

Working paper n° 6-2013

Injonctions européennes, réceptions nationales et degré d'externalisation des services : quatre modèles de libéralisation des Postes en Europe

Nadège Vézinat*

* Maître de conférences en sociologie, REGARDS
(Université de Reims Champagne-Ardenne)

Abstract

La libéralisation européenne des services postaux a transformé les modèles en vigueur. Chaque pays a cherché à s'adapter par rapport à cette ouverture à la concurrence définie à un niveau supra-national. A partir des années 1980, toutes les postes européennes sont passées d'une régulation étatique à une régulation par le marché (Wright, 1993) : alors qu'elles ont toutes été des administrations d'État ou assimilées, elles ont été amenées à évoluer vers un statut qui les rend moins dépendantes de l'État et leur permet de s'insérer dans un environnement concurrentiel. Les stratégies des opérateurs postaux face à une injonction européenne à la libéralisation mettent en lumière leurs différentes conceptions du mouvement de dérégulation en fonction des impulsions étatiques nationales.

Mots clés : Libéralisation européenne, services postaux, externalisation, diversification, marché, concurrence

Les working papers d'économie et gestion du laboratoire Regards sont édités après présentation en séminaire et validation par deux relecteurs internes, sous la responsabilité du conseil de laboratoire.



Laboratoire d'Economie et
Gestion REGARDS (EA 6292)
Université de Reims
Champagne-Ardenne
UFR de sciences économiques,
sociales et de gestion
57B Rue Pierre Taittinger
51096 Reims

Directeur : **Martino Nieddu**

Responsable de l'édition des
working papers : **Cyril Hedoin**

Injonctions européennes, réceptions nationales et degré d'externalisation des services : quatre modèles de libéralisation des Postes en Europe

Nadège VEZINAT
Maîtresse de conférences en sociologie
Université de Reims Champagne Ardenne

Résumé :

La libéralisation européenne des services postaux a transformé les modèles en vigueur. Chaque pays a cherché à s'adapter par rapport à cette ouverture à la concurrence définie à un niveau supra-national. A partir des années 1980, toutes les postes européennes sont passées d'une régulation étatique à une régulation par le marché (Wright, 1993) : alors qu'elles ont toutes été des administrations d'État ou assimilées, elles ont été amenées à évoluer vers un statut qui les rend moins dépendantes de l'État et leur permet de s'insérer dans un environnement concurrentiel. Les stratégies des opérateurs postaux face à une injonction européenne à la libéralisation mettent en lumière leurs différentes conceptions du mouvement de dérégulation en fonction des impulsions étatiques nationales.

Mot-clés :

Libéralisation européenne, services postaux, externalisation, diversification, marché, concurrence.

Texte :

La libéralisation totale des services postaux en Europe est effective depuis le 1^{er} janvier 2011. Quatre grands pays européens se partagent le marché postal : la *Deutsche Post* (Allemagne) présente un chiffre d'affaires en 2007 de 63,5 milliards d'euros, la *Poste* française 20,8 milliards d'euros, *Royal Mail* (Royaume-Uni) 11,3 milliards d'euros et *TNT Post* (Pays-Bas) 11 milliards.¹ La Poste française se situe, par rapport à ce processus d'ouverture au marché, dans une position particulière vis-à-vis de ses homologues européens qui ont réagi, accompagné, voire anticipé, ce processus de différentes manières. La mise en concurrence généralisée des opérateurs postaux à travers l'Europe ne s'est en effet pas faite selon un processus linéaire et les diverses stratégies mises en œuvre dans les pays voisins de

¹ *L'Usine nouvelle*, n°3113, 4 septembre 2008, « La Poste se prépare à la concurrence », p.37

la France illustrent leurs conceptions du mouvement de dérégulation qui les touche actuellement. Ces conceptions d'adaptation des régimes d'Etat-providence ont déjà été étudiés par Gosta Esping-Andersen (2007, tableau 33, p.74) qui distingue le régime libéral (Etats-Unis, Canada, Japon, Suisse, Grande-Bretagne...), le régime conservateur (Autriche, Belgique, France, Allemagne, Italie) et le régime social-démocrate (Danemark, Finlande, Suède, Norvège, Pays-Bas). Quand le régime libéral – où la référence au marché est centrale – fonde son système assurantiel et ses services sur le contrôle des besoins et des ressources et un niveau de protection minimal, le régime social-démocrate est marqué par des indemnités et des services élevés. En s'appuyant sur la typologie d'Esping-Andersen, nous verrons que les résultats produits sur les opérateurs postaux nationaux peuvent être très différents selon le régime d'Etat-providence dans lequel s'opère la même réforme européenne.

Si la coupure entre les régimes institutionnels (conservateurs et sociaux-démocrates) et résiduels (libéraux) s'est établie en fonction du niveau de démarchandisation des ressources collectives (Rosanvallon, 1983), la diversité des systèmes d'Etat-providence permet de saisir les difficultés des réformes structurelles européennes en fonction des impulsions étatiques nationales. Les trois régimes d'Etat-providence gèrent les tensions de manières différentes (Pierson, 2002) : si les stratégies d'adaptation des Etats libéraux se caractérisent par des démantèlements, des privatisations et des pressions économiques, celles des Etats conservateurs passent par des restructurations, des réformes négociées, des blocages institutionnels quand celles des Etats sociaux-démocrates se définissent plutôt par des reconfigurations et des ajustements négociés. En ce sens, les phénomènes de privatisation en Europe dépassent le cadre postal national et se sont majoritairement traduits par le passage d'une régulation étatique à une régulation par le marché (Wright, 1993). Les Postes européennes ont suivi ce mouvement : alors que toutes les postes ont un jour été une administration d'État ou assimilé, elles ont en effet été amenées à évoluer, il y a plus ou moins longtemps, vers un statut qui les rend moins dépendantes de l'État et leur permet de s'insérer plus facilement dans un environnement concurrentiel.

L'Europe considérée comme « le nouvel espace privilégié de la croissance française »² a assoupli les règles de la concurrence et, dans ce cadre, « la priorité donnée aux usagers, censés se transformer en clients, a produit des résultats contrastés en fonction des services et de la situation qui prévalait dans chaque pays. Si la libéralisation des télécommunications a été accueillie avec soulagement en Italie ou au Portugal, la privatisation des chemins de fer s'est traduite au Royaume-Uni par une dégradation de la qualité des prestations » (Rouban, 2004, p.109-110). Si les effets de la libéralisation de la poste française ne semblent pas encore pleinement connus, il se dessine néanmoins une spécificité vis-à-vis des trajectoires empruntées par les autres postes européennes. La socio-histoire de la poste française effectuée dans cet article a été réalisée grâce à un travail sur archives³, la consultation d'une littérature grise et la constitution d'un fonds d'archives personnel à partir des archives privées qui m'ont été prêtées et/ou données.

La poste française a souhaité changer le statut de son organisation pour suivre les transformations en vigueur au niveau de l'Europe ; d'entreprise publique, elle est ainsi

² Rapport Camdessus, Michel Camdessus, 2004, *Le sursaut : vers une nouvelle croissance pour la France*, Paris, La Documentation Française, p. 141.

³ Les archives dépouillées dans le cadre de cette enquête sont celles des archives nationales (du Centre des Archives Contemporaines à Fontainebleau et du Centre d'Accueil et de Recherche des Archives Nationales à Paris), celles du Ministère des PTT et de La Poste (conservées au Service National des Archives de La Poste), celles du Centre des Archives du Ministère de l'Économie et des Finances (le CAEF est situé à Savigny-le-Temple) et celles de syndicats comme la CGT et la CFDT.

devenue en mars 2010 une société anonyme. Mais ce changement intervient plus tard que dans la majorité des autres grands pays européens. Cette différence dans la mise en œuvre effective de la libéralisation des postes européennes peut être expliquée par les écarts entre les pays concernant les étapes de la libéralisation et les modalités d'application de ce processus (I). A la lumière des expériences européennes, une typologie de quatre modèles d'orientations postales peut être identifiée à partir d'une volonté de diversifier et/ou d'externaliser ses activités. Cette typologie peut être mise en perspective avec les régimes d'Etat-providence (Esping-Andersen, 1990) qui autorisent des regroupements entre les différentes orientations prises et stratégies mises en œuvre (II).

I. Une libéralisation par étapes des postes européennes

Laboratoire des évolutions des services publics, la Poste française constitue une forme juridique hybride entre public et privé et est marquée par l'effacement progressif des spécificités de l'État (Chevallier, 2003, p.89). La libéralisation totale du secteur a eu lieu le 1^{er} janvier 2011 et, à ce jour, peu de conséquences se sont faites sentir. Cela signifie-t-il que l'ouverture européenne des services postaux n'a pas eu d'impact sur la poste française ? Ou, au contraire, que la plupart des transformations avaient déjà été amorcées, ou même entérinées, avant cette date ?

Des adaptations structurelles ont été nécessaires depuis quelques années : pour faire face à la transformation de l'activité courrier, à la concurrence qui s'exerce déjà fortement sur l'activité colis, pour ajuster le réseau des bureaux de poste aux lieux de vie de la population et pour proposer une offre en adéquation avec les besoins en services financiers des Français. Ces évolutions sont passées par la transformation de la Poste en entreprise publique au 1^{er} janvier 1991, la filialisation et la création de la banque postale au 1^{er} janvier 2006 et récemment (au 1^{er} mars 2010) la transformation du Groupe La Poste en société anonyme détenue à 100% par des capitaux publics.

Les postes européennes n'en sont en effet pas toutes arrivées au même stade de développement et pourtant la libéralisation des services postaux est venue accélérer leur insertion dans un marché concurrentiel, ce qui a souvent impliqué des projets de privatisation, totale ou partielle. Grâce à un regard à la fois comparatif et socio-historique, un enchaînement précis d'étapes peut être constaté pour l'ensemble des postes européennes.

A. Insuffisance des statuts publics des postes historiques

La première étape de la libéralisation européenne des services postaux, c'est-à-dire la phase par laquelle tous les opérateurs sont passés, est celle du constat de l'insuffisance des statuts publics des postes historiques. Ce constat n'est pas spécifique aux services postaux mais il ne relève pas des mêmes mécanismes selon l'entreprise publique dont il s'agit. En France, Marnix Dressen et Arnaud Mias (2009) ont étudié la situation des télécommunications et des transports ferroviaires et ont montré l'évolution plus rapide de l'ancienne administration d'État (les PTT) par rapport à l'EPIC non encore privatisé (la SNCF) en expliquant que ce sont des problématiques sectorielles différentes qui organisent les deux processus de libéralisation. Dans le cas des télécommunications, il apparaît que les ingénieurs constitués en corps s'estimaient bridés par le statut d'administration des PTT : « il est possible de dire que les transformations dans les télécoms sont principalement le résultat d'une

évolution du contexte technologique, alors que les mutations du fret témoignent d'une plus grande sensibilité au contexte économique » (Dressen, Mias, 2009, p.3).

Participant d'une logique différente, les services postaux européens, à l'origine tous publics, ont suivi des processus d'évolution différents ce qui atteste de décalages entre les opérateurs historiques. Les directives européennes des années 1980-1990 ont conduit à l'éclatement des statuts juridiques publics en rendant nécessaire une redéfinition des missions postales.⁴ La directive postale 97/67/CE du Parlement et du Conseil européens définit les caractéristiques du service postal universel garanti par tous les États membres. Amendée en 2002, cette directive établit le cadre du service universel en restreignant progressivement le monopole postal. Ce dernier a concerné d'abord les envois de moins de 350g (1997), puis ceux de moins de 100g (2002) et enfin ceux de moins de 50g (à compter du 1^{er} janvier 2006 mais repoussé en 2008 à 2011). La déréglementation européenne a ainsi progressivement réduit les monopoles de la Poste française et conduit à un désengagement de l'État. Cela renvoie à ce que Hervé Dumez et Alain Jeunemaître appellent la « séparation institutionnelle du régulateur » (2004, p.4). Le temps de mise en œuvre des directives européennes peut cependant parfois s'étirer sur des années (Lascoumes, Le Galès, 2011, p.28) ou même aller jusqu'à leur non-transcription (Falkner, 2005). Les rythmes dans les évolutions des statuts postaux ont donc été variables selon les pays, certains demandent le report de l'application de la directive, même si la plupart des Postes européennes ont adopté des statuts privés de société anonyme entre 1980 et 1995.

Tableau N° 1 : Dates clés des transformations statutaires des opérateurs postaux

	Entreprise publique	Banque Postale	Société anonyme
Royaume-Uni	1969	Inexistante (2003-2013: Accord de distribution avec la Bank of Ireland)	2000 (Consignia) (2002 retour à Royal Mail)
Pays-Bas	1988	1985	1990
Allemagne	1990	1995	2000-2001
France	1990	2006	2010

L'Angleterre et les Pays-Bas ont souhaité anticiper le processus européen et ont connu de rapides privatisations quand l'Allemagne a amorcé un changement plus lent. Dans ce tableau d'ensemble, la France s'affiche comme une suiveuse par rapport à ses consœurs européennes puisqu'elle n'a créé sa banque postale qu'en 2006 et n'est devenue une société anonyme qu'en 2010. Ainsi la banque postale allemande (*Deutsche Postbank*) est créée en 1989, privatisée en 1995 et obtient à ce moment-là la licence bancaire complète. La banque postale italienne (*BancoPosta*) est créée en 1998, et un accord entre la poste espagnole (*Correos*) et la *Deutsche Bank* est passé en 1999. Le *Post Office* britannique a obtenu le statut

⁴ Service National des Archives (SNA) de La Poste, 2002/115-1.

d'entreprise publique en 1969, en 1986 il est divisé en trois branches indépendantes : lettres (letters), colis (parcels) et guichets (counters) auxquels s'ajoute une filiale pour les opérations financières nommée *National Girobank*.

Le rapport aux services financiers a par ailleurs progressivement conduit les services postaux à développer trois types d'orientations stratégiques : l'absence d'activité bancaire, le développement d'une activité bancaire en propre ou d'une activité bancaire externalisée.

B. Séparation progressive des activités du courrier et financières

L'étape suivante de libéralisation postale est la séparation progressive des activités du courrier et financières au sein des services postaux (par le biais d'une filialisation des services financiers dans la plupart des cas). Dans plusieurs pays européens, des « banques postales » ont ainsi été mises en place par la séparation des administrations postales en deux entités distinctes : le courrier et les services financiers. Ces filiales financières ont des statuts différents. Lors de leurs débuts, il s'agit surtout soit d'établissements publics – c'est le cas de la *Postbank* allemande et de la *Caja postal* espagnole – soit de sociétés anonymes – *Girobank* britannique, *NMB-Postbank* néerlandaise, *Nordbanken* suédoise. Aux Pays-Bas et en Suède, les banques postales ont été partiellement privatisées. En 1991, alors que la Poste française en est encore à se séparer des Télécommunications (et réciproquement), la *Caja postal* (la Caisse d'épargne) espagnole devient une société commerciale totalement séparée de la poste mais qui peut commercialiser ses produits dans les bureaux de poste grâce à un accord signé en 1992. Cette évolution, la dissociation des activités bancaires du réseau de bureaux de poste, n'est encore qu'abordée en France, sans être vraiment d'actualité vingt ans plus tard. Les syndicats jouent en effet un rôle prépondérant pour éviter la séparation au sein même des bureaux de poste, des activités financières du reste des autres activités postales :

« *La CFDT refuse de voir les activités bancaires devenir indépendantes des bureaux de poste. Pour la CFDT, le réseau des bureaux de poste est une plus value pour La Poste toute entière. Pour sauvegarder et développer son activité, le réseau doit commercialiser tous les produits et services sans exception. La CFDT exige que les forces de vente, des guichetiers aux conseillers clientèle, soient maintenues au sein des bureaux de poste. Toute velléité de modification de leur pilotage et de leur management doit être soumise à un débat contradictoire avec les représentants du personnel.* »⁵ Les craintes des syndicats sur le maintien des conseillers financiers au sein du réseau des bureaux de poste sont liées aux autres exemples européens : en Allemagne, les bureaux de poste les plus attractifs ont été cédés à la banque postale allemande et les forces de vente ont également été transférées à la banque postale.⁶ Ce transfert en Allemagne a accru la crainte de la CFDT du « *rattachement de l'ensemble des vendeurs grand public à une direction à compétence nationale placée sous la responsabilité de la banque postale* »⁷. En France, ces craintes d'une bascule des agents vers la filiale bancaire ont été avivées en 2007⁸. FO résume cette même préoccupation dans le titre suivant « *Démembrer, c'est tuer* »⁹.

⁵ Tract CFDT, F3C, « Quel avenir pour le grand public ? », Juin 2007

⁶ Tract FO Com, Postes, « Pourquoi La Poste veut tuer le Réseau Grand Public ? », Juin 2007

⁷ Tract CFDT, « Avenir du grand public : la CFDT a été entendue ! », Juin 2007

⁸ Tract FO Com, Postes, « Les postiers ont droit à la vérité », Juin 2007

⁹ Tract FO Com, Postes, « Réforme ou coup de grâce ? », Juin 2007

Une spécificité française apparaît dans le cadre des négociations sociales à La Poste qui tiennent compte, dans une large mesure comparativement aux autres pays, des syndicats. L'hypothèse pouvant être posée pour La Poste française, qui est longtemps restée une administration d'Etat, est de dire que les mobilisations syndicales des postiers étaient plus fortes qu'ailleurs et que c'est la réminiscence de cette histoire sociale importante qui a ralenti le processus de libéralisation. Des archives prônent ainsi la séparation des postiers des autres fonctionnaires à cause de leur plus grande propension à être syndicalisés et/ou sensibles aux mouvements portés par les syndicats : « *l'individualisation de la fonction PTT permettra d'alléger la fonction publique traditionnelle de quelque 350 000 agents qui, par leur masse et la vigueur de leurs revendications, exercent souvent actuellement un effet non négligeable d'entraînement sur le reste de la fonction publique.* »¹⁰

En considérant que les postiers – beaucoup trop syndicalisés – sont un mauvais exemple pour les autres fonctionnaires d'État, l'argumentation de l'administration sur elle-même a été de chercher à convaincre que la transformation de la Poste en établissement public permettrait de séparer son personnel des fonctionnaires d'État et ainsi d'en limiter les mobilisations syndicales. Si, en 1974, l'argument développe auprès du Ministre de l'Economie et des Finances n'est pas entendu, il le sera davantage en 1991 quand la Poste sont de la Fonction Publique et plus encore en 2006 quand elle crée sa banque postale. Cette séparation des services financiers du reste des activités postales prend plusieurs formes.

La Poste et la Banque Postale en France : quels rapports ?

- La Poste est actionnaire de la Banque Postale. Le capital de la Banque Postale est détenue à 100% par La Poste.
- La Poste est un prestataire de services de la Banque Postale. Les conseillers financiers agissent « au nom et pour le compte de la Banque Postale ».
- La Poste est enfin un fournisseur et un client de la Banque Postale. La banque postale est le premier client du métier « courrier » et la banque du groupe La Poste.

Quand les postes européennes changent de statuts pour acquérir plus d'indépendance vis-à-vis de leur État ou de leur tutelle, les services financiers sont plus ou moins séparés de la Poste. Dans certains cas, ils en deviennent une filiale autonome : au Royaume-Uni, la *Girobank* créée en 1968 par *Post Office*. Dans d'autres cas, l'État les rend autonome à partir d'une fusion : en 1974, les services financiers postaux suédois et une banque commerciale dont l'État était propriétaire ont fusionné pour créer la *Banque PK*. Les Pays-Bas ont, quant à eux, choisi de fusionner la Caisse d'Épargne de la Poste et le Service des chèques et virements postaux.¹¹ Avant 1986, la Caisse d'épargne postale hollandaise ne faisait pas formellement partie des PTT même si elle était gérée par eux. En revanche, les Chèques et Virements faisaient partie intégrante des PTT.

¹⁰ CAEF, Z 17 191, 1974, Établissement public, Position des PTT, « Sur le personnel de la Poste », p.57

¹¹ SNA LP, 2002/115-2, Bulletin de l'IREPP, Juin 1988, « Les transformations dans quatre postes de pays développés : Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, États-Unis », François Xavier Lehmann, p. 19-29.

Les banques postales, soumises à la loi bancaire, se banalisent peu à peu et permettent de distribuer toutes les formes de crédit qu'autorisent les législations nationales. Lorsque ces établissements sont autorisés à effectuer des crédits – ce qui est le cas dans tous les établissements cités ci-dessus sauf la Banque postale allemande qui doit attendre 1995 pour obtenir une licence bancaire complète – ils sont alors dotés du statut d'établissement de crédit de plein exercice : banque (le plus souvent) ou caisse d'épargne (en Espagne).

Le choix concernant les services financiers postaux consiste à développer une activité bancaire en propre ou externalisée en fonction de critères de diversification et de partenariats réalisés. Dans les pays exerçant une activité bancaire en propre, les services financiers filialisés ont pris la forme de banques postales et ont cherché à se doter du statut d'établissement de crédit de plein exercice. Dans les pays ayant fait le choix d'une activité bancaire externalisée, des partenariats avec d'autres banques privées (la Suède avec la *banque PK*, la Grande Bretagne *via* une concession jusqu'en 2013 avec *Bank of Ireland*) ou d'autres banques postales européennes (l'Italie et l'Espagne proposent ainsi des produits financiers de la Banque postale allemande) sont mis en place.

La France se situe ici dans une situation particulière d'entre-deux puisque, si elle a créé sa banque postale en 2006, elle a également développé au cours de l'année 2009 des partenariats avec des établissements de la bancassurance implantés en France pour proposer de nouveaux produits. La banque postale française s'est en effet associée avec plusieurs organismes pour élargir sa gamme de produits financiers. Des partenariats ont été mis en place avec la Caisse centrale des banques populaires pour la gestion de titres, avec le CCF, la Société Générale, Indosuez ou le Crédit Foncier pour l'élaboration de produits de placement, avec les AGF pour les produits d'assurance-vie et avec Gras-Savoie pour des produits de prévoyance.¹² Le 4 février 2009 a été signé un protocole de partenariat avec l'État pour soutenir les auto-entrepreneurs et leur proposer une offre de produits et de services adaptés à leurs besoins. Le 3 juin 2009, la Banque Postale signe également un accord avec l'Union des auto-entrepreneurs, organisation créée à l'initiative du Gouvernement pour promouvoir ce nouveau dispositif. En mai 2009, elle négocie avec la Mutuelle Générale une offre d'assurance santé. Elle conclut par ailleurs en octobre 2009 un accord avec Groupama (plutôt que Generali France ou la GMF en course jusque-là) pour proposer de l'assurance de dommages dès la mi-2010. Cet accord dont la validité est de 12 ans permet la création d'une société commune que la Banque Postale détiendra majoritairement avec 65% du capital.¹³ Le crédit à la consommation est conçu, quant à lui, en partenariat avec la Société Générale : la filiale qui en est issue, La Banque Postale Financement, détenue à 65% par La Banque Postale et à 35% par la Société Générale est agréée par le CECEI le 30 avril 2009.¹⁴ La Banque Postale lance enfin son offre de crédit à la consommation le 1^{er} avril 2010 en insistant sur son approche différente et la prévention du surendettement.

Ces associations nombreuses avec des organismes de la bancassurance française peuvent être perçues à la fois comme un signe de dynamisme de la nouvelle banque postale mais également comme la démonstration de ses faibles capacités internes puisque de tels accords n'existent pas entre les autres établissements bancaires français. L'identification des étapes successives rencontrées par la majorité des services postaux européens permet

¹² La Poste, *SF.mag*, *La vie des centres financiers, Hors série*, « Les services financiers de La Poste de 1817 à nos jours », p.43.

¹³ *La Tribune*, Vendredi 13 mars 2009, « La Banque Postale s'allie à Groupama dans l'assurance », p.19.

¹⁴ *Forum Mag*, n°245, Février 2010, « Crédit à la consommation : sur le marché au printemps 2010 », p.11.

d'introduire des différences entre les modèles selon leur stratégie d'insertion ou d'adaptation vis-à-vis du marché européen et d'identifier des bifurcations dans les trajectoires postales possibles.

II. Une typologie des postes selon le degré d'externalisation des activités

Un regard macro-sociologique sur les postes européennes questionne l'articulation des logiques nationales (divergentes ou convergentes ?). Alors que la plupart des postes européennes ont créé et développé leurs banques postales entre 1985 et 1995, les services financiers de la Poste française sont les seuls, au sein de pays européens de taille comparable, à ne pas être séparés du service courrier et à le côtoyer dans une institution postale unique jusqu'en 2006.

Les services postaux ont emprunté des chemins différents (Plehwe, 2000) : les trajectoires des postes hollandaise (privatisée en 1994-1995 avec sortie de l'Etat de ses participations au groupe TNT en 2006) et allemande (transformée en société anonyme en 1995 et entrée en bourse en juin 2004) d'un côté et française (une société anonyme depuis 2010 mais 100% publique) et britannique (devenue entreprise publique en 1969, transformée en société anonyme, ouverte à la concurrence en 2000 (Join-Lambert, 2011) sous le nom de *Consignia*, elle redevient en 2002 *Royal Mail*, entreprise publique à statut de société par actions, dont le capital est de nouveau entièrement détenu par l'État britannique) de l'autre font apparaître des pionnières et des suiveuses, des réussites ainsi que des retours en arrière. Les stratégies postales de ces pays dépendent de plusieurs critères : le contexte national, le positionnement du pays par rapport à une activité sous monopole, sa capacité à redéfinir les missions de ses services postaux, la taille du pays, les rapports de force entre acteurs issus du marché et acteurs publics... mais également le régime d'Etat-providence du pays (Esping-Andersen, 2007).

A. Degré d'externalisation et de diversification des postes européennes

Si Patrick Le Galès parle de concurrence entre territoires dans la mesure où « les relations entre territoires, entre territoires et marché, États et Europe, sont en partie régulées (et plus qu'avant) par des logiques de concurrence » (Le Galès, 1998, p.211), alors l'Europe apparaît être un niveau de régulation supplémentaire et renvoie par là à un territoire de structuration des acteurs, des groupes et des institutions. La troisième étape passe par le rapport aux territoires et consiste à identifier le degré d'externalisation et de diversification atteint par les services postaux.

L'externalisation, très variable selon les pays européens, renvoie à la proportion de bureaux de poste gérés en propre par l'opérateur et de partenariats développés. Ce processus a tendance à augmenter avec le temps et l'orientation stratégique prise. Les partenariats peuvent toutefois être de différentes natures : celle d'une franchise (modèle britannique avec les enseignes Tesco, Spar et Londis notamment), celle de partenariats avec les commerçants (le modèle le plus classique en Europe), celle de reconversion de postiers qui se convertissent en « commerçants » (modèle présent en Suisse et en Grande-Bretagne) ou enfin celle, plus spécifique à la France, des partenariats publics avec les « agences postales communales ».

Le degré d'externalisation des postes européennes constitue une première variable permettant d'identifier les stratégies (de repli ou d'offensive, de désengagement ou de maintien de ses points de contacts) qui permettent d'aboutir à une typologie. Le tableau de présence postale en Europe ci-dessous indique ainsi la part des bureaux de poste appartenant au réseau et la part de bureaux externalisés par pays en 2006. Un rapprochement entre les pays de type libéral et social-démocrate peut alors être constaté : Grande-Bretagne, Suède et Pays-Bas ayant majoritairement externalisé leur présence postale. L'Allemagne, quant à elle, paraît se détacher des autres pays associés au régime conservateur pour lesquels Esping-Andersen (1996) a parlé de « gel » des Etats continentaux. Quand la dualisation de la protection sociale constatée dans la trajectoire des régimes conservateurs (Palier, Martin, 2008) semble nécessiter des changements structurels difficiles à mettre en œuvre au regard du poids des droits acquis, du taux de chômage élevé, etc., l'Allemagne semble suivre une autre trajectoire que celles empruntées par la France, la Belgique, l'Italie, l'Autriche (cf. tableau ci-après). On pourrait donc se demander, au regard des réformes postales, si l'Allemagne fait encore partie du modèle conservateur ou si elle n'en est pas sortie.

Modes de présence postale en Europe (par ordre croissant d'externalisation des bureaux)

<i>Pays</i>	<i>Proportion réseau propre (%)</i>	<i>Proportion externalisation / partenariat (%)</i>
Russie	100	0
Italie	100	0
Suisse	95	5
Belgique	93	7
France	78	22
Autriche	71	29
Pologne	68	32
Pays-Bas	45	55
Allemagne	42	58
Suède	21	79
Grande-Bretagne	3	97

Source : La Poste, Postes européennes, Stratégies d'enseignes, Synthèse comparative, Juin 2006

La libéralisation des services publics ne répond pas aux mêmes orientations selon les secteurs et les domaines d'activité de chacun. Si, pour les télécommunications, il s'agissait de conquêtes technologiques, de devenir un groupe international pour la SNCF ou d'aboutir à une hybridation de ses valeurs pour EDF ; pour la Poste il s'agit d'assurer le service postal universel – caractérisé en Europe par une distribution du courrier 5 jours par semaine – tout en s'adaptant à l'ouverture du marché pour y maintenir, voire améliorer, sa position.

Le critère de l'externalisation se conjugue à celui de la diversification. Cette dernière peut être faible quand l'opérateur se concentre sur ses activités courrier et/ou délègue ses activités financières à des partenaires, modérée quand l'activité bancaire est développée en propre ou importante quand l'offre de services propose une gamme variée de produits et services (concept de « boutiques »). En termes de diversification financière, les Postes

européennes ont toutes développé leur gamme des services financiers en propre pour l'Allemagne et la Suisse¹⁵ ; en mettant en place des partenariats pour la Belgique (avec *Fortis*), l'Italie et le Portugal (avec *Deutsche Bank*), l'Autriche (avec *SPK BAWAG*), ou la Norvège (avec *Nordea*).¹⁶ *Girobank*, la filiale financière de la Poste anglaise, a quant à elle choisit la délégation en signant en octobre 2003 un accord de distribution de produits financiers pour dix ans avec *Bank of Ireland*. L'activité de banque postale s'adresse ensuite selon les pays à l'ensemble des bureaux de poste (quand il n'y a pas de séparation effective des activités de réseau et financières), c'est le cas de *BancoPosta* en Italie, ou à une seule partie de réseau que gère directement l'entité banque postale. Ce deuxième type d'organisation concerne l'Allemagne où la poste allemande a vendu 850 bureaux à sa filiale *Postbank* et les Pays-Bas où des bureaux de poste dépendent de la filiale partagée avec ING. La séparation d'une partie de son réseau n'est cependant pas inévitable. Se dessaisir de ses bureaux de poste, comme le fait de privatiser l'opérateur postal, ne sont pas des étapes inéluctables. Mais les étapes précédentes resserrent peu à peu le champ des possibles et rapprochent les opérateurs postaux d'une issue plutôt qu'une autre.

Différents modèles d'évolution organisationnelle coexistent encore et chacune des postes européennes s'y inscrit plus ou moins en fonction du niveau de diversification et du degré d'externalisation qu'elle a mis en œuvre.

B. Quatre modèles d'évolution pour les postes européennes

Selon que la libéralisation européenne est conçue comme une évolution qui nécessite un accompagnement ou comme une contrainte, voire une atteinte aux missions exercées jusque-là sous monopole, les étapes identifiées (changement de statut juridique, dissociation des activités financières et courrier, stratégies d'externalisation et de diversification...) s'enchaînent plus ou moins rapidement. Des trajectoires postales se dessinent alors autour des postes « avant-gardistes » (dont l'Allemagne et les Pays-Bas font partie) et des suiveuses qui n'ont, comme la France, créé leur banque postale ou ne se sont transformées en société anonyme que récemment.¹⁷

Quatre orientations stratégiques peuvent néanmoins être identifiées et ordonnées en fonction du degré de diversification atteint. La typologie des modèles postaux fait apparaître : un modèle « historique » attentiste et peu diversifié ; un modèle de « banque postale » marqué par le développement d'une activité financière jugée complémentaire de l'activité courrier ; un modèle de « boutiques » instaurant une diversification importante et un modèle d'« externalisation maximale » qui consiste à réduire l'étendue de ses points de contact en se séparant des moins fréquentés (et moins rentables). S'agissant de types idéaux, certaines configurations peuvent émerger entre plusieurs de ces modèles « purs » notamment comme un modèle mixte, qui s'inspire de deux types.

- Le modèle « historique »

¹⁵ L'Italie a également développé une partie de son activité bancaire en propre et l'autre avec la banque postale allemande.

¹⁶ SNA La Poste, Postes européennes, Stratégies d'enseignes, Synthèse comparative, Juin 2006, « Stratégie de banque postale ».

¹⁷ La Grande-Bretagne étudie le bien-fondé d'une banque postale (projet à l'étude).

Ce modèle renvoie à l'opérateur postal « traditionnel » dans lequel le réseau de bureaux de postes est détenu par l'opérateur historique avec des prestations qui se réduisent au courrier. Ce modèle, en voie de déshérence, vise à se maintenir au milieu des concurrent(e)s et qui sortira vainqueur de cette libéralisation totale tant redoutée pour certaines postes et tant attendue pour d'autres. Il se base surtout sur une stratégie de résistance au mouvement de libéralisation européenne. Il concernait donc tout particulièrement les monopoles et postes d'Etat qui ont évolué au cours des années 1990. Héritage du passé, cette conception du service postal, qui n'envisage pas ou peu de diversification des activités postales, n'a plus cours que dans certains pays de l'Est.

- Le modèle « banque postale »

Ce modèle s'appuie sur l'activité bancaire en complément des activités courrier et colis. Dans cet idéal-type, les opérateurs postaux utilisent la synergie entre les trois métiers pour développer un réseau composé de bureaux de poste détenus en propre par l'opérateur et de points de contact externalisés dans le but d'atteindre « une diversification raisonnée ». Ce modèle a été adopté par l'Allemagne et la Suisse. C'est vers lui que tend aujourd'hui la Poste française.

La Poste allemande fait aujourd'hui figure de modèle pour sa capacité à concilier le maintien d'un service public universel avec une très grande efficacité sur les marchés en cours de réorganisation depuis les années 1970. En Allemagne, la banque postale (Postbank) est la première à s'être transformée en une société anonyme de droit privé jouissant d'un statut bancaire complet. En 2002, elle a signé un contrat de coopération avec la poste allemande (Deutsche Post) pour obtenir de droit d'utiliser les infrastructures du réseau postal mais non son personnel. Cette banque postale présente de l'avance sur son homologue française qui a été créée en 2006 mais a dû attendre 2010 pour accéder à une capacité bancaire pleine et entière. Par ailleurs, elle ne s'est pas encore séparée de ses agents : les conseillers financiers de la Banque Postale sont des postiers travaillant pour le compte de la Banque Postale. Cela signifie que les conditions d'usage du réseau et du personnel postal sont clarifiées entre l'organisation postale et sa filiale. Le cahier des charges de la Poste, devenue entreprise publique en 1991, lui impose que ses activités financières s'exercent « dans le respect des règles de la concurrence ». La Poste ne doit donc pas utiliser les avantages qu'elle tire de ses doubles activités (courrier et financier) pour concurrencer de manière déloyale les établissements de crédit. L'ampleur du réseau postal contribue ainsi à abaisser le coût des facteurs de production. Cela participe à une certaine distorsion de concurrence, compensée en partie par une facturation des coûts engagés par l'utilisation du réseau postal, mais qui soulève néanmoins plusieurs questions liées au statut d'entreprise publique de la Poste.

Premièrement, l'utilisation d'un personnel qui bénéficie d'un statut différent de celui du personnel bancaire est difficile à individualiser et à mesurer en dissociant l'activité courrier de l'activité des services financiers. En effet, et pour reprendre un exemple donné par la Poste, « *un postier peut être rémunéré à partir des recettes provenant de l'activité de transport du courrier alors qu'il consacre une partie non négligeable de son temps de travail aux services financiers. Dans le même ordre d'idées, un facteur, dont la principale mission est de distribuer les plis qui lui sont confiés, remplit également des tâches d'ordre financier (encaissements à domicile) et peut transmettre des messages publicitaires incitant les usagers*

du service public postal à devenir des clients de ses services financiers, qui, eux, sont concurrentiels. »¹⁸

Le partage des tâches occupées par un postier semble donc plus délicat qu'il n'y paraît à établir par la Direction Générale de La Poste. Cela peut entraîner une possible distorsion de concurrence. Deuxièmement, en utilisant le réseau des bureaux de poste pour commercialiser ses produits financiers, les services financiers de la Poste se voient affecter les charges d'utilisation du réseau (coûts immobiliers, coûts en matériel, coûts des communications utilisées) qui nécessitent la prise en compte des « frais de structure ». Ces considérations pratiques conduisent à questionner la place de ces filiales et leur devenir par rapport à l'opérateur postale : une prise de distance à plus ou moins long terme avec ce dernier semble l'hypothèse la plus probable.

- Le modèle « boutique »

Le modèle « boutique », celui du « PostShop » anglais, consiste à proposer à la vente différents objets dans le cadre d'une boutique intégrée au bureau de poste.¹⁹ Ce modèle offre de nombreux services pour le compte d'organismes publics ou privés comme la redevance pour la télévision (Grande-Bretagne), le paiement des pensions et des cotisations sociales (Grèce, Irlande, Italie), la perception de la taxe sur les véhicules à moteur (Pays-Bas, Grande-Bretagne), la délivrance de passeports et des licences d'autorisation de jeux (Grande-Bretagne) ou encore la distribution de la loterie nationale et du loto (Belgique, Luxembourg), la vente de cartes de transport (Pays-Bas, Grande-Bretagne, Allemagne), de locations touristiques (Pays-Bas) ou de voyages en taxi (Danemark), la vente de magazines et de journaux (Pays-Bas, Belgique) ou le développement de pellicules photographiques (Grande-Bretagne).

Ce modèle implique des prestations élargies et plus rentables. Il aboutit généralement à une certaine externalisation. *« Ainsi la diversification apparaît pour certains services postaux comme un des moyens principaux de rentabiliser leurs réseaux. Elle doit permettre aussi aux réseaux d'enrayer les menaces que sont la concurrence accrue tant sur les produits postaux que financiers, les modifications de comportements des ménages (clientèle traditionnelle des guichets) et la dématérialisation avec la multiplication des automates et des cartes bancaires. »*²⁰

Mis en œuvre en Italie, il tend cependant à noyer l'identité première de l'opérateur. Au Royaume-Uni, le modèle des boutiques s'est développé de manière à ce que le réseau des bureaux de poste (*Post Office*), de plus en plus souvent des magasins franchisés, ne concurrence pas directement ses services financiers délégués (*Girobank*) tout en autorisant les retraits de fonds à ses guichets. Pour la Poste française des années 1990, le diagnostic d'un réseau inadapté qui doit supprimer les bureaux les moins utiles pour « soulager les réseaux surchargés » (Blin, 1994, p.234) sans pour autant abandonner les « déserts » postaux a également été posé. L'idée d'occuper les clients dans la file d'attente en mettant en place des boutiques est alors émise (Blin, 1994). Son application en France date des années 2000 et les espaces-boutiques sont développés parallèlement à l'extension progressive de la capacité bancaire des services financiers postaux.

¹⁸ SNA, La Poste, 2002/110-24, « Les services financiers de la Poste », CEDEVE (Centre Commun de Documentation Économique et de Veille Environnementale), Direction générale, 09 avril 1996, p.24.

¹⁹ *Références*, 1986, n°14, Bourdin N., « La Poste anglaise au quotidien », p.20-25.

²⁰ SNA LP, 2002/115-1, « Les missions confiées aux réseaux postaux européens », p.29

- Le modèle « externalisation des activités »

Le dernier modèle fait disparaître le réseau des bureaux de poste et réduit son offre de services au profit de l'externalisation et de la diversification maximale. Ce modèle basé sur l'externalisation maximale concerne notamment la Suède qui a été le premier pays à mettre fin au monopole postal de l'Etat en 1994. Les points-postes privés (dans des magasins d'alimentation et des commerces de proximité surtout) sont multipliés et un resserrement du marché autour de deux principaux opérateurs peut être constaté.

Ce modèle – qui encourage la compétitivité – s'est pourtant développé dans le consensus et le dialogue avec les partenaires sociaux : il montre qu'une dissociation existe en Suède entre l'emploi public et la défense d'un service d'intérêt économique général.²¹ Cette dissociation, moins évidente en France, est peut-être ce qui explique le niveau de résistance d'un pays conservateur (Esping-Andersen, 1990) au processus de libéralisation européenne.

Une autre étape, pour l'instant moins visible, de la libéralisation des postes européennes consiste en l'évolution conjointe du statut de l'organisation et du personnel postal. Elle ne revêt pas les mêmes conséquences sociales selon les pays. En effet, dans les pays comme le Danemark ou les Pays-Bas où la condition de fonctionnaire n'est guère différente de celle du salarié du secteur privé, on peut supposer que la transposition des techniques de gestion des entreprises privées suscite moins de résistances²² que dans des pays comme la France où la défense du statut protégé de fonctionnaire est considérée comme davantage légitime. Les syndicats ont alors pris conscience qu'une action au niveau communautaire devenait nécessaire même si elle s'avérait difficile à mettre en œuvre (Hilal, 2009).

Conclusion

Si un « tournant néo-libéral » (Jobert, 1994) a permis l'émergence d'acteurs favorables à la libéralisation des marchés à l'échelle européenne, les stratégies nationales des opérateurs postaux s'avèrent diverses et variées. Certaines adaptations postales peuvent être réappropriées au niveau national afin de se positionner avant l'ouverture à la concurrence comme un opérateur installé (stratégie de l'Allemagne et des Pays-Bas) ou dans le but d'« être mises au service de stratégies de « fermeture de marché », afin d'asseoir leur reconnaissance par l'État ou les clients dans le cadre national et d'en retirer des gratifications matérielles ou symboliques » (Le Bianic, 2009, p.106) comme c'est davantage le cas en France.

Les différentes logiques de libéralisation ont été soumises à des régulations supra-nationales (directives européennes notamment) qui n'ont pas suscité les mêmes principes d'application au sein des instances nationales. Des éléments communs aux libéralisations postales européennes permettent de saisir des continuités entre ces processus et d'y positionner la France. Même si les cinq étapes mises en lumière dans cet article ne se réalisent pas au même moment selon les pays, il est apparu que les services postaux européens sont marqués par :

- le constat de l'insuffisance des statuts publics des postes historiques

²¹ Les services d'intérêt économique général (SIEG) sont mentionnés aux articles 16 et 86 du traité européen et renvoient aux « services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général ».

²² Ce qui ne signifie pas pour autant que la libéralisation postale et ses conséquences sur l'emploi postal n'aient pas été conflictuelles dans ces pays (Wierink, 2011).

- une séparation progressive des activités du courrier et financières au sein des services postaux
- la création de banques postales et le développement de leur capacité bancaire
- une redéfinition des missions postales par l'organe supra-national
- l'évolution conjointe des statuts des organisations postales et des personnels
- la mise en œuvre de stratégies d'externalisation et de diversification (pouvant conduire plus ou moins rapidement et totalement à la privatisation des opérateurs).

Cette évolution de l'offre constitue le stade atteint par la Poste en France, il a déjà été dépassé dans les télécommunications ou l'électricité. Cette dernière a ainsi profité de l'ouverture à la concurrence pour développer « de nouvelles formules tarifaires adaptées aux différents profils de consommateurs » (Marty, 2004, p.53).

Le processus n'est toutefois pas linéaire, des hésitations comme des reculs sont possibles, des stratégies différenciées envisageables : l'orientation « boutique » (Royaume-Uni) ou « banque » (Allemagne) ne sont pas exclusives et d'autres voies peuvent être mises en œuvre, l'orientation « mixte » (France), entre banque et boutique, entre banque postale et convention avec d'autres organismes bancaires, en est un exemple. Les postes nationales n'en sont pas aux mêmes stades dans le processus selon les pays ce qui a donné lieu à l'apparition d'une typologie de modèles ordonnés autour du degré de diversification des activités postales, lequel s'accorde en partie avec la typologie des régimes d'Etat-providence d'Esping-Andersen. L'exemple postal en permet une application directe qui valide le dynamisme et le rapprochement des Etats libéraux et sociaux-démocrates et questionne le « gel », le choix du non-choix ou l'attentisme, en tous cas l'attitude plus passive, des pays conservateurs. L'effectivité de la libéralisation est néanmoins trop récente – le marché européen des services postaux a été totalement ouvert à la concurrence au 1^{er} janvier 2011 – pour pouvoir analyser si la typologie identifiée peut être stable dans le temps ou s'il s'agit plutôt de la cristallisation à un moment donné de l'état d'un marché en cours d'évolution.

Bibliographie :

Blin Éric, 1994, *Repenser le réseau postal*, Rouen, Nouvelles données en géographie, Publications de l'Université de Rouen.

Brillet Emmanuel, 2004, « Le service public à la française : un mythe national au prisme de l'Europe », *L'Economie politique*, Vol. 4, N° 24, p. 20-42.

Chevallier Jacques, 2003, *L'État post-moderne*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (coll. *Droit et société*), p. 89.

Dressen Marnix, Mias Arnaud, 2009, « Ouverture à la concurrence et négociation collective dans deux secteurs européens des services. Les Télécoms et les transports ferroviaires », *Communication XIIème JIST*, 25-26 juin, Nancy.

Dumez Hervé, Jeunemaître Alain, 2004, « Montée en puissance passée et impasses actuelles de la régulation économique européenne des industries de réseau », *Droit et économie de la régulation*. 2, Presses de Sciences Po, p. 1-16.

Esping-Andersen Gosta, 1996, *Welfare States in Transition: national adaptations in global economies*, London.

Esping-Andersen Gosta, 2007, *Les Trois mondes de l'Etat-providence: essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF.

Falkner Gerda, 2005, *Complying with Europe: European harmonization, soft law in the member's state*, Cambridge.

Hilal Nadia, 2009, « L'Europe, nouvelle figure de la crise syndicale : les syndicats face à la libéralisation du rail en Europe », *Politique européenne*, Vol. 1, N° 27, p. 75-103.

Jobert Bruno, 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan

Join-Lambert Odile, 2011, « La poste britannique dans la tourmente », *La Vie des idées*, 22 mars 2011.

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, 2011 [2007], *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Le Bianic Thomas, 2009, « Les professions face à l'Europe : les psychologues », in Demazière Didier, Gadéa Charles, *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, p. 97-107.

Le Galès Patrick, 1998, « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille J., Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 203-240.

Marty Frédéric, 2004, « Déséquilibres et défaillances des marchés électriques : la libéralisation est-elle coupable ? », *L'Economie politique*, Vol. 4, N° 24, p. 43-58.

Palier Bruno, Martin Claude, 2008, *Reforming the Bismarkian Welfare Systems*, Blackwell.

Pierson Paul, 2002, « Coping with Permanent Austerity », *Revue Française de Sociologie*, 43/2, p.369-406.

Plehwe Dieter, 2000, "National Trajectories, International Competition, and Transnational Governance in Europe." In G. Morgan, P.H. Kristensen, R. Whitley (eds.) *The Multinational Firm: Organizing across Institutional and National Boundaries*. Oxford: Oxford University Press, 281-305.

Rosanvallon Pierre, 1983, *La Crise de l'Etat providence*, Paris, Le Seuil.

Rouban Luc, 2004, *La fonction publique*, Paris, La Découverte.

Wierink Marie, 2011, « La libéralisation des services postaux : beaucoup de flexibilité, peu de sécurité », *Chronique internationale de l'IRES*, N°129, p.12-23.

Wright Vincent, 1993, *Les privatisations en Europe. Programmes et problèmes*, Poitiers, Actes Sud.