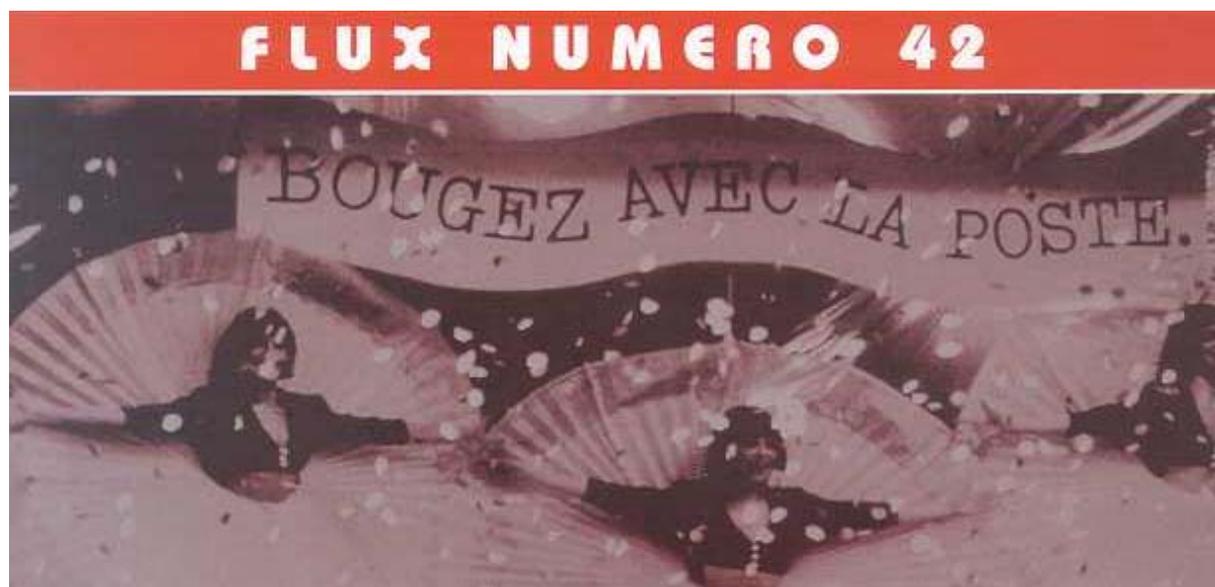


Extrait de :

LA POSTE ET SES TERRITOIRES



Octobre – Décembre 2000

Les représentations territoriales du système postal par ses agents et ses clients

Une étude exploratoire

*Daniel Béhar
Philippe Estèbe*

La Poste est engagée dans une transformation profonde qui touche autant le statut de l'organisation, sa stratégie, son mode de management que ses activités et produits, ses modes de relation avec les usagers, ou son organisation territoriale.

De ce fait, à l'évidence, les regards portés sur La Poste se modifient. Dans une telle période, marquée par l'imbrication de permanences et de ruptures, les décalages habituels entre les représentations que les uns et les autres se font de La Poste, et leurs usages et pratiques s'amplifient et se compliquent. La recherche exploratoire¹ dont cet article relate les principaux résultats avait pour ambition de formuler quelques hypothèses quant à ces processus de fabrication et de transformation de l'identité de La Poste, dans la globalité de son contexte, au travers des multiples regards portés sur elle. La question territoriale est apparue comme un prisme pertinent pour approcher ces processus.

La recherche partait d'une hypothèse de travail portant sur les rapports de La Poste au territoire. Prise dans une représentation duale d'elle-même, La Poste se trouverait face à une sorte de crise des ciseaux, opposant de façon toujours plus criante, le maillage territorial traditionnel du " service public ", incarné par les 17 000 établissements postaux, à la déterritorialisation entraînée par le développement économique et industriel, fondé sur la maîtrise des flux financiers et courrier. Cette hypothèse s'accompagnait d'une question : doit-on s'en tenir à ce constat d'écart croissant, ou bien peut-on trouver matière à formuler des relations plus complexes, aussi bien entre ces deux " branches " de l'activité postale qu'entre celle-ci et les territoires qu'elle dessert ?

L'hypothèse de travail n'était, somme toute, qu'une reformulation des représentations dominantes qui s'affrontent au sein de l'entreprise postale.

Il nous semblait que, à l'intérieur de ce dilemme, l'exploration des configurations territoriales du système postal permettrait de dépasser des positions souvent caricaturées, afin de donner à voir la complexité à l'œuvre. Cette recherche, entamée à propos de La Poste, devait, dans notre esprit, apporter des éléments de réflexion plus généraux, permettant d'alimenter le débat relatif aux services publics, et à la fameuse exception française (encore une) en ce domaine, face à une vision européenne apparemment dominée par les représentations anglo-saxonnes.

Une approche " territoriale " du fonctionnement de La Poste permet d'éclairer ce débat en analysant les processus de fabrication des représentations. La question était de savoir comment est perçue l'organisation de son ou de ses territoires par la Poste, c'est-à-dire de mettre à jour les ressorts de la lecture (ou des lectures) territoriale(s) que le système postal se trouve amené à produire en raison de ses activités.

¹ Conduite pour la direction de la recherche et de la prospective de la Poste, en 1996.

Si l'espace —au sens physique et humain— constitue en partie un donné, il est essentiellement un acquis, ou plutôt un " construit ". C'est le sens qu'il faut donner à la distinction courante entre espace et territoire. Ce dernier terme désigne l'espace dans ses dimensions politiques et sociales, tel que l'activité humaine contribue à le façonner. Pris dans cette acception, La Poste est un puissant organisateur de territoire, comme le sont, en France, les principaux services publics et l'Etat lui-même. L'ancrage territorial de La Poste n'est pas engendré par le seul souci d'efficacité et de proximité. Comme tout découpage, il participe d'un dessein, fut-il implicite. L'enjeu consiste dès lors à tenter de mettre à jour le référentiel qui préside au découpage ou à la lecture territoriale produite par La Poste.

C'est à Etampes que nous avons mis cette lecture territoriale à l'épreuve. Par " Etampes ", il faut entendre le " groupement postal Sud-Essonne " (GPSE), territoire qui nous paraissait particulièrement propice à une recherche exploratoire. Il s'agit en effet d'une manière de territoire " moyen ", ne présentant pas de caractéristiques particulières risquant de parasiter les matériaux recueillis. Le GPSE couvre une partie du département de l'Essonne comportant une zone rurale étendue ; une ville moyenne, Etampes, ; des zones d'activités importantes ; des zones résidentielles soumises aux logiques régionales de migrations alternantes ; bref, un microcosme proposant une assez grande variété de configurations spatiales.

La première partie de cet article propose une lecture du système de représentations actuel de La Poste, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'entreprise. Fondée sur une vingtaine d'entretiens approfondis auprès d'agents et d'usagers de ce groupement postal, validée lors d'une table-ronde, elle tente de démontrer la grande convergence entre les agents et les usagers de La Poste. Ceux-ci s'accordent en effet sur deux points : ils font tous un constat d'éclatement du système postal, les uns et les autres en référence à une unité, mythique en partie —au sens où elle fait évidemment l'objet d'une reconstruction a posteriori ; simultanément —et ceci est vrai, surtout pour les agents de La Poste— l'unité est reconstruite dans les représentations, mais dans une perspective différente de celle de l'unité mythique précédente. (La dialectique postale)

La deuxième partie (Le système postal) propose une analyse du système postal dans ses relations au territoire : on a tenté, dans cette partie, de déconstruire la représentation unitaire en vigueur en montrant comment La Poste organise trois systèmes de rapports au territoire. Ces trois " systèmes " ont été mis en débat lors de trois tables-rondes successives avec des agents et usagers du même groupement postal. On suggère, à la suite de ces trois hypothèses de configuration du rapport territorial de La Poste, une esquisse d'analyse des tensions qui les lie ou les oppose.

La dialectique postale

**Au travers des représentations, un constat :
spécialisation, éclatement des pratiques et
déterritorialisation**

Le premier constat, issu des entretiens avec les agents, est celui d'une diversification récente des **produits** et des **services** qui entraîne celle des métiers et de l'organisation. Cette diversification se fonde sur la distinction opérée entre produits ou services "de base" (dans le domaine du courrier comme dans celui du financier) et produits ou services de développement, soit qu'ils comportent une valeur ajoutée particulière, soit qu'ils permettent de conquérir de nouveaux segments de marché et de clientèle.

Pour le courrier, la diversification se fait à partir des produits proposés aux entreprises mais aussi aux particuliers : les produits de messagerie fondés sur la différenciation des vitesses de distribution (chronopost, colissimo, prioritaire, coliéco, économique), sont destinés à tous les publics. Les produits marketing (postimpact, postcontact, postcontact cible, postréponse) sont spécifiquement destinés aux entreprises, tout comme les services particuliers de collecte et de remise du courrier et d'affranchissement.

Dans le secteur financier, la diversification tend à attirer une clientèle de ménages aisés, traditionnellement tournée vers la banque par des produits d'épargne productive et d'assurance qui conduisent à une double bancarisation.

Parallèlement, les produits de la banque "sociale" d'une part (mandats, Livret A) et ceux du service courrier "normal" (la lettre à 3 F) d'autre part persistent, mais prennent une part de plus en plus restreinte dans le chiffre d'affaires de La Poste.

La professionnalisation des **métiers** consacre la disjonction entre courrier et banque, avec, l'identification d'une filière financière spécifique, autour notamment des conseillers financiers qui s'occupent uniquement de prestations bancaires. Mais cette professionnalisation concerne aussi la branche courrier, avec l'apparition de conseillers courrier et de délégués commerciaux qui sont spécialisés dans les produits courrier proposés aux entreprises. Ces métiers s'appuient sur une distinction entre les clientèles à potentiel et celle des "usagers" prise en charge par le guichetier.

La spécialisation de l'**organisation** se traduit par la filialisation, mais atteint aussi l'organisation interne : dans les contrats de collecte et de remise, elle implique, pour des raisons de contrainte horaire, une organisation des tournées des facteurs en fonction des dessertes des zones d'activité. En outre, la segmentation des clientèles se lit dans l'organisation spatiale des bureaux de Poste avec l'apparition du "carré pro" pour accueillir les entreprises et la création d'un point de contact "dédié aux entreprises". On retrouve cet éclatement dans la *nouvelle politique réseau* consacrant la distinction entre bureaux de secteur, bureaux de contact au client (focalisés sur le financier) et les bureaux de proximité, dont l'activité est résiduelle pour les deux branches de La Poste.

Les pratiques des agents se différencient selon les types de clientèles : clients à "potentiel" ou "usagers".

Les "clients à potentiel" sont définis par un produit unique qui est le plus souvent la seule prestation de La Poste qu'ils utilisent. Ils sont censés le choisir d'après des calculs rationnels (coût, qualité) par rapport à ce que propose la concurrence en matière de messagerie, de banque ou d'assurance.

Du fait de cet usage concurrentiel de La Poste, ces publics n'ont de contact qu'avec les professionnels, ayant une compétence spécifique dans le domaine qu'ils utilisent : conseiller financier ou receveur vendeur pour les produits bancaires et d'assurance, délégués courrier pour le courrier commercial ; tout l'effort de La Poste porte sur le fait de leur faire éviter l'usage du guichet, lieu de prestations universelles, ouvert à tous et donc considéré comme dissuasif.



Face à ces pratiques segmentées, s'opposent celles des "exclus", "pauvres" ou "ruraux" qui ont un usage total de La Poste qui concerne les deux branches, dans une cohérence du service offert (le service public), autour d'un seul lieu, le guichet ou d'un seul agent, le facteur. Ce public utilise donc La Poste pour sa polyvalence et la perçoit de façon unitaire ; l'interdit bancaire reçoit ses prestations sociales sur son Livret A et règle ses dépenses par mandat ; les personnes âgées, désarmées devant l'usage d'un automate, utilisent le guichet pour leurs retraits ou leurs dépôts monétaires et pour leurs affranchissements ; les personnes âgées en milieu rural, qui ont des problèmes de déplacement, utilisent les services du carnet de commission, pour les produits courrier et les opérations financières.

Pour les agents comme pour les usagers ou clients, la spécialisation des produits, des métiers, de l'organisation, l'éclatement des pratiques et du public consacrent la rupture d'avec un "avant" mythique où le bureau de poste intégrait toutes les fonctions de La Poste, appliquées dans un rapport unique au territoire. Le receveur incarnait cette unité historique du bureau de poste, régnant sur sa zone d'instance. Si le terme de "bureau de poste" persiste, il recouvre en fait des réalités différentes. La zone d'instance ne constitue plus le territoire unique à partir duquel il est possible d'organiser, d'appréhender et d'analyser l'ensemble des activités de La Poste.

Les regroupements de distribution ont enlevé la fonction courrier à certains bureaux ; le "développement courrier", conséquence de la spécialisation des forces de ventes, ne s'intéresse qu'aux entreprises et aux professionnels, concentrés dans les zones d'activités. Les activités de développement de La Poste fonctionnent avec des forces de vente situées au groupement ; la vente des produits financiers fonctionne aussi sur le mode de la ségrégation spatiale, suivant des critères sociaux et cible de fait des zones de "chalandise" ; enfin, le guichet, polyvalent, s'adresse à la zone d'habitat qui se trouve dans sa proximité. Les bureaux, suivant leur taille et leur environnement possèdent une ou plusieurs de ces fonctions et "empilent" ces différents rapports au territoire, sans leur permettre de se rencontrer.

L'unité de La Poste résiste

Cependant, cette description de l'éclatement coexiste, chez les agents, avec un discours de l'unité. Celui-ci emprunte deux types de références. Une référence historique : la tradition de service public constitue la spécificité de La Poste vis-à-vis de ses concurrents, aussi bien dans le domaine du courrier que dans celui de la finance et cette spécificité constitue le ciment, la " culture d'entreprise " à laquelle s'identifie la majorité des agents. Cette référence historique se double d'une référence plus moderne, plus économique si l'on veut : l'unité de La Poste sortirait renforcée de la distinction en cours entre service public et " développement " du fait des synergies qui s'établiraient entre ces deux fonctions.

Le premier registre de synergie est celui de la **spécificité** : La Poste est la seule organisation qui remplit une mission de **service public**. Cette identification de La Poste constitue à la fois sa culture d'entreprise (les agents de La Poste sont des agents du service public), son image de marque (ce n'est pas une entreprise comme les autres) et sa grandeur propre (" nous avons une mission ", " on ne doit laisser personne à l'écart ", " on doit servir l'ensemble du public ", etc...).

Le deuxième registre, conséquence du premier, est que ce rôle **universel** de La Poste la conduit à s'appuyer sur un fort **maillage territorial** et à remplir des fonctions vitales pour des publics que d'autres entreprises, banales, considéreraient comme non rentables : La Poste joue un rôle social, La Poste accueille tous les publics sans distinction et donc les plus pauvres, etc...

Le troisième registre est plus d'ordre **économique** : la fonction de base de La Poste, le **courrier** joue à la fois un rôle fédérateur de l'activité postale et constitue la majeure partie de son chiffre d'affaires : " La Poste c'est le courrier. C'est une réalité : 75 à 80 % du chiffre d'affaires est constitué par le courrier ". En dépit de son importance en termes de potentialités de développement, le secteur bancaire apparaît comme marginal dans les activités de La Poste, d'autant plus qu'il est fortement handicapé : " La Poste n'est pas une vraie banque car elle n'exploite pas les fonds qu'elle collecte ".

Le développement de La Poste renforce son unité

Au-delà de l'affirmation de la prégnance des activités historiques de La Poste, le discours de l'unité de La Poste tenu par les agents emprunte un tour plus dialectique : de l'éclatement actuel, l'unité de La Poste sortirait renforcée, du fait des synergies s'établissant entre les différentes branches de son activité.

Le développement, aussi bien du courrier que de la finance repose sur les structures du service public. En effet, selon les agents, les clients auraient une vision unitaire de La Poste : c'est donc la satisfaction du client en tant qu'utilisateur du service public qui le conduirait à adopter des produits nouveaux, plus porteurs de développement. Cette représentation n'est pas le fait de tous les agents ; pour les professionnels du courrier commercial, " les distinctions que font les clients portent sur les avantages objectifs (coûts, prestations proposées) par rapport à la concurrence et non sur des critères affectifs ". Mais il est généralement admis que " la lettre à 3 F. est l'ambassadeur de La Poste ; l'image de La Poste passe par elle ".

Le second type d'argument n'est plus fondé sur une synergie entre les différents types de clientèle mais entre les différents segments de son activité. Le monopole du courrier renforcerait le développement économique de La Poste : le maillage du facteur, conséquence du rôle universel de La Poste " qui doit distribuer des lettres tous les jours, dans

tous les foyers, même les plus isolés " sert, par sa connaissance exhaustive des foyers, à la distribution des publipostages ciblés. Enfin le facteur peut jouer le rôle de guichet itinérant, avec les carnets de commission et distribuer diverses prestations, renforçant, à l'échelle de la proximité, le lien entre courrier et banque.

La présence territoriale par le biais des guichets constitue, aux yeux des agents comme des usagers, autant de points d'appuis pour les produits et services de développement, aussi bien dans la branche courrier que financière. Les 17000 guichets deviennent un atout, valorisé par la publicité, incarnant la " banque de proximité ".

En sens inverse, le développement de l'entreprise est justifié par la volonté de maintien du service public, compris au sens de non rentable et d'universel : *" C'est en développant le domaine du courrier aux entreprises qui est le principal du chiffre d'affaires de La Poste qu'on peut maintenir le service public, donc les guichets et la distribution journalière du facteur... Si La Poste disparaît, elle sera remplacée par une entreprise, mais une vraie, qui n'aura pas d'obligation vis à vis des élus ; les carnets de commission, ils l'auront, mais on leur fera payer ; quant à la lettre au particulier, rien ne les obligera à la distribuer "*.

De la même manière, le développement financier constitue un moyen de conserver l'ensemble des guichets. L'incorporation du réseau à la direction des clientèles financières en constitue le signe le plus frappant.

Le système postal

Cette vision d'un " dualisme dialectique " apparaît comme la représentation partagée des agents. Elle suscite un consensus trop " parfait " —pourrait-on dire— pour ne pas donner le sentiment de relever d'abord du registre de la représentation. En ce sens, elle invite à la discussion et à formuler pour ce faire de nouvelles hypothèses.

Il semble en effet, que la réalité actuelle de La Poste dans son rapport territorial s'organise autrement et que la dialectique masque un principe de recomposition plus complexe, dépassant les oppositions parfois rhétoriques mais communément acceptées. On fait ici l'hypothèse que l'expression de ce dualisme dialectique renvoie au passage d'un fonctionnement organique à un fonctionnement " systémique " de La Poste. Autrement dit, La Poste se trouverait soumise à trois types de logiques qui commandent simultanément son rapport au territoire, son rapport au public et les fonctions que remplit le système. Ces trois logiques traverseraient voire bouleverseraient l'actuel système d'oppositions. Elles seraient liées entre elles plutôt selon un mode de tensions (qui peuvent être productives ou contre productives) que selon le schéma opposition/complémentarité. C'est cette reformulation de leur représentation partagée —basculement du " dualisme dialectique " à l'articulation systémique de trois logiques— que nous avons mise en débat auprès d'usagers et d'agents du Groupement Postal Sud Essonne.

Ni éclatement, ni unité mais coexistence de trois logiques

La logique industrielle

La logistique a pour objectif la **gestion rationnelle des flux** et poursuit un double objectif : la réduction des délais et la maîtrise des coûts. Elle concerne les deux branches de l'activité de La Poste mais est moins visible concernant le secteur financier car la mise en place de la banque directe ne pose pas de problèmes majeurs d'organisation. Par contre, la gestion rationnelle des flux de courrier et messagerie implique la rationalisation des déplacements, du tri et de la distribution.

Cette logique industrielle ne ressortit pas à un segment particulier de l'activité de La Poste : si elle concerne principalement l'activité courrier, au sein de celle-ci, elle traite aussi bien du volet " service public " que du volet " commercial ". Elle ne vise donc pas un public spécifique. En revanche, elle commande un rapport particulier au territoire, fondé sur le principe des " nœuds et des réseaux ", bien éloigné de la vision de la zone d'instance traditionnelle, fondée sur le principe de la " circonscription administrative ".

Cette logique industrielle dispose d'un poids spécifique important dans le système postal. C'est en effet autour du traitement de masse que se retrouvent les grandes concentrations d'agents (dans les centres de tri). C'est dans cette logique d'organisation que le système postal dans son ensemble se trouve le plus vulnérable —du fait de la probabilité de mouvements sociaux. Cette logique d'organisation industrielle constitue à la fois le cœur du système postal et son talon d'Achille. Cette caractéristique peut amener des tensions, on y reviendra, notamment entre logique industrielle et logique économique.

La logique économique

La logique économique a pour objet le développement des produits de La Poste qu'il s'agisse de banque ou du courrier. Ce rapport économique concerne le territoire perçu comme une mosaïque de populations cibles, comprenant des clientèles susceptibles d'acheter chacune un produit spécifique. Ce rapport concerne à la fois les branches courrier (entreprises et professionnels) et financières (ménages).

Les délégués courrier opèrent une veille en direction des entreprises. Celles-ci sont classées par hiérarchie de taille et suivant les codes A.P.E. ce qui permet de préciser les besoins par types d'entreprise en fonction des produits déjà utilisés par certaines d'entre elles. La répartition des tournées se plie de plus en plus à une logique commerciale : la distribution du courrier dans les zones d'activités est répartie entre les facteurs en début de tournées, pour honorer les conditions horaires des contrats avec les entreprises.

Sur le versant financier, les ménages sont répartis par types de clientèles. Cette approche est consacrée, dans les documents de La Poste, par une analyse de la population par niveaux d'imposition, soit par communes, soit par zone d'instance des bureaux de poste (Compas). Cette analyse peut encore être affinée de manière chronologique par la distinction des zones pavillonnaires récentes dont les habitants remboursent encore des emprunts pour leur logement et qui ne deviendront " à potentiel " que dans une dizaine d'années. Un autre type de distinction renvoie à la différenciation par tranches d'âge qui ne recouvrent ni le même taux de pénétration, ni les mêmes usages de La Poste.

Cette configuration du rapport économique au territoire amène à une lecture sélective de celui-ci, en fonction des potentialités qu'il recèle, soit pour le courrier, soit pour la banque. Elle conçoit le territoire comme une mosaïque d'espaces aux caractéristiques sociales et

économiques contrastées ; elle opère par désignation de cibles territoriales, liées au degré de concentration de publics à potentiel dont elles disposent. En ce sens, le territoire ainsi identifié est celui de la **polarisation socio-économique**.

La logique politique

La fonction politique de La Poste est à la fois d'ordre domestique et civique. L'ordre domestique est assuré par la figure du facteur, autour de laquelle se déploient nombre de représentations décrivant à l'envi son rôle de tisseur de liens de proximité et de maintien du contact entre les communautés de voisinage et le reste du monde. L'ordre civique est symbolisé par la présence rassurante du bureau de poste. Dans ces deux ordres, le territoire n'est plus perçu ni comme un système de nœuds et de flux, ni comme un ensemble de polarités socio-économique disjointes. Le territoire est perçu et conçu comme une surface totalement couverte, à la fois par le découpage des " zones d'instance " qui prennent rang de circonscriptions administratives et par le maillage du facteur qui incarne l'humanité du service public.

Cette perception du territoire politique se fonde sur le principe **d'égalité et d'universalité** de traitement, alors que la perception économique se fonde sur un principe de **différenciation** et que la perception industrielle s'appuie sur un principe de **rationalisation**.

Cette fonction suppose que tous les usagers sont traités de la même manière et ont accès aux mêmes services. Le paradoxe est que ce postulat finit par jouer un rôle à la fois résiduel et symbolique.

La fonction politique est résiduelle : si elle prétend traiter tous les usagers sur le même pied d'égalité, en fait, elle ne s'adresse qu'à certains types d'usagers, qui vivent hors des zones " à potentiel ". En ce sens, la réalité de la perception politique du territoire par le système postal se situe comme un exact symétrique de la perception commerciale. Du fait de la spécialisation croissante des espaces, le principe d'égalité ne s'applique plus qu'à des territoires considérés comme " à l'écart ", peuplés de ménages " en difficulté ", autrement dit, des usagers captifs, pour lesquels La Poste assure une fonction polyvalente de proximité. Cette fonction politique est aussi résiduelle en ceci que, on l'a dit, les bureaux de poste qui la concrétisent se trouvent progressivement amputés de la réalité de leur polyvalence par les phénomènes de spécialisation précédemment décrits. Elle continue d'exercer, cependant, pour certains usagers (y compris ceux qui jonglent avec les produits financiers) un attrait lié au " filet de sécurité " que les missions de service public représentent : *" Le client, on ne va pas l'éjecter, on l'accueille pareil s'il est interdit bancaire " (receveur vendeur). " Dans une banque, l'argent va à l'argent, si vous avez un incident, on vous tombe dessus. A La Poste, tout le monde est traité pareil. Les interdits bancaires peuvent prendre un livret de caisse d'épargne. Ca me rassure de savoir qu'il y a cette sécurité " (comptable, cliente de La Poste, Etampes).*

Résiduelle, la fonction politique s'affiche aussi comme symbolique, notamment dans l'usage qui en est fait par les élus et les responsables de l'Etat. La présence du facteur et du bureau de poste manifestent la permanence de la présence de l'Etat et du rattachement à la République. Dans cette optique symbolique, la présence géographique de La Poste, maintenue dans son régime de circonscription (zones d'instances) fait signe aux " exclus " et aux " zones déshéritées " du souci dans lequel les tient la collectivité publique. Pour preuve de ce rôle symbolique, on peut prendre argument de la manière dont les élus négocient avec La Poste. L'amputation des bureaux de poste (regroupement de distribution, rattachement des facteurs aux regroupements) ne pose pas problème tant qu'elle n'entraîne pas un déplacement du bureau lui-même voire une modification de ses horaires d'ouverture. Ce n'est que dans la perspective d'une telle éventualité que les élus se mobilisent et prennent appui sur leurs administrés pour réclamer le maintien du service dans son aspect extérieur, même s'il ne s'agit plus que d'un service " de façade ". L'agence

postale, représentante de La Poste prise en charge financièrement par les collectivités locales, témoigne de ce paradoxe qui oppose une fonction résiduelle en interne à un rôle emblématique majeur pour l'extérieur.

Les tensions entre ces trois logiques

Ces trois rapports territoriaux constituent en fait trois sous-systèmes mus par des ressorts et des finalités qui leur sont propres. Chacun découpe le territoire en fonction de ses finalités particulières. Ces trois logiques cohabitent au sein du système postal. Mais la cohabitation n'est pas harmonieuse. Elle est au contraire marquée par des tensions dues en grande partie au stade de différenciation atteint au moment où s'est déroulée l'enquête.

On peut en effet faire l'hypothèse que, tendanciellement, ces trois fonctions autrefois congruentes se trouvent désormais sur des trajectoires divergentes. Tout les différencie en effet : leur finalité, leur fonctionnalité, leur lecture du territoire, leurs approches de l'usager. Tout se passerait pour le mieux —dans une logique de filialisation par exemple— si ne persistait la nécessité pour chacun des sous-systèmes de prendre appui sur l'autre. C'est donc de ce double processus —différenciation accrue des sous-systèmes et nécessité (temporaire ?) du maintien des relations entre eux— que naissent les tensions.

On peut classer ces systèmes de tension sous deux registres : le registre du découplage fonctionnel dans une géographie maintenue et celui de la dévulnérabilisation.

Le découplage fonctionnel dans une géographie maintenue

Un terme illustre bien cette difficulté interne au système postal, induite par les tensions entre ses trois fonctions territoriales, celui de proximité.

La notion de proximité reçoit trois acceptions différentes selon qu'elle est envisagée dans la perspective de la fonction politique, de la fonction industrielle ou de la fonction commerciale (ou économique).

La définition politique de la proximité est héritée de l'histoire, celle de la couverture exhaustive, géométrique du territoire. Pour les constituants de 1789, " toute personne doit se trouver à moins d'une demi-journée de marche d'un lieu d'où il peut expédier son courrier ou en recevoir ". Cette logique de couverture du territoire correspond, à l'époque, à un double souci, politique et industriel. Au XVIII^{ème} et au XIX^{ème} siècle, proximité et accessibilité sont synonymes : rendre le service accessible signifie l'implanter à proximité géographique de la population. Cette logique est aussi politique, en ce sens que la couverture exhaustive du territoire par les bureaux de poste participe du même dessein que le découpage départemental et l'instauration des chefs-lieux. L'évolution des techniques de collecte et d'acheminement du courrier amenèrent à un découplage entre le registre industriel et le registre politique. Pour le premier, l'enjeu réside dans l'accessibilité du service et n'implique pas obligatoirement la proximité physique ; ceci, d'autant plus que le courrier change de nature : il ne s'agit plus de chercher à être proche des ménages ; il faut au contraire se rapprocher d'émetteurs massifs et peu nombreux (logique du " un vers beaucoup "). La proximité physique ressortit donc plus au second registre, la fonction politique, et se trouve rabattue largement dans l'ordre symbolique.

La fonction industrielle se détache donc de la proximité géographique. Si " *longtemps La Poste a conservé une supériorité par rapport à la concurrence par sa capacité à assurer une desserte des zones rurales, ce n'est plus désormais le cas* ". Dans le domaine du publipostage, la concurrence, organisée seulement sur le mode des " nœuds et réseaux ", se passe très bien du maillage exhaustif et parvient à desservir tous les points

du territoire. L'objectif industriel du J + 1 ne repose plus nécessairement sur un maillage de proximité : on voit certains concurrents de La Poste optimiser leurs délais en prenant appui sur une organisation totalement déterritorialisée. Poussée à son paroxysme, la fonction industrielle s'oppose même au maillage exhaustif : la rationalisation des transports et de la distribution impliquerait de ne desservir les zones rurales que tous les trois jours. Aujourd'hui, l'organisation industrielle réticulaire n'a plus besoin de se " capillariser ". Proximité et réseau ne sont plus mécaniquement congruents.

La notion de proximité met aussi en tension la fonction politique et la fonction économique ou commerciale. Dans le registre politique, la proximité géographique est celle du lieu de résidence, procédant ici aussi d'un double héritage. Héritage de l'organisation de l'espace à l'époque où le maillage a été conçu, dans laquelle habitat et travail se concentraient dans un même espace. Héritage aussi du dessein politique : calquées sur l'organisation administrative du territoire, les circonscriptions postales (ou " zones d'instances ") envisagent l'usager comme le citoyen, c'est-à-dire à partir de son lieu de résidence légale. S'agissant des fonctions commerciales de La Poste, et notamment de son volet financier, les ménages " à potentiel " du Sud Essonne se trouvent soumis aux déplacements quotidiens : la proximité à la résidence n'est plus nécessairement un atout pour le développement des produits financiers. Le " receveur vendeur " fait face à de nombreuses difficultés pour démarcher ces ménages : cette clientèle préfère " avoir sa banque sur son lieu de travail ". Comme elles fréquentent peu le guichet, la recomposition des points de contact de proximité autour de la logique financière peut devenir sans objet. En ce sens, ici encore, la notion de proximité n'est pas nécessairement synonyme d'accessibilité des services financiers et de gestion rationnelle des flux bancaires qui, pour des raisons de coûts, supposent le développement de la banque directe.

Selon la fonction du système postal, proximité ne rime plus nécessairement avec accessibilité.

Les conflits d'usage liés à la polyvalence des bureaux de Poste

Cette tension entre proximité et accessibilité se traduit par des conflits d'usage, lisibles au quotidien dans les points de contacts. Cette cohabitation difficile remet en question l'hypothèse de " synergie " émise par certains agents de La Poste pour justifier de l'unité maintenue et renforcée. On peut illustrer ce doute par les liens problématiques entre l'espace banalisé et les fonctions spécialisées (courrier commercial et financier).

Pour certaines des personnes rencontrées, l'ancrage territorial et les prestations de base qui symbolisent le service public relèvent d'un héritage parfois lourd à porter : " *les Beaucerons ont une image archaïque de La Poste ; pour eux, c'est le guichet, la vente de timbres, un Livret A et un C.C.P. comme compte secondaire* " (conseiller financier).

Par ailleurs, d'autres considèrent que, dans sa polyvalence et par la mixité sociale qu'il induit, le bureau de poste n'est pas le lieu idéal pour le développement de certains produits ou services : " *Les ménages à potentiel doivent traverser la salle du guichet pour atteindre mon bureau de conseiller financier ; c'est un point négatif pour ces populations particulièrement en début de mois, quand les prestations sociales tombent... l'idéal serait que mon bureau soit détaché du guichet de poste pour éviter cette promiscuité* ".

Le " service public " continue néanmoins à servir, de fait, de justification ... pourvu qu'il ne perturbe pas trop les autres activités : " *Le 4 et 5 de chaque mois, le guichetier est service public " à fond " : c'est le moment des allocations familiales et du RMI. Ce sont des moments où on n'accroche pas un client (pour les produits financiers). On n'accroche pas un client quand il y a la queue. Il faut une certaine confidentialité. Les autres jours, je suis plus vendeuse, surtout avec la gamme de produits courriers à développer* ".

Les retombées des secteurs porteurs sur les activités relevant du service public, c'est-à-dire non concurrentielles, ne sont pas évidentes pour tout le monde. En particulier, il

n'est pas évident que le développement du courrier "entreprises" soit suffisant pour rentabiliser les guichets, au contraire -ne serait-ce que parce que le courrier "entreprises" passe de plus en plus par des circuits spécialisés : "*l'activité courrier commercial n'a plus aucune influence sur le guichet*". (délégué courrier). "*En tant que chef d'entreprise, je suis pleinement satisfait par le service commercial qui est très bien organisé à quelques limites près. Mais je note surtout une incompréhension des services traditionnels vis-à-vis des accords que passe le service commercial avec ses clients*" (élu, chef d'entreprise).

Le système postal se trouve ainsi pris dans une double tension :

- Une tension interne d'ordre organisationnel : comment harmoniser les ancrages territoriaux des trois fonctions, alors que proximité géographique et accessibilité du service tendent à s'opposer, pour la masse des objets traités en tout cas ? Faut-il harmoniser ou bien plutôt poursuivre dans une logique de spécialisation territoriale jusque dans l'organisation interne du système postal ?
- Une tension externe : comment à la fois spécialiser les ancrages territoriaux fonctionnels tout en conservant la polyvalence de proximité qui, pour être résiduelle, continue de représenter une donnée de base de fonctionnement des guichets ?

Les tensions liées à la " dévulnérabilisation " de l'entreprise

Ce terme de " dévulnérabilisation " est employé surtout à propos du risque économique que fait peser sur l'entreprise la concentration de main d'œuvre dans les centres de tri. Mais en fait, l'enjeu de la dévulnérabilisation est présent à tous les niveaux d'organisation. A l'échelle du groupement Sud-Essonne, il s'agit surtout d'obtenir le plus de marge de manœuvre possible, quitte à contourner le système existant. Cet enjeu de dévulnérabilisation est surtout lié à la logique économique, qui poursuit un objectif d'adaptation à la demande (ou même vise à susciter celle-ci), dans un univers très fortement concurrentiel, autant pour les produits financiers que pour le courrier.

(a) Les contradictions entre logique politique et logique commerciale

On peut illustrer ce système de tension par l'exemple du contrat de diffusion de catalogues publicitaires passé entre La Poste et une grande surface basée à Etampes, exemplaire à plusieurs titres. D'une part, cet exemple montre l'obligation dans laquelle La Poste est tenue, de se porter et de se maintenir sur un marché hautement concurrentiel sur lequel son avantage compétitif n'est plus aussi évident : si La Poste a été choisie à l'origine, c'est pour sa capacité à desservir les zones rurales mais celles-ci sont désormais couvertes par les concurrents privés, avec un taux de satisfaction équivalent. Pour montrer qu'elle reste compétitive, La Poste adopte des techniques du privé : elle embauche une main d'œuvre supplémentaire hors statut. A ce point, elle se trouve prise en défaut. Car, en définitive, une des raisons non avouée par la grande surface, est qu'elle a choisi La Poste pour l'image de service public. Il lui paraissait valorisant de savoir ses prospectus annonçant les promotions du mois distribués par le facteur, symbole du service public. Lorsqu'elle apprend que sa littérature est distribuée par des personnes sans qualité particulière, ce deuxième (et peut-être premier) avantage compétitif tombe aussi.

Enfin, le retournement est relativement comique : pour la rassurer, on l'informe que ces personnes " hors statut " sont de la famille postale (enfants de postier). Implicitement, on signale à la grande surface qu'elles ont donc, génétiquement, " l'esprit du service public " chevillé au corps.

On voit donc ici une logique de tension forte : le service public constitue l'image de marque territoriale de La Poste qui lui donne un avantage compétitif par rapport à ses concurrents. Simultanément, ce sont les logiques et les règles du service public qui brident La Poste par rapport à la souplesse et à la rapidité de réaction nécessaire sur ce type de marché — d'autant que, localement, le retour d'une distribution défectueuse est immédiat (*" les clients écrivent des lettres de protestation lorsqu'ils n'ont pas reçu les catalogues "*). Pour répondre aux impératifs de cette distribution de publicité non adressée, La Poste se trouve conduite à contourner sa propre organisation héritée du service public. Ce qui risque, en retour, de porter atteinte à son image de marque. Plus qu'une tension, c'est d'une contradiction qu'il s'agit.

(b) Le conflit entre logique industrielle et logique économique

On emploie ici le terme de conflit, dans la mesure où les relations, vues d'Etampes en tout cas, entre sous-système économique et sous-système industriel sont plutôt mauvaises.

Tout se passe comme si l'enjeu consistait à contourner le plus possible les " noeuds " du système industriel.

" En faisant appel à des contractuels, on cherche à dévulnérabiliser le service. Cela a commencé sur la publicité non adressée, on réfléchit actuellement au niveau national à l'étendre à d'autres marchés (messengeries, correspondances). Ce n'est pas un secret, suite aux grèves de décembre, des systèmes de dévulnérabilisation plus systématiques et plus rapides que les centres de tri parallèles mis en place dans l'urgence, sont à l'étude " .

Cette recherche de dévulnérabilisation liés aux impératifs de la logique économique est tout à fait perceptible dans le système de filialisation que La Poste a développé. A Etampes, DYNAPOST, filiale de La Poste, a pris le marché de la distribution interne de Renault. DYNAPOST est une filiale à 100 % de La Poste, de mêmes statuts que Chronopost. Même si, pour certains agents de la poste, entre DYNAPOST et La Poste *" Il n'y a pas concurrence mais complémentarité : il vaut mieux que La Poste soit présente sous la forme de filiale dans le courrier interne des entreprises, plutôt que de laisser le marché à la concurrence "*, il n'en reste pas moins qu'il s'agit bien d'une logique de contournement du système industriel.

Ici, l'image du service public a disparu. Autant elle peut paraître, à l'échelon local, comme un gage de fiabilité du fait de la bonne image du facteur, autant, à l'échelle vaste des messengeries internes ou (mais nous n'avons pas pu le vérifier à Etampes), des " grands comptes ", l'expression même de service public semble liée à l'idée de contre-performance systématique, de lenteur et de précarité du fait du risque de conflit social qui pèse en permanence sur l'organisation. Ainsi, à cette échelle, logique industrielle et logique politique se conjuguent pour tracer l'image négative que La Poste s'efforce de faire oublier à ses meilleurs clients. Il est intéressant de noter que le représentant de Renault présent lors de la table ronde ne paraissait pas savoir que DYNAPOST était une filiale de La Poste. Si ce n'était pas, de sa part, diplomatie ou délicatesse, alors il faut voir dans cette ignorance un succès de la stratégie conduite par La Poste consistant à faire oublier, parfois, qu'elle est ... La Poste.

Le territoire en tant qu'image de marque ?

Ces tensions tendent à se résoudre dans cette dimension du rapport politique au territoire qui allie logiques fonctionnelles et représentations : celle de l'image de la marque.

C'est donc, dans un premier temps, autour du guichet et de l'usage qui en est fait que va se constituer l'image de La Poste. Cette "recherche de cohérence dans les relations au client" opère une disjonction consciente entre usage et fonction. Les guichets de proximité, quelles que soient les fonctions qu'ils assurent (beaucoup en assurent de moins en moins) doivent maintenir une façade uniforme et unitaire pour l'utilisateur "moyen" (c'est-à-dire l'utilisateur captif). Cette logique conduit au principe de "franchise" (sans jeu de mot) : La Poste vend sa marque aux collectivités locales, notamment avec le système des agences postales. Les agences postales et les tentatives de maintien des bureaux déficitaires par la polyvalence administrative sont une résultante de la tension entre l'épuisement fonctionnel de l'ancrage territorial et la valeur symbolique qu'il acquiert pour les usagers et les agents : *"on en arrive à changer la nature des bureaux pour ne pas les fermer"*. La mise en place de l'agence postale n'est pas simplement le résultat de la pression des élus. Elle correspond aussi à un besoin de La Poste, celui de maintenir sa marque sur l'ensemble du territoire.

Dans le rapport entre logique économique et maillage territorial, c'est là encore l'image de marque qui va stabiliser la tension : *"Facteurs et guichetiers ne peuvent bien entendu pas vendre des produits spécialisés, mais doivent faire de l'information"*. Autrement dit, c'est la marque, et non des produits que vendent ces agents polyvalents basés sur le territoire. De même, dans le rapport entre logique industrielle et maillage exhaustif, à propos des délais : le J + 1 n'est pas forcément au cœur de la satisfaction des entreprises (réseaux d'acheminement internes) mais il participe de la satisfaction symbolique de l'utilisateur : *"L'image de La Poste passe par la lettre au particulier qui n'a pas objectivement besoin du J + 1"*.

Le "rapport politique au territoire" serait alors fédérateur, non pas au sens de production d'une unité organisationnelle de La Poste, mais au sens de sa capacité à produire une "image de marque" unifiante de La Poste.

Mais il n'est pas certain que cette situation perdure. En effet, dans les systèmes de représentation, logique politique et logique industrielle sont étroitement liées, pour le meilleur comme pour le pire. Pour le meilleur, on l'a dit, l'image du service public se fonde sur la présence territoriale continue du bureau et du facteur mais aussi sur le sentiment partagé par nombre de clients de La Poste de la fiabilité due au J + 1 sur lequel porte une grande partie des efforts du système industriel. Mais cette activité fondée sur le monopole du courrier est tendanciellement résiduelle au sein du chiffre d'affaire de La Poste. Celle qui prend de l'importance, c'est l'activité commerciale, qu'elle relève du courrier ou des produits financiers. Or, dans ce secteur, notamment vis-à-vis des entreprises et des grands comptes, logique politique et logique industrielle semblent liées pour le pire : elles convergent pour conforter l'image d'un service public tout juste assez performant et peu fiable du fait de sa vulnérabilité aux conflits sociaux notamment. C'est d'ailleurs moins la concentration ouvrière que la propension des agents de service public à faire grève qui pose problème dans l'opinion des grands clients de La Poste. Il faut, dans ce cas, que le système postal parvienne à découpler logique industrielle et logique politique de façon à tenir sur des marchés à forte valeur ajoutée mais très concurrentiels.

Ainsi voit-on que le système de tension entre les trois configurations de rapport au territoire varie selon les échelles considérées. A grande échelle —c'est-à-dire dans la sphère de la proximité— la logique politique sert d'image de marque au système Postal, dans son rapport aux particuliers (le sentiment de rattachement à la Nation mais aussi le sentiment de sécurité procuré aux clients financiers par l'idée qu'ils ne seront pas éjectés en cas d'accident de parcours) et aux entreprises (valorisation des catalogues distribués par le facteur). Mais la logique politique, utile au développement économique de proximité, entre en contradiction avec les nécessités de fonctionnement de la logique économique : conflits d'usage aux guichets, instabilité du système de spécialisation des points de contacts, lourdeur de l'organisation logistique du sous-système industriel par rapport aux exigences de la publicité non adressée.

A petite échelle, c'est-à-dire au plan national ou régional, il y a conflit entre logique commerciale et logique politique —dès lors que la logique industrielle se trouve pour partie liée à cette dernière. Alors que, localement, on peut procéder à des contournements ou des arrangements, à cette échelle, dévulnérabiliser l'organisation devient un impératif. Il lui faut dès lors tenter de faire oublier la logique politique à ses clients. Quitte à contourner systématiquement une logique industrielle trop identifiée négativement au " service public ".

Cette analyse des représentations territoriales du système postal permet de revenir sur le débat du service public à la française. On ne peut se satisfaire d'une représentation opposant, pour mieux les associer, la logique de service public et la logique privée. La dimension " service public " (ou " politique ") prend en quelque sorte la logique industrielle et la logique économique en tenaille : par le " bas " elle constitue une fonction résiduelle, à destination des populations les plus précaires —et en ce sens constitue à la fois une gêne et une justification pour le système postal ; par le haut, elle représente " l'image de marque " de la Poste, sur laquelle le système joue pour développer ses autres fonctions. ■



Bibliographie

BLIN Eric. *Repenser le réseau postal*. Publication de l'université de Rouen, 1994

BRAS, Bénédicte. *La Poste entre le service public et le marché : le cas de la distribution*. Thèse de doctorat de sciences économiques soutenue le 31 mai 1995 à Paris X Nanterre.

DELFAU, Gérard. *Mission DELFAU : Maintenir et, chaque fois que possible, conforter la présence postale en milieu rural*. Sept 90, Ministère des Postes, des Télécommunications et de l'Espace.

FIXARI D., NOBRE DE MORAIS A.P., PALLEZ F. *La structuration territoriale à La Poste : Recherche sur les groupements postaux. Rapport final 1ère phase*. Ecole des Mines de Paris, Centre de gestion scientifique, Septembre 1995

GUERMOND Y. " Le territoire dans la prospective de La Poste ", *Bulletin de l'IREPP : Les postes à l'horizon d'une génération*, Avril 1994

JOURNE Benoît. *Stratégie d'adaptation au changement organisationnel. L'exemple des guichetiers dans l'opération A200B*. DEA CNAM-HEC Développement et ressources humaines, septembre 1993.

La Poste et les territoires. Bulletin de l'IREPP, oct. 1990

MOURET, Brigitte. " Culture poste : une " grande maison " *Cahiers de l'IREPP*, sept. 93, n°14

MOURET, Brigitte. " Flexibilité et développement à La Poste. De la modernisation au développement social ", *Politiques et managements publics*, Septembre 1994, n°3.

PANNETIER, M. *Services publics en milieu rural. La polyvalence administrative postale : une occasion manquée ?* Thèse de doctorat, juin 1989.

SAHUC, Philippe. *Services et solidarités sociales en milieu rural isolé. Les rôles possibles d'un métier de service public : le facteur*. Thèse de doctorat de l'Institut National Agronomique Paris Grignon, 1994.