

« Les enjeux du crédit, ou pourquoi le crédit immobilier est le seul dont dispose la Poste ? (1953-2008) »

« S'agissant de transferts de fonds, d'encaissements, de dépôts à vue, d'acquisition, de titres ou de paiement d'arrérages ou de coupons, l'appellation de « services bancaires » aurait pu sembler logique et souhaitable. Cependant le mot « bancaire » évoque trop les possibilités de crédit et une liberté dans la gestion des fonds qui ne sont pas de règle dans l'Administration. »¹

La raison pour laquelle, en 1967, le Ministère des PTT a appelé ses services « financiers » et non pas « bancaires » ne tiendrait plus aujourd'hui car La Poste a connu récemment une diversification de ses activités et notamment un développement de ses activités bancaires qui a conduit à la création de la Banque Postale en 2006. Ainsi le processus commencé en 1990, instaurant une profonde modification institutionnelle et, avec elle, la mise en place d'un groupe d'agents placés dans les bureaux de poste et dévolus aux services financiers postaux est bien amorcé mais pas achevé puisque, en 2008, le conseiller financier peut distribuer des crédits immobiliers sans épargne préalable mais il ne peut pas encore faire de crédit à la consommation, ni d'assurance dommage.

La Poste a déjà été abordée à travers de nombreux travaux : Odile Join Lambert a travaillé sur l'histoire sociale des receveurs des Postes pendant les Trente Glorieuses, Marie Cartier s'est penchée sur les facteurs pour étudier la condition sociale des petits fonctionnaires et leurs relations avec les classes populaires, Jocelyne Barreau s'est déjà intéressée à la réforme postale de 1990, Yasmine Siblot à la complexité des relations entre services publics et classes populaires, Fabienne Hanique à la mise en œuvre de la modernisation pour les employés des guichets, Benoit Oger sur la Caisse Nationale d'Épargne... Mais malgré la multitude de travaux s'appuyant sur le terrain postal, l'étude des services financiers postaux n'a pas vraiment été faite. Leur originalité consiste dans le fait qu'ils se situent au sein d'une ancienne Administration d'État, aujourd'hui établissement public, partiellement monopolistique (duopole du livret A avec les Caisses d'épargne²) tout en évoluant dans un environnement bancaire pleinement concurrentiel. Et si les conseillers financiers, eux aussi, ont déjà fait l'objet d'investigations de la part de Philippe Zarifian ou encore de Françoise Piotet, ils n'ont jamais été étudiés sur un temps un peu long, dans une approche socio-historique, et l'angle d'analyse n'a pas été celui des enjeux de ce métier pour l'organisation postale. En effet, l'existence formelle du métier de conseiller financier fut attestée en 1990, dans le cadre de la réforme des PTT qui passèrent alors d'une Administration d'État à une Entreprise Publique mais cela ne signifie pas pour autant qu'avant 1990, l'activité de conseiller financier n'existait pas.

En effet, et au contraire, dès la Troisième République, la Poste s'est vue confier par l'État des missions financières notamment « dans les zones les plus reculées du territoire, non desservies – déjà – par les banques privées »³. Les services financiers existent donc depuis longtemps (épargne populaire et diffusion de la monnaie scripturale par les receveurs des postes au départ⁴) et ont donc « fait office de vecteur de promotion et d'élargissement de l'accès aux services bancaires de tous les citoyens »⁵ mais ils ne sont pas pour autant considérés comme le cœur de l'activité postale qui renvoie plutôt à l'activité courrier.

¹Archives Nationales (AN) F90 21 121, « Historique des services financiers », 1967, Doc. Relations extérieures du Ministère des PTT.

² Sur ce point, la Commission européenne a demandé à la France, dans un avis rendu le 10 mai 2007, de modifier sa législation afin de faire cesser le monopole lié à la distribution des livrets A dans un délai de 9 mois. La France peut faire appel de cette décision devant la Cour Européenne de justice.

³ Rapport d'information N°344 du Sénat, 2003, « La Poste : le temps de la dernière chance », p.26.

⁴ Cf Join Lambert Odile, 2001, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'usager (1944-1973)*, Belin, Paris, 317 p.

⁵ Rapport d'information N°344 du Sénat, 2003, « La Poste : le temps de la dernière chance », p.27.

S'intéresser à la question du crédit pour voir comment les « politiques » se sont emparés de la question postale me semble pertinent car, au-delà de la figure emblématique du facteur⁶, le conseiller financier est le métier qui fait vivre le bureau de poste⁷, le métier commercial par excellence, celui qui a définitivement⁸ permis le passage de l'utilisateur au client.

Étudier la Poste et des classes populaires semble logique, mais traiter du crédit à la Poste et des classes populaires peut être problématique, et cela à deux titres : car la Poste ne dispose encore dans sa gamme que du crédit immobilier, et que l'accès à ce prêt n'est pas vraiment proposé aux classes populaires puisque les garanties que peuvent donner les emprunteurs revêtent une grande importance pour la Poste. Le questionnement ne peut donc se faire qu'à partir des prêts immobiliers : est-il celui qui permet le mieux de saisir le rapport des classes populaires au crédit postal ? Depuis quand la Poste peut-elle en distribuer ? Comment se fait-il qu'elle n'ait que ce prêt ? Que n'a-t-elle demandé à élargir sa gamme ?

Je tâcherai de répondre à ces questions grâce à une enquête de terrain menée de février à mai 2007 au sein d'une DRH départementale de province et à partir de l'analyse des textes parlementaires sur la question postale et d'archives dérogatoires, celles du Ministère des Finances (CAEF) et celles des PTT conservées par les Archives Nationales (CAC).

Nous verrons que les premiers pas de la Poste avec le crédit immobilier vont mettre en lumière l'ancienneté du rapport aux prêts de l'ancienne Administration d'État (I) mais cela va aussi nous donner une idée du rôle des politiques dans les changements institutionnels postaux (III) qui passèrent d'abord par de longs et ardues débats entre le Ministre des PTT et le Trésor sur cette question du crédit postal (II).

I/ Comment la Poste vient progressivement au crédit : à l'origine du crédit postal, l'Épargne construction de 1953, une mesure d'après guerre...

A. Une reconstruction de l'immobilier après la seconde guerre mondiale permise par la Poste

Pour résoudre les problèmes de logement après la 2nde guerre mondiale, problèmes causés par la reconstruction d'une grande partie de l'immobilier, la hausse de la natalité, l'amélioration du niveau de vie, il a été créé⁹ :

- en 1953 l'épargne-construction ; système basé sur l'indexation des dépôts d'épargne par référence à l'indice du coût de la construction. L'épargne construction est instituée par la loi n°53-321 du 15 avril 1953 : les sommes inscrites sur les livrets et retirées pour construire étaient majorées d'une bonification dont le taux était égal à celui de la hausse du coût de la construction.
- en 1959, l'épargne construction laisse place à l'épargne-crédit, système d'octroi de prêts, à un taux très faible, aux particuliers pouvant justifier d'un effort d'épargne préalable.

Les résultats de ces deux types d'épargne sont restés assez modestes mais cela va changer avec la mise en place en décembre 1965 du livret d'épargne logement (création par

⁶ déjà étudié par Marie Cartier, 2003, Cartier Marie, 2003, *Les facteurs et leurs tournées, un service public au quotidien*, La Découverte, Paris, 328 p.

⁷ Au total, 58% du chiffre d'affaires des bureaux de postes provenait des services financiers en 2003. En 2006, 70% de l'activité des guichets concernerait les services financiers selon le président de la Poste, M. Bailly

⁸ J'emploie le terme « définitivement » car le passage d'une logique d'utilisateur à celle de client s'est fait progressivement mais il y a déjà un certain temps à la Poste. Il date d'avant sa transformation en entreprise publique ; en effet, dès les années 1950, le terme de « clientèle » commence à être employé dans les Bulletins Officiels des PTT.

⁹CAC, 19980498 art. 01, Histoire des Postes (Doc 1), Épargne logement, Historique

loi cadre du 10 juillet 1965). L'évolution de l'épargne logement depuis 1966 est marquée par une adaptation constante à la conjoncture économique et une recherche d'uniformisation avec les règles en vigueur pour les autres systèmes de prêts. Ces adaptations passent par la création de prêts complémentaires en 1967, un allongement de la durée des prêts ou encore par la création du plan d'épargne logement en janvier 1970 pour compléter le livret.

L'épargne-logement poursuit le même but que l'épargne-crédit, en offrant toutefois la possibilité d'obtenir des prêts plus importants. Elle suppose la constitution d'une épargne préalable à l'obtention de prêts pour financer « l'accession à la propriété du logement (acquisition, construction) ou la réalisation de travaux dans ledit logement, affecté à l'habitation principale des emprunteurs ou de leurs ascendants ou descendants ou de locataires. »

C'est au cours des années 1970 que l'épargne logement connaît une évolution nette et rapide dans la conception de ses buts. Le constat en 1977 est celui d'une grande souplesse puisque depuis le décret du 24 décembre 1970 il est prévu la possibilité pour les souscripteurs d'un plan arrivé à échéance de renoncer au prêt tout en percevant la totalité des avantages (intérêts acquis et prime d'épargne).

« Ainsi prévaut aujourd'hui une conception plus large de l'Épargne Logement (dont la dénomination même entretient l'ambiguïté) :

- *elle est un moyen d'aider au financement de la construction (et par là à l'investissement immobilier). C'est sa vocation principale et l'image qu'elle revêt dans le public.*
- *Elle est, plus rarement dans l'immédiat, un système de placement avantageux, dépourvu de tout lien avec la construction et même éventuellement avec toute forme d'investissement personnel. »¹⁰*

Au nom de la mission de service public et de l'égalité entre tous les usagers qu'elle implique, le système de l'Épargne Logement est accessible à tous. Ce produit postal concerne donc les classes populaires comme les classes supérieures,

Avec l'ouverture permise par le Décret de 1970 (art. 16 et 17 du texte), l'épargne-logement sort de la mesure sociale prise par l'État au sortir de la guerre et devient un produit financier, un placement pour l'épargne. La Poste commence à développer sa gamme de produits financiers et à souhaiter pouvoir octroyer des prêts personnels.

B. La possibilité d'octroyer des prêts souhaitée par la Poste

Il est important de connaître le contexte de la fin des années 1960 pour comprendre pourquoi la Poste émet dès 1969 la volonté d'obtenir des prêts.

Les réformes Debré (lois de 1966 et 1967) ont permis le décloisonnement des activités bancaires en assouplissant les contraintes réglementaires (ce qui a produit une augmentation de la concurrence bancaire). Ces réformes correspondent donc pour la Poste au point de départ de la conquête du marché des particuliers par les banques et par là au début d'une perte de vitesse pour elle : *« Cette tendance généralisée à la baisse des parts de marché de la Poste depuis 10 ans provient pour l'essentiel du climat de concurrence qui s'est développé, depuis 1967 surtout, entre les institutions financières et que le régime de complète liberté en matière d'ouverture de guichets bancaires, instauré à cette date, a favorisé. »¹¹*

La décision du 10 janvier 1967 rétablit la liberté d'ouverture des guichets de manière à activer la concurrence entre les banques. Ces dernières pouvant à présent multiplier leurs guichets,

¹⁰ CAC, 19980498 art. 09, Projet de rapport sur la synthèse de l'étude de marché concernant l'épargne logement poursuivie en Midi-Pyrénées en février 1977 (Direction régionale des Postes de Toulouse), p. 1-2

¹¹ CAC, 20000507 art. 16, DGP, Direction Financière, Bureau A1, « L'évolution passée et future des services financiers de la Poste » 21 sept 1977, p.5

pirent un avantage sur la Poste qui, bien que disposant d'un réseau de bureaux de postes inégalé, ne peut proposer les mêmes produits qu'elles.

Pour expliquer le tassement dans la croissance de l'activité de ses services financiers¹², la Poste met en exergue deux éléments : « *la concurrence très vive pratiquée par les banques, mais aussi [...] l'insuffisance de la gamme de prestations offertes dans ce domaine par la Poste en regard de celle proposée par les institutions concurrentes.* »¹³

Le Ministère des PTT commence donc à réfléchir aux solutions qui se présentent à lui pour limiter les conséquences des réformes Debré. Un autre événement vient changer la donne pour les services financiers postaux et rendre davantage problématique la gamme incomplète de la Poste. Mais surtout cette « insuffisance » se révèle d'autant plus grave avec la loi de 1969 qui mensualise les salaires

« *Il convient, en effet, de remarquer que la clientèle qui domicilie ses ressources et notamment ses salaires dans un organisme teneur de comptes à vue entend bénéficier, en raison des garanties qu'elle offre par cette domiciliation, de toutes les prestations courantes auxquelles elle est en droit de prétendre, c'est-à-dire non seulement de celles relevant de l'épargne mais également de celles ressortissant à l'emprunt (prêts personnels et prêts immobiliers). Ignorer cette donnée fondamentale sur laquelle repose le comportement de la clientèle conduit inexorablement à la disparition du réseau qui n'offre pas cette étendue de prestations. Or la consolidation de l'activité des services financiers est essentielle pour la Poste. Les prestations financières de la Poste représentent 44% de la charge des guichets des bureaux de poste, ce pourcentage atteignant 60 à 70% en milieu rural. C'est dire que toute récession de cette branche d'activité entraînera nécessairement un resserrement du réseau, notamment à la campagne, avec toutes les conséquences sociales que cela comporte.* »¹⁴

Comme le montre cet extrait, la mensualisation des salaires entraîne la domiciliation des comptes chèques, les banques pressent leurs clientèles de domicilier leurs ressources pour devenir à terme leur seul établissement financier (or la Poste ne peut que rarement être, ou rester, le seul établissement financier d'un client du fait, entre autres, de son l'impossibilité à attribuer des prêts¹⁵).

« *La domiciliation des salaires donna lieu à une bataille acharnée entre les établissements bancaires mais, alors que les banques effectuaient un démarchage systématique et agressif des entreprises, la Poste, peu familiarisée avec l'action commerciale ne remporta que quelques succès ponctuels et vit ainsi lui échapper l'essentiel de la clientèle nouvellement bancarisée.* »¹⁶ En effet, les paiements de salaires hebdomadaires ou à la quinzaine furent supprimés à 90% après les conventions collectives de 1969, et les conséquences de la

¹² « dans le total des dépôts à vue la part des avoirs aux chèques postaux est passée de 20,9% en 1969 à 15,9% en 1975 ; dans le même temps la part des services financiers (CNE et bons du Trésor) dans le total de l'épargne liquide passait de 23,3% à 17,4%. » Source : CAEF, Z 17193, La situation financière de la Poste, Source Direction Générale des Postes, Février-mars 1982

¹³ CAEF, Z 17193, La situation financière de la Poste, Source Direction Générale des Postes, Février-mars 1982.

¹⁴ CAEF, Z 17193, La situation financière de la Poste, Source Direction Générale des Postes, Février-mars 1982.

¹⁵ « [...] la Poste ne possède pas les mêmes possibilités d'action que les banques ; en particulier, la gamme des produits proposés aux ménages comporte des insuffisances qui la placent en état d'infériorité vis-à-vis de leurs concurrents. A cet égard, l'un des handicaps les plus importants de La Poste est de ne pouvoir consentir des prêts à sa clientèle car, les banques subordonnant l'action de prêts à la domiciliation des salaires sur un compte ouvert dans leur établissement, un certain nombre de comptes – donc des dépôts – lui échappent. » Source : CAC, 20000507 art. 16, Enquête sur les motifs d'ouverture et de clôture des CCP, Enquête effectuée du 24 mars au 26 avril 1980, Le directeur des Centres Financiers et Informatiques de la Poste envoie le 20 juin 1980 une note de synthèse des résultats de l'enquête à M Babin (Chef du service du Budget, de la Planification et de la Comptabilité). Courrier DGP, DCFI

¹⁶ CAC, 19980498 art. 09, Séminaire de projet ENSPTT, thème : Les services financiers de la Poste face à la concurrence, Février 1987, Étude présentée par Thierry Crop, Dominique Guerin, Marie Lloberes, Nouredine Moulahid, Adolphe Tchinda, p.11

mensualisation, à savoir en premier lieu, la domiciliation fut l'un des combats, non pas perdu, mais raté de la Poste.

Parmi les services susceptibles d'être envisagés, l'octroi de prêts personnels et de prêts immobiliers sans épargne préalable fait partie des services souhaités désormais pour les particuliers.

« C'est le produit qui fait le plus défaut dans la gamme offerte par les services financiers de la Poste. Les prêts pourraient être faits soit directement par l'Administration des PTT soit par l'intermédiaire d'un organisme qui pourrait être la Caisse des Dépôts et Consignations. Techniquement, l'octroi de prêts ne poserait pas de problèmes car la Poste possède déjà une expérience en ce domaine grâce aux prêts d'épargne logement. La première priorité concernerait les prêts immobiliers qui pourraient être consentis par la Caisse Nationale d'Épargne.

A tout le moins ces prêts devraient être accordés aux agents des PTT. Il est en effet choquant de s'apercevoir qu'un agent des PTT, titulaire d'un livret de CNE, doit l'abandonner pour obtenir un prêt d'une Caisse d'Épargne ordinaire, ou doit, pour son traitement, délaisser les chèques postaux au bénéfice du réseau bancaire pour obtenir ce prêt d'une banque. »¹⁷

Ne pas pouvoir accorder de tels prêts constitue pour la Poste un important handicap qui se traduit par la désaffection d'une partie de sa clientèle mais aussi de ses propres agents qui se trouvent obligés de se tourner vers des banques pour obtenir un prêt.

Au cours des années 1970 la Poste émet donc le désir d'évoluer mais avec des limites, puisque, dans les scénarios envisagés pour l'environnement institutionnel de la Poste, *« en aucun cas, il n'est question pour la Poste de jouer auprès des entreprises le même rôle que les banques (escompte, crédits, opérations financières...) »¹⁸*. Dans ce cadre, Robert Galley, Ministre des Postes et Télécommunications de 1969 à 1972 (dans le gouvernement de Jacques Chaban Delmas) va être le premier à défendre son Administration devant le Ministère de l'Économie et des Finances. Dans un courrier de 1971 au Ministre de l'Économie et des Finances, il expliquera : *« Je suis, en effet, journallement conduit à constater l'évolution qui se produit dans le comportement de la clientèle, en ce sens qu'elle entend, désormais et de plus en plus, bénéficier, auprès de l'établissement teneur de ses comptes, de toutes les prestations qu'implique la vie moderne et notamment d'un certain nombre d'entre elles qui touchent aux formes les plus courantes d'épargne et de prêts.*

Cette recherche de facilités axées principalement sur la garantie offerte par la domiciliation du salaire est-elle la conséquence des pratiques instaurées par les établissements teneurs de comptes ou l'expression d'une mentalité tendant à la vie moderne ? Il ne m'est pas possible de répondre. Mais je note que l'obligation qui est faite aux emprunteurs de domicilier leur salaire dans l'établissement prêteur conduit, pour les chèques postaux, à des clôtures ou, tout au moins, à une mise en sommeil des comptes. »¹⁹

Pour ce qui est des clôtures de comptes, une enquête effectuée par la Poste en 1977 sur les clôtures de compte indique que la raison principale de clôture est, à 45%, celle du « double emploi avec un compte bancaire. ». La note d'information du 18 septembre 1977 concernant les motifs de clôtures des comptes de chèques postaux conclut : *« Alors qu'il y a 5 ans l'enquête sur les motifs de clôture n'avait fait que confirmer certaines hypothèses de l'époque et notamment le déplacement des clients mécontents vers le secteur bancaire, on découvre grâce aux réponses de cette année une attitude tout à fait nouvelle de la clientèle : le*

¹⁷ CAEF, Z17193, La situation financière de la Poste, Source Direction Générale des Postes, Février-mars 1982.

¹⁸ CAC, 20000507 art. 16, DGP, Direction Financière, Bureau A1, « L'évolution passée et future des services financiers de la Poste » 21 sept 1977, p.16

¹⁹ CAEF, Z 17199, Courrier du Ministre des Postes et Télécommunications, Robert Galley, pour le Ministre de l'Économie et des Finances, 18 octobre 1971, Objet : Enquête Rationalisation des Choix Budgétaires sur les chèques postaux, Réf. : Votre lettre 18690 du 8 septembre 1971

*regroupement sur un seul compte courant de la source de la monnaie scripturale d'un individu et même d'un ménage. »*²⁰ L'enquête effectuée ensuite en 1980 sur les clôtures de compte indique que la raison de clôture qui arrive en tête est toujours, avec 39,94%, celle du « double emploi avec un compte bancaire (dont 29,07% prêt bancaire et 33,41% proximité d'une banque) »²¹.

Robert Galley et ses successeurs ont cherché à instituer, pour les titulaires de comptes courants postaux ou de livrets de Caisse Nationale d'Épargne, un système de prêts personnels, mais aucun des projets défendus n'a pu être concrétisé.

Venant appuyer la demande des PTT, le Conseil Économique et Social revient en 1984 sur l'évolution de la clientèle postale ; il est d'ailleurs éloquent : « *Pour l'utilisateur de la poste, naguère considéré comme « satisfait, ignorant et soumis » (Rapport de juin 1969 au ministre des postes), le paysage de l'échange des messages et des capitaux s'est transformé. Devenu « client », ses besoins se sont affirmés et développés. Pressé désormais de choisir entre des moyens de communication et des services financiers très diversifiés, il peut présenter des exigences de rapidité de transmission, de qualité de service et d'accueil, que l'Administration n'a pas exactement prévu. La Poste lui paraît aujourd'hui routinière, tatillonne, fataliste, avec ses méthodes, ses produits et ses bureaux traditionnels, trop lentement adaptés aux besoins. »*²²

La population française est fortement bancarisée et l'association française des banques (AFB) estime que la Poste bénéficie d'avantages anormaux et craint qu'elle soit autorisée à consentir des prêts. Pour sa part, le Conseil Économique et Social estime que le maintien des bureaux de poste en milieu rural (indispensable tant du point de vue social qu'économique) implique le développement des services financiers postaux.

L'avis du Conseil Économique et Social est clair en 1984 : la Poste doit tendre vers le développement d'une logique de réseau, « *ce qui implique que la poste puisse, dans des conditions analogues à celles des autres réseaux d'épargne, proposer aussi certains types de prêts. »*²³

Lors d'une réunion plénière de conseillers financiers en 1988, un groupe de travail qui a mené une réflexion sur le thème du « développement des produits financiers » a lui aussi constaté que la possibilité d'octroyer des prêts était toujours d'actualité. Les problèmes de gamme de la Poste se ressentent d'autant plus que la concurrence se densifie. Les demandes faites par la Poste (possibilités de découverts, octroi de crédits, adhésion à un système de carte de paiement) ne sont au final que formulées pour contrer cette concurrence, le service des prêts étant le plus décisif. Mais « *en toute hypothèse, ce service ne pourra être offert à la clientèle des ménages qu'avec l'accord du Ministère des Finances. »*²⁴ Sans l'aval du Trésor, une des directions du Ministère de l'Économie et des Finances, la Poste ne peut utiliser les fonds qu'elle collecte. En effet, la Poste a été le principal collecteur de fonds pour l'État du fait que les avoirs nets de la Poste sur l'argent recueilli par les Comptes Chèques Postaux et par la Caisse Nationale d'Épargne sont obligatoirement versés au Trésor Public. Cela perdurera jusqu'en 1965, année à partir de laquelle le budget de la Caisse Nationale

²⁰ CAC, 20000507 art. 15, DGP, Direction Financière, Bureau A1, « L'évolution passée et future des services financiers de la Poste » 21 sept 1977, p.6

²¹ CAC, 20000507 art. 15, DGP, Direction Financière, Bureau A1, « L'évolution passée et future des services financiers de la Poste » 21 sept 1977, p.6

²² CAC, 19980498 art.10, Rapport Fabre, L'avenir de La Poste, Conseil Économique et social, Le CES s'est saisi du problème de l'avenir de la Poste le 23 octobre 1984, Avis adopté par le Conseil Économique et Social, p.6

²³ CAC, 19980498 art.10, Rapport Fabre, L'avenir de La Poste, Conseil Économique et social, Le CES s'est saisi du problème de l'avenir de la Poste le 23 octobre 1984, Avis adopté par le Conseil Économique et Social, p.11

²⁴ CAC, 20000507 art. 16, DGP, Direction Financière, Bureau A1, « L'évolution passée et future des services financiers de la Poste » 21 sept 1977, p.13

d'Épargne est incorporé à celui des PTT. Mais Administration d'État, les PTT n'ont pas d'autonomie financière et de trésorerie propre. Les fonds mis en dépôts par les particuliers auprès de leurs comptables aux Chèques Postaux ou à la Caisse Nationale d'Épargne sont mis automatiquement à la disposition du Trésor qui fait face aux retraits et utilise les excédents soit pour ses besoins, soit pour ceux de la Caisse des Dépôts et Consignations.

II. L'octroi du crédit demandé par les PTT longtemps refusé par le Trésor

Pour comprendre le blocage autour du crédit postal, il ne faut pas considérer l'État comme un tout non segmenté, comme une masse homogène. Avec le cas de l'ouverture discutée des prêts à la Poste, les archives mettent bien à jour l'opposition existante entre deux départements ministériels qui ne sont pas d'accord sur ce point, autant le Ministre des PTT défend l'obtention du crédit pour son Administration, nous venons de le voir, autant le Ministre de l'Économie et des Finances s'y oppose catégoriquement.

A. Les raisons du refus invoquées par le Ministère de l'Économie et des Finances

Le premier élément opposé aux PTT est le problème du personnel postal non formé *« pour apprécier le crédit de très nombreux emprunteurs ou procéder aux recouvrements en évitant autant que possible la phase contentieuse. »*²⁵

Sur l'absence de compétence du personnel postal, Robert Galley met à mal cet argument en estimant dès 1971 que *« Il y a longtemps, en effet, que les receveurs des PTT jouent le rôle de conseiller financier, qu'ils placent les bons du Trésor (52% des souscriptions) ou qu'ils développent, conformément à votre souhait, les placements de la CNE, bien que des décisions récentes les placent dans des conditions de concurrence difficiles, ou encore qu'ils proposent des SICAV, des emprunts à long terme, etc.... L'épargne-logement a même conduit mon Administration à se familiariser avec la technique des prêts. »*²⁶

Pour lui, ce n'est pas cela la véritable raison au refus du Ministre de l'Économie et des Finances. Qu'à cela ne tienne, le Trésor va alors étayer son opposition au crédit tout au long des années 1970 et, en 1978, son avis reste inchangé : *« La demande consistant à pouvoir accorder dès 1980 des prêts personnels aux ménages pour permettre à la Poste de maintenir sa part de marché [...] doit faire l'objet d'une fin de non recevoir catégorique. »*²⁷

Il estime en effet que cette mesure n'est ni nécessaire, ni souhaitable. Elle lui paraît non nécessaire du fait que rien ne dit que sans ce service de prêts la Poste perde des parts de marché ; du fait également que les consommateurs n'en ont pas besoin (il existe d'autres banques) et le Trésor non plus (il ne souhaite pas disposer en permanence de fonds à rémunérer). Cette mesure lui semble également non souhaitable au regard de la mission de service public de la poste, du coût du crédit pour la collectivité et de l'inopportunité de mettre en place un nouvel instrument de création monétaire à court comme à long terme.

²⁵ CAC, 19910701 art. 3, Note du Ministère des PTT du 30 mai 1972, Note sur les prêts personnels aux titulaires de comptes courants postaux et de livrets de la Caisse Nationale d'Épargne.

²⁶ CAEF, Z 17199, Courrier du Ministre des Postes et Télécommunications, Robert Galley, pour le Ministre de l'Économie et des Finances, 18 octobre 1971, Objet : Enquête Rationalisation des Choix Budgétaires sur les chèques postaux, Réf. : Votre lettre 18690 du 8 septembre 1971

²⁷ CAEF, Z 17203, Note 1550 CD pour le Ministre de l'Économie et des Finances du Directeur du Trésor, DE MAULDE, 27 décembre 1978, Objet : Programme quadriennal de développement de la Poste et des services financiers (1979-1982)

En effet par l'inopportunité et le coût du crédit, il faut entendre la question de la place d'un nouvel établissement de crédit (la Poste) sur un marché bancaire déjà très concurrentiel et les répercussions que cela pourrait avoir.

Pour ne pas accéder à la demande du Ministre des PTT, le Ministre de l'Économie et des Finances exclut toujours en 1982, même à moyen terme, l'éventualité des prêts, il l'explique par son souhait de ne pas perturber l'équilibre entre les acteurs de la vie financière : *« J'attache la plus grande importance à la préservation d'un équilibre entre les divers acteurs de la vie financière. Or, la Poste est marquée par l'image d'un grand service public auquel tous les usagers ont accès sans sélection particulière ; elle est, par conséquent, moins apte à l'exercice des choix qu'implique l'activité de prêteur. »*²⁸

Cet équilibre est celui de la non existence postale, dans lequel la Poste fait office de concurrent ignoré. *« L'AFB et l'AFEC²⁹ récusent à la Poste toute légitimité à exercer une activité bancaire à la fois pour une question de principe et sous le prétexte de la survie du monde bancaire. Ces réactions se manifestent par une pression constante de l'AFB sur le ministère de l'Économie et des Finances visant à confiner les services financiers de la Poste dans leur rôle classique et à ne les laisser en aucun cas intervenir sur le marché de l'intermédiation. [...] La Poste est perçue comme un corps étranger, d'où un rejet du groupe »*³⁰.

Ce rejet n'est cependant pas la raison mise en avant par le Trésor pour motiver son refus, le Ministère de l'Économie et des Finances va développer un argumentaire autour du statut d'Administration d'État et de la mission de service public des PTT.

B. L'argument juridique du service public incompatible avec l'activité de crédit ?

*« Les services financiers de la Poste furent créés pour répondre à des impératifs de politique générale : il s'agissait pour les chèques postaux de contribuer à la diffusion du chèque et à la bancarisation des ménages, pour la CNE³¹ de familiariser les particuliers à l'épargne. A cette vocation identique dans toutes les banques postales s'est ajouté en France un rôle d'institution financière étatique. La Poste devint ainsi un réseau de collecte de fonds, au profit de l'État (fonds des CCP³² versés au Trésor) et alimentant les circuits de financement spécifiques (fonds de la CNE utilisées par la CDC³³). Cette seconde logique est aujourd'hui fortement remise en question, sans que soit tranchée la question de l'avenir des services financiers de la Poste. »*³⁴. Telle est l'analyse faite par les futurs cadres dirigeants de la Poste de la situation des Services Financiers à propos de leur bien-fondé à l'aube de la réforme de 1990.

En effet, avec la CNP (Caisse Nationale de Prévoyance) créée en 1959 et avec les orientations de la CNE (Caisse Nationale d'Épargne), les « conseillers financiers » des Postes se devaient, dans l'esprit des fonctionnaires, d'avoir une fonction pédagogique auprès des

²⁸ CAEF, Z 17193, Partie du courrier du Ministre de l'Économie et des Finances à Monsieur le Ministre des PTT ayant pour objet : « Travaux préparatoires aux chartes de gestion à moyen terme aux PTT » du 27 septembre 1982.

²⁹ AFB : Association Française des Banques ; AFEC : Association Française des Établissements de Crédit

³⁰ CAC, 19980498 art.9, Séminaire de projet ENSPTT Thème : « Les services financiers de la Poste face à la concurrence », février 1987, étude présentée par Thierry Crop, Dominique Guerin, Marie Lloberes, Noureddine Moulahid, Adolphe Tchinda, p.26.

³¹ CNE : Caisse Nationale d'Épargne

³² CCP : Comptes Chèques Postaux

³³ CDC : Caisse des Dépôts et Consignations

³⁴ CAC, 19980498 art.9, Séminaire de projet ENSPTT Thème : « Les services financiers de la Poste face à la concurrence », février 1987, étude présentée par Thierry Crop, Dominique Guerin, Marie Lloberes, Noureddine Moulahid, Adolphe Tchinda, p.30.

Français, à savoir l'apprentissage de la gestion de l'argent ; en cela, ils se différencient donc des banquiers. Et entre 1969 et 1978, deux lois instaurent la mensualisation des salaires et donc l'obligation de les verser sur un compte bancaire. Ces dispositions législatives entraînent une bancarisation croissante des familles françaises et amena le conseiller financier de la Poste à gérer ces comptes mais aussi à initier les ménages français à la gestion de leur argent sur tout un mois et non plus seulement sur une semaine. Cette attribution fut conférée à l'Administration postale au nom de la mission de service public.

Cette mission des services financiers postaux fut déterminante quant aux orientations à leur donner. Elle est d'ailleurs très présente dans le premier rapport du conseil commercial des postes pour le Directeur Général des Postes portant sur « *L'attitude commerciale de la Direction Générale des Postes* » du 14 juin 1973 et où il est expliqué que « *l'attitude commerciale est un choix* » et qu' « *elle n'est pas incompatible avec celle de service public* ». Pourtant le bien-fondé du crédit postal se pose : « *On peut d'ailleurs se demander s'il appartiendrait légitimement à des fonctionnaires de l'État soumis au pouvoir hiérarchique d'une autorité politique et responsable d'un service public, devant qui tous les citoyens doivent être égaux, de remplir des fonctions de ce type.* »³⁵

La question de la compatibilité entre service public et crédit se pose aussi. Cet argument va revenir de manière récurrente dans les discussions entre le Ministre des PTT et le Ministre de l'Économie et des Finances.

C'est également au nom de cette mission que les prêts restèrent problématiques pour les PTT. Cette question fut abordée en 1983 lors d'une réunion de travail entre le Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget et le Ministre des PTT. Le Ministre chargé des PTT souhaite utiliser une partie des fonds des CODEVI en prêts mais M. Delors, alors Ministre de l'Économie et des Finances a rappelé lors de cette réunion l'obstacle de principe principal : « *la poste n'a pas un métier de prêteur.* »³⁶ Mais avant de se rendre à cette réunion, M. Delors avait reçu du Trésor une note rappelant que « *la poste n'est pas une banque et moins encore un établissement susceptible de prendre des risques industriels sur des entreprises. La poste est un service public auquel tous les usagers ont accès, sans discrimination ou sélection particulière : elle n'est donc pas apte à effectuer les choix qu'implique nécessairement l'activité de prêteur. Le rappel de ces principes doit conduire à refuser la demande de M. MEXANDEAU [le ministre des PTT]* ».³⁷

L'État français abondera dans le sens du Trésor puisqu'il précisera lors d'une question écrite à l'Assemblée Nationale : « *Ce statut [d'Administration d'État de la Poste] implique que les services financiers, en contrepartie des contraintes auxquelles ils ne sont pas assujettis – règles de fonds propres, ratios de bilan, contrôle prudentiel, fiscalité des résultats... développent leur activité dans le cadre des règles générales du service public qui les obligent en particulier à observer strictement un principe de neutralité.* »³⁸

³⁵ CAC, 19910701 art. 3, Note du Ministère des PTT du 30 mai 1972, Note sur les prêts personnels aux titulaires de comptes courants postaux et de livrets de la Caisse Nationale d'Épargne.

³⁶ CAEF, Z 17193, Entretiens ministériels, Réunion de travail du Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget avec le Ministre des PTT le 29 novembre 1983, Compte rendu écrit par M. OURY, chargé de mission Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget en date du 5 décembre 1983.

³⁷ CAEF, Z 17193, Note 3010 CD du 28 novembre 1983 de M. CAMDESSUS, Directeur du Trésor, pour le Ministre de l'Économie et des Finances, Direction du Trésor, Affaires Financières et Monétaires, en vue de l'entretien avec son collègue des PTT prévu pour le 29 novembre 1983. Services financiers de la Poste – Utilisation des ressources des LEP et des CODEVI

³⁸ Réponse à la question écrite de M. André Rossinot à l'Assemblée Nationale, soumise M. le ministre de l'économie, des finances et du budget sur les dispositions de l'article 8 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984, relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, qui excluent de son champ d'application les services financiers de la Poste.

Ce qui empêche les PTT d'obtenir le droit d'accorder des prêts serait donc leur statut juridique et les caractéristiques propres au service public : des principes d'égalité, de neutralité et de continuité du service public. Avec ce statut, il faudra réagir aux problèmes posés par la concurrence d'activités privées avec un service public, ce dernier étant censé suppléer à une insuffisance (or depuis 1967 et la dérèglementation, les agences bancaires n'ont cessé de se multiplier).

Pour réaffirmer encore la mission de service public dévolue à la Poste, l'État institue en 1984 le droit au compte bancaire (loi bancaire du 24 janvier 1984) qui permet à ceux qui le désirent d'avoir une existence bancaire : il lui est légalement interdit de refuser l'ouverture d'un compte de dépôt ou d'un compte d'épargne. Dans les faits, les petits portefeuilles s'adressent à la Banque de France ou à la Poste pour ouvrir un compte. Et cette existence bancaire passe en partie par les postiers qui occupent la fonction de conseiller financier (avant 1991, ce ne sera qu'une position de travail) qui sont les garants du respect de cette disposition législative.

Concernant le rapport entre le service public et les services financiers postaux, de prime abord, il ne semble pas (ou plus) s'agir de pallier un manque quelconque puisqu'il y a pléthore d'établissements bancaires sur le marché français. Mais sa fonction financière peut quand même se justifier au nom de l'intérêt général : les services financiers de la Poste, aujourd'hui la Banque Postale, existent à côté des banques privées. En effet, *« auréolée de son image de Service Public et d'organisme d'État, la Poste, dans le domaine des services financiers, a un rôle spécifique à jouer. S'adressant à une population nombreuse, en général peu ou moyennement fortunée, elle doit lui offrir un accès facile et économique aux moyens de paiement, à l'épargne et à l'assurance vie. Elle doit être, dans ces domaines, l'établissement de référence. »*³⁹ Cette vision est toujours défendue par la Banque Postale qui se veut une « banque à part », une « banque pas comme les autres ». En touchant une population particulière qui n'aurait pas accès au secteur bancaire sans elle, La Poste et ses conseillers financiers assureraient un service d'intérêt général. Aujourd'hui il ne s'agit plus de familiariser les français à l'épargne mais de permettre l'accès de tous au système bancaire : *« en ouvrant sans aucun ostracisme ses guichets financiers aux plus démunis, elle participe fortement à l'endigement de la marginalisation sociale des populations fragiles »*⁴⁰.

Cette vue des politiques sur l'utilité des services financiers postaux coïncide avec les représentations des postiers qui étaient présents avant la réforme et renvoie pour eux à l'idée de service public. Car, en effet, si le courrier, avec la péréquation tarifaire géographique appliquée depuis 1848, est un des plus anciens services publics français, le conseiller financier de La Poste, imprégné par cette culture postale, puisque ayant occupé une multitude de positions, voire presque toutes dans le bureau de poste, ayant parfois commencé comme facteur, voit son travail comme relevant du service public. C'est aussi grâce à cette notion que les fonctionnaires ayant commencé leur vie professionnelle dans une logique de « travail public » (quand la Poste était une Administration) sont d'abord des conseillers et ensuite seulement des vendeurs. Cette notion est d'ailleurs encore très présente, que ce soit de manière réelle ou mythologique, pour les fonctionnaires comme les contractuels. Sur ce qu'il pense de la notion de service public, un conseiller financier fonctionnaire âgé de 54 ans à la Poste depuis ses 18 ans m'explique : *« Moi je la ressens [l'image du service public], et les clients aussi. Car nous sommes la Banque présente partout sur le territoire, la Banque de tout le monde, accessible, une des moins chères, et même si je ne sais pas comment cela va évoluer, pour l'instant les gens qui n'avaient pas de compte, pas d'épargne, viennent tous les*

³⁹ CAC, 19980498 art.9, « La politique de développement des prestations financières de la Poste », Direction des Services Financiers, 20 juillet 1989.

⁴⁰ Rapport d'information n°463 du Sénat, 1999, « Sauver La Poste : est-il encore temps pour décider ? », p.12

matins chercher 10 euros, parce que l'assistante sociale leur dit de faire ça, parce qu'ils n'ont le droit de dépenser que 10 euros par jour. Alors cette Banque Postale d'un peu tout le monde, eh bien il faut la garder ! » (entretien du 19/03/2007). Beaucoup de conseillers financiers, parmi les plus anciens, s'y réfèrent encore. Mais l'observation en bureau de poste a aussi mis à jour que, si certains fonctionnaires se sont très bien (trop bien ?) pris au jeu du commercial, il reste que certains contractuels ayant un cursus bancaire considèrent ne pouvoir travailler conformément à leurs valeurs qu'à La Poste : « *ici on ne me force pas à vendre un crédit revolving à une mère de famille qui finira endettée !* » (Maud, 23 ans, contractuelle à la Poste depuis 2006, a travaillé à la BNP Paribas avant La Banque Postale, entretien du 09/03/2007).

Afin de contourner l'obstacle juridique pour pouvoir offrir des prêts, il suffit de transformer le statut de la Poste. La création éventuelle d'un Office national des Postes et télécommunications ou la transformation de l'administration des PTT en un établissement public à caractère industriel et commercial ont été évoquées à plusieurs reprises dans le passé ; elles avaient même fait l'objet d'études relativement poussées de la part d'un groupe de travail interministériel au début de l'année 1971.⁴¹

La considération problématique du statut juridique sera résolue en 1991 quand la Poste deviendra un exploitant autonome de droit public mais elle n'obtiendra pas pour autant le crédit de 1991, il lui faudra attendre 2006 et la Banque Postale pour pouvoir disposer d'un premier crédit sans épargne préalable (le crédit immobilier), le statut n'aurait donc pas été la véritable raison aux réticences du Trésor ?

C. Les principaux fondements au refus du Ministre de l'Économie et des Finances

*« La convergence de vues entre le ministère de l'Économie et des Finances et le monde bancaire pour s'opposer à l'un des moyens du développement des services financiers de la Poste repose sur deux types d'arguments. Les arguments à caractère juridique, le plus souvent et le plus facilement avancés, apparaissent à l'analyse moins importants que la motivation politico-économique sous-jacente. »*⁴² En sachant en 2008 que, malgré son changement de statut, la Poste n'a pu accéder au crédit en 1991, il est plus facile de s'intéresser aux autres raisons de fond.

Tout d'abord, il existe une divergence de vues entre le Trésor, donc le Ministre de l'Économie et des Finances, et le Ministère des PTT concernant l'avenir postal, ce qui a une implication directe sur la nécessité de mettre en place l'octroi de prêts comme sur celle de refuser, selon sa position. Le Directeur du Trésor donne son sentiment au Ministre de l'Économie et des Finances sur le futur à donner aux services financiers postaux : « *je crois devoir marquer une sensible divergence de vues en ce qui concerne l'avenir même du service des Chèques Postaux. M. GERMAIN [Ministre des PTT], estime inacceptable l'idée de la suppression progressive de cette institution et recherche tous les moyens de la conforter. Pour ma part, j'observe qu'une disparition rapide, qui ne serait pas souhaitable, ne semble en aucun cas devoir se produire à brève échéance : selon les conclusions de l'étude RCB à laquelle le Ministre des PTT fait allusion, le taux de croissance annuelle des avoirs de titulaires de chèques postaux serait au minimum de 8,5% dans l'hypothèse estimée la plus défavorable où les Chèques Postaux ne disposeraient d'aucune activité nouvelle. Par ailleurs, le déclin relatif de ce service ne m'apparaît nullement choquant, à la condition bien*

⁴¹ CAEF, Z 17193, Note du 03/01/1974 des Activités financières (Bur A2) sur Transformation de l'administration des PTT en un office ou un établissement public à caractère industriel et commercial.

⁴² CAC, 19980498 art. 09, Séminaire de projet ENSPTT, thème : Les services financiers de la Poste face à la concurrence, Février 1987, Étude présentée par Thierry Crop, Dominique Guerin, Marie Lloberes, Noureddine Moulahid, Adolphe Tchinda, p.32

*entendu de respecter les transitions nécessaires ; cette évolution semble d'ailleurs tout à fait dans la ligne de désengagement financier de l'État poursuivi depuis une dizaine d'années. »*⁴³
Le directeur du Trésor remet en cause les conclusions du Ministre des PTT et serait partisan d'un effacement progressif des services financiers postaux, option à qui d'ailleurs un temps été envisagée.

Ainsi la discordance quant à l'avenir des services financiers de la Poste s'est exprimée à travers la question des prêts. L'appréhension de l'avenir postal n'est pas le même pour les deux départements ministériels, il est également exclu que le Trésor puisse se séparer d'une manière quasi-instantanée de fonds aussi importants que ceux des PTT sans se placer devant des problèmes de refinancement très difficiles et peut être mêmes insurmontables et sans créer de considérables dysfonctionnements dans les circuits monétaires et financiers.⁴⁴

Ensuite, concernant les motivations politico-économiques, nous venons de voir que juridiquement la Poste n'aurait à distribuer des prêts que s'il y avait en ce domaine carence de l'initiative privée. C'est le principe de subsidiarité affirmé par la jurisprudence administrative (CE 29 mars 1901 Casanova). En l'occurrence, il y aurait plutôt surabondance d'initiatives privées. Mais il faut aussi saisir la situation du Ministère de l'Économie et des Finances : le Trésor souhaite que les banques diminuent leur coût d'intermédiation et dans ce contexte, on comprend mieux qu'il serait vraiment maladroit d'accorder à la Poste la possibilité de distribuer des prêts. *« En effet, le déplacement des parts de marché qui pourrait s'ensuivre rendrait plus difficile la baisse du coût d'intermédiation : les dépôts diminuant, à coûts de gestion fixe, les coûts d'intermédiation augmenteraient. [...] A cette motivation concernant les enjeux de la modernisation du monde bancaire s'ajoute pour le ministère des Finances la crainte que l'octroi de prêts par la Poste ne vienne en accroître la demande, effet d'addition particulièrement indésirable dans la mesure où il contribuerait, par une augmentation de la masse monétaire, à alimenter l'inflation. »*⁴⁵

La compréhension des motifs à l'origine du refus du Trésor ne doit toutefois pas laisser croire que tout a été refusé à la Poste : en effet, malgré la non obtention des prêts, la Poste a pu avoir en 1982 une extension partielle de sa gamme de produits financiers.

*« Les titulaires de CCP pourront bénéficier de tolérances assouplies en cas d'apparition d'insuffisance accidentelle de provision sur leur compte. Il va de soi que, outre l'application d'une taxe forfaitaire, ces facilités donneront lieu à l'application de taux d'intérêts, au débit des bénéficiaires de découverts. »*⁴⁶

Mais ne peut-on pas se demander si le découvert n'est pas déjà un premier pas (détourné peut-être) vers le crédit ? La Poste estime que non : *« La facilité exceptionnelle de gestion de compte se distingue d'une opération de crédit par son objectif, ses conditions d'octroi et l'absence de risques encourus par le Trésor Public. Son objectif est de supprimer, pour les titulaires de comptes courants postaux, les conséquences des aléas susceptibles d'intervenir dans l'exécution des opérations d'imputation des ressources aux comptes et notamment de salaires (aléas dans le fonctionnement des ordinateurs utilisés pour liquider la paie des entreprises, dans l'acheminement des ordres, dans la gestion des centres de chèques postaux). [...] Enserrée dans de telles limites, la facilité exceptionnelle de gestion de compte ne ferait pas courir de risques au Trésor Public d'autant plus que la clientèle des chèques*

⁴³ CAEF, Z 17203, Note du Directeur du Trésor pour le Ministre de l'Économie et des Finances M. GISCARD D'ESTAING, 24/10/1972, Objet : Propositions du Ministre des PTT relative aux chèques postaux

⁴⁴ CAEF, Z 17203, Note de la Direction du Trésor (Activités Financières) pour le Ministre de l'Économie et des Finances, sur la « Situation des services financiers des PTT » datée du 17/09/1973, Conclusions

⁴⁵ CAC, 19980498 art. 09, Séminaire de projet ENSPTT, thème : Les services financiers de la Poste face à la concurrence, Février 1987, Étude présentée par Thierry Crop, Dominique Guerin, Marie Lloberes, Nouredine Moulahid, Adolphe Tchinda, p.33

⁴⁶ CAEF, Z 17193, Conseil des Ministres du 29 septembre 1982. Projet de communication du Ministre des PTT présentée conjointement avec M. le Ministre de l'Économie et des Finances. Annexe 2, Le devenir de la Poste.

postaux a une réputation de sérieux. Cette mesure a été réclamée par le Comité des usagers des PTT. »⁴⁷ L'absence de crédit à la Poste jusque récemment doit donc être relativisée puisque la Poste a continué à avoir un fonds de clientèle créditeur et que « la possibilité d'insuffisance accidentelle de provision existe et peut, au cas particulier, être interprétée avec souplesse par les responsables des centres financiers, permettant de pallier des difficultés exceptionnelles. »⁴⁸ Outre la possibilité de découvert nommé facilité exceptionnelle de gestion de compte en 1982, la Poste reçut également l'autorisation d'offrir la carte bleue à ses clients⁴⁹, et elle a adhéré au GIE⁵⁰ Carte Bleue en Juin 1983 (avant le Crédit Agricole et le Crédit Mutuel).⁵¹

A partir de 1982 et de cette première extension de gamme non négligeable, la situation des prêts a pu évoluer peu à peu à la Poste. Ne pouvant obtenir l'octroi de prêts personnels pour la clientèle dans les années 1970, dans les années 1980 le Ministre des PTT demande au Ministre de l'Économie et des Finances de lui accorder la possibilité d'offrir des prêts personnels aux agents des P et T. Ce projet verra le jour en janvier 1986 avec la Caisse des Dépôts et Consignations. Le Ministère de l'Économie a d'ailleurs cédé sur ce point car l'accord de 1986 « *faisait suite aux offensives des P et T sur ce terrain, et notamment au projet d'accord avec SOFINCO* ». ⁵² Cette étude montre comment les interactions entre deux ministères ont joué sur le crédit, mais leurs positions à chacun étaient définies au préalable et on peut se demander qui sont les initiateurs de ces mutations postales des 50 dernières années, ceux qui ont décidé de transformer progressivement la Poste en entreprise, d'ouvrir le recrutement à des agents privés, d'arrêter celui d'agents publics et, enfin, de créer la Banque Postale et avec elle le crédit immobilier sans épargne préalable.

III. Le rôle des politiques pour permettre l'ouverture aux prêts et la création de la Banque Postale

A. Des transformations organisationnelles rendues possibles par les politiques.

En 1984, pour lui donner davantage de marge de manœuvre dans ses activités marchandes, le rapport Fabre « L'avenir de la Poste » présenté au nom du Conseil Économique et Social du 23 octobre avait proposé le statut d'ÉPIC pour la Poste.⁵³ La proposition ne fut pas écoutée mais s'en suivit des débats publics sur l'avenir des PTT. Certains étant pour l'octroi de prêts, d'autres non.

Par la loi du 2 juillet 1990, la Poste acquies une personnalité juridique (elle se distingue de l'État), mais aussi l'autonomie financière (elle doit veiller à l'équilibre de ses activités). Le 1^{er} janvier 1991, la Poste, jusque-là Administration d'État, devient un établissement public. La réforme, tant attendue par l'entreprise, du statut de la Poste intervint en 1990 et provoqua la scission des PTT en deux entités différentes, France Télécom d'un côté et La Poste de l'autre.

⁴⁷ CAEF, Z 17193, La situation financière de la Poste, Source Direction Générale des Postes, Février-mars 1982.

⁴⁸ CAC, 19980498 art.9, Séminaire de projet ENSPTT Thème : « Les services financiers de la Poste face à la concurrence », février 1987, étude présentée par Thierry Crop, Dominique Guerin, Marie Lloberes, Nouredine Moulahid, Adolphe Tchinda, p.15.

⁴⁹ CAC, 19980498 art. 09, Rapport sur les services financiers de la poste, Cour des Comptes, 4^{ème} chambre, 3^{ème} section, N°1992 – 398 – 0, Octobre 1992, p.5

⁵⁰ Groupement d'Intérêt Économique

⁵¹ CAC, 19980498 art.9, Séminaire de projet ENSPTT Thème : « Les services financiers de la Poste face à la concurrence », février 1987, étude présentée par Thierry Crop, Dominique Guerin, Marie Lloberes, Nouredine Moulahid, Adolphe Tchinda, p.24.

⁵² CAEF, Z 17203, Note écrite Caisse des Dépôts et Consignations / Prêts personnels aux agents des P et T

⁵³ CAC, 19980498 art.10, Rapport Fabre « L'avenir de la Poste » présenté au nom du Conseil Économique et Social saisi le 23 octobre 1984

La Poste signa ensuite avec l'État un contrat de plan en 1994 pour définir pour la première fois le cadre de ses relations avec ses partenaires. En 1998 est signé un contrat d'objectifs et de progrès portant contrat de plan entre la Poste et l'État pour 3 ans. Nous en sommes au 4^{ème} contrat de plan : « Performances et Convergences » pour 2003-2007.

Cette réforme est conséquente mais elle aurait pu l'être davantage si la possibilité de distribuer des crédits lui avait été accordée. La Cour des Comptes se pencha sur le problème de l'octroi des crédits par la Poste et il en est ressorti que « *une étude de M. Yves Ullmo, secrétaire général du conseil national du crédit⁵⁴, faite en 1991 à la demande de Paul Quilès, ministre des P et T, souligne les inconvénients et les risques des différentes formules envisageables pour permettre à la Poste de distribuer du crédit. Le rapport d'information déposé par la commission de la production et des échanges de l'Assemblée Nationale, le 22 janvier 1991, et présenté par M. Jean-Pierre Fourre, plaide par contre pour une extension des services financiers de la Poste.* »⁵⁵ Les réticences du Ministère des Finances n'auront pas réussies à être vaincues en 1990 et il faudra attendre 2006 et la Banque Postale pour autoriser les premiers crédits immobiliers sans épargne préalable (les conseillers financiers ne peuvent toujours pas distribuer de crédits à la consommation ou d'assurance-dommage). En 2000, une proposition de loi préconisant que la Poste devienne une société anonyme publique détenue majoritairement par l'État a été faite par 6 sénateurs. Ils y expliquent que : « *La formule de l'établissement public correspond aux nécessités de gestion d'un monopole important mais tend à devenir un handicap dans un environnement concurrentiel en voie d'internationalisation. En effet, comme elle exclut toute constitution d'un capital social et qu'elle cantonne la gestion de l'entreprise dans un dialogue singulier avec sa tutelle politique : [...] elle soumet les décisions stratégiques internes aux préoccupations électorales de la tutelle ministérielle.* »⁵⁶ Ce projet de loi n'a pas abouti pour plusieurs raisons, mais la pression constante de l'AFB exercé sur le Ministère de l'Économie et des Finances et au nom de la survie du monde bancaire et les importantes réserves des syndicats du personnel de la Poste en sont les motifs principaux.

Les syndicaux ont d'ailleurs toujours émis un avis très réservé sur les orientations postales. Selon SUD PTT⁵⁷, l'évolution donnée aux services financiers ne va pas servir à pallier les carences du secteur postal mais au contraire les renforcer par la libéralisation à laquelle elle conduit. Pour la CGT, il s'agit d'un pas de plus vers l'éclatement de la Poste et vers sa privatisation. Avec la Réforme, un Conseil d'Administration a été mis en place à la Poste et les principaux syndicats (FO, CFDT, CGT, SUD) en font partie. Les syndicats se différencient les uns des autres sur d'autres points ; par exemple, concernant les accords d'entreprise et leurs concertations, celui de juin 2004 fut signé par FO, la CFDT, la CFTC et la CGC, mais fut dénoncé par la CGT et SUD PTT. Ces deux derniers syndicats adoptent d'ailleurs des positions beaucoup plus dures que les autres pour ce qui est des transformations organisationnelles postales, notamment concernant la Banque Postale, filiale de La Poste.

Après le changement de statut de La Poste, l'autre modification importante est la création de la Banque Postale. Nicole Fontaine, la ministre déléguée qui défend ce projet de loi rappelle que c'est la première fois depuis 1990 qu'a lieu au Parlement des débats sur

⁵⁴ « on est stupéfait par l'argument d'Yves Ullmo qui soutient simultanément que l'extension des services financiers de la Poste ne lui apporterait aucun avantage décisif mais qu'elle déstabiliserait le système bancaire ! » (CAC, 19920461 art. 02, Magazine « L'assurance française », N°641, 1^{er} au 15 décembre 1991, Article « Les pas comptés de la Poste » par Bernard Dillies, Sous titre 2 La boîte de Pandore des forces du marché, p.1334)

⁵⁵ CAC, 19980498 art.9, *Rapport sur les services financiers de la Poste*, Cour des Comptes, 4^{ème} chambre, 3^{ème} section, N°1992 – 398 – Octobre 1992, p.18.

⁵⁶ Extrait de l'exposé des motifs concernant la proposition de loi relative à l'entreprise nationale La Poste présentée par MM. les sénateurs Gérard Larcher, Pierre Hérisson, Paul Girod, François Trucy, Louis Althapé et Philippe Adnot (Texte se trouvant dans l'annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000 du Sénat).

⁵⁷ Sainsaulieu Yvan, 1998, « La Fédération Solidaires unitaires démocratiques des PTT (SUD-PTT) : creuset d'une contestation pragmatique », RFSP, vol 48, 1, pp. 121-141.

l'adaptation du secteur postal. En 2004, la Commission des Finances souscrit aux analyses de la Commission des Affaires économiques et a soutenu les deux amendements émanant du Gouvernement et de la Commission des Affaires économiques et tendant à la création de la Banque Postale. Avec une majorité au pouvoir, le Parlement français adopte le 20 mai 2005 la loi relative à la régulation des activités postales.

Sur ce point et mettant à jour les différences et les liens étroits entre les acteurs politiques (le Gouvernement et le Ministère des Finances en l'occurrence), l'opposition se pose des questions quand la ministre déléguée à l'industrie, Mme Nicole Fontaine, (le ministre auquel est rattaché le groupe La Poste) estime lors des débats au Sénat que le gouvernement n'a pas été aussi loin qu'il l'aurait voulu dans le dernier contrat de plan de 2003. Le contrat de plan 2003-2007 « Convergences et performances » entre La Poste et l'État prévoyait expressément une extension de la gamme des services financiers ainsi que la création d'un établissement de crédit postal par voie législative. Le socialiste M. Pierre Yvon Trémel posa alors clairement la question du pouvoir politique décisionnaire concernant l'orientation postale : « *qui tient les rênes ? Est-ce le gouvernement ou la technostructure de Bercy ?* »⁵⁸. Car, en effet, déjà en 1982, le Ministère des PTT avait pu élargir sa gamme de produits financiers mais seulement à l'issue d'importantes négociations avec le Ministère de l'Économie et des Finances qui aura joué un rôle considérable dans le développement des Services Financiers postaux.

B. Entreprise, Parlement, Gouvernement : plusieurs interactions pour une orientation étatique de La Poste

Lors des débats du sénat sur le projet de loi relatif à la régulation des activités postales, la majorité rappelle « *que les responsables de La Poste ont lourdement insisté sur la nécessité de l'extension des services financiers, selon eux, la pérennité de la présence postale sur l'ensemble du territoire serait mise en cause.* »⁵⁹ Les politiques notent avoir tenu compte et écouté les préconisations maintes fois répétées des dirigeants de l'entreprise publique. Mais concernant les liens entre les politiques et l'entreprise, notamment entre le Gouvernement et la présidence du groupe La Poste, le projet de loi envisage, aux dires de l'opposition, de distendre ce lien. Il est en effet reproché au projet de loi de réduire les pouvoirs du Gouvernement et du Parlement en matière postale. La ministre déléguée s'en est défendu en précisant que ce projet ne modifie en rien ses pouvoirs d'actionnaire et de tutelle de La Poste. L'influence du Gouvernement sur l'entreprise n'est pas unilatérale puisque : « *Loin d'être déterminée, la création d'une banque postale de plein exercice procède donc bien d'une option portée par une coalition d'acteurs conduite par la direction financière soucieuse de l'intérêt du groupe et convaincue du bien fondé d'un projet aux objectifs limités et qui a réussi à faire accepter ce projet comme, économiquement, socialement et politiquement, inéluctable.* »⁶⁰ Concernant la Banque Postale, le rapporteur de la Commission des Affaires Économiques, M. Gérard Larcher, estimait prématuré en 2003 de songer à créer une Banque Postale car cette métamorphose lui semblait trop brutale pour le personnel postal. Pourtant celle-ci fut belle et bien créée, du fait de l'influence de « l'entreprise » (les dirigeants postaux) sur les « politiques » (le secrétariat d'État, les Ministères, le Parlement...).

⁵⁸ Sénat, Séance du 27 janvier 2004 (compte rendu intégral des débats), p. 36.

⁵⁹ Sénat, Séance du mardi 27 janvier 2004, Compte rendu intégral des débats, M. Claude Biwer pour le groupe centriste (UDF).

⁶⁰ Millet Marc, 2006, « La Banque (Postale) « pas comme les autres » : entre identité postale et rhétorique de marché », Revue française d'administration publique, n°119, p. 438.

Si le Gouvernement possède un pouvoir direct sur l'entreprise publique, il n'en est pas de même pour le Parlement, qui, essentiellement, valide la politique de ce dernier en matière postale. Savary (député européen socialiste) déplore dans ce contexte que « *le Parlement ne joue guère le rôle que d'une chambre d'enregistrement, incapable de prévenir la moindre dérive, faute d'informations objectives et de transparences suffisantes de nos grandes entreprises.* »⁶¹ Il déplore également le « *déclin de l'État gestionnaire, désormais plus enclin à prélever des dividendes sur ses entreprises publiques ou à les brader au marché pour ses besoins de trésorerie sans lendemain, qu'à financer, comme par le passé, d'ambitieux programmes.* »⁶² Le Parlement a quand même une influence, même indirecte, sur l'entreprise : le pouvoir du Gouvernement se trouve limité par le Parlement grâce à la mise en place d'une Commission spéciale en 1990. Le Parlement français s'est doté d'une Commission supérieure du Service Public des Postes et Télécommunications afin de conserver une cohérence dans les orientations prises malgré les alternances politiques. Ainsi les politiques entre eux se régulent les uns les autres.

Et les politiques vont aussi parfois dans le même sens que l'entreprise ; en effet, si l'analyse faite par les dirigeants de la Poste et transmise aux politiques est que « *la complétude de la gamme des services financiers s'impose désormais comme l'unique solution pratique permettant la survie du groupe* »⁶³, il est important de signaler qu'ils ne sont pas les seuls à aboutir à ces conclusions. Ainsi les parlementaires en sont aussi arrivés à approuver l'extension des produits financiers à proposer en s'appuyant sur ces mêmes motifs et en insistant sur le rôle spécifique des services financiers. « *La Poste accueille la plus grande partie des personnes interdites bancaires, 50% des allocataires et assure ainsi un véritable rôle de service public. Lui permettre d'offrir des crédits immobiliers et des crédits à la consommation ne pourrait que lui donner les moyens d'être plus efficace.* »⁶⁴ La survie de la Poste passerait donc par le développement de ses missions d'intérêt général qui ne pourraient avoir pleinement lieu qu'avec une gamme complète, soit des prêts sans épargne préalable et pas seulement immobiliers. La Banque Postale constitue une phase transitoire entre le marché, logique concurrentielle, et le Service Public, logique d'intérêt général.

Conclusion

La Banque Postale est-elle au final une institution de crédit ? Elle l'a même peut-être été plus qu'on ne le croit du fait des premiers plans Épargne Logement datant de 1953 et des découverts permis dès 1982. Mais le crédit immobilier constitue-t-il une ouverture sur les autres types de prêts pour la Poste ?

Le prêt immobilier peut-être considéré comme le début en 2006 des prêts sans épargne préalable de la Banque Postale. Toutefois, la situation est mouvante et tout peut s'accélérer très vite, d'autant plus vite qu'une directive européenne sur le crédit à la consommation votée par le Parlement européen en janvier 2008 pourrait venir ouvrir les marchés nationaux et changer la situation de tous les acteurs français de la bancassurance.

Mais l'entrée pleine et entière de la Banque Postale dans le monde du crédit peut-elle se faire sans dénaturer la Poste ? Car les conseillers financiers de la Banque Postale, malgré

⁶¹ Savary Gilles, 2005, *L'Europe va-t-elle démanteler les services publics ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p.85

⁶² Savary Gilles, 2005, *L'Europe va-t-elle démanteler les services publics ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p.93

⁶³ Millet Marc, 2006, « La Banque (Postale) « pas comme les autres » : entre identité postale et rhétorique de marché », *Revue française d'administration publique*, n°119, p. 429.

⁶⁴ Sénat, Séance du mardi 27 janvier 2004, Compte rendu intégral des débats, Mme Marie France Beaufile pour le groupe communiste.

l'appellation, ne sont pas directement employés par la Banque Postale, ce sont des salariés de la Poste qui travaillent pour le Grand Public (tout comme les guichetiers) et qui réalisent des opérations « au nom et pour le compte de la Banque Postale »⁶⁵. L'ouverture ne signifierait-elle pas la fin du service public ?

Les Services Financiers de La Poste répondaient à des besoins d'intérêt général. La Banque Postale se considère être dans cette continuité : avec l'accueil des interdits bancaires qui est permis par le biais du mandat, alors utilisé comme un substitut au chèque, La Poste joue un rôle social avec ses services financiers. Son caractère rentable et marchand ne semble pas incompatible avec celui de « service d'intérêt économique général ». Le conseiller financier de La Poste peut par conséquent être considéré dans une certaine mesure comme un agent du service public pour ce qui est de l'accès aux services bancaires mais concernant l'usage du crédit pour les populations les plus vulnérables, il semble que des procédures très strictes rendent difficiles l'obtention d'un crédit immobilier à la Poste.

Qu'en est-il alors des populations les plus fragiles et du crédit ? Comment se passe l'octroi des prêts immobiliers pour la Poste ? C'est la question posée en 1991 par un magazine spécialisé : « *les postiers entreraient-ils gaiement dans l'univers conflictuel de l'assurance de dommages ? Bref, un service public qui n'a jamais dit non peut-il passer sans casse à une activité commerciale où l'une des contraintes, et pas la moindre, consiste à refuser. Refuser un prêt. Refuser une garantie. Refuser un client.* »⁶⁶

Pour gérer cela au mieux, chaque demande de prêt immobilier faite à la Banque Postale passe par un circuit d'instruction de son dossier. L'observation d'une réunion de conseillers financiers travaillant sur la simulation d'un suivi de dossier de prêt immobilier m'a permis de comprendre que le conseiller spécialisé en immobilier (CSI) ne fait qu'instruire le dossier avec le client et qu'ensuite, en back office, un OAD (Outil d'Aide à la Décision) permet de mettre des points d'alerte sur chaque dossier, le conseiller spécialisé en immobilier répond alors aux alertes (points négatifs du dossier). Pendant la discussion sur des dossiers test, je m'aperçois que beaucoup sont refusés, pour quelques points négatifs (célibataire, CDD...). Un conseiller financier m'explique alors que la Poste rejette les « dossiers limite » avec ce système et quand je lui demande pourquoi un autre m'explique que « *La politique de la Banque Postale, c'est de ne pas mettre les clients dans la panade ! Leur dire : on vous vend votre maison pour récupérer notre argent. La Poste a plus d'obligations juridiques que le Crédit Agricole ! Ce n'est pas le même degré d'exigence. Le Crédit Agricole aurait saisi la justice !* » (Observation, Atelier 5, Réunion de présentation du Turbo Épargne Logement, 12 mars 2007). La Poste, avec son image de service public, ne peut décemment pas attaquer en justice, donc pour ne pas avoir à le faire l'Outil d'Aide à la Décision a été conçu comme très sélectif.

Si la Poste permet assurément l'accès à ses services aux populations « vulnérables » (la Poste aurait les pratiques de sélection les plus faibles⁶⁷, mais cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y a aucune sélection), l'accès aux services de la Banque Postale n'implique pas non plus qu'elle leur donne l'usage de ses services et notamment du crédit immobilier dans notre cas d'espèce. Le crédit fut et est donc toujours un enjeu clé pour la Poste.

Bibliographie :

⁶⁵ Instruction du 23 août 2006, Règlement intérieur en vigueur dans toutes les entités de La Poste, Le bulletin des Ressources Humaines, BRH 2006 docRH103, p.662

⁶⁶ CAC, 19920461 art. 02, Magazine « L'assurance française », N°641, 1^{er} au 15 décembre 1991, Article « Les pas comptés de la Poste » par Bernard Dillies, Sous titre 2 La boîte de Pandore des forces du marché, p.1330.

⁶⁷ Gloukoviezoff Georges, 2005, *Exclusion et liens financiers, L'exclusion bancaire des particuliers, Rapport du Centre Walras 2004*, Economica, Paris, p.204

- Barreau Jocelyne, 1995, *La réforme des PTT, Quel avenir pour le service public ?*, La Découverte, Paris, 274 p.
- Cartier Marie, 2003, *Les facteurs et leurs tournées, un service public au quotidien*, La Découverte, Paris, 328 p.
- Charles Le Bihan Danielle, Le Louarn Patrick, 1995, « Le service public des postes et télécommunications au vent des réformes, révolution ou évolution ? » in *France Télécom : entre mission de service public et internationalisation*, CERETEB, mai, p. 30-76.
- Darrigrand André, Pelissier Sylvie, 1996, *La Poste*, PUF, Paris, p. 74.
- Gloukoviezoff Georges, 2005, *Exclusion et liens financiers, L'exclusion bancaire des particuliers, Rapport du Centre Walras 2004*, Economica, Paris, 605 p.
- Havard Christelle, 2000, « La segmentation du système d'emploi : évolutions et enjeux pour la Poste » in Barreau, Compeyron, Havard, Ménard, Servel, *Une irrésistible modernisation des entreprises de service public ?*, p.81-105
- Join Lambert Odile, 2001, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'utilisateur (1944-1973)*, Belin, Paris, 317 p.
- Millet Marc, 2006, « La Banque (Postale) « pas comme les autres » : entre identité postale et rhétorique de marché », *Revue française d'administration publique*, n°119, pp. 427-438.
- Oger Benoit, 2006, *Histoire de la Caisse nationale d'épargne. Une institution au service du Public et de l'État 1881-1914*, L'Harmattan, Paris, 330 p.
- Piotet Françoise, 2002, *La révolution des métiers*, PUF, Paris, 362 p.
- Sainsaulieu Yvan, 1998, « La Fédération Solidaires unitaires démocratiques des PTT (SUD-PTT) : creuset d'une contestation pragmatique », *RFSP*, vol 48, 1, pp. 121-141.
- Savary Gilles, 2005, *L'Europe va-t-elle démanteler les services publics ?*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 220 p.
- Siblot Yasmine, 2006, *Faire valoir ses droits au quotidien, Les services publics dans les quartiers populaires*, Presses de Sciences Po, Paris, 347 p.
- Stoffaës Christian, Commissariat général du Plan, 1995, *Services publics, Question d'avenir*, Odile Jacob – La Documentation Française, Paris, 437 p.
- Zarifian Philippe, 2003, *A quoi sert le travail ?*, La Dispute, Paris, 187 p.