

L'évolution de la gestion dans les PTT, 1960-1970

André Darrigrand, ancien président de La Poste et ancien directeur à France Télécom

Dans le domaine de la gestion des PTT, la période étudiée a connu deux événements majeurs : l'introduction progressive de l'informatique et la réforme des structures de 1971.

- Des projets de « gestion électronique » ont été mis en place dans quatre grands domaines aux PTT, dans les années 1960 : les Chèques postaux et la Caisse nationale d'épargne, la comptabilité et la paye, la gestion du personnel et la facturation téléphonique.

- Succédant à une organisation qui comportait côte à côte des directions prestataires de services aux usagers et des services ou directions de moyens communs, une importante réforme a été mise en place sous le ministère de Robert Galley, en 1971. Cette réforme tendait à une nette individualisation des deux grandes Exploitations : la Direction générale des Postes, intégrant les Services financiers, et la Direction générale des Télécommunications, chacune comportant un Service du personnel et un Service de gestion économique de la branche. Ne subsistent alors que deux Directions communes à l'ensemble PTT : la Direction du personnel et des affaires sociales (DIPAS) et la Direction du budget et de la comptabilité (DBC). Le Secrétariat général du ministère est supprimé.

Si l'on ajoute au décret du 20 juillet 1971 traitant du niveau central, le décret du 30 août consacrant la régionalisation des services des télécommunications, on peut dire que cette réforme réalise la séparation de la Poste et des Télécommunications. L'autonomie de chacune par rapport à l'Etat est le véritable sens de la réforme de 1990 entrée en application au 1^{er} janvier 1991.

Deux exemples significatifs d'évolution de la gestion pendant la période étudiée seront retenus, relevant respectivement des deux Directions « horizontales » résiduelles : La Gestion électronique du personnel (GEP) et l'introduction d'une Comptabilité générale dans les PTT.

La Gestion électronique du personnel

D'emblée, la paye du personnel des PTT a été « mécanisée » puis informatisée. Mais ce n'est pas le sujet que j'ai retenu. Ce qui a été plus original, c'est la volonté de gérer par ensembles électroniques la population très nombreuse : 320.000 fonctionnaires des PTT, dispersés géographiquement sur tout le territoire et répartis entre de nombreux grades soumis à des règles statutaires diversifiées.

Après quelques essais partiels, l'informatisation de la totalité de la gestion des personnels est entreprise dès 1966, en vue de remplacer la gestion manuelle par fiches, mais aussi, d'entrée de jeu, de préparer la constitution d'une banque de données utilisable pour diverses études et notamment une gestion prévisionnelle efficace. La mise à jour est quotidienne et la recherche de l'exhaustivité est inhérente au projet.

Il s'agit donc d'un projet ambitieux, précoce, unique dans la Fonction publique, qui a été mené à bien dans un délai de l'ordre d'une dizaine d'années (généralisation en 1974).

Les principes généraux

1- Seules sont saisies les informations élémentaires (changement d'état civil, demande de congé, etc.). La saisie se fait au plus près des agents, dans les sections de personnel qui tenaient jusqu'alors les documents de gestion manuelle. A noter l'important et ancien investissement en « organisation et méthodes » dans la gestion du personnel aux PTT.

2- L'ordinateur fait tout le reste : il crée lui-même les informations utiles résultant de l'application « accès données élémentaires » des règles de la Fonction publique et des règles de gestion que s'est données l'entreprise (octroi d'un nouvel indice, attribution d'un logement de fonctions, etc.). Il crée aussi les documents nécessaires à l'information des fonctionnaires et des services.

3- La banque de données est donc très riche : 140 types d'informations comprenant chacune jusqu'à 15 éléments. Le fichier est à structure ouverte pour ne pas préjuger la nature et le nombre d'informations pouvant concerner un agent pendant sa carrière.

4- Le fichier manuel devant être supprimé, des liaisons rapides entre

gestionnaires et ordinateur distants étaient indispensables pour rendre l'information utile toujours disponible et pour ne pas allonger les délais de production des documents administratif notamment.

L'application

1 - L'ordinateur, un IBM 1401, ne savait pas traiter des raccordements distants ; d'où des liaisons à 110 bauds sur réseau téléphonique commuté, utilisant les premiers téléimprimeurs Olivetti à 8 moments, avec production de ruban perforé aux deux extrémités.

2- Un cycle régulier est adopté :

- la section de personnel transmet ses informations de base et pose éventuellement ses questions une fois par jour, le matin,
- elle reçoit les résultats du traitement informatique l'après-midi.

3- Outre les actes de gestion individuelle, l'ordinateur procède aussi à certaines opérations de gestion collective (Edition de tableaux d'avancement, listes régionales de propositions d'avancement de grade, préparation des primes de rendement, etc..)

La mise en place effective

- Région test de Limoges en 1968, constitution initiale des fichiers
 - Généralisation à l'ensemble des Directions régionales des Télécommunications de province en 1970.
 - Couverture de l'ensemble des services territoriaux des PTT en 1974.
- Ce sont les importants travaux de constitution initiale des fichiers qui expliquent la longueur des délais.

Vers la gestion prévisionnelle

Conçue initialement sur IBM 1401, l'application a ensuite été portée sur IBM 360 et a pu progresser au prix de conversions difficiles et notamment de la création d'un langage propre, appelé LTR. Parmi les progrès fonctionnels importants on peut citer le raccordement *on line* par l'intermédiaire de frontaux et la consultation rapide sur disques. A noter aussi la réalisation en 1972 d'un « pont » entre les applications GEP et Paye.

Enfin au début des années 1980, était mis en place un « infocentre »

sur lequel la banque de données était périodiquement mise à jour, ce qui a rendu beaucoup plus faciles les diverses études statistiques et la gestion prévisionnelle que permet cette application.

A noter enfin que la GEP a été transférée, avec le savoir-faire correspondant, aux deux branches, La Poste et France Télécom, en 1986, par la DAC (Direction des affaires communes nouvellement constituée, par fusion de la DIPAS et de la DBC), complété par le transfert des activités de gestion encore centralisées.

La comptabilité générale aux PTT

La gestion comptable des PTT s'inscrivait, depuis 1923, dans le cadre d'un « budget annexe ». Cela signifie l'application des règles de la Comptabilité publique. L'ordonnance du 2 janvier 1959, concernant la Loi organique pour les finances publiques, est très claire : « Les opérations des budgets annexes s'exécutent comme les opérations du budget général », dans le cadre unitaire les PTT.

Toutefois une individualisation par branches plus affirmée apparaît à partir de 1971, mais soumise à une obligation d'équilibre, au niveau global, sans recours au budget général, avec un réseau de comptes publics propre aux PTT : un Agent comptable central et des Comptables régionaux, placés en dehors de la hiérarchie des « ordonnateurs » de recette et de dépenses, rendant leurs comptes directement à la Cour des comptes. En principe, dans le cadre du budget annexe, l'Agent comptable central établissait des éléments de comptabilité générale, d'ailleurs peu utilisés : un compte général d'exploitation, un compte des dépenses d'équipement, un bilan du service des Postes et Télécommunications.

La forme simpliste de ces documents, d'ailleurs publiés avec un retard de l'ordre de 18 mois après la fin de l'exercice, ne permettaient guère une appréciation utile de la gestion. C'est à compter de l'exercice 1961 que fut appliqué aux PTT le nouveau Plan comptable général de 1959, sans préjudice de la tenue, prioritaire évidemment, de la Comptabilité publique pour l'exécution du budget.

C'est cette première véritable tentative de conciliation des principes de la Comptabilité publique et de la Comptabilité générale dans un grand service public géré en régie directe qui est ici analysée.

Les difficultés n'étaient pas minces :

Un comptable public doit respecter des règles strictes, sans latitude d'interprétation, notamment en raison du caractère limitatif des dotations budgétaires, des classements fonctionnels imposés par le budget pour des charges de même nature, sans parler de la diversité d'interprétation de certaines dépenses d'investissement dans un budget public.

L'application du Plan comptable général a nécessité la modification profonde des procédures budgétaires et comptables. En particulier ne devaient être maintenues en dépenses en capital que des dépenses directes d'investissement. Il a fallu créer de nouveaux comptes pour les amortissements, les travaux faits pour soi-même (lignes notamment), variations de stock, etc. Des comptes de régularisation et de nombreux tableaux ont été créés pour justifier et expliquer le fonctionnement de ces comptes et le cheminement de ce type de charges.

Des présentations dérivées ont été permises par cette tenue de comptes de Comptabilité générale aux PTT : une Comptabilité analytique d'exploitation et la prise en compte de « l'entreprise PTT » comme important prestataire de services marchands, dans la Comptabilité nationale. Même si ce dernier point n'est pas directement dans les préoccupations de notre journée d'étude, tournée vers la gestion des acteurs économiques eux-mêmes (micro-économie), on en voit toute l'importance au niveau des études macro-économiques.

La comptabilité analytique

La Comptabilité analytique mise en place aux PTT, à cette époque, avait une orientation assez nette vers les prix de revient des prestations fournies aux usagers à l'époque :

- la première ventilation des charges par nature se faisait en « sections » et résultait d'une indexation portée par l'ordinateur sur chaque pièce de dépense,
- la comptabilité analytique permettait de définir, par consolidation, un résultat brut de ce que l'on appelait alors les trois branches d'exploitation : les Telecoms, la Poste et les Services financiers.
- elle permettait aussi de comparer entre eux les coûts de centres d'exploitation analogues,
- surtout, par croisement avec les statistiques des exploitants, elle permettait d'aller jusqu'au prix de revient de chaque fonction et de chaque prestation

fournie.

Evidemment, tout cela a été amélioré progressivement avec les progrès de l'informatisation de la comptabilité. De même les progrès de la Comptabilité générale ont continué, notamment ceux concernant les recettes, avec la substitution à l'encaissement de la constatation de la créance, la comptabilité patrimoniale, avec la mise en place de meilleurs fichiers d'immobilisations, et la régionalisation de comptes de comptabilité générale.

Par rapport aux préoccupations de l'Association historique qui nous réunit aujourd'hui, on peut estimer que cette introduction aux PTT, au début des années 1960, puis progressivement dans les Telecoms à partir de 1971, d'une Comptabilité générale constitue un événement significatif qui a contribué à une meilleure prise de conscience des réalités de « l'entreprise » Télécoms et à la préparation d'une certification précoce des comptes de l'entreprise France Telecom qui va devenir autonome au 1^{er} janvier 1991.