraphes et téléphones sont regroupées et placées sous la responsabilité d'un directeur général. Cette réunification de différentes branches est ultérieurement confirmée par la promulgation de l'arrêté du Conseil fédéral datant du 22 mars 1946. Dès la fin de la Deuxième Guerre Mondiale et jusqu'en 1960 l'organigramme des PTT se présentait donc de la façon suivante:

La direction des PTT avant 1960



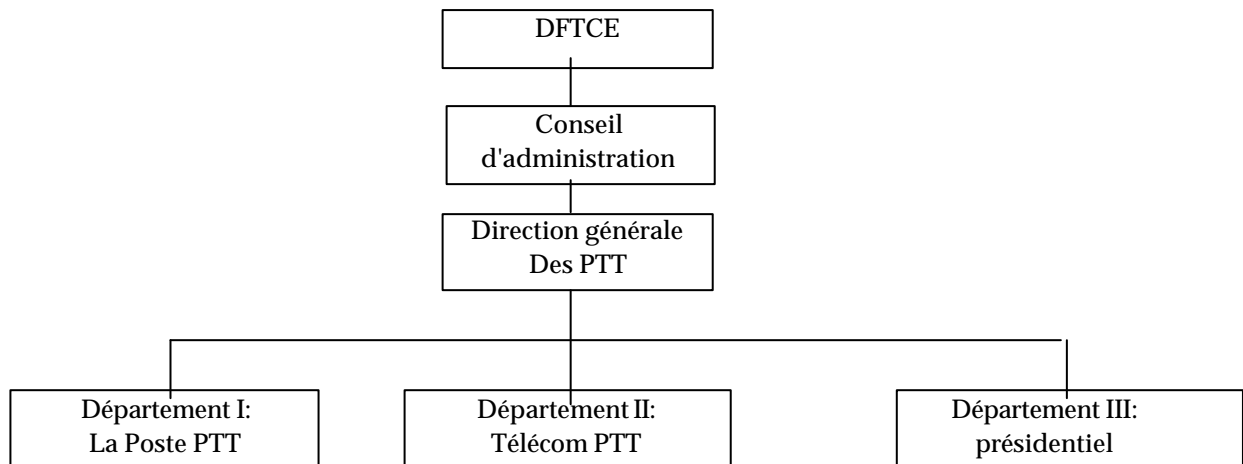
1.7. La Poste suisse avant les réformes des années 1990

Il est difficile de décrire la situation financière de La Poste avant les années 1990, puisque ses comptes étaient entièrement intégrés dans un "pot" commun avec ceux de Télécom PTT. Toutefois, La Poste, qui, dès le début des années 1990, a commencé à tenir des comptes séparés, a fait un déficit global de 800 millions de francs en 1991, essentiellement en raison des frais occasionnés par le transport des journaux (environ 270 millions), des déficits du secteur des cars postaux (190 millions) et du secteur postal proprement dit (350 millions, surtout pour le service des express et des colis). Or, grâce à un nombre considérable de réformes, La Poste a, pour la première fois depuis la Deuxième Guerre Mondiale, obtenu des chiffres positifs dès 1996 (bénéfices de 53 millions de francs en 1996 avant frais de restructuration). Ce redressement spectaculaire est dû, notamment, à la disparition des déficits engendrés par les cars postaux du fait de l'entrée en vigueur, en janvier 1996, de la loi sur les chemins de fer qui demandent à la Confédération et aux cantons de prendre en charge les déficits des entreprises de transports publics, mais également à une renégociation du partage des déficits des transports des journaux entre les trois partenaires concernés (la Confédération pour 1/3, les éditeurs de journaux pour 1/3 et La Poste pour 1/3 également). Finalement, les express et les colis font l'objet d'une attention particulière pour résorber les déficits que ces services enregistrent. Le projet Colis 2000, en rationalisant et centralisant les centres de traitement, a fait chuter les coûts tout comme la nouvelle politique en matière d'express. En fin de compte, d'autres nouveautés, par exemple le programme "maîtrise des coûts", sur lequel nous reviendrons, visant à diminuer tous les coûts de fonctionnement de La Poste, ainsi que la rationalisation et la modernisation des centres de tri des lettres, ont permis à La Poste d'obtenir des résultats positifs. Il faut néanmoins reconnaître que ce redressement spectaculaire a aussi été obtenu par le truchement d'augmentations successives des prix des prestations fournies de manière à couvrir une plus grande partie des coûts réels.

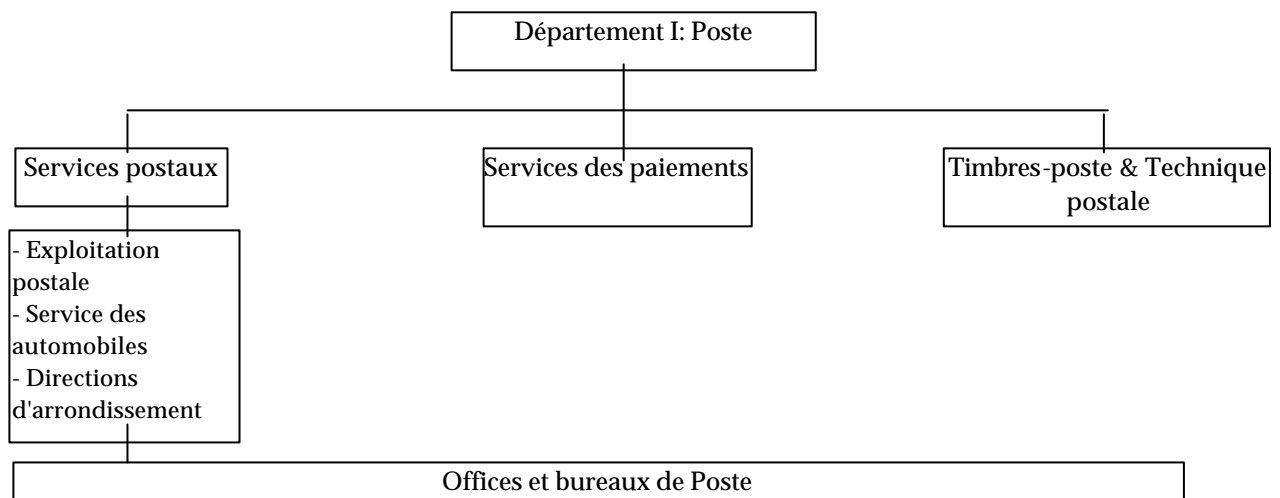
Au niveau juridique, La Poste reste régie jusqu'à décembre 1997 par la loi sur l'organisation des PTT de 1960, ainsi que par la loi sur les services postaux entrée en vigueur en 1924. Le personnel est soumis à la loi sur le statut des fonctionnaires datant de 1927. La Poste n'a pas son propre "budget et comptes", mais, depuis 1970, les PTT ont leur comptabilité propre, le budget étant en annexe de celui de l'Etat. Ses comptes financiers et le résultat de sa gestion doivent être soumis au Parlement. Les bénéfices nets doivent être versés à la Confédération. En contrepartie, La Poste ne paie pas d'impôts.

A partir de 1961, l'organisation des PTT est subdivisée en trois départements: Poste, Télécommunications et Présidentiel avec, à leur tête, chaque fois un directeur général. La loi fixe les compétences des diverses instances, dont notamment le Conseil Fédéral (autorité administrative supérieure), le Département Fédéral des Transports, des Communications et de l'Energie / DFTCE (autorité de surveillance sur délégation du Conseil fédéral) et la Direction générale (autorité responsable de la bonne marche des affaires). L'ordonnance d'exécution du 22 juin 1970 introduit un Conseil d'administration entre le Département et la Direction générale.

L'organigramme de l'entreprise des PTT entre 1970 et 1997 se présente ainsi comme suit:



A l'intérieur de la Direction générale des PTT, la Poste restait essentiellement structurée par le biais des 11 arrondissements postaux, auxquels toutes les activités postales étaient soumises à l'exception des services financiers (services des paiements) et des timbres-poste. L'organigramme de la Poste avant les réformes des années 1990 se présentait donc comme suit:



Mentionnons encore la culture organisationnelle de la Poste qui prévalait avant les réformes des années 1990. En effet, des structures hiérarchiques et segmentées, telles qu'elles prévalaient à la Poste, ainsi que l'interférence politique relativement présente ne restent pas sans effet sur une culture d'entreprise (Finger & Bürgin, 1996: 256-259). Tout d'abord, un tel type d'organisation est généralement très rigide, non seulement dans le processus de prise de décision, mais également dans la gestion des affaires courantes. D'autre part, il résulte d'un tel aménagement une série de freins à l'innovation et à la créativité, par exemple, la soumission aux règlements, la peur du risque, la peur des conflits ou encore un certain perfectionnisme. Ces caractéristiques culturelles, si elles sont encore tolérables dans un environnement politico-économique stable, constituent des obstacles sérieux au développement dans le nouveau contexte concurrentiel, auquel La Poste doit maintenant faire face.

2. Les forces du changement dès les années 1980

Dès le début des années 1990, La Poste Suisse s'engage dans un processus de transformation substantielle, qui ne s'est plus jamais arrêté depuis, et ceci pour différentes raisons. Il ne s'agit pas encore ici d'analyser cette transformation de la Poste Suisse, mais simplement d'identifier les différents facteurs ou les forces environnementales ayant contribué à cette transformation. Toutes ces forces ont trait, d'une manière ou d'une autre, à la libéralisation. Par libéralisation on entend généralement l'ouverture des marchés et la promotion de la concurrence: ceci veut dire qu'à la place d'une seule entreprise (publique) les consommateurs ont et auront le choix entre différents opérateurs. Cette ouverture des marchés est donc censée apporter aux consommateurs un plus grand choix, de meilleurs prix, et une amélioration de la qualité.

Pour le but de notre analyse, nous distinguons ici entre une libéralisation "de facto" et une libéralisation "de iure": La libéralisation "de facto" désigne l'ouverture des marchés par le fait que des concurrents entrent sans que ceci soit expressément décidé par les autorités politiques. La libéralisation de iure, de l'autre côté, désigne la décision explicite des autorités politiques à ouvrir un certain marché. Dans le cas du secteur postal, c'est essentiellement l'Union Européenne qui est le moteur de cette libéralisation juridique, et ceci également pour la Poste Suisse.

2.1. La libéralisation «de facto»

Dans le secteur postal trois facteurs ont particulièrement contribué, à notre avis, à une libéralisation "de facto". Il s'agit (1) du comportement de certaines entreprises postales, (2) des besoins des entreprises transnationales, et (3) des développements technologiques.

En effet, dès la fin des années 1980, certaines postes, en particulier la Poste Hollandaise, ont commencé à contourner les accords internationaux sur lesdits "frais terminaux", et ceci impunément.² Cette pratique appelée "remailing" ou «repostage» consiste à collecter du courrier dans un pays où le prix des timbres est élevé pour ensuite l'injecter dans un pays où le prix des timbres est plus bas. Par accord international, le pays d'origine, ainsi que tous les autres pays, sont tenus de distribuer ce courrier, tandis que les postes qui font de telles pratiques accumulaient de grands bénéfices. La faiblesse du système postal international encourage en fait de telles pratiques qui se sont considérablement répandues durant les années 1990. Pour ne pas perdre des clients, les postes doivent alors consentir des rabais à leurs grands clients. Aujourd'hui, et pour contrer ce trend, les postes des différents pays négocient bilatéralement entre eux afin de contrôler les effets néfastes de ce remailing.

Avec la globalisation économique, en particulier depuis la deuxième moitié des années 1980, émergent de nombreuses entreprises multinationales ou transnationales. Confrontées aux grandes différences de qualité des postes dans les différents pays, ces entreprises transnationales cherchent à avoir à faire à une seule poste de confiance sur l'ensemble de la planète. Ces besoins favorisent considérablement la croissance des "intégrateurs", c'est-à-dire de ces entreprises postales qui peuvent offrir des solutions uniques globalement. Ces intégrateurs sont notamment Fedex (Federal Express), DHL, TNT, UPS, etc. Toutes ces entreprises étaient privées. Elles profitent dans leur croissance non seulement des besoins des entreprises transnationales, mais également des problèmes de qualité des postes nationales et de la faiblesse du système postal international.

Les développements technologiques constituent plutôt une pression indirecte pour la libéralisation. En effet, des progrès technologiques significatifs dans le tri des lettres et des colis, par exemple, permettent entre autres d'augmenter non seulement la qualité, mais également la productivité des postes, ce qui devient particulièrement important lorsque les postes entrent en concurrence les unes avec les autres. Par "tracking and tracing" on entend une technologie, basée sur l'informatique, et qui permet de suivre un envoi sur l'ensemble de la planète, offrant ainsi de nouveau un avantage sur le concurrent. Le succès des intégrateurs sur les postes traditionnelles s'explique en partie par ces éléments technologiques. Il faut également mentionner ici le rôle que joue les

² L'échange du courrier entre les Postes des différents pays est réglé par une organisation internationale – l'Union Postale Universelle (UPU). Celle-ci a notamment défini lesdits "frais terminaux", c'est-à-dire le prix qu'une Poste reçoit si elle distribue par exemple un courrier posté dans un autre pays. Ces frais favorisent, par accord international, les pays en voie de développement.

développements technologiques en matière de substitution, notamment de la lettre par le fax ou par le email, ce qui a pour effet de mettre maintenant également les postes en concurrence avec des entreprises de télécommunications ou d'internet.

2.2. Libéralisation «de iure»

Au niveau juridique, dans le secteur postal tout comme dans les autres secteurs des infrastructures de réseau, c'est l'Union Européenne qui donne le ton. L'objectif de l'Union Européenne ici est de créer un marché unique sur l'ensemble du territoire européen. Généralement l'Union Européenne procède par l'élaboration d'un livre Vert (ou d'un livre Blanc dans d'autres secteurs). Ce livre n'est pas contraignant pour les pays membres, mais annonce le déroulement de la libéralisation du secteur et indique comment l'Union Européenne s'imagine la structure future du secteur postal. L'aspect le plus important de ce livre Vert de 1992 et la véritable nouveauté du secteur postal est la définition d'un service dit universel, c'est-à-dire d'un service postal auquel tous les habitants de l'Union ont droit. Ce service comprend en particulier la levée et la distribution du courrier jusqu'à 10 kg une fois par jour avec une certaine qualité. Comme nous le verrons plus bas, la Suisse a entièrement repris les recommandations de l'Union Européenne en matière postale dans sa loi de 1998, toute en définissant un service universel plus important.

Une fois les grandes lignes de la libéralisation d'un secteur définies, l'Union Européenne procède ensuite par Directives. Celles-ci sont beaucoup plus précises et contraignantes pour les pays membres deux ans après leur adoption par la Commission de l'Union Européenne. Cette Commission a édité plusieurs Directives dans le secteur postal, mais la plus significative d'entre elles est la Directive dite 67/97 qui (1) fixe le service universel, (2) libéralise une grande partie des activités postales – dont notamment le courrier express et les colis –, et (3) définit la protection de monopole des opérateurs postaux de chaque pays de l'Union. Cette protection de monopole est censée financer le service universel de l'opérateur postal national. Cette protection de monopole est ainsi fixée à 350 grammes, ce qui signifie qu'aucun concurrent privé ou public n'est autorisé à concurrencer une poste nationale en-dessous de cette limite. En d'autres termes, en Union Européenne, le marché postal est aujourd'hui totalement ouvert à la concurrence au-delà de ces 350 grammes. En Suisse, cette limite de monopole est fixée à 2 kilos, ce qui signifie que la situation de la Poste Suisse est anachronique par rapport au reste de l'Europe, et à terme pas tenable.

Mais la Commission de l'Union Européenne n'entend pas en rester là. En 2000 elle avait annoncé un programme ambitieux de réduction de la protection de monopole à 50 grammes en 2003, avec l'abolition totale en 2007. Toutefois, il apparaît maintenant, après discussion au parlement Européen, que la réduction se limitera à 150 grammes pour l'an 2005 sans calendrier pour l'abolition totale. Pour la Poste Suisse, cependant, même la réduction du monopole de 2 kg à 150 grammes constitue un très grand défi.

2.3. Conclusion

Mais on ne peut pas comprendre la transformation de La Poste suisse indépendamment de la transformation du secteur des télécommunications, et surtout des répercussions de cette transformation sur les postes d'une manière générale et sur La Poste suisse en particulier. En effet, ce sont la dynamique technologique dans le secteur des télécommunications, la globalisation notamment en matière de communication, ainsi que la dérégulation aux Etats-Unis dès le milieu des années 1980 qui ont poussé Télécom PTT à agir. En outre, l'Union Européenne a publié, en 1987, un "Livre Vert sur les Télécommunications" et a décidé, en 1994, de libéraliser complètement le marché des télécommunications dès le 1er janvier 1998. Cette pression sur les télécommunications s'est traduite en Suisse par la révision de la loi sur la correspondance télégraphique et téléphonique de 1922 aboutissant, en 1992, à l'entrée en vigueur de la loi sur les Télécommunications. Cette nouvelle loi ne permettait plus les subventions croisées entre les produits des télécommunications et ceux de La Poste dans les mêmes proportions que par le passé. L'anticipation de la suppression de ces subventions croisées pour fin 1997, qui se montaient, rappelons-le, en 1991 à environ 800 millions de francs, est certainement un des facteurs les plus importants déclenchant la transformation de La Poste suisse.

3. Le processus de transformation de La Poste

Face aux diverses pressions que nous venons d'exposer, La Poste suisse, et plus globalement encore, l'Entreprise des PTT ont initié des transformations profondes. Nous présenterons, dans cette section, les principales actions entreprises, soit par la direction générale des PTT, soit par La Poste depuis le début des années 1990. Il s'agit d'abord d'un vaste programme visant à optimiser les structures de gestion de l'entreprise, dit "OFS" ("Optimisierung der Führungsstrukturen"), qui représente véritablement le début du chantier des réformes engagées par le département de La Poste. Il s'agit ensuite des efforts de révision de la loi sur l'organisation des PTT et de la loi sur les services postaux, dit projet TOP, et aboutissant en début 1997 à l'acceptation de ces deux lois par le Parlement. Il s'agit, troisièmement, d'un programme de restructuration et de réorganisation totale de La Poste, appelé "Change Post", qui a abouti en été 1997 à une nouvelle structure, caractérisée notamment par l'abolition des arrondissements postaux et une organisation par unités d'affaires. Parallèlement à ces trois programmes, il faut, quatrièmement, mentionner les efforts de transformation de la culture d'entreprise. Toutes ces quatre réformes ont été engagées, et en grande partie conduites, sous le leadership de Monsieur Jean-Noël Rey, directeur général de la Poste depuis l'automne 1990 au printemps 1998. L'entreprise a ensuite été dirigée par Monsieur Reto Braun entre septembre 1998 et janvier 2000, pour être reprise, depuis le 1^{er} avril 2000 par Monsieur Ulrich Gygi. Cinquièmement, nous allons donc relater les nombreuses transformations intervenues depuis le départ de Monsieur Rey, dont notamment la création de la filiale yellowworld, la restructuration du réseau postal et la nouvelle vision de la Poste.

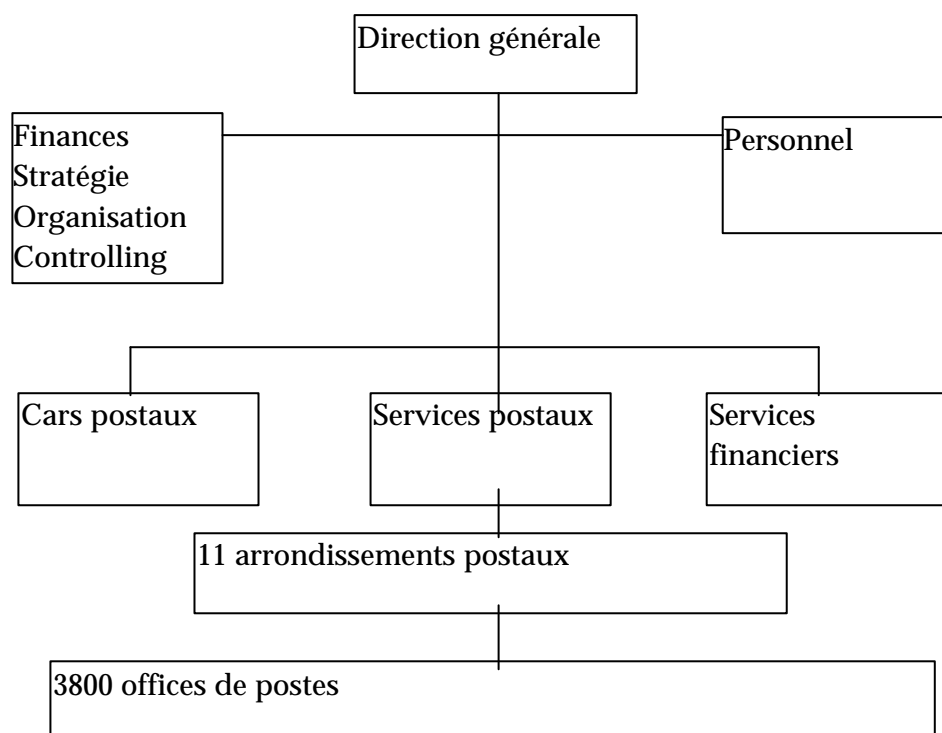
3.1. L'OFS ou l'optimisation des structures de gestion

L'OFS fut décidée par la direction générale des PTT le 25 juin 1991. Pour La Poste, ce programme marque le début d'une transformation qui ne s'est jamais arrêtée depuis. Dans le cadre du département de La Poste, ce programme revêt deux priorités, à savoir, d'une part, une préoccupation pour l'efficacité organisationnelle et, d'autre part, un souci de maîtrise des coûts. Plus précisément, l'OFS visait à introduire une gestion plus proche du marché et du client, une délégation des responsabilités de gestion, un aplatissage des structures de gestion et de décision, un management par objectifs, une maîtrise des processus y compris des coûts, une réduction de la bureaucratie, une augmentation de la productivité, et une transparence plus grande entre les départements de La Poste, des Télécommunications et du Département présidentiel. En ce qui concerne le département de La Poste, le projet OFS-P a été amendé et approuvé par le Conseil d'administration en janvier 1992. Il est entré en vigueur officiellement en janvier 1993. Les principes et la philosophie qui sous-tendent ce projet sont pour la plupart encore d'actualité et les réformes en cours sont toutes basées sur les différents objectifs cités ci-dessus. Dans cette section, nous présentons les principaux aspects de l'OFS, à savoir une plus grande autonomisation du département de la Poste, la restructuration interne à la Poste, la nouvelle philosophie de gestion, et le programme dit «Maîtrise des coûts».

Le premier effet des différents objectifs de l'OFS fut une *plus grande autonomisation des différents départements des PTT*. De fait, l'OFS a amené une quasi séparation entre La Poste et Télécom PTT, et a réduit le rôle du département présidentiel. Les deux premiers départements ont été restructurés en des centres de profits, de services et de coûts. Mais, c'est le département présidentiel qui a subi les changements les plus profonds. N'étant pas lui-même un centre de profits, mais plutôt un centre de coûts, chargé par la direction générale d'assumer des tâches pour le bénéfice de l'entreprise en général, ce département a dû transférer un certain nombre de tâches et d'attributions aux deux autres départements. Les deux secteurs chargés de la gestion des finances et du personnel, qui étaient auparavant intégrés au département présidentiel, ont été répartis au sein des trois départements de manière à permettre aux deux centres d'exploitation de se développer de manière autonome. Autres exemples, le service central de marketing, ou encore le service central des bâtiments et des immeubles, ont quasiment été dissolus et réintégrés directement au niveau des organes de décision de La Poste et de Télécom PTT. Un grand nombre de tâches ont donc dû être décentralisées pour permettre la réalisation du premier objectif du projet OFS, à savoir une autonomisation accrue de La Poste et Télécom PTT. Une des conséquences majeures de ce premier pas fut la diminution massive de l'effectif employé au sein du département présidentiel et la réintégration de ce personnel dans La Poste et Télécom PTT.

Le même effort d'autonomisation et de clarification des tâches et des responsabilités a ensuite été décliné à l'intérieur du département de La Poste. Ainsi ont été créés trois centres de profit, directement rattachés au directeur général et qui devaient fonctionner comme des entreprises autonomes, à savoir les services postaux, comprenant courrier et colis, les services financiers, et les services des cars postaux. Les onze arrondissements

postaux, qui constituent l'organisation régionale de La Poste, sont alors rattachés aux services postaux, mais continuent à vendre également les prestations des autres services selon des modalités fixés dans des contrats d'entreprise. Le tableau ci-dessous résume cette nouvelle structure organisationnelle de la Poste issue de l'OFS, telle qu'elle existera entre 1993 et 1997:



Parallèlement à cette nouvelle structure, la direction a également essayé d'insuffler une nouvelle philosophie de gestion (voir plus bas 3.4.). Celle-ci est largement inspirée des idées de la qualité totale, notamment le fait de mettre le client, et non plus les règlements, au centre des préoccupations des collaboratrices et des collaborateurs. L'introduction de la qualité totale à La Poste est accompagnée d'une déléation des compétences et des responsabilités de gestion, surtout au niveau des arrondissements postaux, voire des offices et des bureaux de poste, l'idée étant que les directeurs d'arrondissement deviennent des entrepreneurs régionaux postaux. La direction générale leur a donc transféré par étapes une série de tâches, de compétences, et de responsabilités opérationnelles, notamment dans le domaine de la prospection du marché et du service à la clientèle. La même philosophie s'applique également au niveau des bureaux et des offices de poste. En résumé, on peut dire qu'avec l'OFS les tâches et les attributions opérationnelles sont déléguées le plus possible au front. La responsabilité de résultats est organisée de bas en haut, et la gestion administrative est remplacée par la négociation des objectifs et le contrôle des résultats. Comme nous le verrons plus bas, la partie organisationnelle et structurelle de l'OFS ne fut que partiellement accompagnée par une transformation culturelle. De ce fait, les nouvelles structures et les nouveaux instruments de gestion n'ont que partiellement porté leurs fruits. Aussi, il existe une certaine contradiction entre la déléation de certaines compétences aux directions d'arrondissement et leur suppression quelques années plus tard.

Le quatrième élément de l'OFS est celui de ladite "maîtrise des coûts", et c'est certainement cet aspect qui a le mieux réussi. En effet, d'un déficit d'environ 800 millions de francs en 1991, La Poste a écrit mais pour la première fois de son histoire, des chiffres noirs en 1996, ce qui est en très grande partie dû à cet effort de maîtrise des coûts. En effet, la responsabilité de la gestion financière a été confiée à l'unité organisationnelle la plus proche du client et du marché, et des nouveaux instruments de gestion et de contrôle financier, fondé sur la responsabilité des résultats, font été introduits. Plus généralement, cet effort de maîtrise des coûts repose sur quatre piliers, à savoir la rationalisation (la maîtrise des coûts proprement dite), la redéfinition des priorités d'investissement, la recherche de nouvelles recettes, et une solution politique pour les prestations d'intérêt général, à savoir certaines prestations des cars postaux et la distribution des journaux (voir plus haut 1.7.).

Pour conclure, relevons que l'OFS constitue le véritable point de départ d'une dynamique de transformation à La Poste suisse, dynamique qui n'a fait que s'accélérer par la suite. Même si beaucoup d'objectifs de l'OFS, notamment ceux plus philosophiques tels que la délégation des compétences, n'ont pas immédiatement été atteints, ou ont été obtenus seulement plus tard grâce à d'autres instruments, il n'en est pas moins que c'est l'OFS qui a jeté les bases de la nouvelle Poste.

3.2. Le projet TOP -- Révision totale de la loi sur l'organisation des PTT et de la loi sur les services postaux

Si le programme OFS a cherché à introduire une nouvelle philosophie de gestion à la Poste, le projet TOP vise à clarifier le rapport entre La Poste et les autorités politiques, en posant les activités de La Poste sur de nouvelles bases juridiques. A certains égards, ce nouveau rapport avec la politique est même une condition indispensable pour que la nouvelle philosophie puisse effectivement fonctionner. En effet, la forme juridique, définie dans la loi sur les services postaux de 1924 et dans la loi sur l'organisation des PTT de 1960, empêchait la dynamique de La Poste, et conduisait à des désavantages sur le marché. Ainsi, une certaine autonomie était nécessaire notamment dans les domaines de la fixation des prix (jusqu'alors réservée au Conseil Fédéral), dans le domaine des finances (pas de trésorerie, pas d'investissements propres, etc.), dans le domaine de la politique du personnel, et dans celui des alliances stratégiques. En plus, la révision de la loi sur l'organisation des PTT devenait simplement nécessaire au vu de la séparation entre La Poste et Télécom PTT. Dans cette section, nous présentons d'abord la nouvelle loi sur l'organisation des PTT et ensuite la nouvelle loi sur les services postaux. Les deux lois ont été préparées dès l'été 1995, et ont finalement été acceptées par les Chambres fédérales au printemps 1997. Remarquons encore que les activités des cars postaux sont dorénavant réglées dans la nouvelle loi sur les chemins de fer de 1996. Après la menace d'un référendum, qui n'a cependant pas récolté suffisamment de signatures, les deux lois sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1998. Présentons d'abord la loi sur l'organisation des PTT pour ensuite nous consacrer à la révision de la loi sur les services postaux.

La nouvelle *loi sur l'organisation des PTT* consacre la séparation entre La Poste et Télécom PTT et définit les principales caractéristiques des nouvelles entités. La Poste devient un établissement autonome de droit public, doté de la personnalité juridique et ayant son siège à Berne. Elle est inscrite au registre du commerce et porte le nom officiel de "*La Poste Suisse*". Elle est tenue de fournir, à l'intérieur du territoire national et au niveau international, des prestations fixées par la loi sur les services postaux (voir ci-dessous) et par la loi sur les transports publics. Elle est autorisée, dans cette optique, à fonder des sociétés, à prendre des participations et à coopérer avec des tiers. Il lui est également possible de créer des succursales. Les organes décisionnels de l'entreprise comprennent deux niveaux, à savoir le conseil d'administration et la direction. Les membres du conseil d'administration, ainsi que son président, sont nommés par le Conseil fédéral pour une période de quatre ans, durée qui correspond à l'échéance des objectifs stratégiques fixés par ce même Conseil fédéral. Le personnel de La Poste doit pouvoir se faire représenter de manière convenable. Le conseil d'administration obtient des pouvoirs considérables, notamment dans la définition des objectifs stratégiques et dans la nomination des membres de la direction de La Poste. La direction de l'entreprise, quant à elle, a pour tâche de gérer les affaires de l'entreprise. Aussi, La Poste est tenue de dresser des comptes annuels. Ces comptes sont vérifiés par un organe de révision externe. L'entreprise doit en outre constituer des réserves afin de pouvoir disposer de fonds propres, notamment pour ses investissements. Après toutes les déductions et les provisions effectuées, La Poste verse le bénéfice restant à la Confédération. Par ailleurs, La Poste est assujettie à l'impôt sur les bénéfices qu'elle pourra réaliser avec les prestations fournies au niveau des services libres. En ce qui concerne le statut du personnel, celui-ci est soumis à la législation sur le personnel de la Confédération. Finalement, les traités internationaux concernant La Poste peuvent être conclus exclusivement par le Conseil fédéral. En revanche, des accords avec des administrations postales et des fournisseurs de services postaux, ainsi que des services des paiements, peuvent être négociés directement par La Poste elle-même.

La révision de la *loi sur les services postaux* datant de 1924 a également été adoptée, début 1997, par les Chambres fédérales. Nous retraçons ici ce processus et présentons les principaux éléments, notamment philosophiques, de cette nouvelle loi. Nous avons vu que l'Union Européenne a élaboré, dès 1989, un "Livre Vert des Postes", aboutissant, en juin 1992, à des lignes directrices claires en matière de marché postal. Même si la Suisse ne fait (toujours) pas partie de l'Union Européenne, elle ne peut ignorer ces recommandations. Une commission de travail dite "Eurostratégie de La Poste" sous la direction du Professeur Hans Schmid de l'Université de St-Gall a évalué, dans le courant de l'année 1993, les implications du Livre Vert sur la révision de la loi sur les services postaux. Cette commission a recommandé, en accord avec le Livre Vert, de maintenir et de renforcer le service public de La Poste, tout en l'ouvrant à la concurrence. Elle suit, pour ce faire, la classification

du Livre Vert qui opère une distinction entre les services universels – que La Poste est obligée de fournir – des services en compétition, qu'elle peut offrir ou non. Les services universels se divisent, à leur tour, en services réservés – c'est-à-dire ceux où La Poste jouit d'un monopole – et en services concurrentiels. Ces derniers sont des services que La Poste doit fournir, mais où elle est exposée à la concurrence. Les services réservés, pour lesquels La Poste a le monopole, garantissent le revenu nécessaire pour fournir les services universels, qui équivalent au service public proprement dit. Il faut encore mentionner ici que cette construction prônée par l'Union Européenne n'est pas reprise par tous ses pays-membres, la Finlande et la Suède ayant par exemple aboli toute protection de monopole (voir Ranganathan, 1996: 43). Toutefois, cette construction semble être la règle pour la plupart des Postes du monde.

La nouvelle loi ainsi élaborée comporte seulement 22 articles et règle exclusivement les grands axes des missions de La Poste en laissant le soin à l'exécutif de fixer les détails, au fur et à mesure des développements du marché intérieur et extérieur et en fonction des développements législatifs européens. La nouvelle loi sur les services postaux (LPO) concerne ainsi principalement les résultats, c'est à dire la fourniture des prestations que La Poste doit assurer dans les domaines des services postaux et des services de paiement. En ce qui concerne les prestations fournies par les cars postaux, celles-ci sont établies, comme déjà mentionné, par la loi sur les chemins de fer. L'article premier de cette nouvelle loi stipule tout d'abord le caractère unitaire de l'entreprise La Poste qui est constituée des centres de profit suivant: les services postaux, les services de paiement et les cars postaux. Avec le projet Change Poste, et comme nous le verrons par la suite, les services postaux se subdiviseront à leur tour en 7 centres de profit.

L'article 2 de la LPO donne mandat à La Poste d'assurer un service universel. L'entreprise doit ainsi assurer un service qui soit suffisant *"par la fourniture de prestations relevant des services postaux et des services de paiement. En matière de services postaux, les prestations comprennent le dépôt, la collecte, le transport et la distribution d'envois et sont assurées en règle générale tous les jours ouvrables, mais au moins cinq jours par semaine."* Par ailleurs, La Poste a l'obligation de garantir les prestations du service universel qui doivent de plus être de bonne qualité et être accessibles dans toutes les régions de Suisse en fonction des mêmes principes et à des prix équitables.

Comme nous venons de le voir, ce service universel est divisé en deux secteurs bien distincts: le secteur réservé et le secteur non-réservé. Afin de garantir le financement des obligations liées au service universel, la loi définit de manière précise le secteur qui conservera le caractère de monopole pour La Poste. C'est l'article 3 de la loi qui stipule que *"La Poste a le droit exclusif de transporter des envois de La Poste aux lettres et des colis adressés jusqu'à 2 kg. Elle peut transférer ce droit à des tiers"*. Toutefois, le secteur réservé ne s'étend pas aux envois du courrier accéléré, ni aux colis du service international, ainsi qu'aux envois de La Poste aux lettres à destination de l'étranger. En ce qui concerne le secteur non-réservé (régulé par l'article 4 de la nouvelle loi), La Poste aura l'obligation de fournir ces prestations de service universel, mais devra le faire en concurrence avec d'autres entreprises, si tant est que d'autres entreprises offrent les mêmes services. Les colis de 2 à 20 kg, le transport des journaux et des périodiques, les versements, les paiements et les virements sont les services qui sont susceptibles de figurer au niveau des prestations du secteur non-réservé, moyennant les décisions définitives que le Conseil fédéral prendra en la matière. Il est évident que cette décision s'opérera en fonction de l'offre des opérateurs privés, ainsi que des conséquences financières qu'une telle concurrence pourrait entraîner sur la fourniture de ces services par La Poste. Ainsi, le Conseil fédéral pourrait consentir des concessions à des opérateurs privés qui sont en mesure de respecter les différentes règles de droit et les obligations du service universel. D'autre part, des taxes pourront être prélevées par la Confédération sur les concessions accordées aux opérateurs privés, et ceci afin de financer le service universel de La Poste, si besoin est.

La loi prévoit également, en dehors du champ du service universel, d'ouvrir des services à la concurrence. La Poste aura ainsi le droit, mais pas l'obligation, de fournir ces prestations. Les services susceptibles de faire partie du secteur libre pourraient être le transport des colis lourds, les envois sans adresse, les services rapides, les services électroniques, et des prestations complémentaires des services des paiements. Comme nous le verrons plus bas, la Poste s'est déjà engagée dans la voie des services électroniques (yellowworld), et cherche actuellement à devenir une banque à part entière. De cette manière, le service universel sera financé, en principe, grâce aux recettes du secteur réservé, monopole de La Poste, avec celles du secteur non-réservé, à l'aide d'éventuelles taxes de concession prélevées auprès des opérateurs privés (pour autant que le Conseil Fédéral en décide ainsi), ainsi qu'avec les bénéfices liés aux prestations, facultatives, qui pourront être offertes par La Poste au niveau des services libres.

Quant au personnel, la LPO renvoie au statut du personnel de la Confédération. Or ce statut a été révisé, et la nouvelle sur le personnel de la Confédération, entrée en vigueur en 2001 permet à la Poste de négocier dorénavant une Convention Collective directement avec ses syndicats, ce qu'elle est actuellement en train de faire. Mentionnons ici également le pouvoir des syndicats, qui depuis 1960 ne sont pas seulement représentés au Conseil d'Administration – ils représentent aujourd'hui 2 membres sur 9 dans le Conseil d'Administration –, mais qui, en plus, participent activement à certains aspects de la gestion de la Poste, et à ce titre sont régulièrement consultés. En effet, le taux de syncalisation avoisine 50% avec aujourd'hui environ 20'000 membres au syndicat «Communication» et 6'000 membres au syndicat «transfair». Les syndicats constituent donc un facteur non-négligeable dans le processus de transformation de la Poste.

En conclusion, on peut donc constater que cette nouvelle loi sur les services postaux modifie assez largement l'article premier de la loi du 2 octobre 1924 qui accordait à l'Entreprise des PTT le droit exclusif de transporter des lettres ouvertes ou fermées, des cartes portant des communications écrites et d'autres envois fermés de toute nature jusqu'à 5 kg. La LPO prend également en compte les recommandations de l'Union européenne selon lesquelles le secteur réservé devait être limité afin de dégager les ressources strictement nécessaires au financement du service universel. Une telle loi impose, comme nous le verrons, une réorganisation en profondeur des structures de l'entreprise afin de lui donner une autonomie lui permettant de développer des politiques adéquates face au nouveau marché postal. C'est le but des articles 15 et 16 de la LPO qui autorisent la direction de La Poste à fixer le prix de ses prestations en fonction de principes commerciaux et permettent la négociation des prix pour les clients importants. Toutefois, les tarifs des services réservés et ceux des journaux devront être avalisés par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE). Les relations avec la clientèle ne seront plus réglées selon les dispositions du droit administratif, mais selon celles du droit privé, plus précisément celles du Code des obligations.

3.3. Le projet "Change Post"

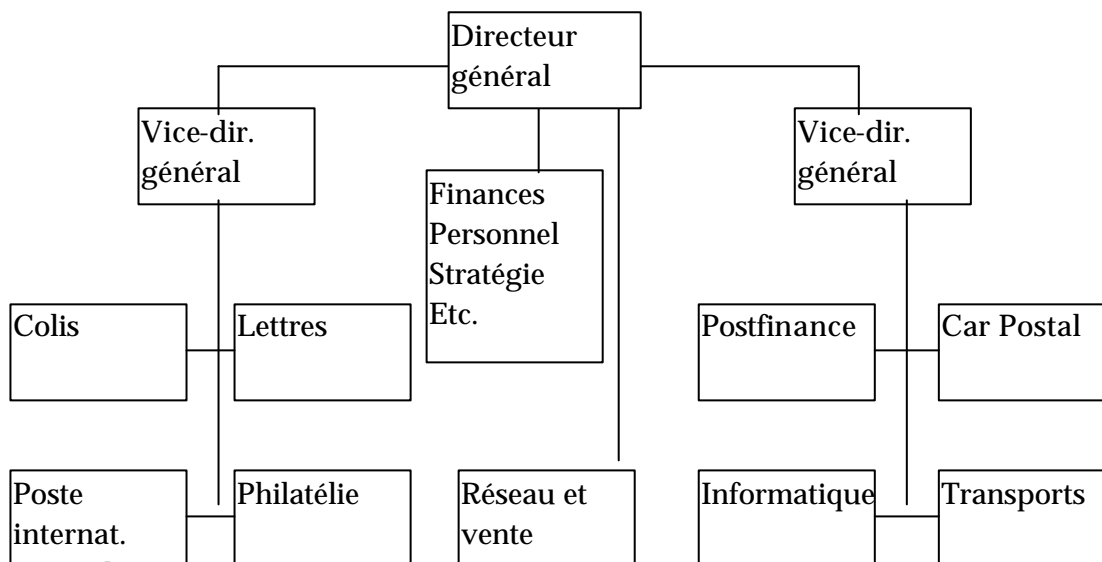
Parallèlement à cette transformation des bases juridiques, et donc du rapport entre l'entreprise et le politique, La Poste a entrepris, dès 1996 une réorganisation structurelle de fond. En effet, un projet dit "Change Poste" est entré dans sa phase de réalisation dès le premier trimestre 1996, définissant les grandes axes de l'organisation future de l'entreprise Poste, et s'est officiellement terminé en été 1997 avec une nouvelle structure organisationnelle. Nous présentons, dans cette section, les principales caractéristiques de cette réorganisation, ainsi que ses implications au niveau de l'organisation territoriale de La Poste, qui a subi les changements les plus marquants constituant une rupture radicale avec le passé. Ces deux caractéristiques les plus importantes sont la gestion par produits et une nouvelle organisation de la Poste par groupe de produits.

Les objectifs poursuivis par cette réorganisation sont multiples: tout d'abord, "Change Poste" est la poursuite et la mise en pratique des grands principes de gestion définis dans l'OFS, en particulier l'orientation client, la délégation des compétences ou encore la décentralisation. Ensuite, "Change Poste" vise une meilleure présence sur les marchés postaux au vu de la concurrence accrue et d'une clientèle plus exigeante. Le troisième objectif est d'ordre financier: dès le 1er janvier 1998, La Poste doit assurer son propre équilibre financier sans les subventions croisées provenant des télécommunications. "Change Poste" vise donc, par cette restructuration, également une réduction des coûts, estimée à 100-130 Mio de Francs.

"Change Poste" est, par conséquent, un projet global de reengineering ou de reconfiguration, basé sur la philosophie de l'OFS, dont les principes ont été définis, rappelons-le, dès le début de la transformation de La Poste. Il s'agit des principes suivants, à savoir la simplification de la hiérarchie, la décentralisation, l'organisation du travail par processus de production, la gestion par produits, et la gestion par objectifs, les objectifs principaux étant la rentabilité, la satisfaction des clients et la satisfaction des collaborateurs. En effet, même si un premier pas dans le sens de la mise en oeuvre de ces principes avait été fait avec l'OFS, on n'avait pas encore touché à la structure de l'organisation proprement dite, notamment à l'organisation territoriale de La Poste (directions d'arrondissement), qui découle de son origine historique et qui constitue, en quelque sorte, le relais de transmission de la direction générale. Toutefois, au vu de la philosophie de l'OFS, la direction d'arrondissement présente un certain nombre d'inconvénients: il s'agit d'abord d'une structure intermédiaire qui ralentit et complique les processus décisionnels et opérationnels. Ensuite, l'existence d'une direction d'arrondissement dilue les responsabilités, réduit la transparence et ne permet pas une gestion cohérente au niveau national. En outre, la direction d'arrondissement n'est pas structurée en fonction du marché. Et, finalement, les 11 directions d'arrondissement constituent autant de duplications et de parallélismes, facteurs d'inefficience et d'inefficacité.

“Change Poste” vise donc à remplacer cette organisation axée sur la gestion du territoire par une organisation axée sur la gestion par produits. Ainsi, chaque unité organisationnelle – appelée “unité d'affaires” – sera dorénavant responsable du développement, de la gestion, de la production et de la vente d'un seul produit et l'unité "Réseau postal et Vente" assurera la distribution sur l'ensemble du territoire.

Les principaux produits ou groupes de produits ainsi identifiés sont les lettres, avec comme sous-produits l'Expresspost et les timbres postes, les colis, les services de paiement, La Poste internationale, et les cars postaux. Chacune de ces cinq unités d'affaires gèrera ses propres produits et les fournira, en partie, directement à sa clientèle, notamment à ladite "grande clientèle" (grands comptes ou "key accounts"). Pour la clientèle commerciale et privée, ces unités d'affaires utiliseront l'unité "Réseau postal et Vente", qui a pour tâche de distribuer les prestations ou produits des autres unités d'affaires, et qui peut également offrir des prestations de tiers dans ses points de vente, qu'elle gère selon les principes de l'économie d'entreprise. Parallèlement, sont créées des unités dites d'“infrastructure” qui ont notamment pour tâche de gérer les immeubles et les transports. En effet, la logique des directions d'arrondissement avait surtout été inefficace dans le domaine de la logistique. Finalement, les fonctions de gestion du personnel et de gestion financière restent rattachées à la direction générale, même si certaines de ces activités, notamment celles de formation et de gestion des ressources humaines, sont également décentralisées. En d'autres termes, la direction générale ne s'occupera plus que de la stratégie globale de l'entreprise, des finances et de la politique globale du personnel. Cette nouvelle structure peut être résumée dans l'organigramme suivant:



Pour ce qui est de la nouvelle organisation territoriale de La Poste, Change Post amène donc des changements fondamentaux. Si, jusqu'à aujourd'hui, la Suisse postale était subdivisée en 11 arrondissements séparés, il y a dorénavant des organisations territoriales qui se chevauchent et se superposent. En effet, chacune des unités d'affaires susmentionnées, à l'exception de l'unité Réseau et Vente, se subdivise dorénavant géographiquement en quatre régions plus ou moins identiques, à savoir les régions Est, Ouest, Centre et Sud (Tessin). L'unité d'affaires Réseau et Vente se subdivise quant à elle en 40 régions, dont chacune gère environ une centaine d'offices et de bureaux de Poste. Depuis, cette unité s'est restructurée et se subdivise aujourd'hui en 7 régions principales. Cette structure est en vigueur jusqu'à l'arrivée du nouveau Directeur Général Reto Braun le 1^{er} septembre 1998. Les deux fonctions de Vice-Directeur Général sont alors supprimées et les différentes unités d'affaires directement rattachées au Directeur Général. Pour le reste, cependant, l'organigramme de la Poste a peu changé entre l'été 1997 et le printemps 2001 (voir plus bas).

Toutefois, à l'intérieur de chacune de ces différentes unités d'affaires des projets propres sont conduits dès 1996 dans la même logique OFS et Change Poste. Nous ne mentionnons ici que les plus importants, afin d'illustrer la dynamique qui s'est installée dans les principales unités d'affaires depuis cette période, à savoir les lettres, les colis, postfinance, et car postal:

- *Lettres*: La transformation principale de l'unité Lettres est certainement la modernisation et la mécanisation des 23 centres de tri, limitant la manutention des lettres à deux étapes, à savoir lors de la collecte d'une part et lors de la distribution d'autre part. L'unité Lettres entame aujourd'hui une nouvelle étape dans sa réorganisation qui l'amènera certainement à réduire le nombre de centres de tris.
- *Colis*: Dès l'abolition des directions d'arrondissement, l'unité Colis s'est structurée, comme les principales autres unités, en quatre régions. En 2000 cette unité ouvre trois centres de tri hyper-modernes, remplaçant les anciens centres de tri. Un nouveau concept de production basée essentiellement sur une utilisation plus poussée de l'informatique accompagne cette restructuration du secteur des colis. Ces centres ont cependant connu de grandes difficultés entre fin 1999 et début 2000, occasionnant des surcoûts et beaucoup de mauvaise presse.
- *Postfinance*: Historiquement, Postfinance – alors appelée Service financiers postaux – a toujours été une unité relativement autonome et structurée selon sa logique propre. Ainsi, Postfinance s'est restructurée entre 1995 et 1997 de 25 centres de traitement en 7 centres de traitement. Postfinance utilise le réseau postal comme canal de vente, ce qui lui permet d'être présent sur l'ensemble du territoire Suisse.
- *Car postal*: Nous avons déjà vu que car postal gagne en autonomie dès 1993 et est soumis dès 1996 à la nouvelle loi sur les chemins de fer. Organisationnellement, car postal se structure en 1996 en 16 centres régionaux et a dès lors engagé un important processus de décentralisation des responsabilités, processus qui est commandé par les nouvelles règles de mise au concours des prestations de transport public dans les cantons.

3.4. La transformation parallèle de la culture d'entreprise

Parallèlement aux autres réformes, La Poste a engagé, dès 1992, un vaste programme de transformation de sa culture d'entreprise, dont le but était de mettre en pratique la philosophie de l'OFS, et plus généralement la philosophie de l'organisation en apprentissage permanent. En effet, "Change Poste", ou tout autre mutation structurelle, n'aurait pas été concevable sans transformation culturelle préalable. Dans cette section, nous présentons d'abord les trois éléments de base de cette transformation culturelle, à savoir l'idée de la transformation d'une administration en une organisation flexible, adaptable, souple et rapide, c'est-à-dire en une organisation dont l'avantage compétitif est d'apprendre plus vite que les autres, l'idée de la qualité, ainsi que celle d'une organisation en apprentissage permanent, pour ensuite montrer les efforts de formation correspondants consentis. Finalement, nous regardons de plus près la grande offensive de communication que l'entreprise a lancée sous le nom de "VIVA LA POSTA". Celle-ci, même si elle ne fait pas directement partie des idées à la base de la transformation culturelle, a été intégrée à cette dernière par la suite.

Les premiers pas en vue de la transformation culturelle ont commencé en 1992 avec l'initiative de l'OFS. Dès cette époque, la direction exprimait la claire volonté de transformer La Poste en « *organisation en apprentissage permanent* » (Rey & Finger, 1996). Cependant, le processus pour en arriver à une telle organisation était conceptualisé comme procédant par étapes. L'étape la plus importante dans ce processus était considérée comme étant celle de la qualité, à travers laquelle les employés apprennent à regarder non plus les directives et les normes, mais les clients et leurs besoins et leurs demandes. Des démarches qualité allant dans ce sens ont été entreprises, dès 1992, aux différents niveaux organisationnels. Mais, au-delà de la qualité, La Poste a également cherché à promouvoir l'idéal d'une organisation en apprentissage permanent. Ainsi, elle a lancé un certain nombre d'initiatives afin de le mettre en pratique, tant au niveau du management que dans les offices de poste.

Le facteur humain est central à la fois dans les conceptions de la démarche qualité et de l'organisation en apprentissage permanent. C'est pour cela que La Poste a entamé, dès 1995, un vaste programme de formation, ladite "*offensive de formation*", pour l'ensemble du personnel, focalisant notamment sur les connaissances de base en matière d'économie d'entreprise. Parallèlement, La Poste encourage des formations négociées individuellement pour tous les employés. Ainsi, cette nouvelle politique se caractérise par la volonté de remplacer des formations internes, conduisant à des professions de monopole, par des formations reconnues sur le marché du travail. Par conséquent, au niveau de la formation de base, le système d'apprentissage qui conduisait en quelque sorte à une profession de monopole, ne pouvant donc qu'être exercée à La Poste, a été remplacé par un apprentissage de type commercial faisant l'objet d'une reconnaissance de l'office fédéral de l'industrie, des arts, des métiers et du travail (OFIAMT). Pour ce qui est de la formation au management, La Poste a choisi l'ouverture au secteur privé. Mentionnons également les efforts de La Poste en matière de marketing du personnel, visant, entre autres, à attirer du personnel de niveau universitaire.

Depuis le début de ses réformes, La Poste a entrepris des efforts de communication interne, notamment dans la perspective de former une culture interne unifiée, et de dégager une vision, une mission et quelques axes stratégiques communs. Le projet "VIVA LA POSTA!" a ainsi été lancé en 1996. Son but est de motiver les collaborateurs, de réitérer les engagements pris à leur égard – aucune suppression d'emploi jusqu'en l'an 2000, ne pas toucher aux salaires, ni aux acquis sociaux –, et de les impliquer dans la formulation de la vision et des axes stratégiques de La Poste. Ceci a été fait à travers de nombreuses réunions décentralisées, ainsi qu'une manifestation nationale en juin 1996, dans laquelle une charte contenant 10 thèses ainsi qu'une vision pour La Poste ont été officiellement entérinées. Un exercice semblable a été lancé en fin 2000 autour de ladite «Vision Poste» (voir plus bas).

3.5. Nouveaux changements intervenus depuis 1998

Tous ces efforts de transformation culturelle, c'est-à-dire de formation et de communication interne, se poursuivent bien évidemment jusqu'à aujourd'hui. A cela se sont rajoutés dès la deuxième moitié des années 1990 des efforts de communication externe, ainsi que toute une série de modifications des orientations stratégiques, notamment pour ce qui est de la diversification, de la filialisation ou encore de l'internationalisation. Mentionnons, pour conclure, également la récente restructuration du réseau postal, ainsi que d'autres efforts de réorganisation.

Ainsi, même si les initiatives sont encore assez timides, La Poste, et en son sein les différentes unités d'affaires, ont engagé un processus de *diversification* de leurs produits ou prestations. Mentionnons par exemple, au niveau de Postfinance (services de paiements), l'offre en 1997 desdits "fonds jaunes", c'est à dire des fonds de placement proposés en collaboration avec la Société de Banque Suisse, en 1998 les "assurances jaunes", c'est à dire des assurances-vie offertes conjointement avec la Winterthur Assurances, ou encore en 1999 le compte «Deposito». Aussi, Postfinance prépare aujourd'hui l'entrée sur le marché des crédits, donc sa transformation en une véritable banque. Inutile de dire que ceci suscite des réactions politiques considérables, si bien que ce pas n'a, pour l'instant, pas encore été franchi. D'autres unités d'affaires, dont notamment Poste International et Colis, ont également introduit dès 1998 des nouveaux produits.

Mentionnons également, dès 1999, la diversification de la Poste toute entière dans le secteur du commerce électronique (ou e-business), avec la création de la filiale *yellowworld* en 2000. Celle-ci offre maintenant un portail postal, et a en outre pour vocation d'aligner les différentes activités de la Poste autour de ce nouveau médium qu'est internet en offrant des prestations autant aux individus qu'aux entreprises. Yellowworld joue ainsi un rôle central dans la nouvelle Poste suisse, et ceci non seulement au niveau commercial, mais également dans sa fonction de fédération et d'alignement des différents unités d'affaires, en particulier la logistique (colis) et postfinance. Ceci aussi pour dire que, en ce début de 21^{ème} siècle, la Poste Suisse cherche à prendre le virage des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), virage qui pour l'instant reste incertain, mais qui est indispensable pour se repositionner dans un environnement de plus en plus technologique et de plus en plus global.

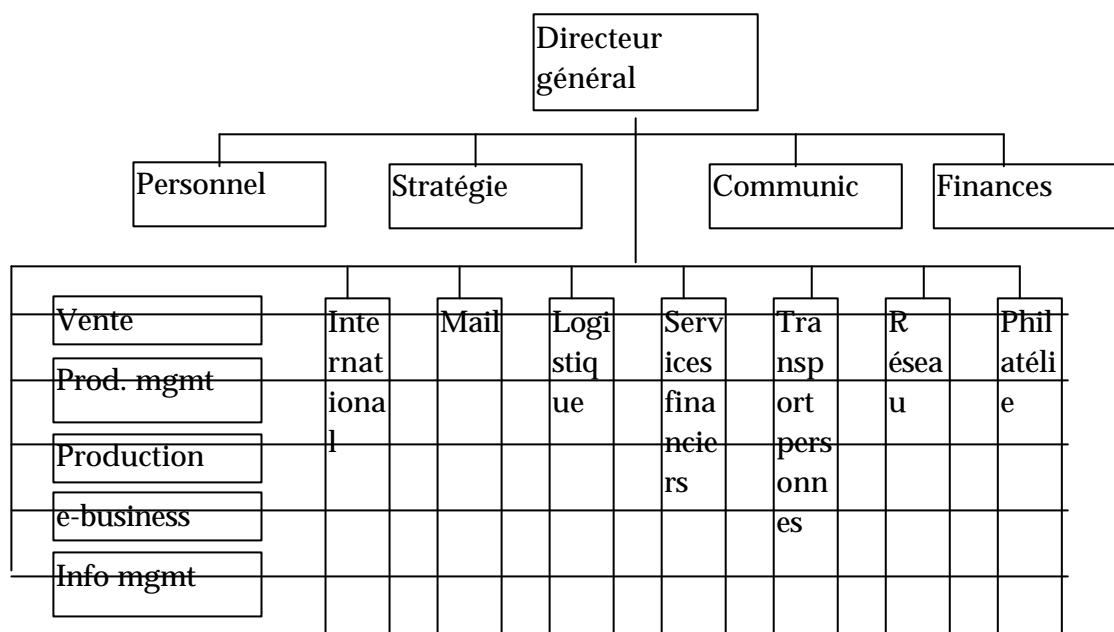
Quant à la stratégie de *filialisation* ou de prise de participations, elle est utilisée pour sous-traiter ou externaliser un certain nombre d'activités traditionnelles, telles que la distribution du courrier et des colis. Ainsi, La Poste détient les 66% des actions d'Epsilon, une société de distribution du courrier, et la majorité des actions de Setz (90%), un ancien concurrent, actif dans la distribution des colis. La stratégie de filialisation vise également à développer de nouveaux produits et à attaquer de nouveaux marchés. Ceci est le cas pour la participation à hauteur de 50% à DMC (Direct Mail Company) et de 50% dans DCL Data Care, un gestionnaire d'adresses et de données.

Quant à l'*internationalisation* de la Poste Suisse, elle s'est faite depuis 1996 au travers de sa filiale Swiss Post International SA. Elle s'est poursuivie dès 1999 avec la création de sociétés filiales ou joint-ventures dans un certain nombre de pays, dont notamment en Allemagne, en France, en Italie, en Angleterre et aux Etats-Unis. Toutefois, il faut dire que l'internationalisation est probablement l'aspect le plus faible de la Poste Suisse, point sur lequel nous reviendrons dans notre analyse plus bas.

La *restructuration du réseau postal* est cependant l'élément le plus marquant de la transformation de la Poste depuis 1998, projet mené à bout par le nouveau directeur général Gygi. En effet, cette restructuration est apparue comme une nécessité depuis l'OFS et en particulier la volonté de maîtriser les coûts, mais a été repoussée à

maintes reprises et pour diverses raisons, notamment des raisons politiques. En janvier 2001 une restructuration substantielle du réseau postal fut annoncée et, à l'étonnement général, bien accueillie par la presse et le public. En fait, il ne s'agit pas d'un redimensionnement du réseau postal, mais d'une autre manière de fournir un service public plus proche des clients, mais également du marché. C'est ainsi que sur les 3500 offices de poste seulement 80 vont être supprimés, tandis qu'environ 700 seront remplacés par des modes alternatifs, notamment des partenariats avec des privés ou d'autres acteurs. Rappelons que le réseau postal est le principal facteur de coût de la Poste et subit à ce titre la plus grande pression.

Plus récemment encore, la Poste s'est engagée dans un processus de définition de sa *vision* avec comme aboutissement une nouvelle *réorganisation* de ses structures. Ainsi, la Poste définit dorénavant quatre domaines d'activités principaux, à savoir la communication (lettres), la logistique (colis), les services financiers (Postfinance), et les transports (car postal). Tous les quatre sont en quelque sorte « encadré » par la plateforme électronique qu'est yellowworld, qui, comme nous l'avons dit, est ainsi appelé à jouer un rôle central dans la cohérence et la cohésion de la Poste à l'avenir. Pour ce qui est de la nouvelle structure organisationnelle de la Poste, elle est incarnée, depuis avril 2001 par un nouvel organigramme de type matriciel. La Poste compte ainsi quatre domaines d'activités, à savoir le courrier (mail), la les colis (logistique), les services financiers (postfinance) et le transport de personnes (car postal), ainsi que trois unités d'activité que sont l'international, le réseau postal et la philatélie. Cinq fonctions traversent l'ensemble de ces domaines et unités d'activité, à savoir la vente, le management des produits, la logistique et la production, le e-business, et le management de l'information. Le graphique suivant résume les principaux traits de ce nouvel organigramme (toutes les unités rapportent au directeur général):



4. Analyse de la transformation

Au terme de cette présentation, nous pouvons constater que la Poste Suisse, en moins de 10 ans, s'est profondément transformée, est ceci dans tous les domaines (voir plus bas). Mentionnons également que cette transformation de l'administration Poste en une entreprise Poste s'est faite sans licenciements et avec comme solde un résultat financier positif (alors qu'au début des années 1990 le déficit avoisinait 800 millions de francs suisses). Dans cette analyse, nous discuterons d'abord la transformation de la Poste suisse dans les principales catégories analytiques que sont la culture, la structure, les outils de gestion, le rapport aux clients et le rapport avec la politique. Nous soulèverons ensuite les principaux défis dont nous pensons que la Poste doit encore les relever si elle veut s'engager sur une trajectoire durable à l'avenir.

4.1. Les défis relevés par la Poste ses derniers 10 ans

Dans son ensemble, la transformation de La Poste est certainement cohérente et globale. En effet, elle englobe tous les aspects et relève tous les défis auxquels une entité publique (généralement une unité de l'administration) doit faire face si elle veut se transformer avec succès en une entité entrepreneuriale, capable de survivre sur un marché. Il s'agit plus précisément de la transformation de la culture, de la transformation des structures organisationnelles, de l'introduction de nouveaux outils de gestion, de l'évolution substantielle de son rapport avec les clients, et de l'établissement d'un nouveau rapport avec la politique.

La transformation de La Poste commence en effet avec une nouvelle philosophie de gestion, qui équivaut, pour l'essentiel, à une *révolution culturelle*. Celle-ci se caractérise par une conceptualisation par étapes, passant par l'identification des obstacles culturels à la transformation, par le dés-apprentissage d'habitudes bureaucratiques, par une prise de conscience de la qualité, et par une nouvelle orientation vers les clients et le marché. Cette transformation culturelle a été conçue comme un processus d'apprentissage collectif et donc accompagnée par des programmes de formation et d'information. Relevons également que La Poste se réfère constamment à un concept novateur et mobilisant, à savoir celui d'une organisation en apprentissage permanent. Nous pensons que la référence à ce concept, ainsi que la vision de la transformation comme un processus d'apprentissage – et non pas comme une intervention de type chirurgicale – a significativement contribué à ce que la mutation de La Poste se fasse sans grands heurts.

La *transformation structurelle* s'est également faite par étapes. En effet, l'OFS, le déclencheur de cette transformation, contient autant d'éléments touchant à la culture qu'à la structure. Dans un premier temps, il s'agissait « d'inverser la pyramide ». C'est à dire de réfléchir à partir du client et du marché, et donc de déléguer les compétences et les responsabilités. A ce stade, il ne s'agissait pas encore de changements structurels profonds, dans l'attente notamment des nécessaires transformations culturelles préalables. On ne s'attaquait pas encore aux directions d'arrondissement, qui, avec la décentralisation, étaient encore renforcées, même si, parallèlement, les cars postaux et les services financiers développaient déjà leur réseau propre. C'est seulement avec "Change Post", dès 1996, que la structure organisationnelle change également, en reconfigurant l'ensemble des services postaux par produits. C'est à ce moment que le réseau est entièrement séparé des produits et les 11 directions d'arrondissement sont réduites et subdivisées en 40 et plus tard 7 régions de vente. Dès 2001, ce même réseau a été restructuré et adapté aux nouvelles exigences du marché. Avec la réorganisation la plus récente – structurant La Poste en quatre grands domaines d'activités (communication, logistique, services financiers et transports), tenus ensemble par une plateforme électronique –, La Poste semble avoir trouvé une structure logique et cohérente avec ses principales activités. Toutefois, le statut du réseau postal dans cette nouvelle organisation apparaît de moins en moins clairement.

Mentionnons également, et parallèlement aux transformations culturelle et structurelle, l'introduction de *nouveaux outils de gestion*, notamment en matière de gestion financière (comptabilité analytique), de controlling, de planification stratégique, de gestion des ressources humaines, et de formation. Ici, la Poste a certainement fait d'énormes progrès, si bien que sur ce point elle est aujourd'hui parfaitement à la hauteur des entreprises privées.

Un tel progrès considérable est également observable lorsqu'il s'agit de l'évolution de la *relation avec ses clients*. Cette évolution est bien évidemment le fruit des trois transformations précédentes, et notamment de la transformation culturelle. Ainsi, chaque unité d'affaires non seulement connaît ses clients, mais les a également segmentés, et les travaille systématiquement. Témoin de cette évolution tout à fait réussie de la Poste en matière de relations avec sa clientèle est la très grande acceptation de la marque Poste dans le public Suisse.

Finalement, La Poste a engagé et mené à bien le développement d'un *nouveau rapport à la politique*, au moyen de la révision des deux lois sur La Poste et sur les services postaux. Plus précisément, La Poste a obtenu, d'une part, une plus grande autonomie vis-à-vis des autorités politiques et, d'autre part, elle clarifie ses rapports avec elles. Au niveau juridique, La Poste a été transformée en établissement public possédant une personnalité juridique propre. En pratique, cela veut dire qu'elle est autorisée à emprunter de l'argent sur le marché des capitaux sans que la responsabilité subsidiaire de l'Etat ne soit engagée. Elle peut également constituer des réserves, créer des sociétés, prendre des participations, ou encore coopérer d'une manière plus étroite avec des tiers. Aujourd'hui, le monopole de La Poste est clairement défini, de même que le service public (ou universel) précisé, les services sur lesquels La Poste peut agir librement sur le marché identifiés, et les responsabilités respectives des différents acteurs (direction, conseil d'administration, Conseil Fédéral) clairement délimitées.

4.2. Les défis qui restent à relever

Malgré cette transformation apparemment réussie de la Poste, les pressions continuent à s'exercer. Ainsi, l'Union Européenne continue à exercer la pression pour que la protection de monopole des Postes baisse encore plus, les concurrents, dont notamment Deutsche Post, commencent à pénétrer le marché Suisse, et la pression des nouvelles technologies est plus forte que jamais. Ainsi, La Poste doit continuer à relever un certain nombre de défis si elle veut s'engager sur une voie de développement durable. Nous distinguons ici six défis, à savoir un défi financier et commercial, un défi politique, un défi organisationnel, et trois défis de type stratégique. A l'exception du défi politique, tous les autres défis découlent plus ou moins directement de l'environnement technologique et économique dont les mutations sont toujours plus rapprochées.

- Au niveau *financier et commercial*, il faut dire que l'avenir de la Poste est loin d'être assuré à moyen et à long terme. En effet, même si la Poste écrit aujourd'hui des chiffres noirs, les bénéfices dégagés ne sont pas suffisants pour garantir l'indépendance financière à l'avenir, et ceci notamment lorsqu'il s'agit de financer les investissements. Aussi, une très grande partie des bénéfices provient toujours encore du secteur monopolistique (lettres), privilège que la Poste va certainement perdre dans un avenir pas si lointain. En effet, il convient de relever qu'il n'y a pas eu, jusqu'à date, de reengineering en profondeur de la Poste suisse, alors que les entreprises publiques qui réussissent à faire face avec succès à la libéralisation du marché compressent généralement leurs coûts d'environ 20%. Souvent, cette compression se fait en grande partie par une réduction correspondante du personnel. A ce titre, le programme «Maîtrise des coûts» n'était certainement pas encore le programme de reengineering en profondeur qu'il aurait fallu vu d'aujourd'hui.
- Au niveau *politique*, la Poste est aujourd'hui un établissement public autonome avec cependant seulement une autonomie de gestion. Ce statut est probablement suffisant pour la plus grande partie des stratégies commerciales de la Poste, mais posera de plus en plus un problème du fait d'un décalage croissant entre l'orientation commerciale de la Poste d'une part et les préoccupations des politiciens d'autre part. En effet, ce statut invite à une certaine politisation de la Poste, qui ne peut ainsi pas tirer avantage des relations pourtant claires sur le papier, comme par exemple la définition du service universel. Aussi, dans cette constellation, le statut hybride du conseil d'administration, qui n'a finalement que peu de responsabilités, restera toujours problématique. Dans ce contexte, il faut également mentionner le rôle et le pouvoir des syndicats, qui continuent à jouer un rôle moins de partenaire social, mais plutôt d'acteur politique. Le défi ici consiste donc non seulement à faire évoluer ses relations avec les syndicats, mais également de faire évoluer le statut de la Poste en direction d'une société anonyme, appartenant ou non, aux collectivités publiques.
- A un niveau *organisationnel*, la Poste est aujourd'hui devant un défi majeur, qui ne va que s'accroître à l'avenir. En effet, s'étant engagé, avec Change Post, en direction d'une organisation par prestations, la Poste cherche, depuis lors, non seulement des synergies entre ces différentes prestations et unités d'affaires correspondantes, mais elle déploie également des efforts considérables pour garder l'unité et la cohérence de l'entreprise. Jusqu'à tout récemment, l'élément clé de cette unité et cohérence semblait être le réseau postal, mais celui-ci est aujourd'hui en passe d'être restructuré, et en tous les cas a été remplacé dans cette fonction par réseau virtuel de yellowworld. Il s'agira de voir si, à l'avenir, yellowworld est capable de jouer ce rôle d'intégrateur, ou si l'organisation de la Poste doit évoluer en direction d'une holding de gestion, d'une holding financière, voire même vers la privatisation de certaines unités d'affaires. Cette évolution sera bien sûr encore accentuée selon les options stratégiques prises (voir ci-dessous), mais elle peut également être freinée par le politique. Ladite «corporate governance», à savoir la recherche d'une structure de gestion appropriée et durable constitue ainsi à notre avis un des principaux défis de la Poste, tout comme le développement d'un personnel à la hauteur de cette structure.
- A un niveau *stratégique*, les défis pour la Poste sont multiples, et ont trait, à notre avis, à de grandes options en matière de technologie, de développement de nouvelles prestations, et d'internationalisation. Pour ce qui est de la *technologie*, la Poste a certainement fait un pas significatif en avant avec la création de yellowworld, mais le succès de yellowworld est loin d'être assuré, compte tenu de la mutation extrêmement rapide de ce secteur. Aussi, le succès d'une stratégie basée sur internet est fortement dépendant du succès d'une stratégie d'internationalisation (voir ci-dessous). Finalement, la technologie internet est déjà hautement diversifiée, appelant ainsi des choix fondamentaux, dont notamment le choix entre une stratégie clients (développement des interfaces) et une stratégie logistique (« track and tracing, etc.). Mentionnons ici également que la Poste a relativement peu de compétences propres en la matière et est en outre considérablement dépendante de ses fournisseurs. L'engagement dans cette voie de

l'économie d'internet, quoique indispensable pour une entreprise comme la Poste, comporte néanmoins de gros risques.

- Pour ce qui est du développement stratégique de nouvelles *prestations*, le défi majeur pour la Poste est de savoir si ce développement doit être laissé dans la responsabilité des unités d'affaires avec comme danger un éclatement des prestations et finalement de l'organisation, ou si ce développement doit être centralisé avec le danger de ne pas trouver de prestations communes et le danger de la résistance des unités d'affaires. Rappelons que le développement de telles nouvelles prestations constitue cependant une condition de survie financière et de survie tout court pour la Poste. On peut remarquer, qu'avec l'exception de Postfinance, le degré d'innovation dans la Poste reste relativement faible, et que la palette des produits actuels contient peu de produits de valeur ajoutée.
- Pour ce qui est de *la stratégie d'internationalisation*, force est de constater que la Poste ne fait, pour l'instant, partie d'aucun des grands groupes logistiques internationaux, mais qu'elle est à elle toute seule trop petite pour survivre dans un marché de logistique et de communication de plus en plus global. Même si la Poste a ici un peu plus de temps que d'autres entreprises de réseau (aviation, télécommunications, etc.), le défi de l'internationalisation va devenir, dans un avenir pas très lointain, de plus en plus pressant à notre avis.

Ces six défis sont à notre avis autant de questions ouvertes sur lesquelles il serait utile d'avoir des perspectives et des opinions divergentes. C'est dans cet esprit que nous invitons le lecteur à réfléchir à l'un ou l'autre de ces défis à la lumière de l'étude de cas présentée ci-dessus.

Sources

- Finger, M. (1995). Anforderungen an das lernende Unternehmen heute und in der Zukunft: Das Beispiel der Post PTT. In: Beck, U. & W. Sommer (Eds.) (1995). *Learntec: Europäischer Kongress für Bildungstechnologie und betriebliche Bildung*. Berlin: Springer Verlag, pp. 119-136.
- Finger, M. (2000). La Poste Suisse, un "Champion National". *Actualités des Services Publics en Europe*, Mai 2000, No. 67, p. 9.
- Finger, M. (2000). Transformations et défis de la Poste suisse. *Bulletin HEC*, No.50, Mai 2000, pp. 37-39.
- Finger, M., Bürgin, S. & S. Pravato (1995). Anforderungen an das lernende Unternehmen heute und in der Zukunft. Das Beispiel der POST PTT. *Cahiers de l'IDHEAP*, No.144.
- Finger, M. & S. Bürgin (1996). The Swiss Postal Service as a Learning Organization. In: *IDHEAP Discussion Paper No.3*. Lausanne: IDHEAP.
- Finger, M. & S. Bürgin (1996). Steps Toward the Learning Organization. In: Watkins, K. E. & V. Marsick (1996). *Creating the Learning Organization*. Alexandria: American Society for Training and Development, pp.251-264.
- Finger, M. & S. Bürgin Brand (1999). The Concept of the "Learning Organization" applied to the Transformation of the Public Sector. In: Easterby-Smith, M., Burgoyne, J., & L. Araujo (eds.) (1999). *Organizational Learning and the Learning Organization. Developments in Theory and Practice*. London: Sage, pp. 130-156.
- Finger, M. & S. Bürgin Brand (1999). Steps Toward Organizational Learning: The Swiss Post. *The Systems Thinker*, Vol. 10, No. 1, 1999, pp. 9-10.
- Finger, M. & C. Friedli (1999). The Swiss Postal Law of 1998: Is it Worth the Monopoly Protection? In: Crew, M. & P. Kleindorfer (eds.). *Emerging Competition in Postal and Delivery Services*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 31-42.
- Finger, M., Pravato, S. & J.-N. Rey (1997). Du monopole à la concurrence. Lausanne : Loisirs et Pédagogie.
- Finger, M. & J.-N. Rey (1995). The Swiss Postal Service: Towards a Learning Organization. *Union Postale*, No. 4, 1995, pp. 58-60.
- Finger, M. & D. Krähenbühl (2000). Universal services and services in the general interest: a conceptual framework. *IDHEAP Working Paper*, No.17, 2000, 12 pages.
- Finger, M. & B. Uebelhart (1998). Public Management Qualifikationen für öffentliche Unternehmen und Verwaltungen. In: Schedler, K. & C. Reichard (eds.) (1998). *Die Ausbildung zum Public Manager*, Bern: Haupt, pp. 15-38; En français: Qualifications en Matière de Gestion Publique pour les Entreprises et les Administrations Publiques. In: Emery, Y. (ed.) (1998). *Les Cadres Dirigeants dans les Services Publics du XXIème Siècle*. Berne: Publication de la Société Suisse des Sciences Administratives, Vol. 37, pp. 97-122; aussi dans: Uebelhart, B. & D. Giaque (eds.) (1998). *Transformation dans le Secteur Public*. Lausanne: L.E.P., pp. 15-35.
- Giaque, D. (1997). Les entreprises publiques à l'épreuve d'un nouveau modèle productif: le cas de La Poste Suisse. *Cahier de l'IDHEAP*, No.171, Lausanne: IDHEAP.
- Hangartner, Y. (2000). Grundrechtsbindung öffentlicher Unternehmen : Bemerkungen aus Anlass der Auseinandersetzung zwischen einer Bürgerbewegung und der Post. *AJP*, pp.515-520.
- Kroenig, K. (1999). *L'épopée de la Poste : 150 ans de la Poste Suisse*. Berne: Musée de la Communication.
- Priez, F. (1995). *Réforme de la poste suisse : rôle du régulateur en matière de tarifs et de qualité*. Lausanne: Ecole des HEC/DEEP, 1995; Mémoire de diplôme.
- Ranganathan, K., Dey, R. (1996). *Redirecting Mail*. Washington: Publications de la Banque Mondiale en collaboration avec l'UPU.
- Rey, J.N. & M. Finger (1994). *Les défis de La Poste*. Lausanne: Loisirs et Pédagogie.
- Rey, J.-N & M. Finger (1996). Théorie et pratique de l'organisation en apprentissage permanent dans le secteur public. Le cas de La Poste Suisse. *Revue européenne des sciences sociales*, pp. 193-218.
- Rey, J.-N. (2000). De l'administration à l'entreprise: l'exemple de la Poste ou comment réinventer le service public. In: Administration, gouvernement et constitution en transformation: hommage en mémoire de Raimund E. Germann. Basel: Helbing & Lichtenhahn, pp. 195-212.
- Syz, D. (1997). L'histoire de la réforme des PTT : l'évolution d'une régie d'Etat vers deux entreprises de communication autonomes et compétitives : 1987-1997. Berne: Département présidentiel PTT.