

La Poste, un terrain de recherche privilégié quel compromis entre prescriptocratie et innovation

Le choix du terrain observé s'est porté sur La Poste, entreprise tout à la fois multi-métiers et multi-produits, qui délivre des prestations sur un marché monopolistique et sur des marchés concurrentiels.

La Poste emploie aujourd'hui près de 300 000 collaborateurs et s'appuie sur un réseau de plus de 17 000 points de contact. Les débats qui animent cette entreprise sont nombreux, compte tenu de son héritage historique et des évolutions auxquelles elle fait face. Certains sont récurrents et tout particulièrement celui de l'opposition entre une logique de service public et une logique commerciale [Lukaszewicz (1975), Teissier (1997)]. Ainsi, dans le cadre du processus de transformation engagé depuis 1991, l'opérateur postal témoigne d'un déploiement commercial sans précédent : les postiers se trouvent à l'intersection entre différentes logiques – civique, marchande, interpersonnelle – dans laquelle la tension entre la logique de service public et la logique commerciale porte parfois atteinte à leur rapport au travail. Peu à peu, les usagers laissent ainsi la place à des clients [Jeannot (1998)].

Un examen de l'opérateur postal sous l'angle de la prescriptocratie permet de se départir des approches traditionnelles binaires opposant le public au privé. La notion de prescriptocratie est plus signifiante que celle, pertinente mais désuète, de bureaucratie. L'étude du processus de conception consiste alors à rechercher au sein de l'entreprise les rapports de prescriptions à la fois entre les acteurs internes, et entre les acteurs internes et les acteurs externes. Le mouvement post-industrialiste qui touche aujourd'hui La Poste contribue, il est vrai, à rationaliser et à prescrire autant que possible le travail des postiers. Néanmoins, les marges de manœuvre existent et justifient le choix de l'opérateur postal comme terrain d'observation privilégié. La Poste ne se trouve-t-elle pas, comme l'écrit Marie-Noëlle Berthon (2000a), à l'articulation entre un monde normatif fait de règles, de procédures, de prescriptions et un monde réel, chargé de singularités, de réalités locales et humaines ? La partie I explique clairement que la séparation des activités de conception, de production et de distribution n'est pas toujours hermétique dans l'industrie des services : dans ces conditions, comment, et dans quelle mesure, les processus d'innovation locaux alimentent-ils au sein de La Poste un processus de conception d'une offre de services ?

L'opérateur postal attire donc l'attention à plus d'un titre, d'une part parce que ses activités relèvent du domaine des services – domaine qui est l'objet de la thèse –, d'autre part aussi parce que, en dépit d'un degré de prescriptocratie très élevé, ses capacités de régulation et d'innovation locales sont indéniables.

Il importe, tout d'abord, d'explicitier les métiers et l'organisation de La Poste : en quoi l'héritage d'une bureaucratie administrative avec une tradition d'innovations technologiques *top-down* laisse-t-il de la place aux innovations locales ? (§ I) La question revêt d'autant plus d'acuité qu'il importe, ensuite, d'indiquer les raisons pour lesquelles les politiques récentes de l'opérateur atténuent l'importance de la bureaucratie et renforcent un système prescriptocratique

bouleversant la place accordée aux logiques d'innovation locales (§ II). Il importe, enfin, de relever que, quel que soit le système prescriptocratique adopté, La Poste, à travers ses entités géographiques et son personnel, développe des capacités de régulation et d'innovation locales qui esquissent déjà les contours d'une modélisation de la conception dans les services (§ III).

I. Une entreprise de services à la croisée d'une longue tradition d'innovations et d'un héritage bureaucratique

La Poste gère des contraintes évolutives fortes. Certes, la réforme de son statut et la libéralisation progressive de son marché sont des évolutions récentes. Mais, de tout temps, l'opérateur postal s'est accommodé des évolutions de la demande et des évolutions technologiques. Le risque est aujourd'hui plus élevé, étant donné les enjeux et les exigences que suscite l'ouverture à la concurrence de son marché : « Des entreprises de petite taille peuvent donc assez rapidement devenir des concurrents dangereux sur des segments de marché très ciblés, et par définition rentables, où les prix sont supérieurs aux coûts, puisque ce sont ces niches qui permettent de financer les activités déficitaires dans le cadre du principe de péréquation géographique. » [Boulaud (2000), p.27] Il incombe à La Poste de réagir, et l'innovation peut le lui permettre. Toutefois, en a-t-elle les moyens ? En quoi son héritage historique constitue-t-il un atout ?

Primo, l'opérateur postal, tributaire de son héritage historique, délivre des prestations de service à travers une organisation, un réseau et des métiers. *Secundo*, il s'inscrit dans le fil d'une tradition d'innovations, tant technologiques que de service. *Tertio*, il s'apparente à un système bureaucratique théoriquement imperméable aux logiques d'innovations locales.

I.1. Une entreprise de services organisée par métiers et en réseau

La Poste est une entreprise qui délivre des prestations de service dans les domaines du courrier, du colis et des services financiers. La réalisation des prestations est répartie entre des fonctions commerciales, des fonctions de production et des fonctions supports, chacune organisée et intégrée dans un réseau territorial. C'est à travers ce réseau que La Poste assume encore aujourd'hui des missions d'intérêt général : celles-ci influent certes sur ses activités, mais elles ne le privent pas pour autant d'être une entreprise qui se doit d'être économiquement viable.

I.1.1. Courrier, colis ou services financiers : des prestations de service ?

Selon son cahier des charges et en vertu de la loi du 2 juillet 1990, La Poste a deux objets principaux.

1. D'une part, « offrir le service du courrier, à savoir tout service de collecte, de transport et de distribution d'objets de correspondance et de marchandises »⁵⁷.
2. D'autre part, « offrir, dans le respect des règles de la concurrence, des prestations relatives aux moyens de paiement et de transfert des fonds, aux produits de placement et d'épargne, à la gestion des patrimoines, à des prêts d'épargne-logement et à tous produits d'assurance. La Poste gère le service des chèques postaux et, pour le compte de l'État, la Caisse nationale d'épargne (...). »⁵⁸

⁵⁷ Article 1 du décret n°90-1214 du 29 décembre 1990 relatif au cahier des charges de La Poste et au code des postes et télécommunications, *Journal officiel de la République française*, n°303, 30 décembre 1990, p.16579.

⁵⁸ Article 2 de la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, *Journal officiel de la République française*, n°157, 8 juillet 1990, p.8069.

L'activité de courrier de l'opérateur est, elle-même, segmentée en six grandes familles de produits et services :

1. les correspondances, *i.e.* lettres, cartes postales et envois recommandés ;
2. le marketing direct ou courrier publicitaire adressé ou non adressé ;
3. la messagerie (colis et paquets) ;
4. l'export (flux de lettres et de paquets à destination de l'étranger) ;
5. les autres produits ou tout service nouveau tel la collecte et remise du courrier pour les entreprises, la prestation d'affranchissement. ;
6. la presse et les franchises.

Si, historiquement, La Poste – qui relève statutairement du domaine de l'État – a toujours été classée dans le secteur tertiaire, la question de son appartenance au secteur des services n'est pas pour autant évidente.

En ce qui concerne les services financiers, il est certain que l'interface entre le prestataire (A) et le client financier (B) est le lieu de réalisation de la prestation du service à la fois en fonction des souhaits du client, en fonction des compétences du prestataire et en fonction des supports physiques (C)⁵⁹ – les produits financiers. La distinction est donc tenue entre des produits financiers et les services financiers, si l'on ne souligne pas l'importance de la relation de service qui définit la prestation et qui en permet la co-élaboration avec le client en fonction d'un portefeuille d'alternatives possibles – combinaison de produits financiers – qui sont mis à la disposition du conseiller financier. Toutefois, l'ambiguïté se réduit également lorsque l'on considère les composantes intrinsèques de certains produits financiers qui rendent ces produits non aliénables et difficilement stockables, renforçant d'autant la nature servicielle du service auquel ils sont associés.

Cette distinction entre produit et service est toutefois plus délicate dans le domaine du courrier. Par définition, à travers la vente du timbre, de la lettre pré-affranchie, du colis pré-affranchi ou de tout autre type d'affranchissement qui représente le support physique du service (C), La Poste en tant que prestataire (A) s'engage à acheminer les objets de correspondance et les marchandises de son client (B). Sans le client (B), ce service n'existerait pas, du moins théoriquement.

La délimitation est pourtant mince lorsque l'on considère le système de production que La Poste a dû mettre en place pour réaliser la prestation, rendant le processus de production de la prestation relativement industriel. Elle est encore plus étroite si l'on considère les composantes intrinsèques d'un service postal : le support physique (C) accorde une matérialité et un caractère stockable à ce service. La périssabilité du service au moment de sa production n'est qu'hypothétique dans la mesure où l'affranchissement, de par sa matérialité, rend la prestation stockable et aliénable. Sans doute, La Poste rend-elle un service en transportant l'objet de correspondance à destination. Cependant, le support physique qui représentera cette prestation peut être en lui-même considéré comme un produit.

Si l'on continue de considérer que La Poste a pour principal métier d'offrir des prestations de services dont le support physique est lui-même constitué de produits, il convient de ne pas négliger le débat qui pourrait naître de cette définition. Pour éviter toute ambiguïté, la qualité servicielle des prestations postales qui font l'objet de la présente étude ne manquera pas d'être précisée. En revanche, les vocables d'offre de produits et de services pour La Poste continueront d'être utilisés, accordant ainsi à certains supports physiques d'une prestation la qualité de produit.

⁵⁹ Cf. définition de Jean Gadrey (1992) dans : Chapitre I.1, § II.1.

I.1.2. Deux réseaux et une organisation en ciseaux pour vendre et réaliser les prestations

Dans la mesure où La Poste veut assurer son développement, elle se doit de vendre ses prestations. Or une entreprise de services qui veut se développer a généralement recours à un réseau de distribution : c'est souvent le seul moyen de gagner des parts de marchés, de rentabiliser des dépenses publicitaires importantes, de faciliter la promotion et la mobilité de la main d'œuvre, et surtout à travers tout cela, de réaliser des économies d'échelle et des économies d'envergures. C'est d'ailleurs ce que recommandent Pierre-Yves Leo et Jean Philippe (1991) qui estiment que le fonctionnement en réseau est le seul moyen d'accéder à des économies de taille.

C'est pourquoi, lorsque l'on parle de réseau postal, la première image qui vient à l'esprit est celle du réseau commercial : le réseau de bureaux de poste dénommé également « réseau grand public » (et depuis 2007 « l'Enseigne »). Pourtant, le réseau postal, au sens de l'économie des réseaux, ne devrait pas correspondre au réseau des bureaux de poste dans la mesure où il n'a pas véritablement de fonctionnement en réseau. C'est davantage le réseau de production postal qui, à travers ses centres de collecte, de tri et de distribution connaît un véritable fonctionnement en réseau, chaque nœud du réseau étant connecté aux autres nœuds. Il s'agit de faire correspondre 220 000 points de dépôt avec 27 millions de foyers ou entreprises destinataires, soit 5 940 milliards de relations possibles.

La Poste bénéficie ainsi de deux réseaux distincts : un réseau de production et un réseau de distribution commerciale. Mais il est parfois difficile de distinguer l'un de l'autre, à la fois parce que jusqu'à récemment, plusieurs bureaux de poste – et tout particulièrement les bureaux de poste distributeurs – assumaient à la fois des fonctions de production et des fonctions commerciales, et parce que le pilotage hiérarchique et territorial des activités de production et des activités de vente était identique. Même si les réformes intitulées « Nouvelle déconcentration opérationnelle » (NDO) et « Responsabilisation du management » (RDM) mises en œuvre en 2001 et 2003, ont réorganisé les activités de La Poste et leur pilotage, il importe de présenter l'organisation qui existait auparavant dans la mesure où les observations préliminaires à la présente étude sont antérieures à l'achèvement de ces deux réformes.

Si l'organisation de La Poste est toujours aussi complexe dans la mesure où se mélangent et se côtoient une organisation par fonction (Direction des ressources humaines, Direction financière, *etc.*), une organisation par produit (Direction de l'innovation et du développement des e-services, Direction du courrier, *etc.*), une organisation par processus de production (Direction de l'ingénierie et de la production courrier), une organisation par entité juridique (Sofipost), ou une organisation par clientèle (Direction de l'exploitation des services financiers), il est plus opportun de dresser un aperçu de l'organisation se limitant aux deux structures qui régissaient le fonctionnement de l'entreprise jusqu'en 2003 : une structure fonctionnelle avec, au niveau du siège social, des directions de métiers (courrier, colis, services financiers et réseau grand public) et des directions supports (ressources humaines, stratégie, finances) ; et une structure plus opérationnelle avec un réseau d'exploitation piloté géographiquement.

La structure opérationnelle qui prévalait jusqu'en 2003 était une organisation par implantation géographique en charge de la vente et de la réalisation de la quasi-totalité des prestations postales. Elle était divisée en cinq échelons territoriaux successifs : siège social, délégation, direction départementale, groupement, établissement. Hiérarchiquement, le directeur délégué rapportait directement au directeur général, le directeur départemental (DLP) au directeur délégué, le directeur de groupement (DGP) au directeur départemental, et le chef d'établissement au directeur de groupement. L'organisation était en ciseaux dans la mesure où un directeur départemental dépendait hiérarchiquement du directeur délégué, mais comme il supervisait les activités du courrier, du colis et des services financiers, son activité dépendait également des directions fonctionnelles correspondantes du siège social. Ces ciseaux se répétaient plus ou moins

mécaniquement dans les échelons inférieurs en fonction des métiers qui pouvaient être rattachés ou non aux directeurs de groupement et aux chefs d'établissement. Dans un bureau distributeur, l'activité du bureau était ainsi conçue à la fois par la Direction du courrier et par la Direction des clientèles financières et du réseau grand public.

La principale mission des échelons territoriaux était de piloter et/ou de mettre en œuvre les activités opérationnelles. Sans mission purement opérationnelle, la délégation était un échelon avancé du siège avec un rôle de pilotage et d'impulsion : « Elle veille à la cohérence des politique et des actions mises en œuvres sur le terrain avec la stratégie de l'entreprise. » [Darrigrand et Pelissier (1997), p.16] Remplaçant les directions régionales, les huit délégations⁶⁰ devaient préciser les objectifs de leur territoire, recenser les besoins des services départementaux, répartir les moyens et suivre la réalisation des objectifs ainsi que les résultats obtenus par chacun des départements qui les composent.

À un niveau inférieur, « le département est l'échelon territorial à vocation opérationnelle générale dont les objectifs à atteindre sont prévus dans un contrat de gestion annuel. Il agit en liaison avec les groupements postaux, en leur apportant le soutien et l'expertise de ses services. Chaque département est divisé en autant de groupement qu'il y a de bassins postaux. » [Darrigrand et Pelissier (1997), p.16] La direction départementale était également responsable du développement commercial des services et bénéficiait de délégations budgétaires dans plusieurs domaines.

Ultime échelon avant l'établissement, le groupement était « chargé de l'animation (notamment des forces de vente) et de la bonne affectation des ressources sur son territoire en fonction des objectifs fixés dans son contrat d'action et de progrès annuel » [Darrigrand et Pelissier (1997), p.16]. Le groupement était organisé en trois pôles :

1. « commercial », composé d'une force d'animation des ventes (un animateur par secteur pour les services financiers et le courrier grand public) et de quelques conseillers spécialisés en patrimoine et en immobilier ;
2. « organisation », avec un rôle d'expertise et d'assistance sur l'organisation du courrier (distribution et traitement du courrier) et du grand public (guichet et services supports au guichet). On y retrouve notamment les vérificateurs qui sont chargés de contrôler le bon équilibre de travail entre chaque tournée ;
3. « gestion », avec la gestion des ressources humaines, le contrôle de gestion et le suivi des objectifs.

Enfin, au niveau local, l'établissement, que ce soit un centre de distribution, un centre de tri ou un bureau de poste, « constitue la cheville ouvrière de l'organisation postale, la structure de base sur laquelle repose tout l'édifice »⁶¹. Il est toujours en charge de la réalisation des activités opérationnelles et de la vente des prestations courrier et/ou colis.

Si cette structure territoriale a subsisté à la suite des réformes NDO et RDM, elle a été réorganisée par métier : une structure entièrement indépendante pour chaque métier – services financiers, réseau grand public, courrier et colis – avec, chacun, ses propres échelons nationaux, territoriaux et locaux. Peut-être l'objectif de ces réformes était-il d'atténuer les conflits qui pouvaient exister dans une organisation territoriale qu'aucun métier ne contrôlait et où chaque direction de métier avait davantage un statut de direction fonctionnelle que de direction opérationnelle.

⁶⁰ Cf. en annexe VI la répartition géographique des huit délégations de La Poste.

⁶¹ *La Poste aujourd'hui et demain*, Ministère des PTT, DG de La Poste, 1989, p.174.

Au-delà de l'organisation hiérarchico-opérationnelle de La Poste, il est également important de préciser l'organisation du réseau de vente qui comprend plus de 17 000 points de contact auxquels s'ajoutent un réseau d'automates externalisés dans les grandes surfaces et des réseaux associés (débitants de tabac et rayons de grandes surfaces)⁶². Si les bureaux de poste constituent la majeure partie de ces points de contact, ils n'ont pas tous la même organisation ni le même statut : le type d'implantation (zone rurale, urbaine ou périurbaine) et la nature de la clientèle desservie influencent nécessairement la taille et l'organisation de l'établissement et impliquent des régimes de travail différents. Par exemple, suivant la taille du bureau, certains chefs d'établissement doivent assurer eux-mêmes des prestations commerciales. Il existe également une catégorisation des bureaux en fonction de leur autonomie comptable (bureau de plein exercice, bureau rattaché, bureau jumelé) et de leur temporalité (bureaux temporaires, guichets mobiles). L'ensemble de ces points de contact, que ce soient des bureaux de poste ou des agences postales communales, constitue un maillage relativement dense puisque toute la population est située à moins de quinze kilomètres d'un point de contact.

Toutefois l'architecture des bureaux de poste laisse relativement perplexe puisque 50% des bureaux assurent 90% du chiffre d'affaires et à peine 10% reçoivent 50% des clients. Ainsi 6 000 bureaux connaissent-ils des guichets actifs moins de quatre heures par jour et 41% des bureaux sont-ils situés dans des communes inférieures à 2 000 habitants (contre 17% dans des communes supérieures à 10 000 habitants). Il est donc facile d'imaginer que le coût du réseau de bureau de poste est important pour La Poste d'autant que « chaque bureau peut fournir l'ensemble des prestations postales ou bancaires, même si nombre d'entre eux ne sont confrontés, aux guichets, qu'à la réalisation d'opérations de base » [Pandolfini (2001), p.86]. Cette forte implantation, plus souvent soulignée comme une contrainte que comme un atout, est le fruit non seulement d'une organisation qui a eu du mal à suivre les populations, mais aussi le résultat de la volonté de la tutelle de préserver une présence postale dans des zones parfois très reculées. Il importe donc de ne pas négliger, à travers cet exemple, l'aménagement du territoire et les missions d'intérêt général qui sont dévolues par ses statuts à l'opérateur postal.

I.1.3. Un service public qui doit être viable économiquement

L'exemple du réseau des bureaux de poste montre que La Poste se trouve confrontée à deux réalités : réaliser des bénéfices sur des marchés concurrentiels et assurer des missions d'intérêt général [Pandolfini (2001)]. Pour l'aider à affronter cette double réalité, la loi du 2 juillet 1990⁶³ a eu pour objectif de dynamiser l'opérateur postal en mettant en œuvre une rénovation institutionnelle. À travers un statut idoine d'exploitant public, la loi a organisé l'autonomie et renforcé la commercialité de l'opérateur postal pour le rendre plus compétitif sur les marchés concurrentiels. Grégoire Calley (2006) explique que ce statut d'exploitant public a été considéré comme une « sorte de “miroir aux alouettes” destiné à rassurer les syndicats en repoussant la

⁶² Plus précisément, le territoire métropolitain français compte à la fin de l'année 2006 : 12 522 bureaux de poste gérés en propre ; 3 133 agences postales communales ; 1 228 relais poste commerçants et 162 agences postales (Source : www.laposte.fr). La diminution du nombre de bureaux gérés en propre est notable si l'on compare à 2005 : 13 442 bureaux de poste gérés en propre par La Poste et 3 566 agences postales, agences postales communales et relais poste commerçants. 36 280 bureaux de tabacs et grandes surfaces commercialisent également pour le compte de La poste des timbres et des enveloppes pré-affranchies. (Source : ARCEP, *Observatoire des activités postales : année 2005*, décembre 2006).

⁶³ Loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, *Journal officiel de la République française*, n°157, 8 juillet 1990, pp.8069-8075.

formulation plus sulfureuse d'établissement public à caractère industriel et commercial » [Calley (2006), p.29]. La Poste sera d'ailleurs vite requalifiée par la jurisprudence en EPIC⁶⁴.

En tant qu'établissement public, La Poste n'en perd pas pour autant des missions d'intérêt général qui lui sont attribuées dans la loi du 2 juillet 1990.

1. Tout d'abord, le service public du courrier : La Poste doit respecter le principe d'égalité de traitement des usagers et mettre en application la péréquation tarifaire géographique ; elle doit assurer la disponibilité, la neutralité, la rapidité et l'adaptation de ses prestations ; et elle doit garantir la desserte du territoire. Le cahier des charges impose à La Poste une distribution tous les jours ouvrables des objets de correspondance, et le relevage régulier, au moins chaque jour ouvrable, des boîtes au lettres sur la voie publique⁶⁵.
2. Ensuite, la participation à l'aménagement du territoire.
3. Enfin, le service public de la distribution de la presse.

Bien que la loi délimite clairement les missions d'intérêt général de La Poste, celle-ci assure également, selon Gérard Larcher (1997), deux autres missions qui ne relèvent pas officiellement de l'intérêt général. *Primo*, La Poste est un guichet bancaire pour les plus démunis, elle est généralement prise d'assaut le jour du versement des allocations. La mission d'accessibilité bancaire au plus grand nombre est toutefois officiellement reconnue par la loi du 20 mai 2005⁶⁶ et par le contrat de service public signé le 22 juillet 2008 entre l'État et La Poste. *Secundo*, elle joue un rôle sociologique de première importance dans le tissu communal : « Pour chaque citoyen, le bureau de poste appartient au paysage municipal fondamental, au même titre que l'église, l'école ou la mairie. » [Larcher (1997) p.91] Ces missions dites de cohésion sociale alimentent le débat qui existe aujourd'hui sur les définitions à la fois du service public et du service universel, tant au niveau national qu'au niveau européen. La question est effectivement de garantir au niveau communautaire un service postal universel offrant un ensemble minimal de services de qualité devant être fournis dans tous les États membres à un prix abordable à l'ensemble des utilisateurs, quelle que soit leur localisation géographique dans la communauté. Mais encore faudrait-il pouvoir s'accorder sur ce qui est minimal.

Il est préférable d'éluider le débat sur la définition d'un service universel non seulement parce qu'il est connoté idéologiquement mais aussi parce que son impact sur les logiques d'innovations et sur le processus de conception est faible. En revanche, il convient d'insister davantage sur les conditions de financement de ce service public, car, d'année en année, il tend à se réduire. La libéralisation progressive du marché, pousse en effet l'opérateur à accroître non pas tant sa rentabilité mais plutôt son efficience.

Même si l'apparition du monopole a précédé de beaucoup celle du service public et que son instauration n'avait pour objectif que de servir les intérêts financiers du Royaume de France, il est indéniable qu'aujourd'hui, le monopole accordé à l'opérateur est considéré comme la principale source de financement – indirecte – des missions d'intérêt général qui lui sont dévolues. Cette limitation de la concurrence est d'ailleurs justifiée au niveau européen par un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes⁶⁷ qui proclame « clairement le droit pour toute entreprise

⁶⁴ Tribunal des Conflits, 19 janvier 1998, Préfet de la région Île-de-France, req. n°3084 ; Conseil d'État, Assemblée, 13 novembre 1998, Syndicat professionnel des médecins de prévention de La Poste, req. n°188824-188826.

⁶⁵ Article 2 du décret n°90-1214 du 29 décembre 1990 relatif au cahier des charges de La Poste et au code des postes et télécommunications, *Journal officiel de la République française*, n°303, 30 décembre 1990, p.16579.

⁶⁶ Loi n°2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, *Journal officiel de la République française*, n°117, 21 mai 2005, pp.8825-8835.

⁶⁷ CJCE, 19 mai 1993, Arrêt Corbeau, aff. C 320/91.

à obtenir des dérogations concurrentielles nécessaires à la compensation des déficits inhérents à la gestion d'un service d'intérêt général » [Calley (2001), p.181]. S'il reconnaît l'obligation, pour le titulaire de la mission d'intérêt général, d'assurer ses services dans des conditions d'équilibre économique, l'arrêt présuppose la possibilité d'une compensation entre les secteurs d'activités rentables et les secteurs les moins rentables à travers une limitation possible de la concurrence.

Bien que la Cour de justice des Communautés européennes admette l'utilisation du monopole pour financer indirectement des activités de service public, il ne semble pourtant pas affecter le choix politique européen d'ouvrir à la concurrence le marché postal. Le processus de libéralisation du marché, affiché comme une volonté dans le Livre Vert sur les services postaux de la Commission européenne de 1992, a d'ailleurs été engagé au cours des années 1990 : enclenché avec l'adoption puis la transposition d'une directive européenne en 1997⁶⁸, il se poursuit encore aujourd'hui avec des étapes annoncées jusqu'en 2011.

La question pour l'opérateur postal est d'assurer l'équilibre économique tout en remplissant ses missions d'intérêt général. Pour continuer d'assurer des économies d'échelles sans monopole, l'opérateur a lancé un processus de modernisation inévitable dont les principaux aspects sont décrits par Emmanuel de la Burgade et Olivier Roblain (2006). Il ne doit pas non plus laisser de côté les innovations qui lui permettraient d'évoluer plus compétitivement sur ses marchés ou de découvrir de nouveaux marchés, complémentaires. Ce recours tant à la modernisation qu'à l'innovation sont d'autant plus inévitables que La Poste n'a pas, actuellement, la liberté de jouer sur les prix pour équilibrer son modèle économique : « L'autonomie décisionnelle des organes dirigeants n'est en rien absolue et se trouve fortement relativisée par l'existence de certains contrôles tutélaires qui viennent quelque peu limiter la marge de manœuvre de l'exploitant public. En particulier, ce dernier ne dispose pas en effet d'une emprise totale sur les paramètres de son équilibre financier puisque s'il incombe au conseil d'administration de définir les orientations de la politique tarifaire, leur mise en œuvre exige parfois l'assentiment préalable du ministre chargé des postes et télécommunications. » [Calley (2001), p.46] Le président de la République a d'ailleurs longtemps imposé un tarif unique du timbre des lettres de moins de 20 grammes à destination de la France et des pays de la Communauté européenne. Ce tarif unique ne permettait pas toujours à l'opérateur de s'y retrouver économiquement : ne serait-ce qu'avec l'exemple de la Deutsche Post allemande qui demandait à La Poste française 50 centimes d'euros pour acheminer en Allemagne une lettre de moins de 20 grammes postée de France, alors que le prix du timbre en France était de 50 centimes d'euros, il est possible d'imaginer les conséquences économiques de telles décisions.

La marge de l'opérateur postal est donc ténue, entre des contraintes statutaires – missions d'intérêt général et tarification soumise à la tutelle – et un processus de libéralisation qui a ouvert 64% de son marché à la concurrence. Il n'est pas surprenant que Jean-Michel Saussois (1997) constate que la distinction entre la sphère publique et la sphère privée, longtemps chargée d'idéologie et assise sur les principes juridiques de continuité, d'égalité, d'adaptabilité et de transparence, s'estompe pour laisser place à de nouveaux impératifs d'efficacité. Quelle place La Poste pourrait-elle alors accorder à l'innovation pour l'aider à atteindre ces impératifs d'efficacité ?

I.2. Un héritage de service public innovant

De tout temps, La Poste, à la fois de par l'évolution de son statut, de ses missions et de ses activités, a fait preuve d'une forte capacité d'innovation, tant de points de vue organisationnel et

⁶⁸ Directive 97/67/CE du Parlement Européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, *Journal officiel des Communautés européennes*, n°L15, 21 janvier 1998, p.14-25.

processuel que du point de vue de son offre commerciale⁶⁹. Ces innovations reflètent d'abord la volonté de La Poste de favoriser un processus d'industrialisation en démocratisant l'accès à ses services et en améliorant son outil de production. Elles reflètent ensuite la nécessité pour l'opérateur de s'adapter à son temps et à ses flux en interprétant les missions qui lui ont été confiées. Elles reflètent enfin la capacité de l'opérateur à s'affranchir des limites théoriques que son statut lui impose en matière d'innovations de service.

I.2.1. Des innovations qui favorisent l'industrialisation des services postaux

Benoît Oger (2000) identifie quatre périodes pour classifier chronologiquement les mutations que La Poste a subies depuis deux siècles⁷⁰. La première étape est celle de la constitution d'un service public (1792-1848) : cette innovation institutionnelle majeure a permis à La Poste d'étendre son réseau et d'élargir ainsi ses « zones de chalandises ». Deux événements majeurs sous-tendent cette transformation de l'opérateur : la desserte de tous les usagers et la péréquation tarifaire.

Sous la Restauration, la loi du 3 juin 1829 portant organisation du service postal rural instaure le transport et la distribution à destination des communes rurales : « À partir du 1^{er} avril 1830, l'administration des postes fera transporter, distribuer à domicile, et recueillir de deux jour l'un au moins dans les communes où il n'existe pas d'établissement de poste, les correspondances administratives et particulières, ainsi que les journaux, ouvrages périodiques et autres imprimés dont le transport est attribué à l'administration des postes. »⁷¹ Plus de 5 000 facteurs doivent recueillir et distribuer les lettres dans toutes les communes rurales du royaume [Charbon et Nougaret (1984)]. Cette distribution devient journalière en 1832. Auparavant, les particuliers en milieu rural devaient se rendre au bureau de poste de la ville voisine afin d'y retirer leur courrier. Dans les villes, la distribution au guichet a également longtemps prévalu, avant que les postes des villes ne finissent par créer l'activité de distribution : la petite poste de Paris n'a été créée qu'en 1760 pour assurer la distribution à domicile du courrier. Au-delà de la desserte de tous les usagers, la loi de 1829 apporte la nationalisation du système de transport du courrier au profit d'un seul organisme capable d'assurer la cohésion du réseau. Alors qu'auparavant, la Poste n'était qu'un ensemble de relais privés et de bureaux publics : il s'agit, dès lors, d'un organisme unique qui contrôle l'ensemble du réseau. Il est alors possible d'imaginer le potentiel financier d'un tel monopole si même l'opérateur unique se doit tout de même de desservir les zones non rentables.

Le deuxième événement majeur, précurseur d'une industrialisation de l'activité du courrier, est la création le 16 décembre 1848 du timbre-poste et de la péréquation tarifaire. Le tarif postal n'est alors plus fonction de la distance mais uniquement fonction du poids de la correspondance. À l'origine de cette décision, se trouve la volonté d'abaisser le tarif de la lettre pour en accroître le trafic et démocratiser ainsi l'usage du courrier : « Basé sur l'idée qu'un abaissement du prix de transport de la lettre générera un accroissement de trafic, le système d'affranchissement préalable à tarif unique a tenu ses promesses et a permis l'essor de la correspondance privée » [Portelli (1998), p.9].

Quelques chiffres évoqués par Benoît Oger (2000) permettent de rendre compte de cet essor : La Poste traite 120 millions d'objets en 1848, 800 millions en 1875 et 20 milliards en 1993 ; et entre 1870 et 1914, le nombre de bureaux de poste est multiplié par trois. Non seulement l'effort pour

⁶⁹ L'annexe VII dresse un rapide panorama de quelques innovations majeures mises en œuvre à La Poste depuis deux siècles.

⁷⁰ Successivement : La constitution d'un service public (1792-1848) ; La constitution du réseau postal moderne (1848-1918) ; Nouvelle organisation et nouveaux services (1918-1945) ; La Poste face à la modernisation (1945-1990).

⁷¹ Loi du 3 juin 1829 portant établissement d'un service de poste dans toutes les communes du royaume, *Le Moniteur Universel*, n°163, vendredi 12 juin 1829, p.981.

améliorer la présence postale est incontestable. Mais encore, en démocratisant l'accès et l'usage des services postaux, le trafic tend à augmenter pour orienter l'opérateur vers une production de masse. Industrialisation et économies d'échelle gagnent alors en signification.

Les services postaux ne se limitent pas à assurer le service public du courrier, ils tendent également à enrichir l'offre offerte aux usagers. Concomitamment au développement du réseau à la fin du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle, la Poste développe de nouveaux produits : carte postale, entier postal, envoi contre remboursement, *etc.*. Le réseau de la Poste est également utilisé pour distribuer les produits d'épargne de la Caisse nationale d'épargne. Comme si la Poste cherche déjà à rentabiliser le réseau qu'elle met en place. Mais l'opérateur continue de remplir en même temps son rôle de service public en démocratisant l'accès aux services bancaires avec la création des comptes chèques postaux (CCP) en 1918. Il s'agit « d'habituer les personnes qui n'ont pas de banquier, à bénéficier quand même des avantages que présente l'usage des chèques et diminuer la manipulation des espèces en substituant des virements de compte à l'envoi de lettre chargée ou de mandats poste, en un mot réduire le prix de revient des échanges »⁷². Le but de la Poste est également de fidéliser sa clientèle en lui permettant d'évoluer vers les nouveaux moyens de paiement.

Si le XIX^{ème} siècle a permis à la poste française d'accroître tout à la fois son réseau et ses activités à travers la desserte de tous les usagers, la péréquation tarifaire et le développement de nouveaux services, il importe de ne pas perdre de vue l'ensemble des évolutions techniques qui lui ont permis d'accélérer son développement et d'améliorer la qualité de ses services. Ne serait-ce que pour le transport des correspondances, il convient d'évoquer pêle-mêle l'amélioration des routes (asphalte et ponts), la création du wagon postal, l'utilisation de la bicyclette, la motorisation de la distribution avec des petites voitures économiques et robustes (2CV Citroën). Il ne faut pas ensuite négliger dans la dernière période qu'évoque Benoît Oger (2000), à savoir La Poste face à la modernisation (1945-1990), l'ensemble des politiques de mécanisation et d'automatisation du traitement des objets de correspondance ainsi que l'informatisation des bureaux de poste. Les innovations technologiques sont nombreuses. Le dernier exemple en date est la création de terminaux de distribution portables qui permettent le suivi du courrier de son envoi à sa distribution.

I.2.2. Une nécessité de s'adapter en sortant des sentiers battus

Le courrier est considéré encore aujourd'hui comme une activité « vache à lait » pour La Poste. Cela n'a jamais empêché l'opérateur de rechercher de nouveaux moteurs de croissance. En termes d'offres de service, trois projets ont retenu l'attention, même si la qualification de moteur de croissance serait peut-être exagérée pour les deux premiers. Ces projets montrent toutefois comment la Poste réussit à accroître son activité commerciale. Ce sont la poste automobile rurale, les opérations de polyvalence dans les bureaux de poste et le courrier électronique. Ces opérations de « diversification » sont d'autant plus remarquables qu'elles s'inscrivent en marge, voire en dehors, des missions traditionnelles de l'opérateur postal.

Précurseur à la fois des guichets mobiles et des opérations de polyvalence, la poste automobile rurale, autrement appelée la « poste omnibus automobile rurale », a été créée en 1926. Aux transports du courrier et des colis postaux et à la vente de prestations postales, la poste automobile rurale remplissait également deux autres rôles.

1. D'une part, « spécialement équipés de banquettes, [les véhicules pouvaient] transporter des passagers en plus du courrier ».

⁷² Archives Nationales, F/90/bis, 5688, Rapport du 27 octobre 1901 de la Commission présidée par M. Sainsère, Conseiller d'État.

2. D'autre part, « l'agent préposé [pouvait] même, à la demande, effectuer certaines courses pour les usagers. » [Bertin (1999), p.117] « Leur nature n'était pas réglementée. Elles consistaient aussi bien en achats divers chez les épiciers, bouchers, quincailliers, pharmaciens, cordonniers (du bourg tête de ligne)... qu'en dépôt d'ordonnances médicales ou de réparation de chaussures. Elles comprenaient aussi des livraisons accidentelles ou par abonnement de lait au litre ou au bidon, de pain... » [Charbon et Nougaret (1984), p 136, citant Defoin-Platel (1964)]

L'agent qui conduisait le véhicule était seul : il faisait payer les voyageurs, remettait le courrier aux facteurs des communes desservies, ouvrait le guichet mobile dans ces mêmes communes et faisait en sus des commissions. Le service était généralement rattaché à un bureau et devait desservir un certain nombre de communes rurales isolées. Ce service a connu un relatif succès jusqu'en 1939 avant de disparaître définitivement dans les années 1960. Illustration de ce succès, en avril 1934, sur les 310 circuits de poste automobile rurale, 298 prennent des voyageurs dans des véhicules de dix places en moyenne et le nombre de voyageurs dépasse un million sur un an [Oger (2000)]. Cet exemple de développement est remarquable dans la mesure où la Poste pallie le manque de moyens de transport dans les campagnes : l'absence d'initiatives privées est certainement liée à un manque de rentabilité immédiate. Ce qu'il est surtout intéressant de noter, c'est non pas que la Poste accroît la sphère de ses activités qui pourraient relever du service public, mais qu'elle s'introduit sur un nouveau secteur qui est le transport de personnes : il ne s'agit plus de transporter des objets de correspondances ou des marchandises.

C'est dans la même optique d'amélioration de la desserte des zones rurales que sont lancées au début des années 1980 les opérations de polyvalence dans les bureaux de poste : vente de timbres fiscaux, de vignettes automobiles, de billets SNCF, de bombonnes de gaz ; envoi de demandes de cartes d'identité, de cartes grises, de passeports, de dossiers de Sécurité sociale ; établissement de fiches d'état-civil ; collecte et distribution de messageries du SERNAM ; prêts d'ouvrages envoyés par des bibliothèques ; affichage des offres de l'ANPE ; *etc.* En 1985, 3 500 bureaux participent à ces opérations de polyvalence qui permettent, outre de renforcer le lien social avec les habitants, de fournir davantage d'activité à des bureaux situés dans des zones relativement reculées. Dans ce cas, La Poste s'inscrit en marge de ses missions principales sans toutefois dépasser le cadre de ses prérogatives.

La philosophie du dernier service retenu – le courrier électronique, et à travers lui toute autre prestation liée à l'Internet – est sans rapport avec la question de la desserte rurale. Il s'agit dans ce cas de suppléer à la perte de vitesse du courrier des ménages en prenant position sur un marché de substitution potentiel. La Poste a développé des activités de messagerie électronique, de fournisseur d'accès à Internet⁷³, de sécurisation des paiements en ligne, et de commerce électronique. Le but de l'opérateur postal est de s'adapter au nouvel âge du transport et de la logistique et de réaliser des synergies entre chacun de ses métiers. L'offre de services de commerce électronique s'effectue d'ailleurs en trois parties qui témoignent des complémentarités possibles de l'opérateur : « d'abord, un module logistique-livraison qui est au coeur de notre métier de transporteur. Ensuite, un module de paiement, car c'est au moment où l'acheteur passe commande qu'il accepte le transporteur-logisticien de son vendeur et son intermédiaire de paiement. Et enfin, un module de marketing direct et réseau de distribution qui constitue un avantage concurrentiel certain : le groupe peut ainsi valoriser ses compétences en matière de gestion de fichiers clients et disposer d'un réseau très dense qui lui permet d'être au plus proche

⁷³ La Poste a cessé ses activités de fournisseur d'accès à Internet le 30 avril 2005 en proposant à ses clients de transférer leur compte chez le prestataire technique du groupe Neuf telecom. La Poste avait commercialisé ses premières offres en mars 2003.

du client. »⁷⁴ Avec l'offre Axepro développée en 2001, La Poste propose également de vendre ses compétences dans l'élaboration de plates-formes de commerce électronique pour les PME.

Le commerce électronique apparaît ainsi comme un moyen pour La Poste de développer ses activités, tant de livraison de colis que de marketing direct. Les objectifs de La Poste sont non seulement de prendre position sur des marchés de substitution du courrier – à travers le courrier électronique – mais également de profiter de nouvelles opportunités pour alimenter ses marchés traditionnels. Toutefois, les activités Internet de l'opérateur postal s'inscrivent elles aussi en marge de ses activités traditionnelles.

I.2.3. Des innovations de service théoriquement régulées par le principe de spécialité

Que ce soient la poste automobile rurale, les opérations de polyvalence ou le courrier électronique, chacune de ces trois initiatives entre dans le champ des prérogatives de l'opérateur et reste en conformité avec le principe de spécialité, propre aux entreprises du secteur public. Ce principe impose pourtant de manière formelle les marchés sur lesquels La Poste a le droit de se développer. En effet, ce principe qui s'applique aux établissements publics signifie que la personne morale, dont la création a été justifiée par la mission qui lui a été dévolue, n'a pas compétence générale au-delà de cette mission. Il limite théoriquement l'étendue des services que La Poste peut offrir et, indirectement, les innovations de service que La Poste et son personnel peuvent développer. L'établissement public n'a donc pas la pleine liberté d'entreprendre des activités extérieures à sa mission, sauf si elles répondent à une double condition :

1. ces activités annexes doivent être techniquement et commercialement le complément normal de sa mission statutaire principale ;
2. ces activités doivent être d'intérêt général et directement utiles à l'établissement public comme autant de moyens mis au service de la réalisation de son objet principal.

Si même l'application du principe de spécialité, conformément à un avis du Conseil d'État⁷⁵, a obligé EDF à se démettre d'activités qui ne relevaient pas de ses missions et prérogatives officielles définies dans ses statuts, son importance n'en doit pas moins être relativisée et atténuée. Grégoire Calley (2001) explique que le principe de spécialité a un caractère faiblement contraignant dans la mesure où il fait l'objet d'interprétations extensives et où les pouvoirs publics ont tendance à définir eux-mêmes largement les missions confiées à l'opérateur. Les statuts de La Poste en sont la meilleure preuve, ne serait-ce lorsque l'on cherche à comprendre comment la poste automobile rurale, les opérations de polyvalence et le courrier électronique peuvent implicitement être incluses dans les missions confiées à l'opérateur.

En ce qui concerne l'activité de poste automobile rurale, quand bien même cette activité n'existerait plus aujourd'hui, elle pourrait largement être autorisée par l'interprétation *lato sensu* de l'article 6 de la loi du 2 juillet 1990 dans la mesure où La Poste contribuerait à l'aménagement du territoire : la prestation offerte par La Poste devrait alors pallier l'absence d'initiatives publiques ou privées dans ce domaine.

Les opérations de polyvalence, à la fois pour la réalisation de services publics et pour la vente de produits tiers dans les zones rurales, trouvent leur fondement à la fois dans l'article 6 de la loi du 2 juillet 1990 et l'article 22 du cahier des charges :

⁷⁴ Interview de M. David, responsable commerce électronique de La Poste dans : *Lettre des cadres*, La Poste, 22 avril 1999.

⁷⁵ Avis « Diversification des activités d'EDF/GDF », Conseil d'État, Section des travaux publics, n°356.089, 7 juillet 1994.

1. « La Poste peut exercer, selon des modalités prévues par son cahier des charges, des activités de prestation de service pour le compte de tiers lorsque ces activités sont compatibles avec l'exercice des missions énoncées à l'article 2 de la présente loi et permettent à La Poste de contribuer à l'aménagement du territoire »⁷⁶ ;
2. « dans le but d'offrir aux usagers un large éventail de prestations annexes à ses prestations propres, d'assurer la polyvalence de son réseau et d'en garantir le développement, La Poste peut, soit dans son domaine d'activité, soit hors de son domaine d'activité, (...) conclure avec d'autres partenaires des accords de distribution ou de prestations de service. »⁷⁷

Là encore, le maître mot est l'aménagement du territoire et justifie que, dans des zones rurales, La Poste sorte de ses activités officielles du courrier et des services financiers.

Enfin, les activités liées à l'Internet présentent plusieurs configurations possibles. Concernant le développement de la messagerie électronique, André Darrigrand et Sylvie Pelissier (1997) ne manquent pas de souligner que, dans l'article 2 de la loi du 2 juillet 1990⁷⁸, l'expression du courrier « "sous toutes ses formes" montre qu'il n'y a pas de limitation à une forme traditionnelle de courrier et que ce service inclut également les formes nouvelles telles que le courrier électronique » [Darrigrand et Pelissier (1997), p.31]. De la même manière peut se justifier tout échange de données informatisées. L'activité de bornes Internet et Multimédia est justifiée par la contribution à l'aménagement du territoire de La Poste. Les activités de commerce électronique assurent une complémentarité avec les activités de la branche colis et logistique et représentent techniquement et commercialement le complément normal de sa mission statutaire principale. Enfin, toutes ces activités liées à l'Internet peuvent également être justifiées par l'article 4 de la loi du 2 juillet 1990 : « La Poste et France Télécom concourent à promouvoir et à développer l'innovation et la recherche dans leur secteur d'activité. »⁷⁹

En définitive, même si les capacités d'innovation de service semblent limitées par les statuts de l'opérateur, la loi reste sujette à interprétation et peut permettre à La Poste de se développer sur certains secteurs. Cela n'empêche pas, non plus, La Poste de développer des innovations de service qui sont propres à ses deux missions principales que sont le courrier et les services financiers. Peut-être également le principe de spécialité pourrait-il être transformé en revendication pour que La Poste puisse pleinement assurer les missions qui lui sont confiées ? « La spécialité n'incarne donc pas seulement une limite à ne pas excéder ; elle se transforme quelquefois en une sorte de revendication qu'il conviendrait de faire valoir aux autorités de tutelle, l'important pour La Poste résidant alors moins dans le souci de transgresser les frontières de la spécialité que dans celui de ne pouvoir occuper pleinement la sphère d'activités ouverte par ce droit. » [Calley (2001), p.342]

Si La Poste parvient ainsi à s'affranchir de ses contraintes statutaires pour innover, existe-t-il d'autres freins possibles à l'innovation dans cette entreprise publique ?

⁷⁶ Extrait de l'article 6 de la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, *Journal officiel de la République française*, n°157, 8 juillet 1990, p.8069.

⁷⁷ Article 22 du décret n°90-1214 du 29 décembre 1990 relatif au cahier des charges de La Poste et au code des postes et télécommunications, *Journal officiel de la République française*, n°303, 30 décembre 1990, p.16583.

⁷⁸ Loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, *Journal officiel de la République française*, n°157, 8 juillet 1990, pp.8069-8075.

⁷⁹ Article 4 de la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, *Journal officiel de la République française*, n°157, 8 juillet 1990, p.8069.

I.3. Un héritage bureaucratique confronté aux logiques d'innovations

Le fonctionnement bureaucratique de l'opérateur postal est une caractéristique, parfois un reproche, qui est souvent mise en avant lorsque l'on parle des entreprises publiques et de l'administration. Le mot « bureaucratie » apparaît d'ailleurs très souvent dans les discours de clients et d'usagers mécontents sans qu'ils ne sachent vraiment ce que cela signifie et comme si c'était la raison de tous les maux. La question est, ici, de savoir si ce fonctionnement bureaucratique peut avoir un impact sur les logiques d'innovation dans l'entreprise. Il convient tout d'abord de rappeler l'héritage bureaucratique de l'opérateur avant de voir comment bureaucratie et logiques d'innovation peuvent cohabiter et comment l'innovation de service parvient à remettre en cause le fonctionnement bureaucratique.

I.3.1. Un lourd héritage bureaucratique

Avant toute chose, il est nécessaire de rappeler les caractéristiques fondamentales que Mintzberg (1980) attribue à une bureaucratie mécaniste :

1. le mode de coordination dominant est la standardisation des processus de travail ;
2. le pouvoir est principalement localisé dans la technostructure qui conçoit et modifie les règles auxquelles les opérationnels n'ont finalement qu'à se conformer ;
3. l'attribution des ressources aux différentes unités se fait selon des règles de calcul standardisées (en fonction du nombre d'employés ou du chiffre d'affaires).

Il est certain que ces caractéristiques reflètent le fonctionnement que La Poste a reçu en héritage : une bureaucratie fortement marquée par le principe d'une production pour un public homogène de masse au sein d'une situation de monopole public. Pour répondre à une logique industrielle et normative, le souci de qualité est essentiellement technique. Auparavant, les services et les formulaires de La Poste, désignés par des numéros ou des noms de code à usage strictement interne, s'inscrivaient pleinement dans cette logique, tout comme la dénomination des agents publics : inspecteurs, contrôleurs, guichetiers, receveurs [Bon (1999)]. Dans cet état d'esprit, « les métiers de contact sont dévalorisés et réservés aux éléments jugés les moins performants tandis que les meilleurs éléments sont chargés du contrôle des opérations techniques et administratives » [Bon (1999), p.78].

À La Poste, la logique normative n'a pas disparu et est combinée à une centralisation des décisions : les prescriptions sont largement définies par le siège social et, en bout de chaîne, le manager opérationnel a parfois du mal à trouver un équilibre entre gérer une activité et gérer des règles et des budgets. Ainsi le chef d'établissement n'a-t-il quasiment aucun budget délégué et aucun pouvoir de décision dans l'organisation et le management des ressources humaines et physiques de son bureau. Il n'a également aucune marge de manœuvre, tant pécuniaire qu'institutionnelle, lui permettant de répondre à une demande spécifique des clients en termes de produits et de services. La logique est bien de produire et d'administrer, non de servir. La déclinaison mécanique à la fois d'objectifs, de budgets et de dotations aux approvisionnements – attribués en fonction de règles de calcul standardisées – est emblématique d'une entreprise où la technostructure tend à garder un degré de contrôle très élevé.

L'exemple du Contrat d'action et de progrès (CAP) illustre parfaitement ce mécanisme de déclinaison. Le contrat, qui permet de définir un budget de fonctionnement, l'emploi et les objectifs de vente et de qualité de service, est théoriquement négocié par le chef d'établissement avec le directeur de groupement. S'il est souvent présenté dans la documentation officielle comme un processus de négociation entre deux échelons hiérarchiques, la réalité montre que la répartition des objectifs se fait davantage selon un processus de déclinaison mécanique propre à la bureaucratie : moyens et objectifs sont alloués selon des règles de calcul précises. La délégation

budgétaire d'un bureau ne se limite qu'à un budget de fournitures de quelques centaines d'euros. L'équipement du bureau, que ce soit une ligne téléphonique ou une photocopieuse, un distributeur automatique de billets (DAB) ou une machine d'affranchissement en libre-service (LISA), est décidé au niveau départemental en fonction de critères détaillés. Par exemple, le choix de l'emplacement d'un automate fait l'objet d'une étude prévisionnelle de sa rentabilité et de son efficacité à réduire la file d'attente au guichet : les bureaux les plus importants sont logiquement les mieux servis. Tout projet de création et d'aménagement de bureau doit lui-même être soumis à la délégation et visé par le siège pour pouvoir être adopté. Concernant l'emploi, un quota d'embauches est attribué par la délégation au département, à charge pour le département de le répartir entre les entités qu'il supervise. La clef de répartition tient compte du chiffre d'affaires et de la taille d'un établissement. Le chef d'établissement n'est donc pas libre, à quelques exceptions près, de recruter lui-même.

De la même manière, l'approvisionnement du bureau ne se fait pas entièrement à la guise du chef d'établissement. Par exemple, l'approvisionnement en timbres de collection pose régulièrement problème, non seulement parce qu'un bureau peut avoir mal géré ses commandes, mais aussi parce que la dotation reçue au niveau du département n'a pas été suffisante pour satisfaire la demande cumulée de tous les bureaux. Dans ce dernier cas, les dotations en timbres de collection sont réparties proportionnellement au nombre de réservataires⁸⁰ de chaque bureau. La déclinaison est tout autant mécanique pour certaines dotations d'office et ce n'est pas seulement la pénurie qui peut être condamnée, mais aussi l'excès inverse. Les petits bureaux sont généralement les premiers à se plaindre de recevoir d'office des quantités trop importantes à leurs yeux de produits qu'ils ne vendront jamais. Certains produits sont même stockés plusieurs années lorsque les dotations d'office excèdent la demande. Plusieurs bureaux visités pour la réalisation de ce travail de recherche conservaient ainsi des enveloppes « meilleurs vœux » millésimées de l'année précédente, « périmées » et donc invendables : ils n'avaient pas eu le choix du volume de leur commande.

Pourtant, déjà en 1989, la documentation officielle des PTT témoigne de la volonté d'attribuer aux chefs d'établissement un pouvoir de négociation : « Le chef d'établissement, outre ses responsabilités administratives et comptables, se voit investi de fonctions proches de celles d'un chef d'agence bancaire. C'est à lui qu'il appartient de mettre en œuvre, au niveau local, la politique de développement de La Poste. Pour cela, il doit apprécier les potentialités de sa zone d'activité, et, pour l'aider dans cette démarche, une méthodologie simple lui est fournie. Elle vise à rassembler les éléments nécessaires à l'appréciation du marché local. La connaissance de celui-ci, rapprochée des choix de développement entérinés par la direction générale, lui permet ainsi de fixer, en concertation avec la direction départementale, les objectifs annuels à réaliser. »⁸¹ Le tableau paraît pourtant éloigné de la réalité et la marge de manœuvre du chef d'établissement est bien plus limitée. Il semble que la philosophie de ces dispositions n'ait pas été respectée, comme le confirme le diagnostic réalisé en 1999 sur les contrats d'action et de progrès. Celui-ci révèle plusieurs dysfonctionnements majeurs qui illustrent le poids du système bureaucratique et hiérarchico-fonctionnel dans l'application du processus d'élaboration des CAP⁸² :

1. le CAP est élaboré sans rapprochement explicite avec les prévisions d'activités et les objectifs commerciaux, sans rapprochement explicite avec les moyens nécessaires à leur réalisation ;

⁸⁰ Les réservataires sont les abonnés des services philatéliques qui reçoivent leur abonnement au bureau.

⁸¹ *La Poste aujourd'hui et demain*, Ministère des PTT, DG de La Poste, 1989, p.51.

⁸² *Projet CAP Client*, La Poste, mai 1999.

2. les métriques et les outils du système de management sont disparates et les indicateurs de pilotage sont limités principalement au suivi des objectifs commerciaux du CAP et aux charges ;
3. la dualité du management entre la ligne hiérarchique et les lignes fonctionnelles est une source de confusion ou d'oppositions pénalisant l'efficacité du management de chaque échelon et l'efficacité globale du réseau ;
4. le cloisonnement entre les lignes fonctionnelles pèse sur l'efficacité de l'animation et du soutien au bureau de poste ;
5. l'efficacité de l'action est amoindrie par la charge de travail consacrée à la justification et à l'explication des écarts entre les données élaborées par les différents échelons ;
6. le système informatique joue le rôle de mode opératoire structurant ;
7. la chaîne d'approvisionnement est complexe, multi source et non tirée par les ventes aux clients, ce qui provoque des sur-stockages ou des ruptures de stock dans les bureaux de poste.

L'ensemble de ces maux ne peut bien évidemment pas être attribué au seul fonctionnement bureaucratique. On ressent surtout l'importance des outils gestionnaires dans l'activité, sans que ces outils ne soient pleinement appropriés mais seulement mécaniquement déclinés. La part de l'héritage bureaucratique apparaît indéniable. Est-elle, pour autant, nuisible au développement de l'entreprise ?

I.3.2. Quand bureaucratie publique et innovation font bon ménage

La transposition des travaux de Cécile Clergeau de Mascureau (1995) à La Poste conduirait à conclure que l'héritage bureaucratique de l'opérateur n'encourage pas des logiques d'innovation internes. Selon cet auteur, l'organisation publique n'empêche pas l'innovation mais elle lui imprime certaines caractéristiques telles que la multiplicité des innovations mineures ou la lenteur des processus d'intégration et de diffusion de projets nouveaux.

Dans sa définition, la bureaucratie ne laisse pas de place à l'irrationnel et à l'émotionnel. La hiérarchie est stricte et continue, les activités et les projets sont calculés, la fonction prédomine sur la personne, les procédures sont codifiées et écrites. L'objectif est bien d'éliminer toute subjectivité du fonctionnaire dans l'exercice de sa fonction. « Toute structure bureaucratique est ainsi conçue pour éliminer l'arbitraire humain. De tels principes d'organisation interdisent de lui attribuer quelque potentiel innovateur. L'innovation est en effet synonyme de créativité, de personnalisation, d'apprentissage et d'incertitude, autant d'éléments incompatibles avec ce qui fait l'efficacité d'une structure bureaucratique : sa dépersonnalisation, sa rationalisation, sa permanence. » [Clergeau de Mascureau (1995), p.147]

La bureaucratie à première vue semble décourager la créativité, mais elle ne l'annihile pas pour autant : elle la limite à des innovations mineures, offrant des bénéfices (en termes de carrière ou de prestige) immédiats, et pour lesquelles le coût de transgression de la routine ou de la norme est le moins élevé [Clergeau de Mascureau (1995)]. Le fonctionnaire innove le plus souvent dans son microenvironnement, pour satisfaire son marché ou son public et peut ainsi entraîner des défauts de coordination [Clergeau de Mascureau (1995)].

Dans un tel fonctionnement bureaucratique, l'innovation locale apparaît comme étant fortement découragée. C'est ce que Laurent Hermel et Jérôme Bon (1993) constatent chez l'opérateur postal avant la réforme de 1990 : les règles budgétaires mises en place avant 1990 avaient anéanti la capacité de la Poste à développer ses compétences sur les marchés ; « bien plus, elles [avaient] ancré dans les mentalités de nombreux postiers l'idée que l'initiative, l'innovation pour le client

n'étaient pas des valeurs à privilégier dans l'administration des postes de l'époque » [Hermel et Bon (1993), p.21].

Toutefois, la réalité postale n'est peut-être pas aussi rigide si l'on considère l'autonomie d'adaptation locale, tolérée plus qu'encouragée, « qui bénéficie d'une forte tradition à La Poste, compte tenu du niveau particulièrement fin de son ancrage territorial et de l'influence des jeux politiques locaux, La Poste polarisant en local, plus que tout autre entreprise, des conceptions de l'aménagement du territoire et la "vie citoyenne" » [Zarifian (2001), t.2, p.5]. La question porte il est vrai davantage sur la nature et la force de ces innovations qui naissent de cette autonomie laissée aux instances locales : favorise-t-elle des innovations de service et quelle cohérence apporte-t-elle au niveau de l'offre globale de prestations de La Poste ? Entraîne-t-elle des défauts de coordination, comme Cécile Clergeau de Mascureau (1995) le laisse à penser ?

I.3.3. Quand l'innovation de service pousse à transformer la bureaucratie

Si la bureaucratie peut décourager l'innovation de service au niveau local, l'innovation de service parvient à encourager la débureaucratisation et la modernisation de l'entreprise publique : « C'est à partir d'une dynamique de la création de services que les organismes publics peuvent en quelque sorte subvertir leurs pratiques et découvrir, révélés par ces développements, les débureaucratisations et les démocratisations spécifiques à conduire » [Hatchuel et Pallez (1997), p.84].

Muriel Jougleux (1993), comme Armand Hatchuel et Frédérique Pallez (1997) montrent ainsi avec des exemples d'innovations à La Poste ou à la RATP, comment de nouveaux produits ont ouvert le champ d'une redéfinition de la relation entre les entreprises et les usagers, et généré l'apparition de nouvelles modalités de fonctionnement des entreprises de service public. En s'intéressant d'abord aux produits offerts par les services publics, l'amélioration des fonctionnements devient un corollaire incontournable. C'est d'ailleurs à partir de l'exemple du développement du Colissimo à La Poste ou de la carte intégrale à la RATP que ces trois auteurs développent quatre axes qui redéfinissent le rôle de l'entreprise de service public et contribuent ainsi à la moderniser.

1. La personnalisation du service redéfinit l'égalité de traitement des usagers. L'égalité porte désormais sur le droit de chacun à ce que la variété d'attentes qui lui est propre soit prise en compte.
2. La permanence de la relation redéfinit la continuité du service. À des services fournis ponctuellement, il s'agit désormais de garder un contact permanent avec les usagers.
3. La relation de service est complexifiée et ne se résume plus à un simple face à face.
4. Le service est également enrichi par des prestataires multiples avec une offre de produit multi-services.

Ces quatre axes montrent que l'entreprise publique s'oriente davantage vers une logique de service que vers une logique de production : il s'agit d'évoluer d'une bureaucratie de type industriel fortement marquée par le principe de la production de masse pour un public homogène au sein d'une situation de monopole public vers une entreprise de services, de plus en plus engagée dans un univers concurrentiel : « La Poste passe d'un fonctionnement industrialiste, marqué par une production de masse de prestations à un public peu différencié et détenteur de droits équivalents, au fonctionnement d'une entreprise de service, par co-élaboration de solutions offertes à des publics différenciés. » [Zarifian (2001), t.2, p.3]

En quelque sorte, à travers ce développement de nouveaux services qui obligent l'opérateur à repenser son organisation, l'héritage bureaucratique tend à s'estomper, favorisant alors en théorie le développement d'initiatives locales pour adapter l'offre, voire proposer de nouveaux services.

En définitive, si la bureaucratie n'est pas forcément un vecteur d'innovation, il convient de montrer qu'à La Poste, les logiques d'innovations locales existent tout comme Muriel Jougleux (1993) a déjà montré, à l'inverse, que les innovations de service obligent l'opérateur à se débureaucratiser.

II. La persistance de la prescriptocratie : une volonté récurrente de rationaliser par en haut

La bureaucratie est un système où le rôle de la prescription est prépondérant. « Dans la rigidité bureaucratique, au travers des productions techniques de services très standardisées, l'attente singulière de l'utilisateur apparaît comme un grain de sable qui risque de bloquer la machine. » [Jeannot (1998), p.8] Force est de constater que La Poste se détache de plus en plus d'un fonctionnement bureaucratique pour tenter de mieux répondre aux besoins de ses clients⁸³.

L'opérateur postal s'efforce effectivement d'améliorer sa compétitivité en réalisant des gains de productivité, en réformant sa structure de production, en supprimant des postes et en déplaçant les personnels des services arrière vers le contact avec le public. Il est aujourd'hui en pleine mutation, entre une logique de production et une logique client, et il participe au développement d'un véritable marketing public. La Poste de 2007 ressemble ainsi de moins en moins au portrait dressé par Jacques Fabre il y a vingt ans : « Malgré un indiscutable effort d'information du public et d'aménagement des bureaux urbains, l'utilisateur ne se sent pas sollicité, attendu, accueilli, voire recherché, comme un "client" : il se croit seulement accepté (sinon "toléré") dans sa relation avec La Poste, par la machine administrative trop anonyme et impersonnelle. » [Fabre (1986), p.6]

Les préconisations de Jacques Fabre (1986), à son époque, étaient de mettre en œuvre une démarche commerciale plus offensive et d'adopter une approche client. Mais de telles démarches exigeaient une transformation fondamentale de La Poste afin de répondre aux « habitudes héritées d'une conception routinière du service public renforcées par les méthodes de gestion de La Poste (budget de l'État) et conditionnées par la volonté de réduire les dépenses et non d'augmenter les recettes » [Fabre (1986), p.10]. La réforme législative du 2 juillet 1990 a, semble-t-il, initié ce processus de transformation fondamentale.

Depuis quinze ans, La Poste connaît de profondes mutations : cherchant à singulariser le client, elle est passée d'une offre de services standardisés à des prestations moins rigides et plus différenciées. Trois mutations principales sont identifiables : premièrement, l'approche client à travers la personnalisation de masse et la différenciation de la clientèle ; deuxièmement, le déploiement commercial de l'opérateur ; troisièmement, un système managérial sans cesse rénové qui promeut la décentralisation, la déconcentration, la spécialisation et la professionnalisation. Si elles jettent les bases d'un management post-bureaucratique, ces mutations n'en atténuent pas, pour autant, la force de la prescriptocratie.

II.1. L'orientation client : une politique affichée de personnalisation de masse et de différenciation de la clientèle

« La satisfaction de nos clients est la condition de notre développement et de notre croissance. En effet, le développement de La Poste dépend désormais de sa capacité à proposer à chacun de ses clients les produits, les services et les tarifs parfaitement adaptés à ses besoins, pour le fidéliser

⁸³ La chronologie de la modernisation présentée en annexe III permet d'illustrer le recentrage de l'opérateur vers le client.

et pour en conquérir de nouveaux et ceci aussi bien dans ses missions de service public que sur ses activités concurrentielles. »⁸⁴

Depuis une décennie, le discours stratégique des dirigeants de La Poste insiste sur la nécessité de « mettre le client au cœur de nos organisations et préoccupations, parce que c'est lui qui nous fait vivre »⁸⁵. Elle s'inscrit dans une démarche marketing « promue depuis le milieu des années 1950 par les gourous du marketing et du management » [Jallat (2001), p.44].

Cette politique d'orientation client mise en place à La Poste revêt toutes les caractéristiques qui ont déjà été décrites dans la première partie⁸⁶. En effet, l'orientation client telle qu'elle est conçue à La Poste cache un double mouvement de standardisation et de personnalisation. Elle ne représente finalement qu'un nouveau moyen de rationaliser l'activité en définissant en amont les composantes de l'offre, en sophistiquant les services et les produits, en segmentant la clientèle, en réorganisant le réseau de vente en fonction des populations desservies, en normalisant et en standardisant les modalités de délivrance.

II.1.1. Des services de conception centraux

La première caractéristique de la politique d'orientation client de La Poste est que la conception de ses services appartient à des services centraux. Certes, ces services ont mis en place des études de marché et des politiques de recensement des besoins de la clientèle. Ils gardent toutefois la haute main sur la conception. Le système adopté dans l'entreprise relève ainsi pour la quasi-totalité des prestations des deux premières catégories de personnalisation de masse que distingue Joseph Pine (1993), « *off the shelf large variety* » et « *order options on standard products* »⁸⁷ : les modalités de l'offre sont conçues en amont. Les attentes des clients sont effectivement soumises à un ensemble de réponses possibles délimitées en amont. Ainsi, à un client qui se présente dans un bureau de poste pour expédier un objet lui propose-t-on toute une série de formats, délais ou garanties (remise contre signature ou suivi) dont il peut généralement avoir le libre choix : cette prestation relève de l'offre sur étagère ou « *off the shelf large variety* ». Dans le cas des services financiers, la personnalisation de masse est un peu plus poussée qu'une simple offre sur étagère et l'offre se construit à partir de choix possibles sur des options standard : il s'agit davantage du second type de personnalisation, « *order options on standard products* ». Toutefois, le degré de personnalisation peut être intensifié et le nombre de modularités augmenté pour les clients les plus importants, à la fois dans le cadre de prestations courrier et dans le cadre de prestations financières.

La conception de nouveaux services et de nouveaux produits reste l'apanage de directions centrales, que ce soit le service marketing de la Direction du courrier qui définit de nouvelles prestations courrier en collaboration avec la Direction de l'ingénierie et de la production, le service marketing de la Direction du réseau grand public en collaboration avec les directions de métier concernées, le Service national des timbres postes qui choisit les illustrations et formats des timbres ou la Direction de l'innovation et du développement des e-services (DIDES) pour des offres plus technologiques.

Par exemple, au sein de la Direction du réseau grand public existent trois activités : marketing et commercial, processus de production et logistique, système d'information et pilotage. Plusieurs missions sont dévolues à l'activité marketing et commerciale :

⁸⁴ « Vers une organisation responsable centrée sur le client », *La Lettre des Cadres*, La Poste, 15 novembre 1999.

⁸⁵ Plan stratégique 1998-2002 DICS Bilan 1999 Bilan 2000

⁸⁶ Cf. Chapitre I.1, § IV.1.3.

⁸⁷ Cf. Chapitre I.1, § IV.1.3 pour la définition.

1. rechercher et développer des produits et services en concevant les produits et services de base qui vont permettre de construire les offres ;
2. définir une offre orientée marché grand public ; ce qui postule de concevoir l'offre de produits et services en proposant pour chaque composant de l'offre une cible, une tarification, les premiers éléments concernant les canaux de distribution potentiels, les premiers éléments concernant la logistique, une estimation des enjeux en termes de chiffre d'affaires et de marge ;
3. concevoir les canaux de distribution ;
4. composer, assembler une offre par canal ;
5. supporter opérationnellement la vente ;
6. réaliser la vente et le service après vente ;
7. connaître le marché ;
8. valoriser la relation client.

Les deux premières étapes peuvent être directement réalisées par les directions de métiers concernées, que ce soit la Direction du courrier ou la Direction des clientèles financières à travers leurs services marketing.

Au sein de ces directions nationales, des chefs de produit pilotent le développement de nouveaux services et procèdent tout particulièrement à la deuxième étape susmentionnée de définition de l'offre. La fonction de chef de produit n'est que très récente à La Poste : au début des années 1980, « à la Poste, les anciens gestionnaires de la réglementation produit se transforment en véritables chefs de produits » [Hermel (1995), p.51]. Les besoins du public sont alors étudiés avant le lancement de nouveaux services. Concomitamment à l'apparition de la fonction chef de produit, les logiques projets commencent à être utilisées. Muriel Jougleux (1993) explique que le Colissimo est le premier produit à La Poste pour lequel la création relève d'une véritable démarche projet alors que jusqu'alors, les produits étaient conçus exclusivement par les services de l'administration centrale.

Cependant, bien que les chefs de produit soient à la tête d'une démarche projet, cela n'empêche pas que les prestations et leurs modularités soient intégralement conçues – avec ou sans concertation, avec ou sans étude de faisabilité, avec ou sans expérimentation locale – avant leur lancement au niveau national, et qu'une fois ces prestations lancées, le terrain en charge des activités opérationnelles doit rentrer dans les schémas prévus des modes de délivrance de la prestation. Cela illustre bien que les prestations sont toujours conçues en amont, si même il est vrai que, de plus en plus, La Poste adopte une vraie démarche projet avec des expérimentations de plus en plus nombreuses : mais la prestation une fois conçue, ses modularités demeurent figées.

Cette verticalité de la conception est accentuée par l'absence de concertation et de coordination qui, parfois, peut exister entre les services de conception centraux. Par exemple, dans le domaine du courrier, l'offre de produits qui fait appel à deux concepteurs : le SNTP et le service marketing de la Direction du courrier. Certains postiers interviewés ont parlé de « guerre » entre le SNTP qui gère la philatélie alors que les Prêts-à-poster sont gérés par le marketing de la Direction du courrier. Il est vrai que le Prêt-à-poster concurrence aussi le timbre. Le manque de cohésion entre ces deux entités peut être embarrassant. « À une époque, il y a eu deux lancements sans se parler (...) mais au final, il y a un bureau de poste et un client » reproche un chef d'établissement. Néanmoins, au fil de temps, le cloisonnement entre les services de conception centraux semble s'estomper, les deux services font davantage de lancements homogènes en termes de

thématiques : mais pour les produits Astérix, les outils et les dates de lancement n'ont toutefois pas complètement coïncidé.

La perception verticale de la conception au sein de l'entreprise qui laisse à des services de conception centraux le soin de définir l'ensemble des modalités d'une prestation est toutefois inexacte si l'on prend en compte le traitement des clients les plus importants – les grands comptes – de l'opérateur postal. Il est vrai que, de plus en plus, et ceci depuis la création d'un service commercial dans les années 1970, une prestation ou ses modalités peuvent être conçues lors d'une négociation avec un client et non plus intégralement en amont.

Pour les prestations à caractère plus technologique, le fonctionnement reste identique avec une cellule de conception centrale. La DIDES est ainsi en charge de la définition et du développement des nouvelles prestations qui ont trait aux TIC : transformation papier/octet et octet/papier (Datapost, Télépost), gestion de la confiance dans les échanges électroniques (Certipost, horodatage des messages), gestion de l'adresse (Télépost, annuaire de La Poste), développement du commerce électronique, portail La Poste. La conception des produits reste centralisée.

Il est certain que la matérialité des supports physiques des prestations postales tend à favoriser la conception centrale des prestations. Mais cela signifie-t-il pour autant que toutes les modularités doivent être exclusivement conçues en amont ?

II.1.2. Une offre sans cesse améliorée

Le deuxième aspect de la personnalisation de masse est l'enrichissement de la gamme de produits et de services postaux qui permet de répondre de manière différenciée à un public non homogène. L'enrichissement est de nature double, tant par l'amélioration des produits et des services que par l'augmentation du nombre de références.

Les exemples de nouveaux produits et services sont nombreux. Les changements de nature commerciale permettent de dresser un rapide aperçu chronologique : création du Prêt-à-poster, de la lettre recommandée à signatures multiples, du carnet de timbres autocollants, de l'enveloppe Chronopost prépayée, d'offres de marketing direct, du service « spécial 9h » de Chronopost pour les entreprises, du Post-Contact à délai garanti, du timbre à validité permanente, du Colissimo entreprise à délai garanti avec collecte, remise, assurance, et preuve de distribution, du Diligo bouteille, du Diligo CD/Vidéo, de Cyberposte, du Post-Cible, du premier timbre rond, du service de suivi en ligne des colis sur Internet, des adresses électroniques, de la gamme Coliposte, de l'offre packagée Axepro, de Mailev@, de la lettre suivie, de Tem'Post, de Geomail, d'une offre d'accès à Internet, des timbres poste personnalisés, de la carte postale rematérialisée, de services citoyens, *etc.*⁸⁸.

Dans cette liste non exhaustive, trois nouvelles prestations retiennent l'attention : le Colissimo qui illustre une montée en gamme combinée à des évolutions majeures de l'offre de courrier ; le Prêt-à-poster et les nouveaux produits financiers qui illustrent tous deux l'augmentation rapide de références vendues dans un univers de plus en plus concurrentiel.

Le Colissimo représente, à lui seul, une innovation fondamentale que Muriel Jougleux (1993) décrit dans sa thèse de doctorat. La Poste n'ayant jamais garanti de délai auparavant, la livraison sous 48h du Colissimo a entraîné une véritable refonte de l'organisation postale : « En aucun cas, La Poste ne garantit en 1987 un délai précis à la clientèle et n'engage dessus contractuellement sa responsabilité. » [Jougleux (1993), p. 63]. Le fait que La Poste s'engage à rembourser en cas de retard a obligé l'opérateur à fiabiliser et à aménager son système de production pour éviter un

⁸⁸ Pour plus de précisions sur ces offres et sur ce que leur dénomination cache : voir annexe III.

éventuel surcoût. L'objectif était, tout en répondant aux besoins des clients, d'avoir un avantage concurrentiel indéniable dans le domaine de la messagerie. Le Colissimo représente encore aujourd'hui une vitrine de l'évolution des prestations courrier : que ce soit le Colissimo entreprise à délai garanti associé à de multiples services (collecte, remise, assurance, preuve de distribution) ou le Colissimo entreprise suivi qui assure le suivi informatique du colis, ces deux produits ajoutent de la valeur ajoutée au produit initial Colissimo. Ils illustrent parfaitement la montée en gamme du produit et la possibilité d'offrir un produit de base avec des options standardisées. Proposées initialement aux entreprises, les évolutions de ce produit l'ont également été au grand public par la suite.

La montée en gamme des produits et services postaux contribue non seulement à – théoriquement – mieux satisfaire les clients en leur proposant des produits et services modulables et de meilleure qualité. Elle permet également à l'opérateur d'accroître la valeur ajoutée de ses prestations pour justifier une politique tarifaire à la hausse. C'est pour cette dernière raison que la montée en gamme ne recueille pas une adhésion immédiate de tous les postiers : « La multiplication des colis à plus forte valeur ajoutée intégrant des services de suivi, d'assurance et/ou de rapidité d'expédition est encore assez mal perçue par certains guichetiers : ils voient beaucoup plus cette explosion de l'offre et de son prix comme un moyen pour La Poste de gagner plus d'argent que comme une amélioration du service proposé aux clients. » [Moreau (2000), p.60] Un seul exemple suffit à laisser dubitatif quant au choix de la montée en gamme pour soi-disant mieux satisfaire le client : la gamme de Prêts-à-poster Coliposte lancée en 1999 propose uniquement des colis pré-affranchis avec remise contre signature (obligatoire), alors que disparaissent les colis pré-affranchis ordinaires qui, eux-mêmes, avaient remplacé les simples boîtes jaunes sans affranchissement. La valeur ajoutée augmente, les prix augmentent, mais pourquoi le client ne peut-il plus choisir d'acheter la simple boîte ordinaire sans valeur ajoutée ? La remise contre signature est d'autant plus problématique qu'elle nécessite la présence du destinataire pour que le colis soit réceptionné car, en l'absence de la signature du destinataire, le colis ne peut pas être distribué, et ceci même si la boîte aux lettres est normalisée : la mise en instance de ces colis est alors plus fréquente, au point de mécontenter une partie des utilisateurs de ce service qui préfèrent les anciens paquets préconditionnés.

En même temps que La Poste cherche à améliorer les produits et services qu'elle vend, elle ne cesse d'accroître le nombre de références dans chaque gamme de produits. Le premier exemple est celui des Prêts-à-poster dont la première référence, le Distingo, a été créée le 4 novembre 1991. De deux références en 1994 et 150 millions de francs de chiffre d'affaires, La Poste proposait plus de 60 références en 1997 et réalisait plus d'un milliard de francs de chiffre d'affaires : « En mars 1996, La Poste a décidé d'en faire le moteur de la reconquête du courrier et a lancé toute une gamme de produits (60 en 1998) qui affichent des taux de croissance impressionnants. »⁸⁹ Le rythme de lancement de nouvelles références s'est donc accéléré comme le montre la liste des émissions de PAP dressée en annexe VIII.

Enfin, l'effort de création de nouveaux produits et services est également vrai pour les services financiers de La Poste. Déjà en 1997, les évolutions étaient notoires : « La Poste a choisi d'élargir sa gamme et de développer ses propres produits (...). Ainsi, La Poste a-t-elle en moins de trois ans considérablement enrichi et simplifié son offre. Hier avec Evolys, dans le domaine des FCP, plus récemment avec Poste-Avenir dans l'assurance-vie, les Authentics dans l'épargne-logement, aujourd'hui avec Adésio la première carte de débit internationale à points. Quant à l'épargne boursière, 10 produits d'épargne-placement étaient disponibles en 1990 : ils sont aujourd'hui 40. » [Darrigrand et Pelissier (1997), p.56] Cette logique de développement de nouveaux produits et d'innovation dans les produits de placement financier n'a pas disparue. Elle permet de répondre

⁸⁹ *Aujourd'hui*, La Poste, 28 avril 1998.

au mieux aux besoins des différents types de clientèle et « d'établir une relation à long terme avec le client » [Darrigrand et Pelissier (1997), p.55]. Mais certaines innovations peuvent toutefois se retourner contre La Poste comme le produit de placement Bénéfic, lancé le 6 septembre 1999 et qui garantissait un rendement de 23% à 3 ans si le CAC 40 faisait zéro ou plus sur la période : « en cas de baisse du CAC 40, le client reste gagnant puisqu'il reçoit 23% moins la baisse »⁹⁰. C'était sans compter sur une baisse supérieure à 23% du CAC40 qui vaut, aujourd'hui, à La Poste d'avoir encore à défendre plusieurs litiges devant les tribunaux.

Quoiqu'il en soit, à travers la création de nouveaux produits et de nouveaux services, La Poste tente d'adapter plus finement l'offre de ses services aux attentes des clients même si parfois l'incompréhension est de mise. Ce qui est toutefois le plus remarquable dans ces nouveaux produits et services est qu'une partie d'entre eux – Colissimo suivi ou Tem'post par exemple – sont ou ont d'abord été développés pour une catégorie de clients particulière : les entreprises. La clientèle de La Poste est effectivement segmentée en plusieurs catégories.

II.1.3. Des prestations différenciées pour une clientèle segmentée

La troisième particularité de la personnalisation de masse est de segmenter la clientèle pour pouvoir proposer à chaque catégorie de clients des services plus adaptés. La segmentation n'est pas véritablement nouvelle à La Poste : la différenciation tarifaire existait déjà au XVIII^{ème} siècle ; les chargés de clientèle pour les usagers importants (INLUI) ont été créés en 1965 et le courrier d'entreprise à distribution exceptionnelle CEDEX en 1966. Mais la segmentation de la clientèle a été accentuée depuis 1990 : politique tarifaire qui avantage les gros clients, distribution spécifique pour le courrier professionnel, points de vente dédiés. Tout cela permet, au final, une personnalisation plus ou moins poussée en fonction d'une catégorie de clients.

Cette segmentation de la clientèle est inévitable lorsque l'on regarde l'évolution du courrier : aujourd'hui 90% du courrier est envoyé par de la clientèle professionnelle et 50% par les grands comptes : « L'évolution de la clientèle de La Poste se lit dans le contenu des boîtes aux lettres : moins d'enveloppes aux encres et écritures changeantes, aux timbres chatoyants, plus d'imprimés, publicités, factures, catalogues... Derrière cette évolution, La Poste doit deviner le client, oublier le produit pour penser au service rendu, marier le sur mesure et le produit standard. » [Terrasse (1995), p.20] La Poste se doit donc de répondre à des besoins variés, entre le « vépéciste qui expédie chaque année des dizaines de millions de paquets, des centaines de millions de catalogues et messages publicitaires par rapport au particulier qui envoie quelques dizaines de plis par an » [Sandrin (1995), p.46].

Les tarifs préférentiels ont été le premier moyen utilisé par les services postaux pour fidéliser la clientèle professionnelle. Déjà en 1764, les négociants de Toulouse et de Bayonne ont obtenu une atténuation de la taxe, les premiers pour les envois portant la mention échantillons, et les seconds pour leurs envois de laine, étant entendu que les paquets ne doivent contenir ni lettres, ni papiers. La dentelle bénéficie également du demi-port en 1768. Aujourd'hui, ce sont les grands comptes de La Poste, réalisant généralement plus de 90 000 € de chiffre d'affaires avec La Poste, qui bénéficient de contrats tarifaires avantageux notamment lorsqu'ils pré-trient le courrier : « L'avènement de la vente par correspondance, dans les années 1960, accompagnant celui de la société de consommation va générer le développement de la publicité, ainsi que celui de trafics massifs de paquets et de plis imprimés. La Poste ne peut alors faire face à cette demande et s'aperçoit de l'inadaptation de ses organisations. C'est ainsi que pour répondre aux besoins de cette demande, elle crée des tarifs préférentiels et, en contrepartie, demande aux expéditeurs d'effectuer des travaux préparatoires qu'elle ne peut absorber en interne. » [Cussey (1995), p.40] Les tarifs préférentiels concernent tout autant la presse que le Postimpact, le Colieco et le

⁹⁰ *Flash Info Siège*, SGLS, n°36, La Poste, septembre 1999, p.1.

catalogue. La réalisation des travaux préparatoires a longtemps été l'apanage des routeurs mais le développement de l'informatique a permis de l'élargir à d'autres clients. « Le métier du routage est né à la fin du siècle dernier, lorsque La Poste a demandé, en 1883, aux éditeurs de presse de préparer leurs envois par "route" d'où l'édition de carnets de routage. » [Cussey (1995), p.40]

Si seuls les grands comptes bénéficient de tarifs préférentiels, c'est un cercle plus large de clients professionnels qui bénéficie du courrier d'entreprise à distribution exceptionnelle (CEDEX). Le CEDEX correspond à des chantiers dédiés à la distribution du courrier à des entreprises rattachées à ce service, et recevant au moins 500 objets par jour. En 1974, la vocation du CEDEX s'est étendue à la distribution par courses spéciales, *i.e.* aux clients à fort trafic qui souhaitent être desservis à domicile et souvent à une heure précoce. Et depuis une quinzaine d'années, La Poste propose également le relevage à domicile du courrier chez ses clients principaux émetteurs. Ce dernier service est payant et s'effectue sur la base d'un contrat signé entre le client et l'établissement en charge du relevage à domicile. À travers ces prestations supplémentaires de distribution et de relevage, La Poste cherche à faciliter la problématique courrier de ses clients les plus importants.

La Poste a également développé un réseau de points de vente et d'accueil spécifique pour la clientèle professionnelle : « Pour les clients professionnels, les PME-PMI, les professions libérales et les commerçants, La Poste a créé des points d'accueil dédiés : le "Carré Pro" est un espace offrant des services tels que l'affranchissement du courrier en nombre ou la collecte à domicile de manière adaptée aux besoins de ces types de clientèle. » [Darrigrand et Pelissier (1997), p.63] Depuis 2004, les clients professionnels peuvent également bénéficier d'une carte Pros qui leur offre différents avantages : la possibilité de commander des produits par fax à son bureau de poste de rattachement ; un accueil prioritaire en bureau de poste (coupe-file) ; un interlocuteur unique et des conseils *a priori* personnalisés ; et la réception d'offres commerciales en avant-première. Les clients professionnels ont également la possibilité de souscrire à la l'option de facturation en fin de mois qui offre une facilité de paiement pour l'achat de produits et services courrier et colis. En 2007, 430 000 entreprises bénéficient de la carte Pros et 50 000 ont souscrit à l'option de facturation en fin de mois.

La différenciation ne se limite pas aux services de distribution et aux points de vente, elle couvre également les produits et services offerts à la clientèle. Parmi les changements de nature commerciale énumérés en annexe III, figure une multitude de prestations développées uniquement pour les entreprises : la carte « société », les contrats tarifaires et les relations contractuelles, les Postimpacts, l'offre « hors norme », le service « spécial 9h », le Post-Contact avec son délai garanti, le Colissimo entreprise à délai garanti, le service Post-Cible, le Colissimo suivi, les offres de marketing direct avec Mailev@, l'offre packagée Axepro, l'offre Tem'Post, l'offre Geomail, *etc.* Si ces offres sont toutes orientées vers de la clientèle professionnelle, elles ne s'adressent pas nécessairement aux mêmes segments de clientèle professionnelle. Par exemple, l'offre Axepro qui propose la réalisation de plates-formes de commerce électronique est destinée aux PME-PMI qui n'ont pas les moyens ou les compétences soit pour développer en interne des portails soit pour faire appel à des prestataires spécialisés ; et l'offre Tem'Post qui engage contractuellement La Poste sur les délais et verse des pénalités au client en cas de retard constaté est, quant à elle, réservée aux grands comptes.

La clientèle professionnelle n'est donc elle-même pas homogène et est aujourd'hui segmentée. Aux clients individuels, il convient donc d'ajouter trois catégories de clients professionnels : les professionnels, établissements de moins de trois salariés ; les entreprises ; et les grands comptes, sociétés faisant plus de 90 000 € de chiffre d'affaires avec La Poste. Le service national des grands comptes a d'ailleurs été créé en 1993 pour 55 clients qui représentaient alors 25% du chiffre d'affaires. « S'ajoute à cela une segmentation dimensionnelle plus poussée selon le chiffre d'affaires du client, le nombre de salariés de la société, sa zone d'habitat (...) Trois familles existeraient : les modérés, les impliqués et les développeurs. » [Jeantet (2001), p.403]

Il va de soi qu'entre ces quatre catégories de clients, l'offre de services – tarification, distribution, points de vente, prestations – n'est pas identique, et que cette offre est, selon la catégorie, plus ou moins personnalisable. La question est de savoir jusqu'à quel degré, et en fonction de quel segment, il est possible de sortir du champ des possibles fixé théoriquement en amont de la conception de la prestation. Par exemple, « que fait-on quand l'entreprise considérée a une partie de son trafic colissimo qui ne répond pas exactement aux normes de poids et de dimensions ? Applique-t-on le règlement à la lettre en lui refusant ces colis au risque de perdre un client au profit de la concurrence beaucoup plus souple sur ce point là ? L'établissement des contrats en donnant l'occasion du dialogue permet donc un traitement beaucoup plus souple de ce genre de problèmes, habituellement réglés par la négative à un guichet. » [Jougleux (1993), p.74] La question ainsi soulevée est de savoir quel degré de personnalisation peut être adopté dans la vente d'une prestation : il est certain que les grands comptes bénéficient plus facilement de prestations élaborées sur mesure qu'un client individuel. Mais ce n'est pas tant la segmentation qui apporte la personnalisation que la qualité de la relation entre un client professionnel et le conseiller courrier de La Poste.

La segmentation et la personnalisation de l'offre en fonction des segments ne sont pas spécifiques au courrier, elles sont également appliquées dans les services financiers. Au-delà d'une gestion différenciée pour la clientèle fortunée, il existe une segmentation de la clientèle des particuliers : les familles ALICE, pour « l'Amélioration de la Lisibilité des Informations Commerciales pour plus d'Efficacité » créées en 1997. Ces familles – qui classent en dix-huit catégories la clientèle – permettent de séparer les clients à conquérir des clients à conforter. Les catégories sont conçues en fonction de la fidélisation par rapport au compte chèque postal (CCP), de l'équipement en nombre et en type de produits. Ce sont, par exemple, la catégorie « CBD » qui représente le client CCP bi-détenteur dont les revenus sont domiciliés, ou la catégorie « AIP » qui représente le client qui possède uniquement un livret A avec une forte surface financière mais aucune activité⁹¹. Les politiques de relance sont adaptées à chacune de ces catégories de clientèles. Ces familles sont également utilisées pour aider le guichetier dans ses accroches commerciales. La politique commerciale développée grâce aux familles ALICE a, selon la direction, connu un véritable succès et, pour affiner la segmentation de la clientèle et améliorer la pertinence de l'organisation de l'offre commerciale, de nouvelles familles ALICE ont été définies en 2003.

Tous ces exemples montrent bien les efforts consentis par l'opérateur postal pour différencier sa clientèle en la segmentant. Mais cette politique suscite deux débats : la non égalité de traitement des usagers et la satisfaction théorique d'un client abstrait.

Le premier débat, plus idéologique que pratique, peut être facilement dépassé. Il est vrai que les principes du service public incluent l'égalité de traitement entre les usagers. Affirmer que la segmentation de la clientèle et l'adaptation des services à chaque segment est le seul moyen de survivre sur un marché, est une proposition qui peut choquer les partisans d'un service égalitaire [Paoli et Gantes (1981)]. Mais l'interprétation de la loi permet de rendre compatible le service public et la segmentation : « Des contrats peuvent être conclus prévoyant des modalités particulières d'exécution ou de tarification de ces services avec des clients remplissant des conditions particulières mais le principe d'égalité suppose un traitement identique pour tous les usagers remplissant les mêmes conditions. » [Darrigrand et Pelissier (1997), p.32] Le débat devient également en partie obsolète dans la mesure où l'égalité de traitement des usagers ne se justifie que sur les missions de service public de l'opérateur et alors que 71% du chiffre d'affaires de La Poste est aujourd'hui réalisé dans des marchés concurrentiels. Certains vénéralistes ont d'ailleurs développé leur propre réseau de distribution : celui-ci entre en concurrence avec celui

⁹¹ « CBD » : C pour CCP, B pour bi-détenteur (2 produits), D pour domicilié ; « AIP » : A pour livret A (1 seul produit), I pour inactivité et P pour une surface financière supérieure.

de La Poste, impliquant de fait la nécessaire différenciation des clients de l'opérateur pour conserver ses parts de marché.

Le second débat est plus problématique. Segmenter la clientèle et différencier l'offre en fonction des segments permet-il de mieux répondre aux besoins et aux attentes des clients ? La politique d'orientation client est-elle pleinement justifiée lorsqu'elle définit en amont les catégories de clients et les prestations associées ? « Pour la direction, le terme générique de client et les différentes catégories de clients désignent soit une entité générique abstraite désignant un collectif anonyme à servir – souvent utilisée comme un levier pour transformer le travail – soit un consommateur à qui l'objectif sera de vendre des produits ciblés, soit encore une figure juridique à considérer. La personne physique qui se présente au guichet est peu prise en compte au niveau de ces représentations. » [Jeantet (2001), p.405] Il est donc souvent difficile d'associer le client tel qu'il est défini par le siège, la segmentation des clients et la politique associée tendant à une donner une image abstraite du client qui ne correspond pas à la réalité concrète des situations [de la Burgade et Roblain (2006)] : le client, pris en compte par le siège dans sa politique de segmentation et dans la définition de l'offre, correspond-il toujours aux réalités du client sur le terrain ? Tous les clients rentrent-ils toujours dans les catégories prédéfinies en amont ?

II.1.4. Vers une segmentation géographique de l'offre

Au-delà d'une segmentation de la clientèle en fonction de critères socio-économiques, le processus de personnalisation de masse engagé à La Poste s'oriente également vers une segmentation géographique de l'offre. Si mieux répondre aux attentes des clients signifie qu'il faut augmenter et améliorer l'offre de services et de produits, il n'est peut-être pas nécessaire de vendre dans tous les points de vente l'intégralité de l'offre postale tout comme il n'est pas forcément nécessaire de se limiter aux prestations postales.

Il est vrai que les statistiques du réseau présentent des chiffres surprenants : 19% des bureaux ont une activité quotidienne inférieure à 1h, 14% entre 1h et 2h30⁹². Ces chiffres, peu élevés, s'expliquent en partie par la forte densité du réseau postal et une répartition disproportionnée par rapport à la densité de la population : il existe en effet 11 500 points de contact (62%) dans les villages de moins de 2 000 habitants contre 1 200 (6,7%) dans les villes de plus de 50 000 habitants. La question du coût d'un tel réseau conduit à deux interrogations : quels canaux de distribution privilégier ? Quelle offre proposer dans chacun des points de contact ?

Depuis une décennie, La Poste a mis en œuvre toute une réflexion sur les canaux de distribution à privilégier, les nouvelles modalités de points de contact et les réseaux tiers potentiels. La finalité est de participer à l'aménagement du territoire, « d'élargir la diffusion des produits postaux en acceptant le développement des points de ventes dans des réseaux commerciaux, d'aménager les horaires des points de contact postaux en fonction de la fréquentation réelle du public et de faire de La Poste un acteur central des maisons de service public » [Larcher (1999), p.7]. La politique est clairement axée sur la redéfinition de zones de vie postale en ouvrant des bureaux dans les quartiers les plus commerçants des plates-formes urbaines, en favorisant le développement d'agences postales communales dans les zones rurales pour partager les coûts avec les collectivités locales, en développant progressivement un réseau de points poste chez les commerçants, en vendant les produits postaux en grande surface, en installant des machines de libre-service affranchissement et des distributeurs automatiques de billets dans les grandes surfaces, les stations service ou les relais H, et en continuant de participer aux initiatives de maisons de service public dans les zones rurales. Il ne faut pas non plus négliger les bureaux de tabacs que La Poste encourage aujourd'hui à vendre non plus des timbres mais des Prêts-à-poster.

⁹² Source : *Forum*, La Poste, n°185, janvier 2004.

Parallèlement aux développements de ce réseau de vente multimodal, se posent les questions de la cohérence et de la pertinence de l'offre offerte en chacun des points de contact avec la clientèle. Pour faire face à « une absence de politique globale sur les réseaux associés avec des modalités d'animation sur le terrain qui ne sont pas structurées et homogènes et entraînent une disparité de l'offre »⁹³, le projet CAP Client préconise ainsi de définir et de mettre en place des nouveaux concepts de bureau de poste. Il s'agit non seulement de moduler l'offre de services en fonction du marché local mais également de favoriser la vente de produits tiers. L'objectif est d'obtenir un déploiement différencié des produits et services, en s'adaptant aux besoins locaux, tout en minimisant les coûts du réseau. L'idée est que toute l'offre postale soit disponible pour l'ensemble des clients à moins de 10 minutes en voiture. La vente de produits tiers est également de plus en plus encouragée, à l'instar des *Postshops* anglais créés en 1987 qui, outre les produits philatéliques, vendent des articles de papeterie, des cadeaux et emballages, des jouets, un service de photomaton et de photocopies.

Là encore, le choix des produits et services qui sont vendus dans chacun des points de contact n'incombe pas aux entités locales mais davantage aux échelons hiérarchiques supérieurs : le but est d'adapter l'offre de services au niveau local selon un schéma et un mode de prescription édicté nationalement. La marge de manœuvre locale semble limitée.

II.1.5. La politique de l'accueil : une volonté de standardiser les modes de délivrance de la prestation

La segmentation géographique de l'offre combinée à un déploiement différencié des produits et service est une source potentielle de disparité dans les modalités de délivrance de l'offre. Dans la mesure où les prestations et leurs modularités sont déjà standardisées, l'opérateur cherche à standardiser les modes de délivrance de la prestation pour en assurer l'homogénéité. Cette volonté de standardiser et de normaliser est pleinement affichée dans les politiques de l'accueil qui se succèdent depuis quinze ans à La Poste. Ces politiques s'inscrivent dans un processus de normalisation néo-taylorien : normes d'aménagement des bureaux, principes d'accueil ou standards de temps par type de produit. L'objectif annoncé par l'opérateur est d'améliorer la qualité de service à travers la mise en œuvre de politiques normalisatrices intitulées « Accueil à cœur », « À l'écoute de nos clients » ou « plan mini-attentes ».

En matière d'aménagement du bureau de poste, Sylvain Leduc (2006) décrit les politiques qui se sont succédées depuis 1990. L'événement majeur est incontestablement le programme A200B (Aménagement de 200 bureaux) qui a eu pour objectif de reconfigurer les bureaux de poste en homogénéisant leur image. L'aménagement du bureau est ainsi intégralement pensé en amont, que ce soient les présentoirs, les guides file, les panneaux d'affichage ou les automates, *etc.*. Le chef d'établissement n'a que des pouvoirs très réduits quant à l'aménagement de son bureau, il doit se conformer aux normes. Le diagnostic établi en 1999 dans le cadre du projet CAP Client est pourtant sévère : il relève une distorsion d'image et un manque d'homogénéité entre les points de vente dans la mesure où la mise en scène des produits et services est laissée à l'initiative des bureaux de poste, sans compétences et moyens particuliers⁹⁴. Un tel diagnostic conduit l'opérateur à renforcer la normalisation. Certains choix de standardisation sont ainsi postérieurs au lancement du programme A200B, comme celui de limiter, dans les bureaux de poste, l'affichage « local » aux événements qui relèvent des axes de communication définis par le siège : sportifs avec les compétitions de VTT et l'équipe de France de Football ; humanitaires avec la croix rouge, les pièces jaunes soleil et le Téléthon ; et épistolaire avec la Fondation d'entreprise La

⁹³ Projet CAP Client, La Poste, mai 1999, p.13.

⁹⁴ Projet CAP Client, La Poste, mai 1999.

Poste⁹⁵. L'affichage dans les bureaux de poste ne peut pas être « pollué » par des affiches pour des manifestations locales qui ne rentrent pas dans ces catégories et ne sont pas validées par le département. Les règles d'aménagement du bureau sont relativement strictes pour assurer une homogénéité de l'accueil. La Poste a également tenté de renforcer cette homogénéité en réfléchissant au port de l'uniforme pour les guichetiers, mais le projet intitulé « Passeport pour l'élégance » n'a finalement pas abouti.

La politique de l'accueil ne se limite pas à l'agrément des lieux, elle cherche également à améliorer la qualité de la relation de service en édictant des principes d'accueil. Le challenge « Accueil à cœur » lancé en 1996 a pour objectif d'évaluer le respect d'un script de comportement et la bonne connaissance des produits de la part des guichetiers : des visiteurs mystères parcourent les bureaux de poste pour réaliser ces évaluations. La mise en place de ce script de comportement montre la volonté de l'opérateur de standardiser également la relation. Le script dénommé « BRASMA » – Bonjour, Regard, Attention, Sourire, Merci, Au revoir – a théoriquement pour objectif de rendre les employés plus accueillants : dire bonjour, regarder le client, être attentif, lui sourire, lui dire merci et au revoir.

La qualité de service se mesure également par le temps d'attente du client. La Poste a déployé une politique destinée à réduire le temps d'attente à moins de 5 minutes pour tous les clients dans les bureaux les plus fréquentés. Les mesures annoncées sont au nombre de six : adaptation des horaires aux flux de la clientèle ; mobilisation de tous les acteurs ; réflexion sur les opérations longues ; attribution d'équipements supplémentaires (guide file, automates) ; renforcement des effectifs au contact du public ; et mise en place de challenges pour stimuler et récompenser les meilleurs bureaux. Ce plan s'accompagne d'outils pour mesurer l'attente et déterminer les mesures à mettre en place. Là encore, l'organisation du bureau échappe en quelque sorte au chef d'établissement qui doit mettre en œuvre les modifications que lui préconisent les résultats du plan mini-attente, comme si les flux de clients étaient toujours fonction du jour et de l'heure.

Le dernier aspect de la politique de normalisation de l'accueil et de la relation de service est la mise en place de standards de productivité et de ratios de suivi de l'activité. L'application SUPER (Suivi de la performance des établissements du réseau) est un outil de pilotage et de suivi de la production. Il permet de mesurer la productivité d'un bureau de poste et de suggérer des améliorations possibles. Dix ratios de productivité sont ainsi calculés à partir d'autres applications comme la « statistique 539 ». Celle-ci est un outil qui indique les temps standard pour la charge de travail grand public : chaque activité élémentaire est affectée d'un coefficient 539, chaque point 539 représentant une minute de travail. Le total de ces points permet ainsi de mesurer la productivité d'un employé, d'un bureau, en fonction des horaires d'ouvertures et des produits vendus. Par exemple 77 000 points par an indique une productivité de 75% pour un agent.

Toutes ces politiques qui touchent tant à l'agrément des lieux qu'à des principes d'accueil ont pour objectif, à travers les normalisations qu'elles suggèrent, d'améliorer la qualité de service et ainsi de mieux servir le client. Elles participent pleinement de la politique globale d'orientation client de La Poste. Elles ne sont pas propres au guichet dans la mesure où elles trouvent des échos dans les autres métiers de l'opérateur. Sandrine Rousseau-Devetter et François-Xavier (2003) expliquent d'ailleurs comment la réforme des tournées mise en œuvre en 2001 avait pour objectif d'augmenter la productivité tout en cherchant à atténuer les relations de connivences entre facteurs et clients.

⁹⁵ La Fondation d'entreprise La Poste « soutient l'expression écrite en aidant l'édition de correspondance, en favorisant les manifestations artistiques [autour de l'écriture], en encourageant les jeunes talents qui associent texte et musique et en s'engageant en faveur des exclus de l'écriture ». Cf. <http://www.fondationlaposte.org>

Les caractéristiques de la politique de personnalisation de masse mise en œuvre par l'opérateur postal pour mieux répondre aux attentes du client sont ainsi identifiées : conception centrale, offre améliorée, segmentation des clients, standardisation non seulement des modularités des prestations mais aussi de la relation de service. Cette politique d'orientation client de La Poste est comme la qualifie Françoise Piotet (1997) un véritable processus d'ingénierie rationnelle : le conseiller financier caractérise et segmente sa clientèle ; ses tâches sont découpées et leur enchaînement est formalisé ; les relations humaines sont désincarnées. À vouloir tout standardiser et tout normaliser, les agents agiraient alors mécaniquement. La relation de service ne paraît ni considérée ni valorisée. Cela permet-il pour autant à La Poste de mieux répondre aux attentes d'un client ? Certes, un tel fonctionnement conduit, il est vrai, à complexifier l'offre de services et à améliorer statistiquement et en moyenne la qualité de service. Mais le client se limite-t-il à l'être abstrait qui sous-tend toutes ces politiques ? L'importance de ces prescriptions n'annihile-t-elle pas tout espace d'innovation ainsi que toute logique d'innovation qui pourrait exister localement ?

II.2. Un déploiement commercial sans précédent

Outre l'orientation client, l'opérateur subit une refonte entière de son système commercial. Il est vrai que la littérature tend à opposer la logique de service public et la logique commerciale [Teissier (1997)]. Il n'en demeure pas moins que La Poste accomplit ses missions d'intérêt général et met en œuvre un déploiement commercial sans précédent. Il s'agit pour l'opérateur de créer ou de spécialiser les forces de vente, de former et de recruter pour l'action commerciale, de développer les mécanismes d'incitation à la vente à travers l'objectivation et le commissionnement et de mettre en place une politique globale de marketing qui inclut marketing interne, marketing externe ou *merchandising*.

II.2.1. Le développement de nouveaux métiers commerciaux

Laurent Hermel et Jérôme Bon (1993) et Laurent Hermel (1995) dressent un historique très précis de l'évolution de la fonction commerciale à La Poste entre les années 1950 et 1990. Les cinq phases d'évolutions qu'ils identifient peuvent être abordées sous l'angle des métiers ou directions créés à chacune de ces phases : chronologiquement le service des relations extérieures, les chargés de clientèle pour les usagers importants⁹⁶, le Service de liaison et d'action commerciale, les chefs de produit et la Direction du réseau grand public.

1. Laurent Hermel (1995) situe l'introduction de l'approche marketing dans les administrations et les entreprises publiques dans les années 1950 avec la création des premières structures organisées de relations extérieures. Le service des relations extérieures, créé au sein du ministère des PTT, a la charge de la communication du ministre des PTT et de la définition de politiques de publicité : la communication est organisée en direction des organes de presse.
2. Le démarrage de la fonction commerciale n'intervient que quelques années plus tard avec la création de la fonction de chargé de clientèle pour les usagers importants (INLUI). Comme l'explique Laurent Hermel (1995), le mot « commercial » est alors banni du langage postal, la création de ce véritable métier commercial n'en portera donc pas le qualificatif.
3. C'est au début des années 1970 que Laurent Hermel et Jérôme Bon (1993) situent le véritable essor de la fonction commerciale à La Poste, avec la création en 1972 du Service de liaison et d'action commerciale (SLAC). Le SLAC, progressivement décliné dans chaque entité régionale et départementale, a pour objectif de relayer les campagnes de

⁹⁶ Appelés inspecteurs de liaison avec les usagers importants (INLUI).

communication nationales, de mettre au point l'action de promotion au niveau local, de diffuser l'esprit commercial, d'appuyer les actions des receveurs et de suivre les clients importants. Ce service devient à la fin des années 1970 une véritable direction de l'action commerciale, recrutant et formant des attachés commerciaux⁹⁷ : « Auprès des clients, et surtout les plus importants, ils établiront des relations personnalisées et leur proposeront l'utilisation d'un service ou d'un produit nouveaux. Auprès du personnel, ils organiseront des réunions d'information et de concertation, afin de le guider dans ses actions de promotion commerciale. » [Lukaszewicz (1975), p.64].

4. La quatrième phase identifiée par Laurent Hermel et Jérôme Bon (1993) est celle du marketing naissant avec la création des fonctions de chefs de produit. C'est en 1979 qu'est créé le premier service marketing pour les produits financiers, avec des chefs de produit, des chefs de marché, des responsables d'études de marché, un responsable d'études documentaires, des responsables de la prévision, de la planification ainsi qu'une cellule de mise en œuvre opérationnelle. Ces chefs de produit inaugurent l'étude des besoins du public avant le lancement des nouveaux services.
5. Au final, la mise en œuvre d'un marketing stratégique à La Poste est annoncée avec la création en 1991 de la Direction du réseau grand public : c'est une direction fonctionnelle en charge du développement grand public, du soutien et de la professionnalisation des acteurs grand public pour accroître et dépasser les objectifs grand public. « Au-delà de l'aspect synthèse du *mix*-marketing, c'est toute une nouvelle culture de marketing réseau qui va apparaître. Cela se traduit dans certaines organisations, comme La Poste, par la création d'une véritable Direction de réseau, intégrant les fonctions du marketing stratégique et des moyens pour la définition et la mise en œuvre opérationnelle du marketing sur le terrain. Son rôle sera de définir et de gérer les forces de vente, d'assurer la communication et les campagnes de publicité, de piloter et d'encadrer des équipes de soutien et d'appui pour la définition et la mise en œuvre de diagnostics et de plans d'actions locaux et départementaux. » [Hermel (1995), p.52]

Si la réforme de 1990 voit l'intégration du marketing dans ses structures de métiers courrier et clientèles financières, elle impulse également la création « à marche forcée » de forces de vente qui se déploient sur la terrain [Hermel et Bon (1993)]. Le conseiller postal et financier, créé en 1984, se retrouve éclaté et complété par d'autres métiers :

1. le conseiller courrier et le délégué courrier, en charge de l'action commerciale des activités courrier auprès des entreprises et des institutions ;
2. le conseiller financier en charge de la vente de services financiers au grand public ;
3. les conseillers financiers dédiés à une clientèle plus différenciée avec le conseiller spécialisé en patrimoine (CSP), le conseiller spécialisé en immobilier (CSI) ou le conseiller spécialisé en entreprise (CSE) ;
4. et les animateurs de ventes grand public – créés en 1996 à partir de la fusion des animateurs des ventes spécialisés par métier – dont le rôle est de contrôler, d'évaluer, de professionnaliser et d'organiser.

Le nombre de conseillers financiers et de conseillers courrier est multiplié par quatre entre 1990 et 1994, montrant ainsi l'ampleur de la mutation opérée par l'opérateur avec la réforme de 1990. « Au-delà de l'aspect quantitatif apparaît un changement important dans l'encadrement, la formation, les objectifs assignés à la force de vente qui a pour tâche principale de faire du chiffre

⁹⁷ Ce nouveau corps des attachés commerciaux est le résultat de la fusion entre les chargés de clientèle avec les usagers importants et les animateurs financiers.

d'affaires. L'ancienne force de vente travaillait davantage dans le domaine du relationnel, du conseil et de l'assistance. » [Hermel et Bon (1993), p.27]

Le souci d'augmenter la force de vente et de la spécialiser montre clairement la volonté de l'opérateur d'avoir une approche commerciale sur des marchés qui s'ouvrent de plus en plus à la concurrence. Encore en 1998, le schéma directeur de l'organisation et de l'informatique de La Poste continue d'augmenter l'importance de la vente et du contact avec le public, en préconisant le recentrage des chefs d'établissement sur la vente et le passage de 55 à 65% du nombre de postiers en contact avec le public.

Toutefois, au-delà de la création de métiers commerciaux et de la spécialisation des forces de ventes, encore faut-il renforcer la professionnalisation de chacun de ces métiers.

II.2.2. Du personnel formé et recruté pour la vente

La professionnalisation des métiers commerciaux est relativement récente à La Poste. Inexistante il y a quinze ans, la formation à la vente a aujourd'hui une place primordiale : avant la formation portait sur les procédures, maintenant elle porte sur la vente [Moreau (2000)]. Cet intérêt croissant pour la vente est concomitant à l'apparition du métier d'animateur des ventes en charge de la professionnalisation du personnel.

Entre autres activités, les animateurs des ventes sont chargés de vérifier que les nouvelles méthodes de vente mises en place à La Poste sont bien assimilées et bien appliquées. Parmi ces techniques de vente, la méthode « optigamme » est présentée comme un outil qui, à travers le triptyque « Où, quand, quoi ? » permet de proposer le produit le plus adapté au besoin du client. Cette méthode illustre le développement de la commercialité de l'opérateur car elle « prescrit de systématiquement commencer par proposer le produit le plus cher, et de décliner des produits de moins en moins chers au fur et à mesure que le client refuse » [Jeantet (2001), p.114]. D'autres techniques de ventes peuvent également être mentionnées, comme le développement de séances de *phoning* par les conseillers financiers en 1997 : ceux-ci sont invités à effectuer des relances par téléphone sur la base des familles ALICE.

Pour assimiler et mettre en application ces méthodes et techniques, les animateurs des ventes encadrent les séances de *phoning* ou organisent des séances de *training*. L'animateur peut ainsi organiser des jeux de rôle où il se met à la place du client et où le guichetier doit répondre à sa demande. Ces nouvelles méthodes de formation et de professionnalisation ne recueillent pas toujours l'adhésion des postiers et certains d'entre eux ne se retrouvent pas dans l'accroissement de la commercialité qu'on demande dans leur travail [Moreau (2000)].

Un des moyens d'atténuer les résistances du personnel face au développement commercial, est pour La Poste de jouer sur les modes de recrutement du personnel, tant au niveau des guichetiers qu'au niveau des facteurs. Pour les guichets, « la politique générale actuelle de La Poste est effectivement de favoriser le recrutement d'agents qui font preuve de compétences relationnelles et commerciales au niveau du *front office*. Mais aussi de préposer en *back office* les gens qui leur semblent ne pouvoir adhérer à cette nouvelle philosophie et être trop ancrés à leur goût dans une logique ou une culture postale trop traditionnelle. » [Moreau (2000), p.45] La Poste cherche également à faire participer les facteurs à son action commerciale, en incitant les accroches commerciales ou en encourageant la vente de produits lors de leurs tournées. Mais pour cela, elle doit s'affranchir de la résistance des syndicats, du statut de fonctionnaire des facteurs et du fonctionnement basé sur l'ancienneté : le moyen le plus efficace semble être de jouer sur le mode de recrutement. Marie Cartier (2001) explique ainsi comment les profils commerciaux peuvent être privilégiés : « Lorsque les jurys font raconter aux candidats leur expérience de travail, ils insistent particulièrement sur les tâches dont ils savent que de nombreux facteurs, et en particulier les "anciens", refusent de les accomplir : la vente de Prêts-à-poster, la distribution de publicité, l'acceptation de faire un travail au nom de l'"entraide"... il s'agit moins de vérifier les

connaissances postales du candidat que d'évaluer la "souplesse" de sa "personnalité".» [Cartier (2001), p.78]

II.2.3. Une part variable qui sous-tend un management par objectif

Pour encourager la démarche commerciale du personnel, l'opérateur a également mis en place un système de rémunération qui dépend à la fois des volumes de vente et de la réalisation des objectifs. C'est le 26 novembre 1991 par une décision de son conseil d'administration que La Poste a adopté un nouveau système de commissionnement commercial. Il est intégré en 1995 à un nouveau dispositif de part variable qui ne limite plus l'attribution d'un salaire variable aux seuls métiers commerciaux. La complexité du dispositif de part variable actuel ne permet pas d'en rendre compte de manière exhaustive. Il convient donc d'en présenter une version synthétique qui, par simplification, n'inclut pas toutes les situations possibles et paraît potentiellement inexacte à tout connaisseur.

La part variable correspond à deux éléments distincts qui ne concernent pas tous les membres du personnel :

1. la participation au développement de La Poste ;
2. et le commissionnement.

La participation au développement de La Poste a été créée en 1995⁹⁸ alors que le commissionnement est beaucoup plus ancien.

Le premier élément concerne uniquement le personnel d'encadrement : directeur d'établissement, directeur commercial, directeur de groupement, *etc.*⁹⁹. Elle est calculée en fonction des objectifs commerciaux et en fonction des objectifs de qualité, de maîtrise des coûts et de management, qui sont fixés lors des entretiens annuels avec les supérieurs hiérarchiques.

Le commissionnement touche directement les forces de vente et indirectement les autres personnels. Il faut distinguer le commissionnement des services financiers et le commissionnement du courrier qui concernent le personnel d'un bureau de poste mais qui sont chacun destinés prioritairement à des forces de vente spécialisées distinctes : la force de vente des services financiers – majoritairement représentée par les conseillers financiers – et la force de vente courrier/colis entreprises et professionnels – majoritairement représentée par les conseillers courrier.

Le commissionnement des conseillers financiers s'articule autour de deux axes.

1. Le travail qualitatif des portefeuilles :
 - a. un commissionnement sur la collecte nette, *i.e.* sur la collecte incrémentale concernant les dépôts à vue et les produits d'épargne et de placement ;
 - b. un commissionnement sur les prêts épargne-logement, habitat, conventionnés et à taux zéro ;
 - c. des primes ALICE liées au développement de la fidélisation des clients, calculées en fonction de l'évolution du nombre de clients domiciliés, du nombre de clients tri-détenteurs et du nombre de client détenteurs de prêts.
2. L'action commerciale quotidienne :

⁹⁸ Décision n°510 du 3 avril 1995, *Bulletin des Ressources Humaines de La Poste*, RH 14, 1995.

⁹⁹ Voir la liste du personnel concerné dans : Décision n°549 du 7 mars 2005, « Part variable au titre de l'année 2004 : principes généraux », *Bulletin des Ressources Humaines de La Poste*, RH 14, 2005.

- a. des primes pour l'ouverture de CCP qualifiés¹⁰⁰ et la mise en place d'une domiciliation, d'une carte de paiement ou d'équipement sur des CCP déjà ouverts ;
- b. un commissionnement de la collecte brute ;
- c. des primes épargne-logement pour les ouvertures de CEL et PEL ;
- d. des primes pour la constitution de dossiers de prêt ;
- e. des primes d'apport de rendez-vous aux conseillers spécialisés (CSI, CSP ou CSE).

Le calcul de certaines de ces primes est présenté à titre d'illustration en annexe IX¹⁰¹. Ce système de commissionnement ne récompense pas uniquement les conseillers financiers, il récompense également à un degré plus faible les chefs d'établissement, les chefs d'équipe, les guichetiers ou les facteurs. Les chefs d'établissement, les chefs d'équipe et les guichetiers reçoivent effectivement un pourcentage de la part collective calculée sur la collecte nette ; les guichetiers et les facteurs reçoivent les primes d'apport de rendez-vous ou les primes concernant l'action commerciale quotidienne quand ils l'ont réalisée eux-mêmes.

Un système de commissionnement tout aussi complexe existe également pour la vente des produits courrier/colis non seulement pour les guichetiers ou les facteurs, mais aussi et surtout pour les forces de vente entreprises et professionnels. Là encore, si le dispositif de commissionnement des services financiers fait la part belle aux conseillers financiers, le dispositif de commissionnement du courrier fait la part belle aux forces de vente entreprises et professionnels : délégués commerciaux, conseillers courrier, chefs des ventes, assistants commerciaux ou chargés d'affaires.

Le commissionnement des forces de vente entreprises et professionnels est calculé en fonction d'une base de commissionnement trimestrielle par gamme stratégique. Les gammes stratégiques sont le colis, la publicité non adressée, la publicité adressée, le courrier d'affaires et l'international. La base de commissionnement est ensuite multipliée par un taux de commissionnement (entre 0 et 180%) en fonction du taux de réalisation des objectifs de vente et par une modulation qualitative (entre 0,9 et 1,1) en fonction du respect des priorités managériales déterminées par le chef des ventes. Dans tous les cas, si le taux de réalisation de l'objectif est inférieur à 90%, le taux de commissionnement sera égal à 0%, rendant ainsi nul le commissionnement calculé. Il existe toutefois un commissionnement additionnel et des bonus qui sont calculés autrement : le commissionnement additionnel récompense le développement annuel de la publicité adressée à partir du calcul de l'évolution du chiffre d'affaires ; et les bonus récompensent la vente d'un nombre limité de produits stratégiques¹⁰². Il est donc facile d'imaginer le pouvoir incitatif de cette grille de commissionnement qui encourage largement l'effort de vente et la réalisation d'objectifs.

Les métiers traditionnels, guichetiers et facteurs, ne sont pas concernés par cette grille de commissionnement courrier. Dans leur cas, une liste relativement limitée de produits postaux leur permet toutefois de toucher un pourcentage de la vente, par exemple 1% sur des produits philatéliques ou des Prêts-à-poster¹⁰³.

¹⁰⁰ Un CCP qualifié est un CCP avec au moins deux des trois éléments : domiciliation, carte de paiement ou équipement.

¹⁰¹ Pour connaître le détail du dispositif : Note DRGP/DC N°1/2000, « Commissionnement des produits et services financiers dans les bureaux de poste pour l'année 2000 », *Bulletin de La Poste*, SF 001, 2000.

¹⁰² Pour connaître le détail du dispositif : Instruction du 26 avril 2000, « Dispositif de commissionnement des produits courrier/colis 2000 », *Bulletin de La Poste*, courrier 001, 2000.

¹⁰³ Cf. annexe X.

Ce système de part variable a deux particularités : il rompt avec la logique bureaucratique d'égalité de traitement de tous les agents et il renforce la prégnance d'un management par objectif.

Il est intéressant de regarder le peu d'importance de la part du commissionnement dans la rémunération du facteur ou du guichetier par rapport à la part que peut prendre le commissionnement dans le salaire d'un conseiller financier ou d'un conseiller courrier. La logique de rémunération des forces commerciales est assise sur un principe d'équité : à chacun selon sa contribution. Comme l'explique Françoise Piotet (1997 et 1999), le commissionnement même appliqué à une partie seulement du salaire rompt donc la cohérence de gestion du personnel qui prévalait jusqu'alors. Les règles de calcul segmentent le personnel en deux types de catégories : ceux pour qui la part variable a un impact important sur leur salaire ; et ceux pour qui la part variable est relativement faible. Les travaux de recherche déjà réalisés à La Poste permettent de mieux comprendre le rapport aux commissionnements d'une part du conseiller financier et du conseiller courrier et d'autre part du facteur et du guichetier.

Dans le cas du guichetier ou du facteur, le commissionnement à la fois sur les produits financiers et les produits courrier ne représente généralement pas plus de 30 ou 45 euros par mois. Ils cumulent ainsi les primes d'apports de rendez-vous (aux conseillers financiers et aux conseillers courrier) et les primes de ventes de certains produits. Selon Moreau (2000), le rapport au commissionnement reste cependant relativement positif dans la mesure où ce supplément n'est pas négligeable, et ceci, même si les guichetiers ou les facteurs peuvent se plaindre de la réduction de certains pourcentages de commissionnement sur la vente de produits courrier. En revanche, Françoise Piotet (1997) écrit dans un travail de recherche sur le métier des conseillers financiers que les guichetiers estiment généralement que leur commissionnement est trop faible, voire dérisoire. La part donnée aux conseillers financiers serait trop élevée. Dans certains bureaux, ce sentiment se traduit par des corps de métiers qui refusent de continuer à apporter des affaires aux conseillers commerciaux. « Le cofi¹⁰⁴ vient voir les facteurs ; ils écoutent mais ne font rien derrière et le cofi se casse les dents, ça finit par faire partie de sa mémoire et il sait qu'il n'en tirera rien, il ne reste alors au cofi que les guichetiers (...) Celui qui apporte se met en rupture avec son groupe et les autres lui disent qu'on se fout de lui » [Chef d'établissement]. Mais cette situation n'est certainement pas généralisable, certains agents sont contents des primes qu'ils peuvent recevoir.

Si le commissionnement n'atteint pas des sommes susceptibles de majorer radicalement le salaire des guichetiers ou des facteurs, la situation des conseillers commerciaux – conseillers financiers et conseillers courrier – est différente. « S'ils parlent peu du montant, il est néanmoins certain que celui-ci joue un rôle très important, qui n'est pas que symbolique, dans la rétribution de leur travail. » [Piotet (1999), p.135] Pour un conseiller financier, Françoise Piotet (1997) évoque ainsi des montants allant de 5 000 à 13 000 euros pour l'année. « Ce qui motive un commercial, c'est l'argent » [Piotet (1997), p.16] Il existe donc bien une différence importante de commissionnement selon les personnels, et le commissionnement n'agit pas toujours comme une motivation pour tout le monde.

Ce système de part variable sous-tend le développement d'un véritable management par objectif qui, mécaniquement, concerne presque l'ensemble du personnel de La Poste. À commencer tout d'abord par les chefs d'établissement pour qui la part variable dépend de la réalisation de leurs objectifs, appréciés et négociés en entretien individuel avec leur supérieur hiérarchique. L'évaluation dépend à la fois du résultat des ventes mais également des résultats par rapport à des objectifs de management ou de qualité. Le commissionnement des forces commerciales dépend lui aussi en partie d'un management par objectif : une partie du commissionnement dépend du résultat des ventes alors qu'une seconde partie du commissionnement dépend de l'atteinte ou non

¹⁰⁴ Le conseiller financier est également dénommé « cofi ».

d'objectifs fixés lors des entretiens annuels avec leur supérieur hiérarchique. Enfin, même si facteurs et guichetiers ne sont pas soumis à un tel management par objectif sur les ventes, il arrive dans certains établissements que le chef d'établissement, à l'occasion des entretiens d'appréciation annuels, décline les objectifs qui lui sont fixés au personnel qu'il supervise.

Ce management par objectif constitue ainsi un changement majeur que relèvent Denis Bourgeois, Pierre-Noël Denieuil, Jean-Michel Denis et Nelly Mauchamp (2000) : « Un plus grand nombre de postiers travaillent avec des objectifs et la fonction des objectifs est souvent devenue plus structurante dans le comportement de ceux qui en ont. » [Bourgeois *et al.* (2000), p.18] Son impact sur le travail dépend également de l'ambition de l'agent.

La pratique du management par objectif sort renforcée par l'approche taylorienne des outils de mesure de l'activité. « Le service est ici à tout moment "objectivable" » [Orban (2000), p.1] dans la mesure où les outils de gestion permettent à la fois de suivre les ventes de manière précise et d'évaluer la productivité du personnel : les indicateurs en termes de productivité (nombre d'ouvertures de compte, nombre de coups de téléphone, de relances effectuées, ratios SUPER...), de délais, de qualité ou de variété sont ainsi multipliés.

Le management par objectif et la part variable constituent donc un élément non négligeable du déploiement commercial de La Poste. Ils sont complétés par une politique de marketing public nouvelle qui s'illustre par des innovations inédites en matière de marketing externe et de marketing interne.

II.2.4. Un recours inédit au marketing externe et au marketing interne

La communication marketing revêt plusieurs aspects que définissent Christopher Lovelock et Denis Lapert (1999) : l'affichage, la publicité, la promotion des ventes, la vente en face à face, l'identité visuelle, qui ont chacun « pour but d'aider à définir et projeter la personnalité d'une entreprise de service et à mettre en évidence les avantages concurrentiels caractéristiques à ce service » [Lovelock et Lapert (1999), p.288]. Aucun de ces aspects ne semble être ignoré aujourd'hui par La Poste dans sa politique de marketing externe.

« Les organisations publiques ont souvent un monopole d'activité, et pendant longtemps, n'ont pas considéré qu'il était nécessaire pour elles de communiquer sur leurs produits et services au-delà du strict nécessaire et légal. » [Hermel (1995), p.47] C'est le cas de La Poste qui inaugure sa politique de communication externe dans les années 1980 avec ses premiers slogans publicitaires. Elle intensifie sa présence publicitaire au cours des années 1990 et lance des opérations de communication et des opérations commerciales inédites à la fin des années 1990. Quatre exemples illustrent la nouvelle philosophie de l'opérateur : chronologiquement, une offre tarifaire différenciée en fonction du volume acheté, l'organisation de jeux-concours, les premières soldes organisées sur des produits postaux et la participation du client au choix de l'illustration des timbres.

Déjà en 1984, La Poste a adopté une démarche commerciale de promotion inhabituelle qui rompt avec les principes de l'administration : dans le cadre de l'expérimentation d'enveloppes pré-timbrées dans l'Isère, La Poste a proposé des réductions de 10% pour l'achat d'un paquet de dix enveloppes. Si cette initiative commerciale a disparu pendant quelques années, elle est réapparue à la fin des années 1990 dans la vente de produits pré-affranchis. Aujourd'hui encore le client bénéficie d'une réduction lorsqu'il achète par paquet au lieu d'acheter à l'unité des Prêts-à-poster.

Le deuxième exemple d'opération commerciale inédite est le premier jeu-concours organisé par La Poste du 3 mai au 29 mai 1993 : accompagnant le lancement d'un produit de la gamme des Prêts-à-poster, le jeu-concours porte sur les caractéristiques du Distingo et met en jeu trois Renault Twingo à gagner. Quelques mois plus tard, en octobre 1995, un nouveau jeu propose aux

clients des librairies des signets à gratter qui permettent de gagner un Poste-livre ou une réduction de cinq francs sur l'achat d'un Poste-livre.

Postérieures au premier jeu-concours, les premières soldes de produits postaux ont eu lieu en 2000. Intitulées « deux mois zinzins », ces soldes ont été organisées en janvier et février 2000 et proposent pour la première fois et au niveau national une réduction de prix sur de nombreuses références de la gamme des Prêts-à-poster. Le client a alors la possibilité d'acheter des produits des gammes « événementiels » (voyage d'une lettre, VTI, X-files, Mulder, Roland Garros, Coupe du monde de rugby, Bonjour l'Europe, un siècle d'émotions), « passionnés » (BD et Héros d'aventure), « festifs » (Joyeux anniversaire et Bonne fête, Mickey, Dalmatiens, Astérix, Croix Rouge, an 2000, *etc.*), « malins » (Duo Bilal et Daveau, Ingénio) ou « régionaux », – soit un total de 45 références soldées – avec des réductions de plus de 20%. Cette politique est tout autant tournée vers le client que vers le personnel dans la mesure où elle permet de « liquider la gamme », de « vider les stocks » et de « faire le ménage » dans les trop nombreuses références nationales.

C'est en 2002 que La Poste demande, pour la première fois, au client de participer à la conception d'un timbre en lui demandant de choisir les thèmes qui illustreront une série de timbres intitulés « les timbres du siècle ». En 2004, La Poste approfondit sa volonté de faire participer le client en organisant un concours national de dessin pour choisir la nouvelle Marianne. L'objectif officiel annoncé par l'opérateur est de favoriser la réappropriation par les Français de ce timbre vendu chaque année à plus de 3 milliards d'exemplaires.

Le marketing externe ne se limite pas à des opérations commerciales. Il se joue également dans l'organisation et l'accueil du bureau de poste : La Poste a mis en place de manière systématique depuis 1997 une véritable politique de *merchandising*. Les techniques de *merchandising* correspondent à un ensemble de techniques d'application mises en œuvre par les distributeurs en vue d'accroître la rentabilité du point de vente et l'écoulement des produits par l'adaptation permanente de l'assortiment aux besoins du marché et par la présentation appropriée des marchandises : La Poste met ainsi en place des valisettes, vitrines, piètements, tourniquets, vitres sous guichet, distributeurs automatiques, *etc.* Plusieurs de ces outils existent déjà dans quelques bureaux de poste lorsque l'opérateur décide de les généraliser en 1997. Mais ces outils ne sont pas forcément efficaces lorsque le guichetier ne recommande par le produit.

Il est vrai que le personnel est aussi parfois peu enclin à vendre certains produits de La Poste à ses clients. Il est vrai également que certains produits ne sont pas toujours adaptés à toutes les clientèles, comme le PAP Roland-Garros qui ne se vend pas dans les zones rurales. Mais pour que le personnel vende les produits, l'opérateur doit d'abord lui vendre le produit : La Poste a donc mis en place une politique de marketing interne afin de convaincre les postiers de vendre.

Les politiques de marketing interne sont relativement récentes à La Poste, et le Colissimo est un de ses premiers cobayes : « Colissimo a fait l'objet d'une campagne de communication interne très importante visant à annoncer le produit et à mobiliser le réseau. (...) Des supports d'information et de formation spécifiques ont été élaborés pour chaque acteur : les décideurs, les animateurs de la force de vente et la force de vente, les exploitants. (...) Auparavant, la création de produit ne se soldait que par une parution au Bulletin Officiel des PTT indiquant les caractéristiques du produit et les modalités réglementaires des procédures qu'il fallait lui appliquer, et par une lettre aux chefs d'établissement leur présentant rapidement le produit. » [Jougoux (1993), p.88-89] Aujourd'hui, les politiques de communication sont incontournables lors du développement et du suivi de produits à forte marge dits « stratégiques ». Chaque direction marketing organise désormais ses propres campagnes de suivi des ventes sur des produits stratégiques et propose des récompenses à l'appui : ce sont les opérations « fil rouge » sur les produits courrier ou les campagnes « harpon » sur les produits financiers.

À travers le développement de métiers commerciaux, la formation et le recrutement des forces commerciales, le système de commissionnement et d'objectivation ainsi qu'une véritable politique marketing, La Poste a fait le choix d'un déploiement commercial sans précédent qui complète le système prescriptocratique de l'orientation client. Néanmoins, la prescription dans ce cas est implicite, à défaut d'être explicite. Le système commercial mis en place incite le personnel à user des techniques de vente, à réaliser un chiffre, sans que la prescription ne revête toutefois un caractère formel ou coercitif. Cela ne l'empêche pas de fortement structurer l'action des postiers.

II.3. Les réalités d'une décentralisation face au système de gestion

Un système prescriptocratique accorde le plus souvent la force de la prescription à une structure centrale. L'exemple de La Poste ne contredit pas cette vision dans la mesure où la politique de personnalisation de masse et le déploiement commercial semblent avoir été configurés et organisés au niveau du siège social. Toutefois, la personnalisation de masse est sensée permettre à La Poste de se détacher d'un processus unique d'industrialisation, *i.e.* d'une production de masse à un public homogène et non différencié. Or, comme le rappelle Françoise Piotet (1997), l'industrialisation et la centralisation fonctionnent en parallèle. Cela voudrait-il signifier que la politique d'orientation client serait accompagnée d'une politique de décentralisation ? D'un côté la politique d'orientation client atténuerait théoriquement la force du processus d'industrialisation, de l'autre côté, la décentralisation permettrait aux acteurs locaux d'avoir une marge de manœuvre pour adapter le service aux spécificités de ses clients ? Il est vrai que La Poste a subi de nombreuses réformes de sa structure organisationnelle depuis 1990, consacrant tant la déconcentration que la décentralisation : si ces réformes paraissent de par leur nature louables, le quotidien du manager local en a-t-il été profondément modifié ?

II.3.1. Des réformes pleines de promesses

La modernisation des services publics n'est pas un sujet nouveau. Depuis 1967 et le rapport Nora sur les entreprises publiques¹⁰⁵, la modernisation est inscrite dans le souhait de débureaucratiser et de mettre en place des logiques gestionnaires plus autonomes et plus dynamiques : décentralisation, mobilité des personnes, évaluation des compétences, contrôle des ressources et de la qualité de service, pour ne reprendre que les politiques mentionnées par Armand Hatchuel et Frédérique Pallez (1997). C'est dans cette optique que s'inscrivent toutes les réformes adoptées par l'opérateur depuis 1990¹⁰⁶. Chaque réforme a sa propre orientation et leur succession a permis d'encourager à la fois la déconcentration, la spécialisation, la professionnalisation, la décentralisation et le *downsizing*.

La première réforme a posé les jalons d'une organisation par métiers et en réseau¹⁰⁷. Cette nouvelle organisation territoriale a été proposée en 1991 avec comme objectif une déconcentration opérationnelle vers les entités territoriales : huit délégations territoriales qui remplacent les directions régionales, libèrent le siège des fonctions opérationnelles et impulsent sur leurs territoires les éléments stratégiques et décisionnels nécessaires à leur développement. Concomitamment, la création de groupements, à l'intersection entre la direction départementale et l'établissement doit permettre de se rapprocher des préoccupations du terrain et de renforcer la déconcentration opérationnelle. Dans cette logique, les délégations doivent piloter leur activité en programmant des objectifs à chacune des entités départementales, en allouant les moyens en conséquence, et en assurant le suivi à la fois des charges et des résultats. Parallèlement à ces

¹⁰⁵ Rapport Nora sur les entreprises publiques, La documentation française, 1967.

¹⁰⁶ Les changements managériaux présentés dans l'annexe III permettent d'en dresser un tableau exhaustif.

¹⁰⁷ Cf. Chapitre II.2, § I.1.

réformes, l'opérateur a mis en place des indicateurs financiers de suivi de l'activité ainsi qu'une nouvelle gestion des ressources humaines qui préconise la gestion individuelle des carrières. L'on assiste à l'instauration de contrats de gestion qui fixent des objectifs aux managers, tant en termes de résultats qu'en termes de pratiques managériales. L'objectif annoncé officiellement est de mieux répondre aux demandes des clients en accordant une plus grande marge de manœuvre opérationnelle au terrain.

Quelques années plus tard, en 1996, La Poste met en place une spécialisation par métier de ses activités. Déjà en 1995, la branche messagerie avait été créée ; en 1996, les activités de l'opérateur sont divisées en quatre branches : le courrier, les colis, les services financiers, et le réseau grand public. L'objectif officiellement annoncé de cette spécialisation est de renforcer la professionnalisation de chaque filière, et ainsi de mieux répondre aux attentes de ses clients dans chacun de ces métiers.

Reste que si même une séparation claire de ces activités a été réalisée au niveau du siège social – bien que la Direction du réseau grand public dépende hiérarchiquement jusqu'en 2005 de la Direction des clientèles financières –, la séparation n'est pas si évidente sur le terrain dans la mesure où certains bureaux de poste distributeurs, par exemple, ont continué de réaliser sous la direction d'un même manager les activités de vente (réseau grand public et services financiers) et de distribution (courrier et colis). La spécialisation a été renforcée par un nouveau projet mis en œuvre en 2001 : le projet « Nouvelle déconcentration opérationnelle » (NDO). Celui-ci a pour objectif de segmenter les établissements postaux en deux entités distinctes : le bureau de poste en charge uniquement des activités grand public et le centre courrier en charge des activités de traitement du courrier (tri, acheminement, distribution)¹⁰⁸. Cette spécialisation par activités a été largement renforcée par la suite avec la création d'un réseau de traitement des colis spécifiques : le tri dans des centres dédiés et la distribution par les agences Coliposte. Il convient également de tenir compte de la création en 2006 de La Banque Postale. Le réseau grand public devient d'ailleurs un prestataire qui vend aux trois autres activités ses services. Il changera d'ailleurs de nom pour s'appeler « l'Enseigne » en 2007. La justification officielle de cette volonté de spécialiser le fonctionnement de l'entreprise par activités est encore une fois le souhait de mieux satisfaire le client en renforçant la professionnalisation des activités. Cette politique s'inscrit dans la volonté de personnalisation de masse et de segmentation de la clientèle.

La dernière réforme mise en œuvre par l'opérateur, intitulée « Responsabilisation du management » (RDM), s'inscrit clairement dans une volonté de l'opérateur de décentraliser les responsabilités opérationnelles afin, encore une fois, de mieux répondre aux attentes des clients. La décentralisation est combinée avec une réduction – relative – des niveaux hiérarchiques entre le siège social et l'établissement, privilégiant trois niveaux – national, territorial et local – aux cinq niveaux – siège social, délégation, département, groupement, établissement – précédemment utilisés.

Avec la réforme RDM, les managers locaux ont théoriquement plus d'autonomie et de pouvoir de décision : ils gèrent leur établissement comme une unité opérationnelle en ayant des pouvoirs de décision renforcés dans certains domaines. « Le chef d'établissement, garant de la relation client, des ventes et de la production, voit donc ses responsabilités élargies en matière de gestion, de mise en œuvre de projets locaux, de gestion du personnel, de relations sociales. Associé aux décisions portant sur la rémunération, le recrutement, la réorientation, la discipline, il doit faire preuve d'une plus grande maîtrise de la force globale de travail de son entité. » [Berthon (2006), p.198] Les entités hiérarchiques territoriales sont là en soutien et en expertise pour aider le chef d'établissement dans la gestion quotidienne de son activité.

¹⁰⁸ Certains bureaux distributeurs situés dans des zones à faible densité de population et avec un nombre limité de quartiers de distribution ont toutefois gardé leur double activité.

Tableau 12 – Échelons hiérarchiques par métier mis en place par la réforme RDM

	SFRGP	Courrier	Colis
<i>Local</i>	Établissements Le directeur (ou chef) d'établissement	Établissements courriers Le directeur (ou chef) d'établissement	Agences Coliposte Le directeur d'agence
<i>Territorial</i>	Groupements RGP Les directeurs de groupement	Groupements Courrier Les directeurs de groupement	
	----- Directions départementales SFRGP Le directeur La Poste (DLP)	----- Directions Opérationnelles Territoriales Courrier (DOTC) Le directeur opérationnel territorial	Directions Territoriales Colis Le directeur territorial Colis
<i>National</i>	Les directeurs exécutifs délégués en province	Les directeurs exécutifs courrier	
	----- Direction SFRGP Le directeur SFRGP	----- Direction du Courrier Le directeur du Courrier	Direction Coliposte Le directeur Coliposte

Source : Berthon (2006), p. 199

Ces dernières réformes, NDO et RDM, ont permis d'atténuer une faiblesse de l'organisation soulignée par Philippe Zarifian (2001) : La Poste n'avait ni de véritable structure hiérarchico-fonctionnelle ni de véritable structure matricielle, mais plutôt une organisation en ciseaux qui engendrait un risque de double centralisation. Il y avait un conflit récurrent entre les territoires et les activités que ces deux réformes ont supprimé dans la mesure où chaque activité supervise désormais son propre territoire.

Au final, quelle que soit la réforme décrite, le client est toujours mis en avant par l'opérateur pour la justifier. Si la question de la satisfaction des besoins des clients par un processus de personnalisation de masse reste en suspens, il convient de s'intéresser ici davantage aux marges de manœuvres qui, dans la réalité, permettent au terrain, en charge de la réalisation des activités opérationnelles, de répondre aux attentes de ces mêmes clients.

II.3.2. Une marge de manœuvre qui paraît limitée dans la réalité

L'objectif n'est pas de remettre en cause les réformes qui ont été appliquées ni leurs effets secondaires comme, par exemple, la baisse de qualité initiale dans la distribution des colis¹⁰⁹. Il s'agit plutôt de s'intéresser à leur application sur le terrain, à leur adoption par les managers locaux.

La Poste a reçu en héritage une forte tradition bureaucratique où la centralisation est inévitable. Les réformes mises en œuvres semblent avoir du mal à se départir de résurgences du passé.

¹⁰⁹ Les facteurs colis ont une moins bonne connaissance de leur territoire que les facteurs traditionnels.

Comme l'explique Philippe Zarifian (2001), la question de la structure l'emporte plus souvent sur celle du changement et rend l'opérateur hermétique à toute réforme fondamentale de son organisation et de ses modes de décisions. Sans vouloir être aussi catégorique sur la manière dont les réformes sont appropriées par l'organisation, il apparaît utile de mobiliser tout d'abord des travaux de recherche antérieurs au projet RDM pour expliquer les bienfaits que peut apporter cette réforme. Il convient ensuite de montrer comment cette réforme n'a pas encore été pleinement appropriée par le terrain en empruntant les analyses de Marie-Noëlle Berthon (2006).

Avant la mise en œuvre du projet RDM, plusieurs travaux de recherches ont abouti à des conclusions similaires : il existe un manque cruel d'information, de communication et de participation des managers locaux et territoriaux sur la stratégie et l'évolution de l'opérateur [Bourgeois *et al.* (2001), Fiol *et al.* (2001), Zarifian (2001)]. L'autonomie des entités locales et territoriales se limite très souvent au registre politique et social, donnant l'impression que les réformes qui se sont succédées ont davantage favorisé la déconcentration plutôt que la décentralisation. Les managers locaux n'ont effectivement aucun pouvoir de décision, aucune marge de manœuvre, pour faire face à leur environnement économique et s'adapter aux évolutions des besoins d'une clientèle différenciée. Il suffit de regarder les responsabilités allouées au responsable marketing d'une délégation :

1. il doit démultiplier les politiques nationales de marketing, parfois arbitrer entre différentes campagnes de promotion ou les adapter aux réalités locales ;
2. il doit également gérer l'utilisation et l'évolution de la force commerciale [Zarifian (2001)].

Dans ses attributions, ce responsable marketing régional n'a aucun rôle sur la stratégie de l'entreprise, il ne peut pas adapter des prestations existantes ni en concevoir de nouvelles quelles que soient les spécificités de son marché. Ce simple exemple montre que les managers locaux sont, par conséquent, plus concernés par l'allocation et l'efficacité des moyens que par la pertinence de leurs objectifs ou l'efficacité de leur travail dans leur environnement. Denis Bourgeois, Jean-Michel Denis et Nelly Mauchamp (2001) expliquent justement que beaucoup de managers locaux se sentent frustrés que leurs suggestions ne soient jamais entendus et qu'ils aient sans arrêt l'impression d'obéir à des prescriptions qui arrivent d'en haut.

Ce sentiment de frustration est certainement accentué par le système d'évaluation de la performance et de fixation d'objectifs que beaucoup de managers locaux disent plutôt subir que négocier. Ce système est retranscrit à travers les contrats d'action et de progrès (CAP) négociés pour chaque entité. Ces CAP sont déclinés depuis la délégation jusqu'à l'établissement, généralement jusqu'aux bureaux de classe IV (les bureaux les plus importants). Les autres bureaux sont objectivés sur le développement commercial et disposent d'une allocation de moyens. Même si le processus d'élaboration du CAP est clairement séquencé – élaboration du plan global d'entité, calibrage des objectifs, négociation des objectifs – les principales conclusions de Pascal Gibert (2000) sont le manque d'implication des managers locaux dans la réflexion stratégique et leur impression de ne pas pouvoir négocier les objectifs : le périmètre des objectifs négociés n'est pas toujours clair, les moyens et les objectifs ne sont pas négociés conjointement. « Conscients de ce processus d'élaboration des CAP, les chefs d'établissement utilisent peu leurs outils de dimensionnement des CAP et n'accordent pas une grande importance à cette première phase. [Ils] ont le sentiment de subir leur CAP. Les objectifs du CAP étant rarement en relation avec les attentes des chefs d'établissement, ceux-ci sont jugés démotivants. (...) Avec résignation, ils vont au groupement "prendre le CAP", sans s'engager dans un conflit avec le directeur de groupement qu'ils savent aussi contraint qu'eux dans l'acceptation du CAP de son groupement. Les objectifs sont souvent acceptés sans discussion. » [Gibert (2000), p.23] Marie-Noëlle Berthon (2002) confirme ce sentiment des managers locaux de subir leur CAP : « Le terme objectif fait partie des vocables qui déclenchent au niveau du terrain de vives réactions. Si les objectifs, vus de l'extérieur, dans le discours entretenu, peuvent apparaître souples et inséparables de la

négociation, ils sont ressentis et vécus de l'intérieur comme extrêmement rigides et véritablement imposés. Les tentatives pour faire valoir la non pertinence de certains de ces objectifs, en s'appuyant sur des caractéristiques locales et une connaissance fine du contexte, sont évoquées avec dérision, peut-être parce que l'expérience de ce type de tentatives ne remémore que des frustrations. On ne va plus négocier les objectifs au Groupement postal, on va chercher ses objectifs. » [Berthon (2002), p.7]

Il est donc évident que dans ces conditions les managers locaux ne s'approprient pas leur CAP. Ils pilotent leur établissement avec la crainte d'un décalage entre le potentiel de leur bureau et les objectifs assignés [Gibert (2000)]. De la même manière, les outils de calibrage du CAP sont « souvent perçus comme des instruments *ad hoc* de justification des reprises d'effectifs dans les établissements » [Gibert (2000), p.35] alors qu'ils sont sensés être des outils de pilotage pour mesurer la force de vente, les moyens et les charges de fonctionnement.

La mise en place des CAP, antérieure à la mise en œuvre du projet RDM, a pourtant déjà pour objectif de faire participer les chefs d'établissement à la stratégie de l'entreprise à travers l'élaboration du plan global d'entité – première étape du CAP. Dans la réalité, cette participation semble n'avoir jamais existée, la fixation des objectifs déclinés mécaniquement depuis le siège social ayant limité la marge de négociation possible de chacun des échelons territoriaux.

Postérieur à la mise en place de l'outil CAP, le projet RDM affiche clairement la volonté de donner davantage d'autonomie aux entités territoriales et locales dans l'organisation et la définition de leur activité. Les conclusions qu'en dresse Marie-Noëlle Berthon (2006) deux années après sa mise en œuvre sont plutôt mitigées : la responsabilisation et l'autonomie des managers locaux semblent plus théoriques que pratiques, les résurgences du fonctionnement antérieur ayant pris le pas sur le changement. L'exemple de la gestion des ressources humaines illustre, à lui seul, l'échec de ce projet dans la mesure où le manager local n'a toujours pas obtenu l'autonomie promise dans ce domaine : « Les témoignages convergent et montrent que, bien souvent, les chefs d'établissement ne sont pas associés au recrutement de la force de vente de leur bureau, tant pour les comblements de poste que pour les mutations. Des mutations d'agents au niveau d'un bureau de poste sont parfois actées, au niveau territorial, sans prendre l'avis du chef d'établissement concerné. Les personnes en reclassement sont plutôt imposées et le comblement des mutations ou de certains départs du personnel d'encadrement des établissements (cadres, chefs d'équipes) tendent à ne pas être opérés. » [Berthon (2006), p.206] En définitive, l'usage au quotidien de ce nouveau dispositif semble encourager « la restauration de pratiques de direction perçues plus infaillibles. Lorsque les schémas de pensée mobilisés, pour exercer concrètement le management de l'entreprise, reviennent par réflexe ou par commodité vers une conception plus traditionnelle de l'action, empreinte de directivité et de rigidité, le changement apparaîtra insignifiant et peut-être illusoire. » [Berthon (2006), p.212].

Le tableau que cette section dresse du fonctionnement de l'opérateur donne l'impression que si le management peut être qualifié de post-bureaucratique dans la mesure où il s'adresse désormais à un public différencié non détenteur de droits équivalents, il n'en garde pas moins un degré élevé de prescriptocratie. L'innovation paraît théoriquement bien difficile lorsque l'on comprend :

1. tout d'abord, comment les prestations offertes aux clients – définies en amont – ne peuvent sortir des possibles imaginés par les concepteurs ;
2. ensuite, comment le système commercial structure les modes de fonctionnement des agents ;
3. et enfin, comment les managers locaux n'ont que peu de flexibilité pour gérer leur bureau en fonction de contraintes locales.

Il apparaît dès lors légitime de s'interroger sur les potentialités de logiques d'innovation locales dans ce type d'entreprise tant le système prescriptocratique semble fort.

III. La prescriptocratie face aux réalités du terrain

« Le client est roi, mais nous on n'est pas la reine, hein ! On n'est pas encore des prostituées ! »¹¹⁰.

Alors que la prescriptocratie, à La Poste, met le client – abstrait – au cœur de l'organisation, le terrain, en charge de la réalisation des activités opérationnelles, doit faire face à la réalité du client. Ainsi que l'expliquent François Dupuy et Jean-Claude Thoenig (1985) à propos de l'administration, les lois, décrets et autres directives du politique sont des cadres très généraux inapplicables dans la réalité aux cas individuels qui se présentent aux fonctionnaires : la rigidité de la règle administrative laisse, en fait, une marge d'action discrétionnaire à chaque fonctionnaire. De la même manière, les règles et politiques définies par le siège social de La Poste ne sauraient prétendre tout régir ou encore tout prescrire, si même le fonctionnement bureaucratique laisse place à une autre forme de prescriptocratie. Se pose alors la question de l'ampleur de la marge discrétionnaire des agents et des logiques d'innovations susceptibles d'en découler.

Aussi importe-t-il déjà de cerner les choix et initiatives des agents lorsqu'ils sont confrontés à un système d'injonctions contradictoires : ils développent, là, un véritable savoir-comprendre dans la relation avec leur client. De plus, il importe de relever le caractère néfaste, à la fois pour le bon fonctionnement de l'organisation et pour la cohérence de l'offre de prestations vendues par La Poste, que revêtent l'interprétation, le respect ou le non-respect des règles définies par le siège dans la réalité du terrain. Il importe au surplus de ne pas laisser dans l'ombre la difficulté pour l'opérateur postal de formaliser les processus locaux d'innovation de services.

III.1. Savoir comprendre face aux injonctions contradictoires : la richesse du savoir-comprendre des agents en contact avec la clientèle

Le terme « client » n'a pas le même sens suivant qu'il est utilisé par la direction ou par des postiers de base, que ce soient des guichetiers ou des facteurs. D'un côté, le client est utilisé dans un discours, c'est une personne abstraite qui donne une légitimité à une logique d'action et une justification à une logique marchande ; de l'autre côté, il s'agit d'une réalité physique, une réalité directe. Mais en face du client, le postier n'a pas toujours les outils ni les savoir-faire pour faire face à la situation. Ces savoir-faire, qu'Armand Hatchuel (1994a) définit comme les connaissances techniques, l'ensemble des règles et des faits qui ont été capitalisés par accumulation ou foisonnement, paraissent insuffisants pour pouvoir répondre à la diversité des interfaces possibles entre un client et un postier. Ce dernier doit ainsi, en situation, combler l'incomplétude des savoir-faire en développant ce qu'Armand Hatchuel (1994a) qualifie de savoir-comprendre : l'activité du réparateur est de chercher à comprendre pourquoi l'ordre réel n'est pas l'ordre conçu et de tenter d'y remédier. Le problème qui se pose alors est de déterminer comment ces savoir-comprendre peuvent être capitalisés pour produire de nouveaux savoir-faire.

Pour répondre à cette dernière question, les exemples concrets du guichet de l'Assemblée nationale ou du simple facteur illustrent comment La Poste accueille en son sein des agents dotés d'une forte capacité à la fois d'adaptation et de réparation. Ces exemples montrent qu'il est difficile de standardiser l'interaction entre un prestataire et un client, et qu'au final, face à un système d'injonctions contradictoires, le postier doit arbitrer, moduler, adapter et donc réparer.

¹¹⁰ Interview d'un guichetier dans : Moreau (2000), p.54.

III.1.1. Le modèle du guichet de l'Assemblée nationale : un service sur mesure utopique ?¹¹¹

Le service public défend les valeurs d'égalité de traitement des usagers. Pourtant, le client n'est souvent pleinement satisfait que lorsque sa relation au service est personnalisée, la personnalisation signifiant la transgression à la règle de l'égalité de traitement. La personnalisation de masse a pour objectif de favoriser la personnalisation tout en évitant la transgression : la multiplication du nombre de solutions possibles est adaptée à chaque segment de clientèle. Il existe toutefois des cas pour lesquels la personnalisation est plus approfondie que la normale : l'exemple du bureau de poste de l'Assemblée nationale est, sans conteste, le meilleur exemple d'une personnalisation sur mesure réalisée au niveau d'un guichet.

Il existe effectivement à l'Assemblée nationale un guichet de La Poste interne destiné au personnel de l'assemblée et au parlementaires. Le palais Bourbon représente une population d'environ 3 000 habitants : 577 députés, 1 500 assistants et 1 000 fonctionnaires. Le guichet sert à la fois pour « vendre » les prestations postales et pour distribuer le courrier des députés – lorsque ce courrier n'est pas renvoyé, gratuitement, au domicile ou dans la circonscription du député. En arrière du guichet sont disposés 577 casiers, un pour chaque député, avec une pastille qui indique ce que l'on doit faire avec le courrier. Il existe des navettes quasi-journalières entre les circonscriptions et l'assemblée dans la mesure où un député enverra son courrier de l'Assemblée nationale, car cet envoi y est gratuit pour lui : « on sait jour par jour où est le député » [Entretien avec un cadre supérieur de l'établissement] et son courrier suit.

La relation entre les guichetiers et leurs « clients » est toute à la fois originale et emblématique ; elle ne se retrouve dans aucun autre bureau de poste – si ce n'est le bureau de poste du Sénat. En effet, à défaut d'uniforme pour les guichetiers au niveau national, les guichetiers de l'assemblée sont toujours habillés en veste et cravate ; il n'existe pas d'affichage local dans le bureau, et l'autorisation d'y mettre une plante verte n'a pas été accordée facilement. Il n'existe pas non plus à proprement parler de structure hiérarchique dans la mesure où le chef d'établissement et ses adjoints sont, eux aussi, amenés à servir le client. Les procédures d'accueil reçoivent ainsi une formalisation implicite qui dépasse largement le cadre généralement fixé aux bureaux de poste ordinaires.

Les clients ne sont pas toujours considérés comme des clients et des relations d'amitié peuvent parfois se développer, à la fois parce que ces clients – peu ordinaires – sont bien connus des guichetiers mais aussi parce que ces derniers leur rendent souvent des services « hors cadre », qui ne rentrent pas dans les prestations officielles ou ne se conforment pas aux règles internes de l'opérateur.

Les députés sont tout d'abord bien connus des guichetiers dans la mesure où, à chaque nouvelle législature, les guichetiers se donnent trois mois pour reconnaître un nouveau député : « quand au bout de trois mois on ne reconnaît pas, on demande discrètement aux collègues » [Cadre supérieur]. Pour les y aider, les guichetiers disposent également depuis 1981 de photographies des députés sur chacun des 577 casiers : la grande vague de parlementaires « barbus » de l'époque aurait été très difficile à assimiler.

Les guichetiers sont ensuite à l'écoute des moindres demandes de leurs clients, que ce soient des réclamations d'ordre général sur le fonctionnement de La Poste dans leur circonscription ou la réalisation de prestations extraordinaires. Ils ont pour mission de faire remonter au cabinet du président de La Poste toute doléance même implicite que pourrait formuler un député,

¹¹¹ Une exception est faite au cadre méthodologique général en précisant la localisation de cet établissement. Cet exemple n'aurait aucune valeur s'il était anonymisé, la localisation du bureau revêtant une symbolique essentielle dans la compréhension de l'exemple.

sciemment ou non : grève, suppression d'un facteur, mécontentement sur un CIDEX, *etc.*. Inversement, le bureau de poste de l'assemblée sert également de source de renseignement pour le président de La Poste lorsqu'il est amené à rencontrer un député : certains guichetiers de l'assemblée peuvent ainsi connaître un nombre d'enfants, un sport préféré, voire jusqu'au classement au golf d'un parlementaire !

Concernant la réalisation de prestations qui sortent de l'ordinaire, si de nombreux exemples peuvent être cités, seuls deux exemples suffisent à illustrer la relation sur mesure que reçoivent les députés. Par exemple, lorsqu'un député se présente au guichet et demande 100 € alors qu'il n'a pas de compte à La Poste, le guichetier ne doit pas être surpris : « le collègue te réponds, tu lui donnes et tu mets un papier dans ta caisse avec "untel me doit 100 euros" » ! [Cadre supérieur] D'autres services rendus pas le guichetier sont davantage empreints d'une relation interpersonnelle que marchande : des guichetiers sont parfois sollicités par un ou plusieurs députés pour s'occuper de leur courrier personnel avec des amants ou des maîtresses.

Au final, les parlementaires bénéficient d'un bureau de poste où le client est véritablement roi, où chaque demande qui sort de l'ordinaire n'est pas refusée systématiquement mais étudiée avec le plus grand intérêt afin de ne froisser aucun de ces clients très privilégiés. Les guichetiers craignent davantage les représailles que le marché : si le mauvais geste peut faire perdre un client, il entraîne surtout un blâme qu'aucun guichetier de l'assemblée ne souhaite jamais recevoir. Le guichetier doit donc faire preuve d'un savoir-comprendre non négligeable pour parfois transgresser ou adapter la règle afin de mieux répondre au désir de son client.

Cette méthode de fonctionnement et de traitement du client paraît bien utopique dans une application à l'ensemble des bureaux de poste : les logiques et les facteurs de contingences sont trop restrictifs pour permettre à un tel modèle de se développer sur l'ensemble du réseau postal. Il montre cependant un premier exemple où le système défini en amont ne peut pas être appliqué à la lettre dans toutes les interfaces avec le client. À la différence des autres bureaux de poste, ce qui régit la relation entre le guichetier et le client n'est pas la volonté de réaliser un chiffre d'affaires mais davantage celle de remplir un devoir et de rendre service. La récompense de toute « réparation » doit se retrouver dans la reconnaissance, l'estime ou l'amitié qu'un député témoignera au guichetier.

III.1.2. Le savoir-comprendre du facteur¹¹² : un modèle qui s'apparente à celui de la concession

« Il y a des personnes âgées qui sont abonnées au journal uniquement pour voir le facteur, elles n'ont pas d'autre visite. Elles nous donnent leur ordonnance, on amène les médicaments. Je ramène du pain s'il le faut. Je garde leur courrier deux-trois jours si elles s'en vont. On s'arrange. Les gens sont contents et ça ne dérange pas. »¹¹³

De la même manière que le guichetier de l'Assemblée nationale peut être conduit à adapter une prestation ou à en créer une nouvelle, le facteur fait lui aussi preuve d'un sens de l'initiative important lorsqu'il effectue sa tournée : en situation, il cherche souvent à répondre au mieux aux demandes des clients, que ce soit dans l'intérêt de La Poste ou dans son propre intérêt.

Avant de présenter la marge discrétionnaire dont un facteur peut disposer et avant d'expliquer les raisons qui justifient très souvent tout service supplémentaire, il est nécessaire de rappeler brièvement le statut et l'activité d'un facteur. « L'emploi de facteur est un emploi d'exécution

¹¹² Dans cette étude et sauf mention contraire, le facteur est entendu comme le facteur lettres qui s'occupe de la distribution du courrier ordinaire et non pas comme le facteur colis qui s'occupe de la distribution des colis (ces deux activités sont aujourd'hui séparées dans une majorité de secteurs de distribution).

¹¹³ Interview d'un facteur en milieu rural dans : Bourgeois *et al.* (2000), p.36.

situé au bas de la hiérarchie postale. Il s'agit pour l'essentiel de trier, de transporter et de distribuer du courrier, travail de manutention répétitif et fatigant qui le rapproche du travail ouvrier. » [Cartier (2001), p.72] Le travail du facteur se divise ainsi entre des travaux intérieurs et la tournée proprement dite. Les travaux intérieurs sont à la fois collectifs – manutention, vidage des contenants parvenant du centre de tri de rattachement, répartition des lots de courriers sur les différents chantiers, tri général, boulisterie – et individuels – séparation par quartier-lettre (découpage), fractionnement en blocs géographiques (coupage), par ordre de distribution (piquage) et vérification.

Le facteur commence généralement à 6h30 avec un tri général d'environ une heure. Suit le coupage/piquage au sein de son quartier pour organiser sa tournée. Il part vers 9h30/10h et rentre entre 12h et 14h. L'écart entre le premier et le dernier rentré peut s'expliquer de plusieurs manières : plus de trajet, vitesse moins rapide, charge de travail plus élevée, ou arrêts plus nombreux. « En "tournée", les facteurs accomplissent aussi des tâches propres aux professions de service : échange de politesses et d'informations avec les résidents, transport d'argent et opérations de comptabilité, négociation de "petits services" dans l'adaptation des règlements aux particularités locales. » [Cartier (2001), p.72] « Quand le tri général est désigné comme un lieu, celui-ci est référé au travail industriel de l'usine, et les facteurs se considèrent comme des machines. (...) La tournée désignée comme lieu de vie cristallise le métier de facteur. Lieu de vie parce que le temps pour faire ce travail diffère du temps de travail prescrit, et aussi parce que ce moment-là présage de sa connaissance effective (...) la tournée est un lieu de vie car ils ont le sentiment d'y être autonomes, libérés de toutes contraintes hiérarchiques. » [Carboni (2001), p.65] Ils ont également la liberté de réaliser les prestations qu'ils veulent et d'en adapter les modalités.

Parmi les prestations réalisées en tournée, figurent tout autant de prestations postales¹¹⁴ que de prestations sociales ou que de prestations qui peuvent sortir du cadre autorisé qu'elles soient marchandes ou non. Apporter un quotidien à un particulier qui s'y abonne, non pas pour le lire, mais pour voir quelqu'un dans la journée est un exemple de prestation sociale. Il existe également un carnet de commissions pour enregistrer les opérations qui ne sont pas ordinaires mais qui restent autorisées au niveau national. Dans certains départements, plusieurs services non postaux font l'objet de conventions avec une préfecture ou une collectivité locale et sont enregistrés dans ce carnet : ce sont le plus souvent le portage de médicaments ou de courses alimentaires à domicile.

Le métier du facteur ne se limite pas aux tâches définies officiellement par La Poste. Beaucoup comprennent leur rôle comme un service et ils gèrent ainsi leur propre fonds de commerce. Comment l'écrit une gazette locale : « à Pérouse, où il distribue chaque matin le courrier, son passage est toujours très attendu. Un petit mot gentil pour les uns, quelques courses pour les autres, l'homme ne ménage pas ses efforts pour satisfaire chacun »¹¹⁵. Certes, le facteur est souvent sollicité pour indiquer le chemin ou boire un verre au bistrot, il réalise surtout certaines tâches de sa propre initiative. « Il rend beaucoup de services sans qu'on le sache » affirme un chef d'établissement. Plusieurs services ont ainsi pu être relevés et catégorisés.

1. Des services qui concurrencent les services postaux déjà existants et qui remettent en cause leur application :

¹¹⁴ Trier et déposer le courrier ; renvoyer les NPAI (courriers « n'habite pas à l'adresse indiquée » retournés à l'expéditeur) ; ré-adresser le courrier pour les réexpéditions enregistrées et payées au guichet ; déposer les recommandés en personne ou déposer un avis de passage si le destinataire est absent ; prendre le courrier à envoyer des particuliers ; vendre des timbres ou PAP ; tirer de l'argent sur un compte La Poste pour un particulier ; ouvrir un compte CCP ou Livret A pour un particulier ; etc.

¹¹⁵ Depond S., « Le messager des temps modernes », journal *Le Pays*, Belfort, 3 septembre 1999.

- des réexpéditions temporaires « gratuites » ou arrangées avec le particulier sans passer par le bureau de poste (un des chefs d'établissement rencontrés avoue faire la chasse aux petits papiers dans les casiers des facteurs pour éviter ce genre d'irrégularités) ;
 - la présentation d'un recommandé plusieurs fois dans la journée ou dans la semaine, héritage d'une pratique passée de double présentation qui n'est plus autorisée.
2. Des services dont la finalité est l'amélioration de la qualité de service :
- une réexpédition arrangée quand la réexpédition définitive du particulier est terminée (c'était notamment le cas d'un centre de distribution où le facteur sait que le client a déménagé dans un quartier voisin) ;
 - apporter le courrier à la porte plutôt que dans la boîte ;
 - laisser un colis chez le voisin plutôt que de laisser un avis de passage ;
 - modifier le plan de tournée pour distribuer plus tôt ou plus tard.
3. Des services en plus qui peuvent être autorisés par des conventions de partenariat comme faire des courses ou porter des médicaments à domicile.
4. Des services qui sont entièrement du ressort du facteur et dont le rapport avec le travail postal est plus qu'ambiguë :
- le retrait d'argent au distributeur automatique de billets d'une autre banque ;
 - l'arrosage des plantes pendant l'absence d'un client, avec la remise des clefs ;
 - jouer au loto avec le client et porter ses billets au bureau de tabac ;
 - aller chercher du gaz pour un client ;
 - et bien d'autres commissions encore... l'imagination est débordante !

À la lecture de toutes ces prestations, la principale mission du facteur semble être de rendre service à ses clients : en situation, le facteur sait non seulement mobiliser ses savoir-faire, mais il sait également développer un savoir-comprendre pour adapter les règles ou la prestation aux besoins du client et ainsi mieux satisfaire le client. Les exemples, nombreux, permettent d'imaginer la richesse du pouvoir réparateur du facteur.

Cependant, le facteur ne peut rendre certains de ces services à ses clients que parce qu'il a su nouer un lien de confiance avec eux qui dépasse l'aura que peut avoir La Poste. La confiance est souvent établie avec la clientèle au moyen de ces services supplémentaires. Les facteurs doivent ainsi rassurer la population lorsqu'un remplaçant prend leur place : « les gens ont pas de confiance dans les rouleurs¹¹⁶, ils demandent moins » [Facteur]. La relation de confiance peut d'ailleurs être encore plus forte pour se transformer en relation de connivence [Rousseau-Devetter et Devetter (2003)].

Pour comprendre l'étendue des services qu'un facteur est amené à rendre, deux types de relation au client doivent être distinguées [Duplaà (1997)].

- 1- D'une part, une relation strictement personnelle : relation amicale, basée sur la confiance et l'entraide. Le facteur est invité aux mariages, aux communions ou baptêmes ; il reçoit des cadeaux pour la naissance de son petit-fils ; il écrit les feuilles d'impôts pour les vieilles personnes qui ne comprennent pas trop comment ça marche, *etc.*

¹¹⁶ Les rouleurs sont les facteurs de secteurs qui n'ont pas de quartier attribué et qui tournent sur tous les quartiers.

- 2- D'autre part, une relation personnelle dans le cadre de l'entreprise : le facteur sait qu'il promeut l'image de La Poste et il considère que cela fait partie de sa mission en tant que postier.

Il est certain que plus la première relation est forte, plus les services réalisés par le postier sortiront de l'ordinaire. Mais la transgression des règles et la réalisation de prestations supplémentaires ne sont généralement pas gratuites, les logiques citoyenne, marchande et personnelle se côtoyant dans l'esprit de beaucoup de facteurs. Même si tous ces facteurs parlent de rendre service, cela ne se fait effectivement pas sans rémunération : un occasionnel pourboire ou le calendrier. « Si le gars il rend pas service, les gens ne sont pas bêtes. » [Facteur] Le facteur qui ne rend pas service doit s'en rendre compte à la fin de l'année.

Quant au facteur qui rend service et qui connaît bien son quartier, il s'en rend aussi compte à la fin de l'année : « je ne vous dirai pas combien je me fais, mais je peux vous dire que je gagne de l'or en barres. » [Facteur] Les services personnels permettent non seulement de renforcer les liens mais également d'augmenter la générosité des clients en fin d'année : « Dons et contre-dons s'expriment et entretiennent un système d'obligations réciproques qui lie les partenaires de l'échange dans une relation interpersonnelle durable. » [Cartier (2000), p.66] Le calendrier n'est donc pas seulement une coutume ou une demande de charité, il peut également servir en paiement et en reconnaissance de services rendus.

Le résultat réalisé par le facteur n'est pas négligeable. Le calendrier que le facteur peut acheter entre 1 et 2 euros aux fournisseurs officiels est vendu sans prix fixe, le montant variant selon les desiderata des clients et le fruit de la vente étant exonéré d'impôts. Si même aucun facteur n'avouera combien il gagne, un chef d'établissement a indiqué au chercheur un chiffre de 3 euros en moyenne. À noter que le facteur a généralement entre 400 et 600 points de contact. C'est « la loi du silence ».

Ce système que l'on pourrait rapprocher du modèle de la concession est accentué par les réorganisations ou le rééquilibrage des tournées. Peu enclin aux promotions, le facteur souhaite souvent garder ses horaires, ses conditions de travail ainsi que le calendrier qui reste, à La Poste, le monopole des préposés. Gagner un échelon hiérarchique fait perdre la tournée et le quartier. Les facteurs de secteur sont des rouleurs qui tournent sur plusieurs quartiers, et n'étant pas titulaires d'une tournée, ils ne bénéficient pas de la manne du calendrier. Comme un facteur l'avoue, « le gain d'argent que j'aurais en faisant facteur de secteur, je le récupère largement en faisant les calendriers sur ma tournée » [Duplaà (1997), p.32].

Par ailleurs, l'arrivée de vérificateurs, censés rééquilibrer les tournées tous les cinq ans maximum, donne des angoisses aux facteurs qui ne souhaitent pas perdre certaines rues ou bouts de rue de leurs tournées : c'est un enjeu de tension sur les rues qui rapportent pour le calendrier. Par exemple, il n'est pas bon d'avoir l'université, surtout lorsqu'elle grossit : beaucoup de réexpéditions, peu de fidélisation (tournée de celui qui rentre le plus tard). Cette mentalité est confirmée par la réorganisation due à l'ARTT : « l'ARTT l'emmerde car il risque de perdre une partie de son quartier » (*sic*) [Chef d'établissement].

Le facteur mobiliserait donc savoir-faire et savoir-comprendre non seulement dans une logique de service mais aussi dans une logique économique : il a son territoire et c'est à lui de le fidéliser, de nouer les contacts avec les clients et d'obtenir leur confiance à travers les menus services supplémentaires qu'il rend. La marge discrétionnaire du facteur semble importante mais ce constat doit cependant être relativisé en fonction de l'environnement dans lequel le facteur effectue sa tournée. La disparité de la relation entre facteur et client transparait, en effet, dans une enquête du Credoc réalisée en juillet 1999 pour La Poste : sur 2 003 personnes interrogées, 29% des Français parlent régulièrement au facteur, 39% discutent occasionnellement avec lui, 18% le connaissent de vue et 15% ne le voient jamais. C'est à la campagne que les contacts sont les plus nourris : 38% des habitants des communes rurales (moins de 2 000 habitants) conversent

régulièrement avec leur facteur, soit 20 points de plus que dans l'agglomération parisienne et 10 points de mieux qu'en moyenne.

III.1.3. Un pouvoir d'initiative et de réparation partagé par un ensemble très large de postiers

« Ce vendredi matin à 8h50, une voiture se gare sur le parking de l'agence Coliposte de Rennes. “J’attends de toute urgence une pièce pour dépanner le four d’un restaurateur. Si je ne l’ai pas avant dix heures, c’est une catastrophe”, explique son conducteur sur un ton aimable mais déterminé. André Giffraïn, qui dirige l’agence Coliposte, se renseigne. Si le colis est bien arrivé à l’agence, il en est reparti un quart d’heure plus tôt pour être distribué... Et le client est situé en fin de tournée... Son colis ne sera livré qu’après 11 heures... André envoie alors son chef d’équipe intercepter le colis. À 9h12, le client repart avec son colissimo suivi... L’agence n’organise pas tous les matins des courses-poursuites dans Rennes pour retrouver l’un des 26 agents qui livrent des colis ! Mais l’anecdote est symbolique de l’esprit qui règne dans ces nouvelles agences tournées 100% vers le client et sa satisfaction. »¹¹⁷

Si le facteur colis ne dispose pas de la même proximité avec les clients qu’un facteur lettres, il n’en demeure pas moins qu’il a lui aussi un pouvoir discrétionnaire dont il peut user pour répondre au mieux aux attentes de ses clients. Dans ce cas, le facteur n’agit pas indirectement dans son propre intérêt – le facteur colis ne vend pas de calendrier –, il agit dans l’intérêt de l’entreprise et dans l’intérêt de son client : la finalité de son travail est tout autant de rendre service que de conforter le chiffre d’affaires de l’opérateur dans le domaine concurrentiel de la messagerie.

Les exemples d’adaptation du service ou de services supplémentaires sont légions et ne sont pas propres aux facteurs. Que ce soient les guichetiers, les conseillers financiers ou les conseillers courrier, chacun de ces métiers, responsable de la réalisation d’une interface avec le client, est amené à composer avec les situations originales qu’il rencontre. Il dispose d’un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de répondre à la demande du client : « Le pouvoir discrétionnaire traduit la marge d’autonomie de l’agent, son pouvoir de décision et de discernement, mais aussi son engagement relationnel. » [Jeantet (2001), p.467]

Ainsi au guichet, « le pouvoir discrétionnaire revêt des formes très diverses (...) : depuis le contournement d’une règle afin d’arranger un client et de lui permettre un retrait d’argent alors que son compte est vide – la faveur – jusqu’à la réduction octroyée au client pour l’inciter à acheter des produits, en passant par le refus d’un arrangement communément admis, pour s’opposer à un client ». [Jeantet (2001), p.467] Des initiatives sont également prises pour améliorer la qualité de service au client comme ce bureau où les guichetières conservent des boules de polystyrène : « on les garde pour dépanner le client » qui veut envoyer un colis fragile. Mais ce n’est pas un produit de La Poste et il est proposé de manière totalement gratuite.

Si le guichetier est souvent amené à transgresser les règles, l’adaptation ou la création de prestations est plus souvent du ressort du chef d’établissement. Là encore, de nombreux exemples peuvent être cités. Le cas de la personnalisation du Prêt-à-poster et celui du Kit vacances sont d’ailleurs mentionnés ultérieurement. Un seul exemple est ici retenu à titre d’illustration : la carte professionnelle. L’un des bureaux visité dans le cadre de cette étude est situé en zone urbaine sensible (ZUS). La clientèle, pauvre, souvent analphabète, rejetée par le système bancaire traditionnel a tendance à faire fuir les professionnels. Certes, deux distributeurs automatiques de billets ont permis de réduire la cohue le jour des allocations mais cela ne suffit pas pour garder la clientèle professionnelle alors que le bureau ne bénéficie pas de Carré Pro. Le chef d’établissement, en commun accord avec ses agents, a donc décidé d’instaurer une carte

¹¹⁷ « Des colis bien agencés », *Forum*, La Poste, n°163, novembre 2001, p.6.

professionnelle pour conserver cette clientèle, la plus lucrative. Cette carte sert essentiellement de coupe fil. Mais comme l'explique le chef d'établissement, « on l'a fait mais on s'est bien gardé de le dire ». Plus ou moins au courant, certains responsables au niveau du groupement ou du département autorisent par leur silence cette initiative qui, à cette époque, était interdite par le règlement¹¹⁸.

Le conseiller financier est un autre métier qui peut habilement servir d'illustration au pouvoir discrétionnaire accordé au personnel en contact avec la clientèle. Il effectue lui aussi des prestations qui ne rentrent pas dans le cadre des prestations officielles de l'opérateur : aider à remplir un feuille d'impôts, se déplacer à domicile dans une zone urbaine, *etc.*. « On leur vend des services que le privé ne pourrait pas leur vendre. Pas aussi facilement du moins. »¹¹⁹ Un conseiller financier parisien interviewé dans le cadre de cette étude s'enorgueillait d'avoir pu récupérer le portefeuille financier d'une vieille dame (plus de 150 000 € de liquidités) qu'aucune agence bancaire acceptait de visiter à domicile... Il est certain que l'initiative prise par le conseiller financier de rendre visite à domicile et de transgresser ainsi la règle, lui a permis de doper la collecte nette et la collecte brute de son portefeuille. Son commissionnement a donc été largement amélioré cette année-là.

L'ensemble de ces exemples, anodins, illustre l'importance des prestations « hors cadre » qui sont fournies par les agents en contact avec la clientèle : « le terme de service “hors cadre” est parfois employé pour désigner des services personnels rendus aux usagers à la discrétion des agents. Hors cadre signifie donc non formalisé, non planifié, non comptabilisé parmi les missions officielles, mais susceptible de constituer un plus. » [Gadrey *et al.* (1997), p.3]

La logique qui sous-tend ces prestations « hors cadre » dépend de la relation que l'agent entretient avec les clients : entre logiques citoyenne, marchande ou interpersonnelle, les situations sont différentes, certains agents privilégiant la première, d'autres la deuxième ou la troisième. Ainsi le facteur s'inscrit-il dans un modèle de la concession qui donne une part plus importante à aux logiques marchandes et interpersonnelles, le conseiller financier dans un modèle de représentant de commerce qui privilégie la logique marchande, le guichetier dans un modèle qui privilégie la logique citoyenne, *etc.*. Dans tous les cas, les agents, par leurs initiatives, cherchent théoriquement à prendre en compte les besoins des clients : un client concret qui s'écarte souvent de la définition abstraite du client que les politiques nationales peuvent lui donner.

III.1.4. L'impossibilité de standardiser l'interaction favorise le développement du savoir-comprendre

« Au guichet, d'un côté se trouvent des agents qui évoluent à l'intérieur d'un système de règles et d'objets (formulaires), de contraintes productives (temps), et de l'autre côté, viennent des individus avec des demandes particulières à satisfaire. Le travail consiste alors pour les agents à faire correspondre ces individus et demandes singulières à des règles et offres générales. » [Jeantet (2001), p.58]

Pour les sociologues du travail, la relation de service reste un lieu d'arbitrage entre les injonctions qu'un guichetier ou que tout autre personnel en contact avec la clientèle peut recevoir. Le postier doit s'adapter à trois systèmes d'injonctions en partie contradictoires : les consignes et orientations de la hiérarchie, base de l'offre postale générique ; la subjectivité des agents et la culture de l'établissement ; et les demandes s'adressant au bureau. Il est vrai que la conduite de

¹¹⁸ La carte professionnelle dénommée « carte Pros » a été mise en place de manière officielle dans l'ensemble du réseau postal en 2004 et offre d'autres avantages en sus du coupe-file. Cf. Chapitre II.2, § II.1.3.

¹¹⁹ Interview d'un conseiller financier dans : Piotet (1997), p.9.

L'agent dans la réalisation du processus de service dépend de plusieurs facteurs, dont certains sont empruntés à Sylvain Leduc (2001) :

1. le client avec la formulation de ses attentes, sa connaissance du système postal, son degré de participation à la réalisation de la prestation, mais aussi son attitude – aimable ou arrogante par exemple ;
2. les liens qui peuvent préexister à l'interface entre le prestataire et le client ;
3. le système d'offre et les caractéristiques de la prestation pour ajuster l'offre à la demande ;
4. les connaissances de l'agent pour assurer l'efficacité de la prestation ;
5. les outils et les procédures qui définissent la prescription du travail, guident l'activité réelle et autorisent sa réalisation ;
6. le climat de travail à travers la cohésion du collectif de travail ;
7. la configuration spatiale et l'organisation générale de La Poste ;
8. ou le contexte socio-économique.

Ces paramètres ne sont pas exhaustifs mais ils permettent d'avoir une vision plus représentative des trois systèmes d'injonctions présentés. Ils permettent surtout de comprendre que, contrairement à un système de production industriel, le système de servuction empêche d'avoir une production standardisée de la prestation et que beaucoup de facteurs doivent être pris en compte. Certains de ces facteurs s'opposent et obligent l'agent, en situation, à réaliser des arbitrages, que ce soit à La Poste où dans d'autres exemples du secteur public : « La personnalisation des traitements, l'hybridation des *back office* avec le *front office*, le rapprochement physique des usagers avec les agents, l'apparition de dispositifs de contrôle de gestion, la mise en place de procédures d'appréciation de la qualité et de satisfaction de la clientèle contribuent à faire des guichets des lieux de production et d'arbitrage désormais considérables, alors qu'ils ne constituaient qu'une annexe de l'édifice bureaucratique. » [Weller (1998a), p.9]

Le dispositif de prescription et de contrôle particulièrement contraignant décrit pour les postiers ne convient pas toujours à chaque situation : que ce soit les scripts de comportement, la fixation d'objectif, les campagnes de vente, la standardisation des prestations, *etc.*, l'ensemble de ces mesures tend à donner un caractère taylorien à l'activité alors que le relation de service invite, en situation, à considérer d'autres paramètres. Françoise Piotet (1997) explique d'ailleurs l'incohérence de la rigidité du système prescriptocratique quand l'on considère l'activité d'un conseiller financier : « On est ici dans une organisation caractéristique du taylorisme, qui cadre très mal, à la fois avec le caractère des cofis¹²⁰, et avec les nécessités d'une relation interpersonnelle, de proximité avec les clients. On ne bâtit pas du relationnel et du service sur la standardisation des manières de faire. » [Piotet (1997)]

Il ne serait peut-être d'ailleurs pas exagéré de dire, à l'inverse, que l'on bâtit du relationnel et du service à partir de la transgression des prescriptions. Si l'on reprend les travaux de Maryline Klipfel, Sylvain Leduc et Gérard Vallery (1999) sur les conducteurs à la RATP, le client est content quand le conducteur transgresse le script de comportement. Les agents en relation avec le public se retrouvent parfois en difficulté du fait des écarts entre les rôles prescrits (notamment par les scripts de comportement) et les situations concrètes auxquelles ils sont confrontés et doivent répondre : « D'une manière générale, le personnel ne doit pas seulement être l'acteur de ses scripts, il doit en être l'auteur en fonction des situations rencontrées. » [Klipfel *et al.* (1999), p.32] Cette liberté face aux scripts de comportement peut s'élargir aux prestations offertes au

¹²⁰ Abréviation de conseiller financier.

client. Le personnel qui réalise la prestation de service ne doit peut-être pas être considéré comme un simple exécutant.

Deux questions se posent alors dans le cas où l'agent transgresse la règle, adapte ou crée des prestations : les savoir-comprendre dont font preuve les agents sont-ils transformables en savoir-faire ? Et quelle cohérence au niveau global l'opérateur a-t-il aux yeux de ses clients ?

À la première question, la réponse est le plus souvent négative : les savoir-comprendre ne sont pas toujours transformés ou transformables en savoir-faire dans la mesure où le concepteur, en amont du système de production, n'a pas connaissance de ces transformations de la relation de service. Ces transformations s'inscrivent d'ailleurs trop souvent en dehors du cadre réglementaire. C'est à ce niveau que se pose la question de la cohérence de l'offre de l'opérateur. La volonté d'un système de personnalisation de masse était de proposer de la flexibilité aux agents tout en assurant une cohérence globale à l'offre et à l'organisation. Les initiatives prises par les agents, les logiques d'innovations qu'ils développent, peuvent rompre cette cohérence. Mais ces initiatives peuvent également s'inscrire dans des schémas anciens. En effet, le service public qui a longtemps servi comme référent à l'action de nombreux agents est aujourd'hui « un drapeau que tout le monde brandit et que peu brandissent avec sincérité et à-propos », « une notion à laquelle on fait appel quand ça arrange, des mots derrière lesquels on s'abrite pour arranger ses affaires » [Berthon (2000b), p.1]. L'ambiguïté de la notion de service public conduit justement les agents à transgresser les règles, ou à ne pas les transgresser, pour *a priori* satisfaire les attentes du client. Ces initiatives prises localement peuvent donc répondre à plusieurs logiques et au final, aller à l'encontre du bon fonctionnement de l'opérateur ou de la satisfaction du client.

III.2. Objectiver et mesurer la performance : les effets secondaires de la nouvelle prescriptocratie

« La statistique 539 : on passe 15 minutes à la remplir mais 15 jours à la truquer ! » [Chef d'établissement]¹²¹

Si les postiers cherchent à mieux satisfaire leurs clients, ils cherchent bien souvent à agir en fonction des critères selon lesquels ils sont jugés. La mesure de la performance et le système d'objectivation sont deux politiques complémentaires qui ont été mises en place récemment à La Poste et qui, progressivement, construisent l'action de l'ensemble des postiers. Cependant, ce nouveau mode de management remet en cause les logiques qui prévalaient auparavant : si les postiers ne sont pas seulement jugés par le client sur la qualité de la relation de service, ils sont également sujets à d'autres mécanismes d'incitation qui peuvent prévaloir et entacher la qualité de la prestation ou la pertinence de la vente réalisée. Objectiver et commissionner sur les ventes d'un produit particulier incite certains postiers à réaliser une vente à tout prix, sans se soucier de la dissonance cognitive que subira le client après l'achat.

La mesure de la performance et le système d'objectivation posent des questions fondamentales sur la réalisation de la prestation de service. La première question est celle de la pertinence d'un système de mesure de la performance dans les services et tout particulièrement à La Poste : l'interprétation de la performance est-elle toujours univoque ? La deuxième question est de voir comment les postiers s'approprient ce système, comment ils s'adaptent face aux objectifs qui leur sont fixés pour encourager la démarche d'achat des clients : les moyens utilisés sont-ils toujours cohérents, voire licites ? La troisième question porte sur les conflits que pose ce nouveau système de management : il rompt avec la tradition égalitaire du service public et il accentue les traditionnels conflits entre les services de vente et les services de production. Si ce nouveau mode

¹²¹ Interview d'un chef d'établissement à propos de l'outil de mesure de la productivité intitulé statistique 539 qui découpe les activités en temps opératoires.

de management entraîne de nouveaux modes de fonctionnement, il convient de ne pas non plus négliger la perte de repères que les nouveaux référents entraînent pour une majorité de postiers, et la nécessité de travailler sur les idéologies professionnelles pour aider à la redéfinition du rapport au travail.

III.2.1. La mesure de la performance face à son interprétation : une prescription imparfaite

Mesurer la performance n'est pas une tâche facile dans les services. Comme l'explique Jean Gadrey (1992), certains aspects d'une activité et de sa performance peuvent être plus facilement normés et quantifiés que d'autres : le principal risque est que les aspects quantifiables de l'activité, facilement objectivables, prennent le pas sur des aspects plus qualitatifs et difficilement mesurables. Par exemple, il est possible de calculer le chiffre d'affaires réalisé sur des Prêts-à-poster mais il n'est pas possible de mesurer l'utilité qu'en a finalement perçue le client. Le danger de la mesure de la performance est d'accorder trop d'importance aux critères facilement quantifiables : la mesure de la performance s'oriente alors vers un système de mesure de la productivité d'un processus industriel qui considère des variables endogènes comme la production, les coûts ou le rendement, mais qui n'accorde aucune place à la mesure de la satisfaction des clients.

C'est pour cette raison que Jean Gadrey (1992) encourage les entreprises à avoir recours à des systèmes de mesure de la performance qui soient moins restrictifs. Il recommande une évaluation détaillée à travers un contrat mutuel implicite ou explicite entre clients et prestataire. Cette évaluation doit comparer la demande originelle du client et les engagements de la société avec le service réalisé et ses effets sur la satisfaction du client tout au long de la relation. L'objectif est de mesurer le potentiel d'une société en termes d'image, de fidélisation et de conquête des clients. Jean Gadrey (1992) n'encourage bien évidemment pas d'abandonner les traditionnelles mesures quantitatives de la performance, mais il recommande d'en coupler l'interprétation avec le critère de mesure de la satisfaction du client.

Si la proposition de Jean Gadrey (1992) paraît attrayante, elle n'est pas encore appliquée dans les entreprises de services, ou du moins à La Poste. Les exemples postaux confirment effectivement la primauté de la mesure de la productivité d'un processus industriel. Depuis 1990, La Poste a mis en place une véritable culture de *reporting* tout en intensifiant la prégnance d'objectifs de vente et de qualité endogènes et quantitatifs. Cette nouvelle culture de la performance est souvent perçue par les postiers comme une volonté de la direction d'augmenter la productivité. La mise en œuvre de la politique intitulée « Arbre de performance » confirme cette vision très restrictive de la performance. Selon Anni Borzeix (1999), les indicateurs utilisés pour cet arbre de performance sont basés sur une définition étroite de la performance qui limite sa mesure aux questions du temps et de l'argent : le temps de chaque activité est ainsi mesuré et comparé au chiffre d'affaires. Le temps est représenté par les coûts opérationnels – majoritairement les coûts salariaux – alors que l'argent est représenté par le chiffre d'affaires.

Si même la mise en place de l'arbre de performance a été, de par sa définition restrictive de la performance, rapidement remise en cause par les managers, cela n'illustre pas pour autant une mise au ban catégorique des outils quantitatifs de mesure de la performance. La culture du *reporting* a en effet été renforcée par tout un ensemble d'outils de mesure informatiques pour suivre, mesurer et piloter l'activité, son niveau de qualité et ses ventes. Les temps opératoires standard définis par la statistique 539 pour les activités du guichet ont déjà été évoqués¹²² : ils permettent eux aussi de mesurer une efficacité endogène de l'activité. L'objectif de l'opérateur

¹²² Cf. Chapitre II.2, § II.1.5.

reste, à travers tous ces outils, de soutenir la professionnalisation des employés et d'aider dans les décisions d'allocation et d'utilisation de ressources.

L'avantage de ces indicateurs mis en place au sein de La Poste est de donner une vision rapide et synthétique de la performance de l'activité de l'opérateur aux dirigeants. Mais si la principale critique porte sur le choix de l'entreprise de se limiter à une mesure quantitative avec des variables endogènes, il importe également de souligner deux autres faiblesses conceptuelles inhérentes aux indicateurs de performance utilisés : leur non universalité et leur non univocité.

1. La non universalité a trait à la pertinence de l'usage d'un indicateur de performance dans tout type de situation. En effet, à La Poste, certains indicateurs peuvent se retrouver complètement inadaptés pour mesurer la performance dans une zone de chalandise particulière. Ainsi, par exemple, dans les zones urbaines sensibles, les « produits » relationnels et civiques, non marchands, ont-ils souvent davantage d'importance : ils contribuent alors à une perte de productivité – théorique – de ces bureaux dans la mesure où les postiers consacrent davantage de temps sur ces prestations sociales non marchandes qui ne sont pas prises en compte par les indicateurs traditionnels. La Poste a d'ailleurs entrepris un vaste travail de recherche sur la mesure de la performance dans les zones urbaines sensibles.
2. La non univocité intéresse la mauvaise interprétation de la performance à laquelle ils peuvent conduire. Par exemple, comme l'explique Philippe Zarifian (2001), un conseiller financier à La Poste est évalué mensuellement sur la collecte nette et sur la collecte brute. Mais si, pendant un mois, le même conseiller financier consacre la majorité de son temps à du service après vente afin de fidéliser sa clientèle, ses principaux indicateurs de performance seront dans le rouge. Un autre exemple est celui du script de comportement BRASMA précédemment évoqué¹²³ et qui doit permettre de garantir un degré minimal de courtoisie dans la relation au guichet avec un client. Dans la mesure où ce script simplifie la réalité, l'évaluation de son application peut là encore ne pas refléter la véritable performance du guichetier qui a réalisé la prestation : un guichetier qui fait plus que le script n'est pas récompensé pour son zèle, alors qu'un autre guichetier qui ne respecte pas le script mais alors qu'il offre dans le même temps une relation personnalisée au client est pénalisé ! Les indicateurs ont parfois tendance, en simplifiant la réalité, à ne pas tenir compte de toutes les variables utiles à l'évaluation de la performance. Limiter cette évaluation à de simples indicateurs quantitatifs risque de travestir la réalité et d'être, à ce titre, dangereux. Cela justifie que les managers locaux aient eux aussi un rôle dans l'évaluation du personnel qu'ils supervisent.

Cela n'interdit pas chaque structure fonctionnelle – ressources humaines, marketing ou production – d'avoir son propre système de *reporting* avec des indicateurs spécifiques. Le premier danger est que les résultats soient analysés séparément et ne donnent pas une image fidèle de l'activité. Le second danger est que les données quantitatives – qui peuvent être agrégées plus facilement – soient préférées aux données qualitatives. Là encore, la culture du chiffre risque de prévaloir et de conduire à de mauvaises interprétations sur la performance de certaines entités territoriales. Et les mesures adoptées face à de « mauvais » résultats sont souvent mal comprises sur le terrain : « La ligne hiérarchique commerciale considère systématiquement que si les résultats ne sont pas bons, c'est que les outils sont mal utilisés. Le message qui est émis, dans la plupart des instances, est celui de reprendre les outils, de se recentrer sur les basiques et de relancer la production des vendeurs. » [Berthon (2002), p.10] Mais ce ne sont pas toujours les techniques de vente ni la standardisation des tâches ou des produits qui permettent de fidéliser un client.

¹²³ Cf. Chapitre II.2, § II.1.5.

La question qui se pose alors pour les postiers est de savoir s'ils doivent chercher à optimiser le résultat des indicateurs quantitatifs dont ils sont l'objet ou s'ils doivent chercher à satisfaire leurs clients : si ces deux objectifs sont parfois conflictuels, auquel donner la priorité ? « Tout le monde se fout que j'aïlle vite pour éponger les files d'attente, ce qu'on me demande aujourd'hui, c'est de vendre. Celui qui vend, il est plus considéré que celui qui va vite pour éponger la file d'attente. »¹²⁴

Le système de mesure de la performance prescrit donc l'action des postiers dans la mesure où leur évaluation accorde une place essentielle au résultat des indicateurs quantitatifs. Mais la prescription est imparfaite dans la mesure où ces indicateurs ne peuvent pleinement résumer l'activité des postiers. La prescription est d'autant plus imparfaite que certains postiers sont prêts à tout pour améliorer les résultats de ces indicateurs quantitatifs.

III.2.2. Une animation et une promotion des ventes locales foisonnantes : vendre à tout prix

Objectivés sur leurs ventes, de plus en plus de postiers – guichetiers, facteurs, conseillers commerciaux, conseillers financiers, chefs d'établissement, *etc.* – recherchent des solutions, parfois des subterfuges, pour doper leurs résultats. L'animation et la promotion des ventes ont pris une importance inédite dans le fonctionnement de l'opérateur, reflétant ainsi un changement de comportements et d'idéologies postaux dus au passage d'un service public sans souci de résultat à une entreprise commerciale.

L'animation et la promotion des ventes se caractérisent par deux types de méthodes : la promotion des ventes vis-à-vis des clients destinée à inciter le client à faire l'acte d'achat, et l'animation de la force de vente avec la mise en place d'un marketing interne destiné à renforcer le réflexe de vente des vendeurs. Les principales méthodes destinées à inciter le client à acheter sont le cadeau qui accompagne la vente, un tirage au sort ou une réduction de prix ; la principale méthode destinée à encourager le geste de vente de la part des postiers est d'offrir des cadeaux ou bons d'achat en fonction du classement des ventes. Ces deux types de solution peuvent être utilisés dans des conditions plus ou moins réglementaires à différents niveaux : siège social, délégation, département, groupement ou bureau de poste. Les nouvelles politiques d'animation et de promotion de ventes mises en place au niveau national pour l'ensemble des bureaux de poste ont déjà été décrites. Cependant, l'initiative concernant l'animation et la promotion des ventes ne se limite pas au niveau du siège social. C'est l'ensemble des entités territoriales et locales qui, délibérément, font appel à ces outils et techniques marketing pour améliorer leurs résultats. Moins le niveau hiérarchique qui prend ce type d'initiative est élevé, plus le coût de cette opération doit généralement être faible : les budgets de communication et les budgets commerciaux sont réduits à chaque niveau pour être inexistantes au niveau d'un bureau de poste. Deux responsables courrier/colis interrogés dans le cadre de cette étude ont confirmé la possibilité de faire des opérations de promotion au moindre coût : « on peut faire de la communication sur un PAP sympa mais faut pas que ça coûte » ; et comme cadeau, « il faut trouver le produit à coût le plus faible : les produits Poste qui ne coûtent pas ».

La première méthode précédemment mentionnée pour la promotion des ventes est d'offrir un cadeau au client pour l'achat d'une prestation ou d'un produit. Si cette pratique n'a jamais existée au niveau national et n'est *a priori* par autorisée, les investigations sur le terrain ont permis de découvrir de nombreux bureaux qui, localement, offrent des petits cadeaux aux clients qui achètent en nombre des produits postaux. Ce sont non seulement la personnalisation d'enveloppes pré-timbrées avec des repiquages plus ou moins personnalisés, mais également tout un ensemble d'autres cadeaux qui dépendent à la fois de la quantité achetée et du choix du chef d'établissement. C'est ainsi que, dans une recette principale, pour l'achat de deux paquets de dix

¹²⁴ Interview d'un guichetier dans : Curtet (2000), p.44.

enveloppes de PAP, une petite voiture La Poste¹²⁵ est offerte. Dans un autre bureau, le chef d'établissement a décidé d'offrir pour l'achat de 100 enveloppes, une boîte jaune¹²⁶, pour l'achat de 200 enveloppes, un parapluie bleu/jaune, pour l'achat de 300 enveloppes, une montre Mediapost¹²⁷. Dans un groupement, un animateur des ventes a choisi de créer une carte de fidélité : pour l'achat de quatre paquets de dix enveloppes est offert au client une pochette ou étui de rangement de ses PAP¹²⁸. La liste des initiatives locales dans ce domaine est longue.

Si la distribution de cadeaux par des entités locales semble être une pratique courante, se pose la question de leur financement. Les solutions ne sont pas nombreuses et se résument très souvent à une alternative : ponctionner sur le maigre budget de fonctionnement du bureau ou ponctionner sur une partie du commissionnement du bureau. « Si j'investis une partie de mon commissionnement, je m'y retrouve » affirme ainsi un chef d'établissement rencontré. Parfois, certains chefs d'établissement réussissent à obtenir un financement sur le budget commercial du groupement ou du département, même si ce type de pratiques n'est pas encouragé par le siège social.

La distribution de cadeaux est l'outil de promotion le plus utilisé par les entités locales dans la mesure où, contrairement au jeu-concours ou aux réductions de prix, elle est plus facile à organiser et pose moins de questions juridiques. Cependant, même si le siège social garde la haute main sur l'organisation de jeux-concours ou de soldes, cela n'empêche pas certaines entités de prendre des initiatives dans ces domaines pour, encore une fois, doper leurs ventes. Trois initiatives, certes isolées, ont ainsi pu être relevées dans des bureaux visités. Elles illustrent jusqu'à quel point certains postiers sont prêts à aller pour réaliser leurs objectifs de vente.

Le premier exemple est celui d'un bureau qui a mis en place une loterie sur le Dilifoot¹²⁹ : le client joueur paie 1,50 € et 19 clients jouent pour un produit qui vaut 28,50 €. Malheureusement, l'histoire ne raconte pas ce qu'il advient des 1,50 € de bénéfices. Cela respecte-t-il la règle d'un jeu sans obligation d'achat ?

Les deuxième et troisième exemples illustrent la réduction de prix que deux bureaux ont choisi de proposer à leurs clients. Il s'agit d'un côté d'un bureau de poste parisien qui vend les Poste-livre avec une réduction et qui en fait la publicité : « dans ce bureau, achetez vos Poste-livre moins cher que dans les autres bureaux ! ». Il s'agit de l'autre côté d'un bureau de poste de province, qui constitue des lots promotionnels d'une valeur de douze euros environ et qui les vend avec une réduction de quatre-vingt centimes d'euros : le chef d'établissement concerné, dans son interview, ne n'a pas caché qu'il constituait ces lots promotionnels avec une carte téléphonique, un bloc de timbre, un PAP foot ou d'autres produits, le tout avec une petite réduction sur le montant total. « Parfois, ils veulent juste une carte téléphonique mais ils achètent un lot dans lequel ils ont d'autres choses » a-t-il affirmé. Dans ces deux derniers exemples, le chef d'établissement ne paraît pas conscient de la règle d'uniformité des prix qui s'impose à l'opérateur sur tout le territoire : son objectif est avant tout de réaliser son chiffre d'affaires, sans trop se soucier des incohérences qu'il crée. Le financement de ces réductions de prix est, quant à lui, obtenu à partir du délotage des

¹²⁵ Coût HT d'une Renault Kangoo La Poste miniature : 1,50 € [catalogue Mediapost 2001]

¹²⁶ Coût de la boîte jaune : 1,37 € HT [catalogue Mediapost 2001]. Les deux autres produits ne sont plus vendus mais leurs prix devaient être inférieurs à : Mini-parapluie 5,70 € HT, montre-sport 11,63 € HT.

¹²⁷ En une semaine avec cette opération, le chef d'établissement affirme avoir fait un bon de 1 200 enveloppes.

¹²⁸ Les pochettes ont été réalisées sur mesure par Mediapost et en 9 mois, le groupement a obtenu 927 cartes complètes.

¹²⁹ Dilifoot était un ensemble de produits prêts-à-poster vendu dans le cadre de la coupe du monde de Football 1998.

produits qui, au lieu d'être enregistrés comme vendus à l'unité, sont enregistrés comme vendus en lot. Les ventes à l'unité ou par 10 sont alors comptabilisées par 10 ou par 100¹³⁰ !

Ce qui paraît le plus étonnant, c'est que ces initiatives de promotion des ventes, dont aucune ne respecte véritablement soit le règlement interne de l'opérateur soit la loi qui s'impose à l'opérateur, semblent avoir été acceptées en silence par les supérieurs hiérarchiques du groupement ou du département : il est vrai que tout moyen mis en œuvre pour atteindre le chiffre d'affaires d'un bureau de poste permet également au directeur de groupement (DGP) ou au directeur départemental (DLP) d'atteindre ses propres objectifs. Ces directeurs peuvent-ils vraiment ne pas avoir connaissance de ces initiatives et préfèrent-ils ainsi se déclarer incompetents comme managers de proximité ?

Séduire le client à travers la promotion des ventes n'est pas suffisant, il faut également encourager les postiers à vendre. Si certains métiers bénéficient d'un commissionnement confortable, d'autres métiers méritent d'être davantage incités à la vente : les chefs d'établissement, cherchant à réaliser leur chiffre, développent des challenges locaux pour inciter non seulement les guichetiers, mais aussi les facteurs à participer à l'effort de vente. Ainsi, plusieurs fois par an, le bureau ou le groupement, parfois la direction départementale, organise-t-il sur une période donnée une compétition entre les postiers ou entre les bureaux : celui qui obtiendra le meilleur chiffre d'affaires sur un produit spécifique gagnera un cadeau. C'est par exemple un chef d'établissement qui explique qu'il monte une ou deux animations par an et qu'il fait gagner 40 à 100 € de bons cadeaux La Redoute. Un autre profite du Tour de France pour organiser quinze semaines de challenge : quinze semaines par équipes de quatre où le résultat des ventes est pondéré par des coefficients de difficulté (montagne, route), une organisation similaire à celle du Tour de France. Ce ne sont que deux exemples parmi un ensemble bien plus important de challenges organisés localement. Ces challenges permettent d'améliorer substantiellement le chiffre d'affaires, en particulier lorsque le cadeau à gagner est suffisamment motivant. Ces animations sont faites de « bric et de broc » (*sic*). « Le groupement a un budget communication pas important mais on se débrouille » affirment les chefs d'établissement. Les moyens pour ce type d'animations sont plutôt pauvres si ce n'est quasi-inexistants. Très souvent les cadeaux sont obtenus à partir de budgets commerciaux de groupements ou de départements. Mais ils résultent d'une négociation interne et d'un choix de chaque dirigeant territorial. Les moyens peuvent également parfois s'étendre à des repos compensateurs en accord avec le directeur de groupement.

Les méthodes et techniques d'animation et de promotion des ventes semblent donc être pleinement utilisées par les chefs d'établissement. Ces derniers n'hésitent pas, non plus, à organiser des événements locaux dans l'enceinte du bureau de poste afin de faire venir le chaland. Là encore, les exemples sont nombreux, entre le chef d'établissement qui accueille une exposition sur les traditions bretonnes, un autre qui propose une présentation de l'entraînement des minimes de l'équipe locale de football sur une télévision dans la salle du public pour inciter les grands-mères à acheter des PAP football pour leurs petits enfants, *etc.* Dans ces cas précis, les chefs d'établissement n'hésitent pas à enfreindre la réglementation interne qui limite toute initiative locale dans l'organisation et l'accueil d'un bureau de poste. Cela ne paraît pas, pour autant, représenter un obstacle pour ces chefs d'établissement et pour leurs supérieurs !

Toutes ces pratiques illustrent la volonté et la détermination de certains postiers à réaliser les objectifs de vente de leur établissement. Toute initiative, si même elle est contraire aux principes d'organisation de l'opérateur ou à la cohérence de son offre, semble pouvoir être prise : la marge de manœuvre est relativement importante. Mais la volonté de vendre à tout prix peut s'opposer à la nécessité de répondre au mieux aux besoins du client : « La mise en œuvre aussi rapide d'une

¹³⁰ Acheter 100 enveloppes pré-timbrées en lot coûte moins cher que de les acheter à l'unité.

force commerciale de cette taille avec des objectifs de production importants met davantage en avant le conflit normal et habituel entre le placement d'un produit, que l'entreprise a intérêt à diffuser, et le produit répondant au besoin réel du client. » [Hermel et Bon (1993), p.27]

Les abus des forces de vente, même s'ils ne sont pas fréquents n'en sont pas pour autant inexistantes. Que penser du guichetier qui, mensonger, affirme qu'il n'a plus de timbres mais seulement des Prêts-à-poster ? Selon Marie-Noëlle Berthon, « ce processus est à replacer dans un contexte plus large, où la nécessité et les difficultés d'atteindre des objectifs commerciaux poussent le système à mettre en place des mesures orales, c'est-à-dire non figées, qui peuvent se corriger instantanément en jouant sur les mots dans le cas où elles seraient dénoncées. » [Berthon (2000b), p.5] Il existe d'autres cas où il est parfois plus facile de dénoncer, sans pour autant pouvoir donner la preuve d'avoir été abusé. Que penser en effet du placement du produit Bénéfic réalisé sans formation et sans véritable conseil auprès de certains clients financiers, qui, par ignorance, ont fait confiance à leur conseiller financier et à La Poste ?

Le système de mesure de la performance et d'objectivation a donc un impact non négligeable sur le fonctionnement des entités. Toutefois, l'usage de méthodes d'animation et de promotion des ventes ne revêt pas la même importance dans tous les bureaux de poste. Beaucoup de bureaux n'ont généralement pas pour volonté de dépasser leurs objectifs, mais seulement celle d'atteindre les objectifs pour qu'on leur « fiche la paix » (*sic*). Comme l'explique un chef d'établissement, « s'il fait ses objectifs sans forcer, la part variable est payée à 100%. La rémunération est proportionnelle au chiffre d'affaires, mais si le bureau fait 150%, le chef d'établissement ne va pas vraiment gagner plus, et s'il fait 300%, on va lui dire que ses objectifs ont mal été dimensionnés. » Même si ces propos manquent peut-être d'objectivité, ils n'en sont pas, pour autant, complètement faux.

III.2.3. Un système qui engendre des jalousies et des conflits entre les individus et entre les métiers

Si les règles de commissionnement ne sont pas identiques pour l'ensemble du personnel de La Poste, deux conflits peuvent naître entre les métiers.

1. D'une part, certains métiers, qui ne perçoivent pas de part variable, ont une activité qui dépend de forces commerciales pour qui le commissionnement est une source de rémunération non négligeable.
2. D'autre part, l'activité de certains métiers commerciaux dépend, en partie, de l'apportage d'affaires réalisé par d'autres métiers qui ne sont pas soumis aux mêmes règles de commissionnement.

Le premier conflit est celui, traditionnel, entre un service de production et un service commercial. Les forces de vente cherchent à vendre des prestations pour améliorer leur chiffre d'affaires et ne se soucient de la charge supplémentaire de travail qu'ils créent au niveau de la production. Plusieurs chefs d'établissement rencontrés lors de la période d'investigation se plaignent de la charge de travail imposée à leurs facteurs en termes de distribution de publicité non adressée. Le conseiller courrier a vendu des prestations PNA à plusieurs clients sans s'assurer auparavant de la faisabilité opérationnelle de toutes ces opérations au même moment.

Le second conflit illustre la rivalité qui peut exister entre les employés d'une même entreprise lorsque les règles de commissionnement ne sont pas les mêmes pour tout le monde. Le commissionnement de l'apportage d'affaires pour les guichetiers et les facteurs est parfois sans commune mesure avec le commissionnement que le conseiller commercial reçoit pour la réalisation de l'affaire apportée. « Le système de commissionnement lié aux objectifs a souvent été évoqué comme une cause de tensions entre les individus. Il contribue à créer des jalousies relatives aux résultats des vendeurs et parfois même un sentiment d'injustice. » [Curtet (2000),

p.7] Parfois, le guichetier ou le facteur reproche au conseiller commercial de ne pas transmettre le résultat de l'accroche, même si un carnet de suivi a été mis en place pour éviter ce type d'oubli. Dans ces conditions, le guichetier et le facteur sont enclins à faire eux-mêmes tout ce qu'ils peuvent avant d'envoyer leur client vers le commercial, sans doute pour préserver le lien de confiance unique qu'ils ont avec leur client. « Les commerciaux n'ont pas l'esprit La Poste, ils marchent un peu en *free-lance* » [Facteur].

Les conflits et les tensions ne naissent pas uniquement entre des métiers. Ils peuvent également naître au sein d'un seul métier. « La pression commerciale imposée par l'entreprise est une source importante de malaises et de tensions entre les agents, allant jusqu'à créer des jalousies et des animosités. » [Curtet (2000), p.44] Il est nécessaire d'éviter que les conseillers commerciaux se cannibalisent entre eux tout comme il est nécessaire d'éviter que des bureaux de poste se fassent eux-mêmes concurrence. Même le réseau postal n'a pas l'étanchéité que Béatrice Lallé (1990) identifie entre les agences d'un réseau bancaire, la concurrence n'est pas pour autant inexistante : que penser de ce bureau de poste qui dit vendre des Poste-livre moins cher que dans un autre bureau ? Que penser également du bureau de poste qui refuse de fournir des bordereaux de recommandés à une entreprise qui ne lui est normalement pas rattachée ?

Le système d'objectivation qui a été mis en place et le système de rémunération qui lui est associé posent donc des questions fondamentales de relations entre les postiers et entre les entités. Ils remettent surtout en cause les logiques qui pouvaient jusqu'alors prévaloir et régir les relations entre les postiers. Mais ces nouveaux référents de l'activité, s'ils provoquent des conflits entre les métiers ne peuvent-ils pas également remettre en question le sens à donner au travail ?

III.2.4. Une remise en cause des référents traditionnels : quel sens donner au travail ?

Le dernier effet secondaire qu'apporte la mise en place d'un système de mesure de la performance et d'objectivation est certainement le plus problématique et le plus profond : les résultats d'une entité peuvent-ils être authentiques et pérennes lorsqu'un manager local ne reste pas plus de trois ans à son poste et lorsque les employés commencent à s'interroger sur le sens de leur travail ?

Le fort *turnover* des chefs d'établissement est souvent montré du doigt par leurs subordonnés. Les investigations ont permis de visiter des bureaux dirigés par un chef d'établissement charismatique qui a su obtenir l'adhésion de ses subordonnés – facteurs et guichetiers – dans la mise en place de nouveaux modes de management. Mais d'autres bureaux montrent aussi des employés qui n'ont plus confiance en leur hiérarchie, car une fois les efforts réalisés, seul le chef d'établissement en a bénéficié et a obtenu plus facilement une promotion. Le fort *turnover* des chefs d'établissement est donc une première raison pour laquelle certains employés qui disposent d'un système de commissionnement peu attractif se détachent complètement de ces systèmes de mesure de la performance et d'objectivation : à chaque nouveau chef, ils ont l'impression qu'il faut « presser encore plus le citron » sans, pour autant, récupérer le jus !

Cette pression accrue de la part d'une hiérarchie avec laquelle les liens semblent être moins forts qu'auparavant est couplée avec la perte de certains repères qui, auparavant, donnaient du sens à leur travail, et leur permettaient, en situation, d'arbitrer entre les injonctions contradictoires qu'ils reçoivent. Le principal repère que Fabienne Hanique (2006) évoque est celui du service public, « notion complexe et pleine de paradoxe » qui imprime « un ensemble de façons d'agir sociales et solidaires » [Hanique (2006), p.142]. « Ainsi, et malgré ses paradoxes apparents, cette notion de service public offre à l'agent à la fois un cadre mais également un sens (dans sa double acception d'intentionnalité et de signification) de l'action suffisamment souple, stabilisé et partagé pour que celui-ci puisse y adosser des pratiques professionnelles en toute sécurité, dans la compréhension et l'approbation de ses pairs. C'est la stabilité et la clarté de ces deux dimensions qui permettent

aux agents – isolément et surtout collectivement – d’identifier ce qu’il convient de faire en situation. » [Hanique (2006), p.143]

L’exemple le plus emblématique de cette perte de repère pour l’agent est certainement le service rendu au guichet à un sans-domicile-fixe qui vient retirer trois euros sur son livret A ou qui vient seulement discuter avec le guichetier. Quelle doit être l’attitude du guichetier dans ce type de situation dans la mesure où le service rendu ne lui permettra pas d’atteindre ses objectifs de vente : fermer le guichet en face du SDF ou espérer que ce soit un autre guichetier qui le reçoive ?

Comme le soulignent Armand Hatchuel et Frédérique Pallez (1997), la mise en place d’un système d’intéressement financier est parfois vécue comme opposée aux valeurs traditionnelles du service public. « L’ardeur à la vente apparaît vite comme une “dérive”, en regard de l’objectif plus noble que constitue la dévotion à l’intérêt collectif. » [Abélès (1999), p.506] Le nouveau système renforce effectivement l’individualisme des postiers et tend à fragiliser les collectifs de travail qui ont prévalu jusqu’alors. Les agents sont davantage sollicités : il leur est demandé de changer d’état d’esprit – plus adaptatif, plus flexible, plus commercial – et d’adopter de nouveaux comportements – plus de polyvalence, plus d’initiatives, souvent une nouvelle forme d’interactivité avec le client [Bertaux-Wiame *et al.* (1999)]. Tout cela n’est pas sans laisser les postiers s’interroger sur le sens à donner à leur travail et sur leur rapport au travail. Même s’il est possible de relativiser ce propos en soulignant que la notion de service public, galvaudée, sert parfois d’alibi pour refuser le changement, certaines situations comme l’exemple du service du SDF sont caractéristiques de cette perte de repère. Combiner une politique d’objectivation avec une politique de personnalisation de masse conduit à favoriser une logique économique de traitement de masse au détriment d’une logique sociopolitique. Ces dernières, qui soutiennent le service public, sortent fragilisées alors qu’elles servaient de symbole à la cohésion du groupe. Quels devraient être les nouveaux points de référence pour reconstruire des collectifs de travail et éviter que les employés s’épient les uns les autres ?

Ce qu’il convient de souligner à travers ces faiblesses des nouveaux systèmes de mesure de la performance et d’objectivation, c’est la nocivité des logiques d’innovations et des initiatives qui peuvent en découler. Certains postiers semblent ainsi prêts à tout pour réaliser un chiffre d’affaires, même parfois à « laisser leur âme au vestiaire » comme le prescrirait un processus purement taylorien. S’il est déjà montré que les logiques d’innovations locales sont nombreuses, il importe également de trouver un moyen de les juguler et de n’en retenir que les meilleures. Cependant, comment sélectionner, valider et diffuser des innovations locales, que ce soient des innovations de processus ou des innovations de service, dans une entreprise comme La Poste ?

III.3. La difficulté de conceptualiser et de diffuser les innovations de service

Le management des idées locales a longtemps été l’apanage à La Poste d’une cellule dédiée : l’Agence pour le développement de l’innovation participative (AVIP) était rattachée directement au Directeur général de La Poste et ne dépendait hiérarchiquement d’aucun métier. Son rôle était de favoriser le développement d’idées et d’initiatives locales, de sélectionner et de valider des innovations locales, et d’en amorcer le mouvement de diffusion. Pour autant, cette cellule créée en 1991 a été supprimée en 2002, certaines de ses activités étant rattachées à la Direction de la qualité du groupe ou intégrées à des directions de métiers. Quelles peuvent être les raisons de cette disparition ? Les résultats de cette agence n’ont-ils pas été satisfaisants ? Et dans le cadre de ce travail de recherche, dans quelle mesure cette agence a-t-elle permis le développement et le succès d’innovations de service ?

Pour répondre à cette dernière question, il est tout d'abord nécessaire de souligner que les instances de concertation mises en place par La Poste, de manière institutionnelle ou de manière ponctuelle, n'ont jamais vraiment fait preuve de créativité, n'incitant pas La Poste à développer de nouveaux services. Il convient, ensuite, de constater l'hétérogénéité du développement de l'AVIP dans les délégations et dans les départements, l'existence de ce service au niveau territorial dépendant du choix d'un directeur délégué ou d'un directeur départemental. Même si un directeur départemental accorde de l'importance au processus d'innovation participative, cela n'empêche pas ce processus d'être souvent très pauvre en termes d'innovations de service. Il importe, enfin, de remarquer que la reconnaissance d'une innovation et de son utilité par le processus de jury mis en place par l'AVIP ne garantit pas non plus la diffusion de l'innovation au sein de l'entreprise.

III.3.1. Une créativité limitée des clients

La littérature est relativement sceptique quant à la créativité dont peuvent faire preuve les clients¹³¹. Il existe à La Poste deux processus distincts de concertation avec les usagers/clients de La Poste. La première instance est institutionnelle et a été instaurée par les statuts et le contrat de plan entre l'État et La Poste : ce sont les commissions départementales de présence postale territoriale et les conseils postaux locaux. La seconde instance de concertation a été éphémère et ponctuelle : des tables rondes avec les clients ont été organisées en 1999 pour amorcer le processus d'aménagement et de réduction du temps de travail et recueillir les suggestions des clients quant à l'organisation et l'offre de services.

« En matière d'intégration des préoccupations des utilisateurs, on ne compte plus dans le cahier des charges les références faites à la prise en compte des besoins des usagers, de leur avis, notamment pour ce qui concerne l'implantation et les horaires d'ouverture au public des points de contact. Cette logique est d'ailleurs poussée en France à un degré extrême dans la mesure où la prise en considération des attentes des consommateurs est fortement institutionnalisée, assurée par le truchement d'un foisonnement d'instances de concertation associant responsables postaux et représentants des usagers, dans le but, entre autre, de fournir à l'entreprise publique des avis sur "l'offre de service". » [Calley (2001), p.170] Ce sont effectivement les statuts de l'opérateur et son cahier des charges qui lui impose des instances de concertation à la fois avec les collectivités locales et avec des représentants des usagers.

C'est en application du décret du 29 décembre 1990¹³² que La Poste a mis en place des instances de concertation locales siégeant auprès de l'échelon territorial de direction et réunissant des représentants des collectivités locales, des usagers (entreprises et particuliers), des associations de consommateur, du personnel et de la direction de La Poste. Les compétences de ces instances de concertation sont multiples :

1. « la politique de présence postale ;
2. la prise en compte de spécificités locales, notamment dans le domaine social ;
3. les principes régissant les horaires d'ouverture des points d'accueil ;
4. la diversification de l'offre de services [proposée] par La Poste ;
5. plus généralement, toute modification substantielle de l'offre de services. »¹³³

¹³¹ Cf. Chapitre I.2, § III.2.2.1.

¹³² Décret n°90-1214 du 29 décembre 1990 relatif au cahier des charges de La Poste et au code des postes et télécommunications, *Journal officiel de la République française*, n°303, 30 décembre 1990, p.16578-1688.

¹³³ Décret n°90-1214 du 29 décembre 1990 relatif au cahier des charges de La Poste et au code des postes et télécommunications, *Journal officiel de la République française*, n°303, 30 décembre 1990, p.16583.

Ces instances de concertation instituées par la loi du 2 juillet 1990 ont été confirmées et démultipliées au niveau départemental par le contrat de plan signé le 25 juin 1998 entre l'État et La Poste¹³⁴. Ce contrat de plan préconise effectivement la mise en place de Commissions départementales de présence postale territoriales (CDPPT) pour, en concertation avec les représentants des collectivités locales (communes de moins de 2 000 habitants, communes de plus de 2 000 habitants, conseil général, conseil régional) et de La Poste, adapter la présence postale territoriale aux besoins de tous les publics, tant en ville qu'en milieu rural¹³⁵.

Mais bien souvent, l'activité de ces commissions territoriales et départementales se résume à des questions d'aménagement du territoire et d'implantation géographique des bureaux de poste. Ces instances sont très souvent des lieux de négociation pour les fermetures de bureaux, pour le réaménagement d'horaires ou pour la transformation de certains bureaux en agences postales communales. Si la diversification de l'offre de services de La Poste fait partie des objets d'étude de ces commissions, il ne semble pas que cette question y soit un véritable enjeu. Certes, les commissions de concertation peuvent encourager des opérations de portage de médicaments à domicile ou d'autres opérations à caractère social. Mais aucune de ces opérations n'est à proprement parler originale et innovante. La créativité en matière d'innovation de service ne transparaît donc pas dans ces instances de concertation institutionnalisées.

Le deuxième cas de concertation avec les clients constaté au sein de La Poste est celui des tables rondes qui ont été organisées pour aider à la réorganisation des bureaux de poste à la suite de la politique d'aménagement et de réduction du temps de travail mise en œuvre en 1999. L'objectif était de rencontrer les clients pour obtenir leurs avis et suggestions d'amélioration concernant l'organisation du bureau de poste et l'offre de prestations. La méthodologie retenue par la Direction du réseau grand public imposait d'inviter à ces tables rondes, entre autres, une personne handicapée, une personne âgée, un représentant de l'union des consommateurs (si elle existe), un représentant de l'union des commerçants, un représentant de la municipalité, un représentant de l'association locale de philatélie, des mères au foyer, *etc.*. Les invités devaient être représentatifs de la clientèle, avec par exemple un étudiant dans une ville universitaire ou une personne étrangère là où la population étrangère est fortement implantée.

Les objectifs de ces tables rondes étaient multiples :

1. recenser des attentes clients au niveau local ;
2. adapter la présence locale ;
3. améliorer la connaissance, l'intégration à la vie locale ;
4. développer la culture client et mettre les agents en face des arguments des clients pour les aider à changer ;
5. capter de nouveaux clients ;
6. ou fidéliser la clientèle existante.

Les tables rondes avaient comme rôle accessoire d'interroger les clients sur le développement de La Poste. Plusieurs questions leur ont été ainsi posées concernant l'offre de services de l'opérateur.

1. Que voudriez-vous acheter dans un bureau de poste ?
2. Qu'est-ce qu'un facteur pourrait faire en plus ? Quel type de nouveau service ?
3. Qu'est-ce que votre bureau de poste peut vous proposer de nouveau ? Et votre facteur ?

¹³⁴ Contrat d'objectifs et de progrès portant contrat entre l'État et La Poste 1998-2001, La Poste, 25 juin 1998.

¹³⁵ Ces instances de concertations peuvent également être démultipliées au niveau local avec des conseils postaux locaux, regroupant les mêmes catégories de représentants.

4. Que manque-t-il dans votre ville qui pourrait être fait à La Poste ? (peut aussi inclure l'adaptation de l'offre avec par exemple l'espace bureautique)
5. Quels services vous posent problème et seraient-ils mieux satisfaits avec une meilleure proximité ?
6. Que signifie pour vous une poste innovante ? Un facteur innovant ?
7. Que voyez vous faire un guichetier dans dix ans ?
8. Comment voyez vous le facteur dans dix ans ?
9. Dans dix ans, pourquoi irez-vous à La Poste ?

Comme l'illustrent les résultats de ces tables rondes pour neuf bureaux de poste¹³⁶, les réponses des clients ont été relativement pauvres en termes de propositions d'innovation de service. En effet, de nombreuses propositions des clients n'ont fait que reprendre des services qui étaient déjà développés dans certains bureaux de poste : téléphone, fax, change, timbre fiscaux, mais aussi certaines distributions à domicile pour personnes âgées dans le cadre de conventions de partenariats avec des collectivités locales (épicerie, médicaments, *etc.*). D'autres propositions ne paraissaient pas véritablement possibles à La Poste à cette époque : la vente de papeterie ou la distribution de boissons se heurtent *a priori* au principe de spécialité de l'opérateur¹³⁷ ; la présence à des manifestations locales contrevient à la volonté du siège sociale de développer une image de marque unique et cohérente sur des cibles définies ; l'ouverture nocturne suppose l'aval des postiers titulaires du bureau de poste qui acceptent le changement de leurs conditions de travail pour satisfaire à de tels horaires ; *etc.*

Au final, peu de propositions des clients n'ont paru véritablement pertinentes, témoignant un manque de créativité des clients : ceux-ci limitent souvent leurs demandes à des prestations qu'ils ont déjà vu ailleurs. Si l'imagination créatrice ne réside pas forcément chez le client, peut-être se trouve-t-elle chez l'agent qui s'occupe de l'interface avec le client ? C'est là tout l'objet de l'innovation participative : mettre à contribution les agents, leur savoir-faire et leur savoir-comprendre, pour non seulement améliorer les processus de travail mais également développer et améliorer l'offre proposée aux clients.

III.3.2. Un déploiement hétérogène de l'AVIP

L'innovation participative existe à La Poste depuis le début des années 1980 et a connu trois phases successives : une vision R&D (1980-1992), une vision management (1992-2000) puis une vision qualité, levier d'amélioration continue. Depuis les dernières réformes et réorganisations de l'opérateur, l'innovation participative a toutefois perdu la place importante qui lui avait été accordée entre 1992 et 2000.

« Depuis 1983, date à laquelle a été créée la Mission Prospective et Innovation de La Poste, [La Poste] s'intéressait déjà à la recherche des meilleurs moyens d'accompagner les initiatives du personnel en leur proposant des contrats appelés "conventions d'innovation" visant à améliorer l'appareil productif et à intégrer cette démarche dans la culture d'entreprise. Cette structure va donner naissance en 1986 à la "boîte-à-idées" afin de surmonter les défauts de la première démarche marquée par la centralisation et de mettre en place un système de récompenses sous forme de primes allant jusqu'à 10 kF. » [Charkaoui (2000), p.62] La démarche mise en place

¹³⁶ Cf. annexe XI.

¹³⁷ Il est vrai qu'aujourd'hui, La Poste développe de plus en plus une activité de carterie qui n'existait pas en 1999 et 2000.

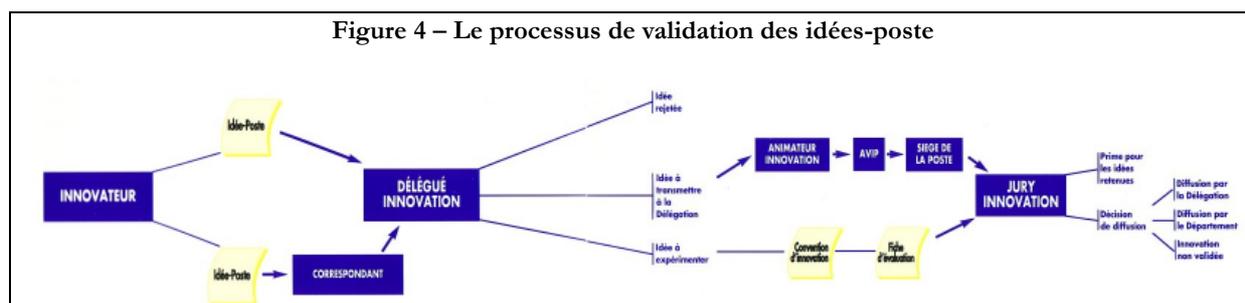
court-circuite déjà la ligne managériale et propose une valorisation et une récompense individuelles.

C'est en 1992 que la Direction générale des postes crée l'Agence pour la valorisation de l'innovation participative (AVIP)¹³⁸ et oriente la processus d'innovation participative vers des questions plus managériales que techniques. Le but est de s'appuyer sur la mobilisation des agents et de prendre en compte leurs suggestions : les idées sont généralement simples et peu onéreuses ; elles portent à la fois sur la relation client, sur l'amélioration des procédures et sur les conditions de travail. L'idée est alors de renforcer les chances de l'initiative créatrice de chacun des postiers en adoptant une structure indépendante du schéma hiérarchique de La Poste. Munie d'une dizaine de collaborateurs à Paris et d'un réseau de 150 délégués innovation répartis dans tous les départements, les centres financiers et les directions nationales, et de huit animateurs de délégation, l'AVIP a mis en place tout un système de remontée des idées développées par les postiers.

L'AVIP distingue deux sortes d'idées qui, chacune, n'ont pas la même portée au sein de l'entreprise :

1. l'idée de proximité qui est une idée toute simple, applicable immédiatement et qui ne fait pas l'objet d'un processus de validation écrit et formalisé ; sa finalité est l'amélioration des conditions de travail dans tous les domaines, informatique ou facilitation de procédures ; c'est au manager local de tenir compte du potentiel d'innovation d'un agent lors de l'entretien annuel ;
2. l'idée-poste, plus complexe, qui demande un investissement et une formalisation plus poussés, et qui fait appel à des experts extérieurs pour être validée ; elle peut être expérimentée, mais elle peut aussi être primée sans être appliquée ; en fonction de l'expérimentation ou de l'expertise, elle pourra être rejetée, limitée à un établissement ou être diffusée au niveau départemental ou au niveau de la délégation.

Pour être validées, diffusées et récompensées, les idées-poste suivent normalement un processus formel qui est engagé par l'établissement d'une fiche idée-poste : cette fiche permet de formaliser l'idée développée par le postier, que ce soient des innovations de processus, des innovations organisationnelles ou des innovations de services. La fiche idée-poste est ensuite soumise à différents experts selon le schéma ci-après :



Source : La Poste

Ce schéma ne précise pas clairement le niveau territorial du jury. Chaque délégation et chaque département sont libres d'organiser leur propre jury, annuel ou bisannuel, pour récompenser les idées développées sur leur territoire. Le siège social peut lui-même également organiser des jurys nationaux pour récompenser des idées-poste au niveau national.

¹³⁸ L'AVIP avait trois activités : l'innovation participative à proprement parler, l'aide à la création d'entreprise pour les postiers et le développement de services de proximité. C'est davantage la première activité qui intéresse l'analyse.

Dans la mesure où seules les innovateurs des idées-poste semblent récompensés, l'AVIP a développé sur certaines sites pilotes des expérimentations pour récompenser les innovateurs des idées de proximité : une idée déposée par agent rapporte 25 francs, une idée formalisée où on apporte une solution rapporte 25 francs de plus, et une idée qui fait partie de la politique d'économie et de qualité 50 francs de plus.

Le processus de remontée et de validation paraît théoriquement bien rodé, pourtant la réalité de son application au sein de La Poste est très hétérogène. Elle dépend de l'importance qu'un directeur délégué, qu'un directeur départemental ou qu'un directeur de groupement attache à l'innovation participative ; elle dépend également d'autres critères comme la taille d'un établissement et le potentiel qu'il peut représenter en termes d'innovation participative. Dans certains établissements, les postiers n'ont ainsi jamais entendu parler ni des idées-poste ni de l'AVIP, et ceci malgré les publicités récurrentes dans les organes de communication internes *Forum* et *Journalpost*. Dans certains départements et certaines délégations, le soutien du directeur départemental ou du directeur délégué est sans limite.

Il est certain que plusieurs critères conditionnent l'importance, ou non, que revêt le processus d'innovation participative dans un département : implication de la hiérarchie, réseau d'animation structuré, intégration dans les objectifs des managers, clarification du rôle des experts, reconnaissance des acteurs, valorisation des idées, réactivité du processus. Sur chacun de ces critères, les départements peuvent ne pas accorder la même importance. Un délégué innovation d'un département peut avoir plus ou moins de temps à consacrer à l'innovation participative : dans certain cas, le délégué innovation est détaché à temps plein alors que dans un autre cas l'innovation participative ne représente que 5% de son temps de travail. En moyenne, les délégués innovation départementaux consacrent 17% de leur temps à l'innovation.

Preuve de l'hétérogénéité du soutien accordé au processus d'innovation participative, certaines délégations n'hésitent pas à engager de gros moyens pour soutenir ce processus. Ainsi une délégation a-t-elle mis en place des financements particuliers et organisé un concours régional annuel pour encourager le développement d'idées de proximité et d'idées-poste. Trente bureaux de classe IV d'un département de la délégation ont ainsi bénéficié d'une politique particulière d'encouragement des idées de proximité : le coût moyen par idée devant être de 15 €, les idées à coût zéro constituent un avoir de 15 €. Par exemple, deux idées à coût zéro permettent de financer une troisième idée à 45 €. Un tel système entraîne bien entendu parfois des abus, comme le financement d'un ordinateur contre 79 idées à coût zéro. Pour trouver 79 idées à coût zéro, le personnel du bureau a fait preuve de beaucoup d'imagination : par exemple, proposer d'ajouter une chaise dans le bureau d'un conseiller financier lorsque le client se présente accompagné d'une deuxième personne... Savoir vivre ou idée de proximité ?

L'implication de la hiérarchie paraît décisive dans l'existence et la place qui sont accordées au processus d'innovation participative. Non seulement elle encourage les managers à utiliser ce processus dans leur gestion quotidienne à travers la fixation d'objectifs. Mais encore elle incite les experts à ne pas traîner dans l'évaluation des idées. Il convient en effet de ne pas négliger le rôle des experts dans la validation d'une idée : lorsqu'un expert met plus d'un an à réaliser son expertise, cela ne peut que démoraliser l'innovateur ! Certains « experts » rencontrés ont ainsi dans un coin de leur bureau une pile d'idées-poste à expertiser, pile qui n'a pas la moindre priorité dans leur travail quotidien.

En définitive, il n'existe pas de véritable maîtrise du réseau d'innovation participative. Le processus a, certes, été formalisé. Néanmoins il ne recueille pas l'adhésion de tous. Cela signifie-t-il que le processus n'est pas performant, que les idées-poste ne sont pas valorisées ou que le postier n'a pas d'idées originales à formuler ?

III.3.3. L'échec relatif de l'AVIP en termes d'offre de services

Le processus de l'AVIP ne recueille pas une adhésion unanime auprès des postiers et n'encourage pas toujours ceux-ci à émettre des idées et à les formaliser. Certains reprochent le manque de valorisation personnelle, l'absence de reconnaissance de la hiérarchie ou la récompense peu importante : « quand on ne gagne que deux crayons, on a pas trop envie de recommencer » a-t-on entendu. D'autres évoquent l'idée « piquée », le parcours du combattant, la lenteur du processus, la difficulté de formalisation ou la déception et l'amertume lorsque l'idée n'est pas retenue. Même si les arguments avancés semblent nombreux pour dénoncer ce processus, ces cas de mécontentement ne sont pas pour autant une généralité.

L'objet de cette étude n'est pas de critiquer en soi le processus d'innovation participative, dont les rouages sont plus ou moins bien huilés selon l'implication de la hiérarchie, mais plutôt d'analyser la nature des innovations produites *via* ce processus. Par exemple, le catalogue des idées courrier présentées à une convention innovation en 1998¹³⁹ distingue six catégories d'innovations : contact client ; collecte, remise et distribution ; transbordement ; atelier de tri mécanisé ; atelier de tri manuel ; support à la production. Hormis la catégorie « contact client », il est certain que les cinq autres catégories s'intéressent davantage à des innovations de processus et à des innovations organisationnelles qu'à des innovations de service. La catégorie « contact client » est elle-même très pauvre en termes d'innovations de service : il s'agit dans leur grande majorité de supports à l'animation commerciale des produits ou d'éléments pour faciliter la production. Le processus d'innovation participative ne produirait-il donc pas d'innovations de service ?

Lors des entretiens avec les chefs d'établissement, leurs supérieurs et leurs subordonnés, le terme innovation était unanimement assimilé comme une innovation de processus ou une innovation organisationnelle. Dans sa démultiplication et son déploiement, le processus d'innovation participative a été quasi-exclusivement compris comme un moyen d'améliorer la qualité et l'efficacité de la production et de la servuction ou comme un moyen d'améliorer les procédures et les conditions de travail. Aucun des interlocuteurs n'a jamais rapproché le terme innovation à de nouveaux produits et services lorsque l'innovation participative a été évoquée. Certains cadres de délégation ou de direction départementale ont d'ailleurs affirmé que les directions marketing des métiers du siège avaient demandé à l'AVIP de limiter la remontée d'innovations de service *via* le processus d'innovation participative.

Si même aucune confirmation de cette affirmation n'a pu être obtenue, tant orale qu'écrite, au niveau de siège social, ce pré-carré des directions de métiers sur le développement de nouvelles prestations est relativement compréhensible. Certes, les experts n'apprécient généralement guère que l'on fasse leur métier à leur place. Mais il est vrai également que le développement de nouvelles prestations requiert une réflexion économique, marketing et juridique spécifique : les rares idées de nouvelles prestations remontées par le processus AVIP pouvaient avoir un coût marginal trop élevé, pouvaient casser la cohérence marketing de l'offre ou pouvaient tout simplement créer un abus de position dominante. Il est donc évident que l'innovation de service requiert des compétences qui n'existent pas sur le terrain : le filtrage initial de ces idées par les managers locaux n'en est alors que peu efficace. Néanmoins, la meilleure solution est-elle vraiment de bannir les innovations de service du processus d'innovation participative ?

Le rôle de l'AVIP dans le développement de nouvelles prestations n'est tout de même pas inexistant. En effet, parmi ses activités officielles, l'AVIP était également en charge du développement de services de proximité, généralement dans des zones à faible densité de population où le rôle social de La Poste est plus fortement prononcé. Plus de cent initiatives de services de proximité ont ainsi été recensées au cours des années 1990 et concernent les activités

¹³⁹ *Convention innovation Centre de Production du Courrier : catalogues des idées courrier*, Direction du courrier, La Poste, 1998.

suivantes : guichet polyvalent, vente de titres de transport, portage de médicaments à domicile, bourse aux locations immobilières, informations touristiques, vente de quotidiens, encaissement de taxes ou redevance pour compte de tiers, portage de commissions, transport de personnes, livraison de plateau repas à domicile, dépôt de bouteilles de gaz, récupération et restitution de matériel. Leur finalité est de répondre localement à des besoins spécifiques sans pour autant généraliser – ni homogénéiser – ces prestations à l'ensemble du territoire. Cette créativité validée par l'AVIP peut aussi être originale et représenter un potentiel pour La Poste. Mentionnons l'exemple de la vente d'emballages viticoles – format bouteille aux couleurs de La Poste – entre les sociétés viticoles de Chavanay, de Boën sur Lignon et de Renaison. L'objectif est de proposer aux viticulteurs des paquets postaux adaptés aux bouteilles pour leurs expéditions avec un emballage léger et antichoc doté d'un isolant thermique pouvant contenir une, deux ou trois bouteilles.

Malgré ces rares exemples de développement de nouveaux services et de nouveaux produits au niveau local, l'essentiel du développement de nouvelles prestations à La Poste reste des innovations « descendantes ». Le rôle de l'AVIP et des processus d'innovation participative dans le développement de nouvelles prestations est donc un échec, somme toute relatif, étant donné la volonté du siège social de limiter la liberté de création dans ce domaine.

III.3.4. La difficulté de diffuser et de faire vivre une innovation : l'exemple de la pochette Poignant

Si le processus d'innovation participative de l'AVIP peut être critiqué pour le peu de place qu'il accorde à l'innovation de service, il convient également de souligner que ses attributions et son rôle ne sont pas suffisants pour faire vivre une innovation. En effet, le processus d'innovation participative a pour objectif de faire éclore des innovations à partir des réalités locales, mais si l'innovation est validée, reconnue et primée, cela ne signifie pas pour autant que l'innovation va exister : le rôle de la diffusion d'une innovation n'appartient pas à l'AVIP mais aux métiers ou entités territoriales qui décident ou non de les reprendre et de les diffuser. Pour illustrer le propos, l'exemple de la pochette Poignant a été choisi : il fait partie des « *success stories* » souvent citées pour promouvoir l'AVIP. « Expérimentée dans son bureau au printemps 1996, elle fait aujourd'hui un tabac au niveau national. Un succès obtenu en particulier à partir d'une impulsion de l'AVIP auprès de la direction des approvisionnements de La Poste. »¹⁴⁰ Le succès est ici représenté par le référencement du produit dans le catalogue de la direction des approvisionnements (DAPO), les facteurs de France et de Navarre pouvant ainsi la commander selon leur besoin.

Entre la création et l'entrée du produit dans le catalogue de la DAPO se sont écoulés deux ans. À l'origine de cette création, est la volonté d'un chef d'établissement, M. Poignant¹⁴¹, de réaliser les objectifs de vente de son bureau en utilisant également la population des facteurs pour vendre les PAP. Encore faut-il les motiver et leur donner les moyens de vendre. Ce chef d'établissement a donc développé une pochette qui permet au postier d'avoir un support de présentation au client et de ne pas abîmer son stock de PAP dans la sacoche.

D'avril à juin 1996, une première étude réalisée avec des pochettes toutes simples offertes par la délégation montre que la solidité, l'étanchéité et la présentation sont à améliorer. Une première idée-poste est ensuite déposée en septembre 1996, une société extérieure ayant proposé trois schémas de pochette et un devis. Le département décide alors de prendre sur son budget 250

¹⁴⁰ Cabriol M., « Des idées-poste bien cataloguées », *Forum*, La Poste, n°135, mars 1999, p.16.

¹⁴¹ Cet exemple n'est pas anonyme dans la mesure où la pochette de présentation des PAP porte le nom de son créateur – la « pochette Poignant » – et dans la mesure où elle a connu une véritable notoriété en interne.

pochettes à 66,50 FF pour les expérimenter dans le groupement. En juin 1997, compte tenu des résultats du produit, le directeur départemental demande la présentation du produit en conseil de direction, et en novembre 1997, tous les bureaux de classe IV du département utilisent cette pochette. La date de fin d'expérimentation est fixée au mois de juin 1998. La délégation finance par la suite 2 500 pochettes.

Le succès tel que conté par son inventeur ne se limite pas au département. Présentée en juin 1997 au salon innovation de Vannes, les facteurs de la région se seraient « arrachés » les prototypes. Par ailleurs, un département limitrophe a également choisi relativement rapidement d'équiper ses facteurs.

En juillet 1998, la consécration est le référencement dans le catalogue de la DAPO. Mais l'inventeur regrette de ne pas avoir été prévenu par l'AVIP, ni félicité par les échelons hiérarchiques supérieurs. Aujourd'hui le produit est certes dans le catalogue de la DAPO mais en existe-t-il une promotion ? C'est maintenant un produit comme un autre, et le fournisseur ne semble pas avoir reçu beaucoup de commandes. L'inventeur aurait souhaité que cet outil devienne un outil de travail obligatoire. Toutefois, peut-on faire de chaque idée-poste un outil obligatoire ? Et quelle promotion accorder à chacune des idées ?

Même si la pochette n'est pas à proprement parler une innovation de service, cet exemple illustre comment toute innovation développée par le terrain a besoin de relais au niveau national pour être diffusée et exister. Il est certain que les innovations de services nécessitent de leur côté une appropriation par les services marketing centraux pour bénéficier d'un déploiement national.

Avec le processus d'innovation participative, mais également avec les instances de concertations qui ont pu être mises en place, La Poste dispose de processus plus ou moins formalisés pour recenser les attentes des clients et tenter d'adapter aux mieux ses solutions à leurs besoins. Force est de constater que ces processus formels n'ont pas véritablement d'efficacité dans le domaine de l'innovation de service. Cette constatation rejoint les conclusions de Christophe Everaere (1997a) quant à la difficulté de formaliser les processus d'innovation dits *bottom-up* dans les services.

Conclusion

La Poste apparaît comme un terrain d'observation privilégié dans la mesure où les logiques d'innovation n'ont pas été totalement annihilées par un fort héritage bureaucratique ni par un fonctionnement fortement prescriptocratique. Si l'opérateur fait aujourd'hui le choix explicite de standardiser les prestations et la production tout en différenciant les clientèles, l'ensemble du processus de conception et de réalisation de la prestation ne saurait être intégralement prescrit par des services amont.

Certes, le fonctionnement prescriptocratique persiste à régir largement l'activité des agents, comme si ceux-ci devaient se cantonner au simple rôle d'exécutant. Mais l'agent qui réalise l'interface avec le client et le chef d'établissement qui le supervise sont contraints d'arbitrer et de composer face au système d'injonctions contradictoires dans lequel ils évoluent. Ont ainsi été identifiés plusieurs cas où les logiques d'innovation locales ont trouvé des espaces leur permettant d'éclore, voire de foisonner. La Poste n'est pas imperméable aux logiques d'innovation, tant locales que nationales.

Toutefois, les logiques d'innovation locales et territoriales, qui privilégient généralement des innovations organisationnelles ou de processus, ne laissent que peu de place aux innovations de service. Ces dernières sont d'autant plus limitées que les services du marketing et de la communication nationaux ont pour objectif d'homogénéiser l'offre sur tout le territoire, pour des raisons à la fois réglementaires et économiques. Certes, l'adaptation locale de l'offre est difficile ou interdite. Mais la remontée d'expériences de terrain s'avère délicate, car le dialogue entre le siège et le terrain est parfois à sens unique.

La conception officielle de l'offre de services de La Poste est donc centralisée au niveau du siège social. L'essentiel du développement de nouvelles prestations apparaît alors constitué d'innovations « descendantes » appliquées à tout le territoire. Pourtant, face aux réalités des clients, les politiques nationales ne sont pas toujours adaptées. La perplexité des agents – entre appliquer des procédures et des méthodes ou chercher véritablement à répondre à chaque demande des clients – a ainsi été mise en évidence. Mais la direction en a-t-elle connaissance ? A-t-elle également connaissance d'adaptations de l'offre réalisées localement ? A-t-elle un moyen de les réguler et le cas échéant de les diffuser ?

La présentation de La Poste témoigne de l'existence d'espaces intermédiaires, labiles et polymorphes, qui permettent aux entités territoriales d'adapter l'offre aux spécificités locales et qui subsistent au fil des réformes. Quelles que soient ces réformes, la tendance a toujours été d'accroître la prescription du travail, renforçant d'autant les injonctions contradictoires et remettant en cause les points de repère traditionnels. La vague réformatrice, qui accentue le phénomène de personnalisation de masse et la commercialité de l'opérateur, cache mal la difficulté de l'opérateur de créer une structure stable et permanente dans laquelle tous les postiers disposeraient de points de repère univoques pour structurer leur action. Dans une telle instabilité et face à l'incomplétude des règles, se développent ainsi des espaces sans règles, des espaces qui contournent les règles, dans lesquels les postiers font preuve d'innovation et cherchent à mieux satisfaire ce qu'ils comprennent des besoins du client.