

# Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, avril 2013, numéro

103 *cee*  
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

## LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES FINANCIERS POSTAUX : UN ENJEU LOCAL

**Nadège Vezinat**

*CEE, Université de Reims  
Champagne-Ardenne, Regards*

Les conseillers financiers de La Poste constituent un groupe professionnel à part au sein de l'entreprise postale. Placés au cœur des tensions entre service public et monde marchand, ils concrétisent le dépassement du clivage entre organisations publique et privée au sein de cette ancienne administration d'État où ils incarnent et justifient le développement de ses services financiers ainsi que la poursuite de ses missions d'intérêt général.

S'appuyant sur le réseau des bureaux de poste implanté de longue date mais souvent menacé de fermetures, le développement de l'activité bancaire postale a été rendu possible par la professionnalisation des postiers affectés au conseil. Peu nombreux, très visibles toutefois en interne comme en externe, tantôt fonctionnaires, tantôt contractuels, ces derniers permettent par leur présence de lutter à la fois contre la suppression des guichets, la désertification des campagnes et l'exclusion bancaire d'une partie vulnérable de la population. Ils constituent ainsi un fort enjeu local.

En 1991, l'administration des Postes, Télécommunications et Télédiffusion [PTT] se transforme en un établissement public autonome, La Poste, qui se distingue de France Télécom et comprend, entre autres choses, ses services financiers et d'acheminement du courrier. L'entreprise devient en 2010 société anonyme. Entretiens, ses services financiers avaient été filialisés en 2006 sous le nom de Banque postale.

Parce que c'est une ancienne administration d'État, parce qu'elle joue un rôle dans la gestion des crises économiques et parce que certaines de ses missions restent d'intérêt général (offrir des services de proximité pour le courrier et les transferts d'argent, garantir un accès bancaire à toute la population), La Poste incarne le service public. Afin de continuer à assurer ses activités financières dans un

contexte de forte concurrence bancaire, elle a dû toutefois effectuer un tournant commercial, incarné par la professionnalisation de ses conseillers financiers, groupe professionnel plus particulièrement étudié ici (cf. encadré 1) car placé au cœur des tensions entre service public et monde marchand.

Profitant de son réseau de bureaux de poste – maintes fois exposé aux rationalisations –, l'entreprise a ainsi fait du développement de ses services financiers un atout et la justification de sa présence dans le monde bancaire, dont le renforcement a fini par rejoindre des préoccupations d'aménagement territorial : le maintien de l'emploi postal dans les zones faiblement habitées garantit celui des services publics et, par conséquent, celui de la population.

## MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE

L'enquête sur laquelle s'appuie ce 4-pages fait appel à des sources variées. Elle a été menée dans le cadre d'un doctorat de sociologie soutenu en 2010 à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Les archives consultées sont celles des ministères des PTT et de l'Économie et des Finances, de l'entreprise La Poste et de syndicats comme la CGT et la CFDT. Des entretiens semi-directifs avec des conseillers financiers en exercice (trente-quatre) ont été réalisés entre 2006 et 2008. Et deux séries d'observations dans neuf bureaux de poste – avec des situations géographiques variées, des types de clientèles hétérogènes et des conseillers financiers aux profils divers – ont pu avoir lieu (six ont été réalisées en province et trois à Paris).

## ● L'ancienneté de La Poste dans le domaine bancaire

Même s'ils ne sont véritablement entrés en concurrence avec les banques privées qu'à partir de 1966, quand la bancarisation des ménages est devenue un enjeu sur un marché en cours de consolidation, les services financiers postaux existent depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>. Contestant l'image de suiveuse que lui renvoient ses concurrentes, l'administration d'État revendique l'invention de la « bancassurance », en arguant du fait que, dès 1868, elle a été la première à compléter ses activités de transfert de fonds et de gestion de l'épargne par des produits d'assurance-vie, décès... De même, le service des comptes courants et chèques postaux ayant été créé en 1918, elle se considère à l'origine de la révolution de la monnaie scripturale.

La Poste remplit par ailleurs depuis longtemps un rôle de collecteur de l'épargne, utile en particulier pour relancer l'économie en temps de crise. Du fait de cette offre de services financiers, le receveur des Postes s'est vu de longue date attribuer une activité de conseil.

## ● Entre service public et marché, entre intérêt général et rentabilité

L'idée selon laquelle La Poste n'a pas besoin d'être rentable, puisque ce sont les impôts et les subventions de l'État qui la font vivre, a longtemps prévalu et prévaut encore. Or, depuis 1923, elle est tenue d'équilibrer ses comptes, indépendamment de l'impôt, à partir de ses ressources propres. Elle a donc très tôt intégré la double exigence de productivité et de rentabilité.

Après le krach boursier de 1974, son budget étant déficitaire, l'organisation postale se questionne sur l'avenir de ses services financiers. La nécessité de les réorienter se fait jour et leur suppression est même envisagée : le choix entre s'effacer, chercher la complémentarité ou jouer la concurrence avec les banques privées est posé<sup>2</sup>. Ces hésitations peuvent être également la conséquence de l'opposition des receveurs à l'égard de la politique commerciale engagée, qui œuvre pour que les PTT ne soient pas délaissés au profit des banques privées et préconise – déjà – la fermeture des bureaux de poste en zone rurale.

Tandis que les banques privées se concentrent à partir des années 1980 sur les ménages les plus rentables, posant ainsi la question de l'exclusion bancaire, les PTT optent pour le développement de leur activité financière, préparant le terrain pour une de leurs futures

missions de service public (cf. encadré 2). C'est à ce moment-là que s'ébauche le métier de conseiller financier, qui permettra à l'organisation postale d'accroître la place qu'elle occupe sur le marché bancaire et de légitimer la diversification de ses activités au-delà du courrier, et leur financiarisation.

## Encadré 2

### LE SERVICE PUBLIC POSTAL EN QUATRE MISSIONS

> Le service postal universel : grâce à la péréquation tarifaire géographique appliquée depuis 1848, il permet d'envoyer les lettres partout en France pour un timbre à prix unique.

> L'acheminement de la presse : l'accord conclu entre l'État, la presse écrite et La Poste consiste pour cette dernière à assurer le transport des journaux et des magazines à un moindre coût.

> L'accessibilité bancaire : le droit au compte est une disposition mise en place par la loi du 24 janvier 1984 (art. 58) qui interdit aux banques de refuser à quiconque l'ouverture d'un compte de dépôt ou d'un compte d'épargne. En accueillant une population qui n'aurait pas accès au secteur bancaire sans elle, La Poste et ses conseillers financiers assurent un service d'intérêt général : « en ouvrant sans aucun ostracisme ses guichets financiers aux plus démunis, elle participe fortement à l'endigement de la marginalisation sociale des populations fragiles » (Rapport d'information du Sénat, n° 463, 1999).

> L'aménagement du territoire : en application de la loi du 02 juillet 1990, La Poste contribue à la mission d'aménagement du territoire par sa présence dans les zones rurales et dans les banlieues difficiles.

Mais l'offensive des banques présente aussi le risque, en entraînant une baisse de l'activité des services postaux sur le marché de l'épargne, d'accélérer la désertification des campagnes. La reconnaissance en 1990 (cf. encadré 2) d'une autre mission confiée à La Poste, celle d'aménagement du territoire, la conduit cependant à lutter, grâce à ses conseillers financiers, contre le délaissement de certaines zones.

## ● Les conseillers financiers : émanation de l'organisation et partie prenante de la concurrence interbancaire

L'expansion de l'activité financière postale a été portée par un groupe de salariés qui ne représente qu'une part infime des postiers (autour de 10 000 personnes, soit à peine plus de 3 % des agents au moment de l'enquête). Ce groupe s'est constitué progressivement. Des agents postaux – autres que le receveur qui se chargeait jusque-là de distribuer les produits financiers à sa disposition – ont dans les années 1980 commencé à être affectés à cette fonction, d'abord en tant que conseillers itinérants puis en tant que conseillers à temps plein, répondant, par là, à la bancarisation massive de la population. En 1989, les services financiers représentent déjà plus de la moitié de la fréquentation des bureaux de poste. Pourtant, la fonction de conseiller financier n'a été reconnue comme métier postal qu'en 1991 quand la fiche de poste est apparue.

Même s'il n'est pas très important numériquement, le groupe des conseillers financiers est très visible en interne comme en externe. Il dispose d'un code de déontologie, de règles d'activité... et participe au droit au compte bancaire en ouvrant des comptes

<sup>1</sup> La Poste s'est vu confier dès la Troisième République des missions bancaires « dans les zones les plus reculées du territoire, non desservies par les banques privées » (Rapport d'information n° 344 du Sénat, 2003, « La Poste : le temps de la dernière chance »).

<sup>2</sup> Centre des Archives contemporaines, 19940705 art. 05, Étude préliminaire des orientations ouvertes aux services financiers de La Poste, Groupe de prospective services financiers, Préparation de la réunion du 22 janvier 1974.

courants aux allocataires de minimas sociaux, ou des livrets A aux sans-papiers qui ne peuvent bénéficier de comptes courants. Cette mission d'accessibilité bancaire (cf. encadré 2), confiée par le législateur, repose sur la reconnaissance de son utilité sociale.

Le groupe professionnel est formé de profils variés : promus internes, jeunes diplômés et mobiles issus d'autres secteurs et entreprises. Il équivaut à un grade intermédiaire au sein d'une stratification postale étoffée. En effet, si le facteur est un grade de début pour les postiers et le receveur un grade d'avancement, voire de fin de carrière, la position de conseiller financier permet le passage de l'un à l'autre.

Les conseillers financiers sont les premiers au sein de l'organisation postale à avoir dépassé le clivage public/privé, puisqu'ils sont soit fonctionnaires, soit contractuels (soumis au Code du travail). Ils sont également ceux sur qui se concentrent les tensions organisationnelles entre modes de gestion public et privé. Quand, d'un côté, l'entreprise tâche d'assumer ses missions de service public, elle doit, de l'autre, pour (re)conquérir des parts sur le marché bancaire, mettre en place des outils de gestion, des indicateurs de productivité, des objectifs quantifiés et des procédures d'évaluation pour ses agents fortement inspirés du secteur privé.

Le conseiller financier travaille depuis 2006 pour le compte de La Banque postale, mais il reste un salarié de La Poste, dont il utilise les centres financiers et les bureaux de poste. Il demeure ainsi un postier, avec toutes les valeurs et la socialisation qui le différencient d'un banquier traditionnel (Vezinat, 2012). Selon qu'il exerce son activité en zone résidentielle urbaine, en milieu rural ou dans une zone urbaine sensible (Zus), son travail diffère et sa contribution au « lien social » est plus ou moins marquée ; il propose souvent davantage que des services financiers aux clients disposant de revenus limités (pédagogie financière, apprentissage de la gestion d'un budget...).

L'extension des services financiers postaux, via les conseillers, a eu pour effet de limiter non seulement l'exclusion bancaire d'une frange vulnérable de la population, mais également les suppressions de bureaux de poste, souvent à l'ordre du jour.

## ● Une implantation postale qui n'a pas suivi l'évolution de l'habitat

L'utilisation du réseau des bureaux de poste permet en effet à La Banque postale de jouer son rôle de banque sociale ouverte à tous, sur l'ensemble du territoire. Bien que le maillage fin et ancien de ce réseau constitue un avantage concurrentiel, il a été maintes fois remis en cause par l'organisation postale, tout en contribuant à la protéger.

De fait, le réseau postal irrigue depuis longtemps le territoire français. L'implantation des bureaux de poste date de 1829 et se stabilise à la veille de la Première Guerre mondiale. Leur nombre a été peu modifié jusqu'aux années 1970, si bien que le réseau n'a pas suivi l'évolution de l'habitat (Join-Lambert, 2001), notamment l'urbanisation.

Désormais sur-représentés en milieu rural, les bureaux sont menacés de fermeture dès qu'ils dépassent des seuils minimum

d'activité. Cette politique de fermeture est toutefois interrompue par la mise en place en 1974 de la « polyvalence administrative » qui préconisait « la recherche avec d'autres services et d'autres administrations (en milieu rural) d'actions communes ». Il s'agissait de proposer des offres de l'ANPE, de relayer les demandes de cartes d'identité, passeports, cartes grises, permis de construire... Mais le projet est freiné en interne au motif que « le maintien du service public de la Poste en milieu rural ne doit pas être le prétexte à une dérive préjudiciable » pour elle : la crainte d'une diversification excessive de ses activités et d'une perte d'identité finit alors par l'emporter.

En 1990, « 74 % des 17 000 bureaux de poste sont situés en zone rurale [mais] ils ne desservent que 37 % de la population »<sup>3</sup>. Les 26 % situés en milieu urbain desservent donc les 63 % restants, ce qui se traduit par l'allongement des temps d'attente aux guichets des grandes villes. Comme elle enregistre à cette époque des baisses d'activité importantes, La Poste entreprend une nouvelle fois de fermer ses bureaux les moins rentables, ceux des zones rurales, et de redéployer ses conseillers financiers, dont l'implantation dépend à la fois du portefeuille de clients et de la présence de concurrents bancaires. Les pouvoirs publics tentent à nouveau, au nom de la « polyvalence administrative », de transformer les bureaux ruraux en guichets utilisables par divers services. Relancée par le rapport Delfau (1990), cette idée ne rencontre pas davantage l'adhésion des administrations partenaires qui ne voient pas l'intérêt de déléguer certaines de leurs fonctions et de rémunérer La Poste pour les prestations fournies.

Le nombre de guichets est finalement stabilisé par le « moratoire Balladur » (1993) qui interdit leur fermeture dans un souci d'aménagement du territoire. La desserte postale tire en effet son importance et sa spécificité du fait qu'elle incarne en soi un « lien social ». Aussi les contrats de plan passés entre La Poste et l'État portent-ils régulièrement « une attention particulière aux zones rurales, aux quartiers à développement social urbain ou suburbain ainsi qu'aux départements d'outre-mer ». Cette spécificité justifie *a posteriori* le maintien de La Poste, qui apparaît comme le dernier maillon administratif dans les campagnes ou dans les zones sensibles.

## ● L'emploi postal lutte contre la désertification des campagnes

Le maintien des guichets est ainsi un autre des bénéfices du développement du métier de conseiller financier. Le recrutement postal s'effectuant dorénavant de manière décentralisée pour mieux répondre aux besoins locaux, il constitue du même coup un instrument du maintien de l'emploi en milieu rural. Pour ajuster la présence postale aux besoins des clients (l'objectif étant que 90 % de la population demeurent à moins de cinq kilomètres d'un point de contact), des partenariats tels que des agences postales communales (APC) et des relais Poste commerçants (RPC) se généralisent cependant depuis 2006 – moment du passage aux TERRAIN (TERRitoires d'Attractivité et d'Initiatives)<sup>4</sup>. Ils profitent du partage des coûts résultant de la polyvalence d'un agent de mairie ou d'un commerçant.

<sup>3</sup> Références, n° 32, janvier-février 1991, Pierre Bodet, directeur du réseau de La Poste.

<sup>4</sup> « Un terrain se compose de plusieurs points de contact pilotés par un même directeur d'établissement et bénéficiant d'une équipe de vente dédiée. Sur cette zone de chalandise, définie et identifiée en fonction des besoins des clients et de l'évolution des modes de vie, chaque point de contact valorise tout ou partie de l'offre portée par La Poste. » (La Poste, direction Grand Public et du développement territorial, CAP Relation Client, 2007).

De cette façon, La Poste peut respecter ses engagements de présence sur le territoire (moratoire Balladur) tout en se déchargeant d'importants frais de structure et de personnel. D'autant que les bureaux transformés en « points poste » ne sont pas comptabilisés comme fermés. Ainsi, face à une rentabilité trop faible (moins de dix heures d'activité hebdomadaire), ces transformations offrent à l'entreprise la possibilité d'économiser ses ressources humaines tout en conservant une relation aux clients *via* le commerçant ou l'agent municipal. Elles lui permettent en outre de relever le défi, lancé par les élus et la population, de l'occupation du territoire.

Ces partenariats laissent toutefois ouverte la question territoriale. Selon les élus locaux, une fermeture de bureau de poste aurait pour effet de faire perdre au village ses habitants. Or, ces élus sont, dans le cadre des instances locales de concertation, des acteurs incontournables pour La Poste : en contact direct avec la presse, ils s'y font l'écho, et l'amplificateur, des points de vue et des préoccupations de leurs concitoyens. Pour autant, ce postier dénonce le paradoxe qui consiste pour les usagers à ne pas utiliser leur bureau de poste tout en voulant à tout prix son maintien :

*«Le maire se plaint, il n'est pas content parce que son bureau de poste va fermer. Mais on l'a prévenu, on lui a dit que personne n'y allait et ben voilà ! S'il veut que son bureau reste ouvert, il n'a qu'à dire aux habitants de venir utiliser les services de La Poste. Quand je lui ai demandé s'il y allait, il m'a dit "non". Et c'est pareil pour les autres. Ils râlent, ils ne veulent pas que leur poste ferme, mais ils n'y vont pas. C'est d'ailleurs pour ça qu'elle ferme ! Ils veulent qu'elle soit là au cas où. Mais on ne peut plus fonctionner comme ça !»* (direction départementale, homme, fonctionnaire, parti à la retraite en 2008)

Cet extrait donne à voir concrètement la traduction locale de la tension, déjà évoquée, entre marché et service public. Garantir une couverture équitable du territoire a un coût pour La Poste. Les charges financières qu'elle supporte plaident contre les contestations formulées à l'égard de ses partenariats. Ceux-ci ont l'avantage de ménager tous les acteurs : élus, population, organisation postale, syndicats et personnels.

Cependant, comme toutes les solutions de compromis, le « point poste » présente des inconvénients. Son développement peut faire oublier que des clients bancaires aux revenus limités et/ou sans moyen de transport, n'ayant plus affaire à un véritable bureau de poste, connaissent une détérioration des services rendus (Fijalkow, Tautelle, 2012) et vivent la situation comme une exclusion. De fait, si

l'activité d'un guichet baisse trop, le conseiller financier ne s'y rend d'abord que quelques journées par semaine, avant de cesser d'y venir en cas de transformation en APC ou RPC.

\*\*\*

S'appuyant sur son réseau de bureaux, l'organisation postale a su convaincre l'État et ses tutelles de la nécessité de renforcer ses missions financières et ses effectifs de conseillers financiers, ce qui lui a donné la possibilité de conforter sa place dans l'univers des banques. La reconnaissance de ses missions d'accessibilité bancaire et d'aménagement territorial comme missions d'intérêt général l'a protégée et lui a permis de poursuivre sa mutation jusqu'à la création de La Banque postale, pour le compte de laquelle les conseillers financiers travaillent désormais, tout en restant des postiers.

Prise entre service public et marché, La Poste ne parvient pourtant pas à endiguer les baisses d'activité, ce qui a pour conséquence d'entraîner une transformation des bureaux de poste en « points poste ». Or, ces guichets changent progressivement la nature des services proposés dans la mesure où ils remettent en cause la présence des conseillers et leur travail d'éducation financière auprès des clients les plus vulnérables. Ce retrait graduel de l'emploi postal aura par conséquent un impact sur le développement durable de certains territoires, dont il accentue la désertification en y réduisant encore la part d'équipement social.

## RÉFÉRENCES

**Fijalkow Y., Tautelle F.**, 2012, « La Poste en milieu rural : une gestion entre rentabilité et aménagement du territoire », *Sciences de la société*, n° 86, pp. 35-49.

**Join-Lambert O.**, 2001, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'usager (1944-1973)*, Paris, Belin.

**Veziat N.**, 2012, *Les métamorphoses de la Poste. Professionnalisation des conseillers financiers (1953-2010)*, Paris, PUF.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : [www.cee-recherche.fr](http://www.cee-recherche.fr)

Elles sont également disponibles via la lettre électronique [flash.cee](mailto:flash.cee), ainsi que sur le compte Twitter  [@CeeEtudesEmploi](https://twitter.com/CeeEtudesEmploi).

### Centre d'études de l'emploi

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex

Téléphone : 01 45 92 68 00 - Mèl : [cee@cee-recherche.fr](mailto:cee@cee-recherche.fr) - site : [www.cee-recherche.fr](http://www.cee-recherche.fr)

Directeur de publication : Jean-Louis Dayan - Conseillère scientifique : Carole Tuchsirer - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat

Conception technique et visuelle : Horizon - Imprimerie : Horizon C.P.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 1309-018 - Septembre 2013 - ISSN : 1767-3356