

N° 171

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 janvier 2004

AVIS

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi relatif à la régulation des activités postales,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Sénat : 410 (2002-2003) et 162 (2003-2004)

[Poste et télécommunications.](#)

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à la régulation des activités postales, déposé sur le bureau du Sénat le 16 juillet 2003, n'appelait pas la saisine pour avis de votre commission des finances, d'autant que La Poste fait l'objet d'un suivi approfondi de la commission des affaires économiques, ayant donné lieu au cours des dernières années à trois excellents rapports d'information¹ de notre collègue Gérard Larcher.

La perspective de compléter le présent projet de loi par une disposition relative à la **création d'une « banque postale »** rend en revanche cette saisine pour avis nécessaire. En effet, d'une part, votre commission des finances ne peut se désintéresser des conditions de création d'un nouvel établissement de crédit que le produit net bancaire placerait au sixième rang des banques de détail françaises. D'autre part, votre commission des finances se montre très attentive à la gestion des participations de l'Etat, à la gouvernance des entreprises publiques et à leur adaptation aux conditions de concurrence de droit commun.

Dans son avis n° 96-A-10 du 25 juin 1996 concernant le fonctionnement des services financiers de La Poste au regard du droit de la concurrence, le Conseil de la concurrence notait que « *le contrôle du respect des règles de la concurrence demeurera difficile à exercer tant que ne seront pas intervenues une séparation des activités sous monopole² et des activités concurrentielles* ». Il mettait au premier rang des mesures propres à faciliter le contrôle du respect des règles de concurrence la création d'une filiale regroupant l'ensemble des activités financières de La Poste.

Trop longtemps absente des contrats de plan, la création d'une banque postale est prévue par le nouveau contrat de plan 2003-2007 entre La Poste et l'Etat, « *contrat de performances et convergences* », signé le 13 janvier 2004. Il dispose ainsi que « *La Poste et l'Etat conviennent du principe de la création en 2005, dans des conditions de droit commun, d'un établissement de crédit* ». Le dispositif proposé par voie d'amendement au présent projet de loi afin de

¹ « *Sauver La Poste : devoir politique, impératif économique* », rapport d'information n° 42 (1997-1998) ;

« *Sauver La Poste : est-il encore temps de décider ?* », rapport d'information n° 463 (1998-1999) ;

« *La Poste : le temps de la dernière chance* », rapport d'information n° 344 (2002-2003).

² *Qui ne concerne, si l'on excepte la gestion du livret A, que des activités ressortant de l'activité courrier de La Poste.*

donner corps au nouveau contrat de plan dans les délais les plus brefs consiste donc **à mettre en place le cadre législatif nécessaire à la constitution d'une banque postale, filiale du groupe La Poste.**

Qu'est ce qu'une banque postale ? Elle est pour l'essentiel le produit de l'histoire d'un établissement public « deux en un », exerçant à travers les 17.000 bureaux de poste répartis sur le territoire français deux métiers très différents, l'acheminement du courrier et des colis d'une part, les services financiers d'autre part. **Elle illustre une tendance positive consistant à clarifier les relations, sur le plan organisationnel et financier, entre ces deux métiers et leur « maison-mère ».** Elle obéit à la nécessité, observée partout en Europe, d'une autonomie accrue de chacun des pôles d'activité afin que l'un et l'autre puissent jouer de leurs propres atouts, chacun sur son propre marché.

Plus fondamentalement, une banque postale, comme le souligne le contrat de plan 2003-2007, permet *« un pilotage financier conforme aux standards de marché, soumis à la réglementation et aux contraintes prudentielles de droit commun, assurant la comparabilité avec les concurrents, garantissant l'opposabilité des comptes aux tiers et permettant ainsi de vérifier la conformité de l'activité aux règles et conditions de concurrence en vigueur, aux niveaux national et communautaire ».*

La création d'une banque postale constitue dès lors la condition d'un développement pérenne des services financiers de La Poste, grâce à la **recherche d'une meilleure rentabilité, conforme aux standards du marché, à une dynamisation du réseau commercial et à une mise à profit des implantations territoriales de La Poste qui, seules, permettront d'atteindre durablement l'équilibre financier.**

Comme l'indique en effet le rapport sur l'Etat actionnaire annexé au projet de loi de finances pour 2004, La Poste, confrontée à la fin de la rente du courrier, se trouve dans une **situation financière fragile, marquée par une faible progression du chiffre d'affaires et une rentabilité quasiment nulle.** Ce rapport met notamment l'accent sur une structure bilantielle déséquilibrée dans laquelle la dette financière long et moyen terme ne diminue que faiblement : *« elle représente 2,4 fois les capitaux propres, niveau anormalement élevé qui ne prend pas en compte les engagements hors bilan au titre des retraites évalués à 57 milliards d'euros dans les conditions économiques et juridiques actuelles ».*

Les services financiers de La Poste, qui représentaient en 2002, 23 % du chiffre d'affaires de l'établissement public, ne peuvent être considérés comme étant dans une situation plus favorable. Certes, ceux-ci, après une décennie 90 marquée par des déficits à répétition, n'ont retrouvé l'équilibre que depuis l'exercice 2001.

Néanmoins, dans son rapport particulier d'octobre 2003 relatif aux comptes et à la gestion de La Poste (1991-2002), la Cour des comptes considère que « *le relatif équilibre atteint par les services financiers risque, à périmètre constant d'activité, de disparaître rapidement face à des difficultés structurelles* ».

Aussi l'adoption d'un dispositif destiné à créer une banque postale incitera nécessairement La Poste, qui bénéficie d'une direction renouvelée, et l'ensemble de ses personnels, à relever le défi de la rentabilité dans un cadre concurrentiel.

La Poste ne manque évidemment pas d'atouts. Elle gère ainsi 45 millions de comptes et 4 millions de contrats d'assurance pour 28 millions de clients. Les encours à la fin 2002 dépassaient les 200 milliards d'euros. **La constitution d'une banque postale ne pourra toutefois que manifester les faiblesses du nouvel établissement bancaire face à ses concurrents.** Selon le rapport particulier précité de la Cour des comptes, la productivité des agents des services financiers de La Poste est trois fois inférieure à celle de ses principaux concurrents. L'encours par bureau apparaît, en outre, de deux à cinq fois moins important que celui des concurrents. Enfin, après avoir été stabilisées de 1990 à 1995 (9,6 % en 1995), les parts de marché ont diminué légèrement pour tomber à 8,9 % en 2000.

Il est clair que l'adoption d'un statut de plein exercice est le préalable d'un nouveau dynamisme :

- en permettant à l'établissement de gérer son équilibre actif-passif au mieux de ses intérêts ;

- en le faisant accéder à des métiers nouveaux, puisque toute la palette des activités concurrentielles lui sera dorénavant ouverte. **Mais il s'agira bien d'un équilibre de droits et de devoirs, de chances et de contraintes.**

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, votre commission des finances juge essentiel de souligner que la transformation des services financiers de La Poste en une banque de droit commun entraînera nécessairement, à moyen terme, une **évolution quantitative et qualitative en termes d'effectifs, d'implantations territoriales et de clientèle.** Si cette clarification n'est pas prévue dans les conventions qui seront conclues, au plus tard le 1^{er} juillet 2005, entre La Poste et sa nouvelle filiale, elle constitue à moyen terme la condition de la rentabilité et de la pérennité du nouvel établissement de crédit.

I. LA CRÉATION D'UNE BANQUE POSTALE

A. LA POSTE : UN ACTEUR FINANCIER IMPORTANT MAIS À LA RENTABILITÉ ENCORE INSUFFISANTE

1. Une activité ancienne mais récemment encadrée

L'activité financière de La Poste n'est pas nouvelle et s'est vue à l'origine étroitement associée à sa posture d'opérateur de service public exerçant des missions « citoyennes ». Afin de répondre à la demande des maires de communes rurales isolées, exprimée sous le Second Empire, La Poste a progressivement développé une gamme de services financiers destinée en premier lieu à permettre un accès équitable, sur l'ensemble du territoire, à l'épargne et aux moyens de paiement (en particulier la monnaie scripturale). L'opérateur a ainsi contribué à la création de la Caisse nationale d'épargne en 1881 et a introduit les chèques postaux en 1918. Il a fallu ensuite attendre 1966 pour que la France compte davantage de comptes bancaires que de comptes courants postaux (CCP). Parallèlement au mouvement de désintermédiation et au développement des marchés financiers au cours des années 80, l'activité financière de La Poste a connu un certain essor, particulièrement sur le marché très concurrentiel de la gestion d'actifs pour compte de tiers par l'intermédiaire de sa filiale Sogeposte.

Plus récemment, La Poste a d'une part modernisé ses canaux de distribution avec le développement des services financiers en ligne³ et l'essor du « multicanal »⁴, et d'autre part fait valoir son image d'opérateur public en prenant une part importante dans le lancement du porte-monnaie électronique Monéo et la mise en place de l'euro. **La Poste est donc un acteur très ancien dans le paysage bancaire et financier français**, et non pas une exception qui serait apparue de manière subreptice.

³ *Le rapport d'activité 2002 du groupe La Poste fait état de 377 millions de contacts en 2002 pour la banque en ligne (tous moyens de communication à distance).*

⁴ *La « banque multicanal » désigne la mutation organisationnelle et technologique que connaissent les établissements financiers depuis quelques années, et se caractérise par la multiplication des canaux de communication à distance (centres d'appel, minitel, sites internet...) en tant qu'alternative partielle aux agences traditionnelles, une segmentation plus fine de la clientèle et une réorganisation du traitement des opérations. La tendance est ainsi à un recentrage des conseillers financiers en agence sur les fonctions commerciales et de conseil (soutenu par la diffusion de nouveaux logiciels de gestion des profils de clientèle), à une externalisation des tâches administratives et de back-office, et à l'utilisation des canaux à distance moins coûteux – particulièrement les centres d'appel – pour les opérations et transactions courantes.*

La reconnaissance et l'encadrement de cette activité sont intervenus assez tardivement, à la faveur de la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom. Son article 2 définit les missions de l'exploitant public et dispose ainsi que La Poste, outre le service postal et certaines missions spécifiques précisées aux articles 4 à 7, a pour objet « *d'offrir, dans le respect des règles de la concurrence, des prestations relatives aux moyens de paiement et de transfert de 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'Etat, la Caisse nationale d'épargne dans le respect des dispositions du code des caisses d'épargne* ».

Bien que la loi précitée de 1990 ne fasse pas référence aux « *opérations de banque* », telles que mentionnées par l'article L. 311-1 du code monétaire et financier, le champ des activités financières de La Poste est donc défini de manière relativement large : l'entreprise publique peut offrir une gamme étendue de services de dépôts et d'épargne, mais **son activité de crédit demeure cantonnée aux seuls prêts d'épargne logement avec épargne préalable**, donc conventionnés et octroyés à titre complémentaire. La Poste n'a ainsi pas accès à deux axes de l'activité financière traditionnellement susceptibles de drainer des volumes importants : le crédit non adossé à l'épargne (tel que le crédit à la consommation ou le crédit affecté) et l'assurance dommages, qui est pourtant théoriquement autorisée par la loi de 1990, le cahier des charges de La Poste⁵ et le contrat de plan 1998-2001⁶ qui la lie à l'Etat. **L'assurance dommages n'a toutefois jamais été perçue comme un axe de développement prioritaire**, compte tenu de sa faible rentabilité, des investissements élevés qu'elle implique, de sa nature substantiellement différente des activités actuelles de La Poste et de la volatilité de la relation client qu'elle sous-tend.

La Poste a en revanche développé de manière assez naturelle une **offre d'assurance-vie**, qui présente une forte proximité avec les activités de type bancaire, et à partir de 2000, par l'intermédiaire de sa filiale Assurposte, une gamme de couverture complémentaire des principaux risques (maladie, invalidité, décès, perte temporaire de revenu et « accidents de la vie »), qui constitue un segment en forte croissance.

⁵ Le cahier des charges de La Poste indique dans son article 8 que La Poste a vocation à offrir des prestations relatives, notamment, à tous type de produits d'assurance. Ce même cahier des charges précise dans son article 37 que le contrat de plan de l'exploitant public définit les orientations stratégiques de La Poste et de son groupe.

⁶ Dans le cadre du contrat de plan portant sur la période 1998-2001, l'Etat et La Poste avaient en particulier décidé que « La Poste développe son offre de produits et de services en matière de dépôts à vue, de moyens de paiement, de facilités de trésorerie et de découverts temporaires, de produits d'épargne et de placement, de produits d'assurance et de prêts immobiliers avec épargne préalable. Dans le domaine de l'assurance, La Poste pourra dès 1998 diversifier son offre en assurances de personnes selon des modalités qui seront définies avec sa tutelle ».

2. Des entités juridiquement distinctes mais non soumises au droit commun bancaire

a) Une filialisation réelle quoique partielle

Les activités financières de La Poste ne sont pas isolées dans une structure unique mais sont néanmoins juridiquement distinctes de l'activité principale de traitement du courrier. Le groupe a ainsi constitué un ensemble de filiales fonctionnelles, chacune correspondant à un segment d'activité financière, détenues par une **société de portefeuille créée en décembre 2000 et dénommée SF2**. La structure des principales filiales est la suivante :

- **Sopassure**, holding commune de La Poste et des Caisses d'épargne, détenue à 50,02 % par La Poste, regroupe les participations des deux entités dans CNP Assurances. Sopassure contrôle 36 % du capital de CNP Assurances ;

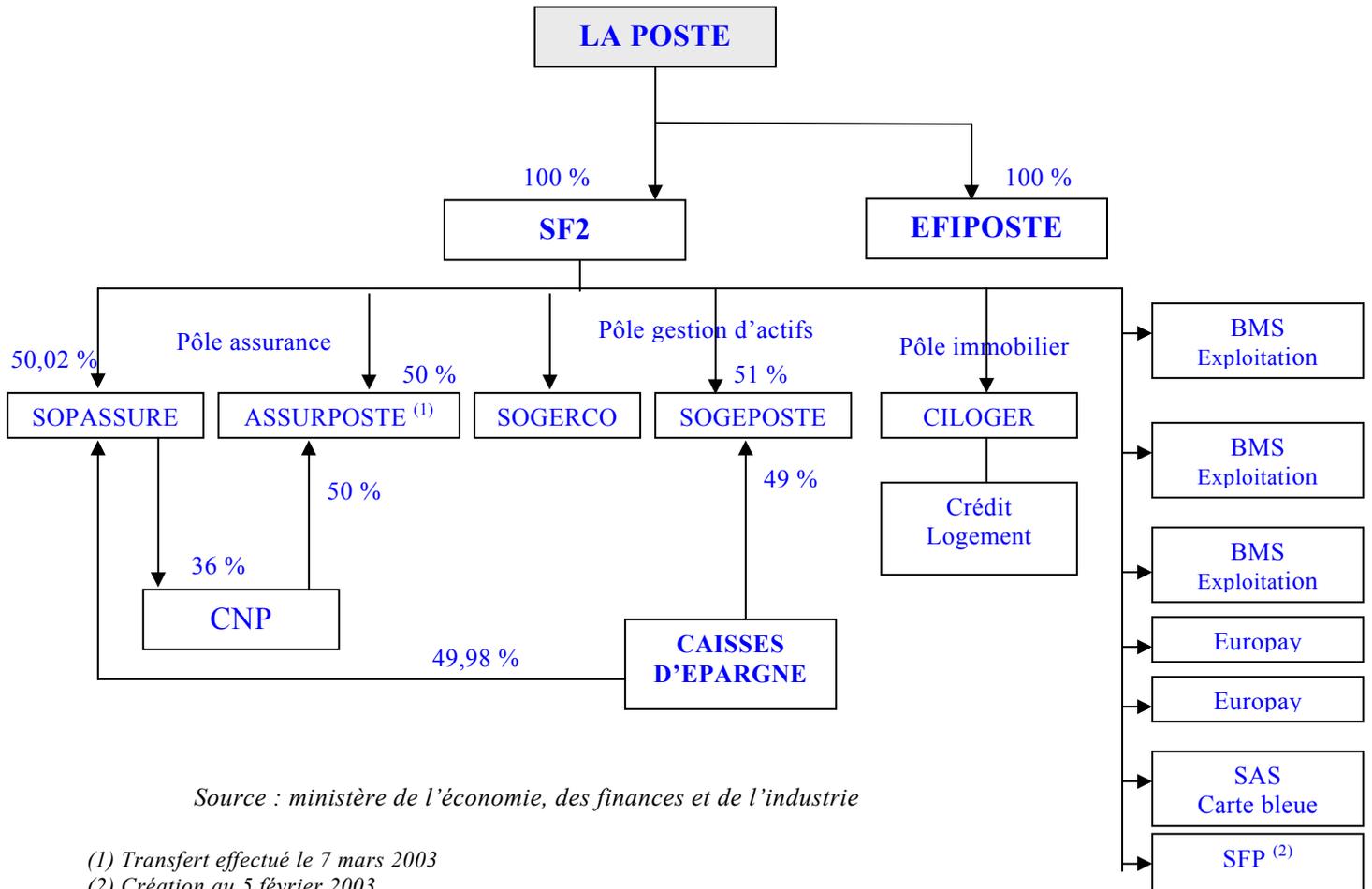
- **Sogeposte** est spécialisée dans la gestion des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) des clients de La Poste, soit un encours de 19,4 milliards d'euros fin 2002. Cette filiale, détenue à 51 % par SF2, est commune avec les Caisses d'épargne (auxquelles a été transférée l'ancienne participation de la Caisse des dépôts et consignations) ;

- **Assurposte** est consacrée à la gestion des produits d'assurance de personne et de prévoyance. Elle est détenue à parité avec CNP Assurances ;

- enfin **Sogерco**, filiale à 100 % de SF2, constitue la société de courtage d'assurance.

Outre SF2, la société **Efiposte**, filiale à 100 % de La Poste créée en mars 2000, assure la gestion financière des comptes courants postaux (CCP), auparavant centralisée par le Trésor, ainsi que la gestion de la trésorerie de La Poste et l'intermédiation sur produits de taux pour le compte de Sogeposte. Le transfert progressif des fonds du Trésor vers Efiposte a été achevé en 2003.

STRUCTURATION DES ACTIVITÉS FINANCIÈRES DE LA POSTE



Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

(1) Transfert effectué le 7 mars 2003

(2) Création au 5 février 2003

Les effectifs permanents de ces filiales sont les suivants :

	Contractuels	Fonctionnaires détachés	Total
Efiposte	60	15	75
SF2	3	1	4
Sogeposte	74	1	75
Sogerco	1	0	1
Assurposte	2	0	2
Sopassure	0	0	0
TOTAL	140	17	157

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

b) Une exception juridique assortie d'une ambiguïté organisationnelle

La séparation sur le plan capitalistique n'emporte toutefois pas celle de l'allocation des ressources, en particulier celle des effectifs, entre les activités de service public du courrier et les activités financières. Les activités financières partagent donc un certain nombre de services internes et de moyens avec l'activité courrier. A ce titre, votre commission des finances rappelait dans un rapport intitulé « *Banques : votre santé nous intéresse* »⁷ que les activités financières « *bénéficient non seulement du concours des effectifs affectés aux centres de services financiers régionaux et des conseillers financiers, mais aussi d'une partie des 70.000 agents du réseau affectés à des postes polyvalents, sur les 17.000 implantations locales de La Poste* ». Cette **capillarité** des moyens entre des activités de service public et concurrentielles a constitué l'une des critiques majeures adressées par la communauté bancaire, et conduit à faire un amalgame entre deux pôles dont les objectifs et contraintes sont fondamentalement différents.

Surtout, **le groupe postal n'a pas créé d'établissement de crédit et voit donc ses activités financières échapper au régime législatif et réglementaire de droit commun**, en particulier la loi du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, dite « loi bancaire », qui encadre les banques. Ces dernières sont ainsi soumises à une procédure spécifique d'agrément, délivré par le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI), et au contrôle de la Commission bancaire⁸, instances au fonctionnement desquelles la Banque de France est étroitement associée. Les caractéristiques propres du domaine bancaire, perçu comme un secteur structurant et nécessaire à l'ensemble de l'économie, et dont les difficultés seraient, à cet égard, susceptibles de dégénérer en crise systémique de grande ampleur, ont justifié ce régime particulier qui concerne toutes les grandes fonctions des établissements de crédit et présente l'originalité, par rapport aux autres secteurs d'activité, de poser des exigences réglementaires précises en termes de montant des fonds propres et de respect de ratios prudentiels. Ces exigences sont également très présentes au niveau international, avec l'actuel « ratio Cooke » (couverture par les fonds propres du risque de crédit pondéré à hauteur de 8 % minimum) et le futur « ratio Mc Donnough » (cf. *infra*) mis en place à la suite des travaux de la Banque des règlements internationaux (BRI).

⁷ *Rapport d'information n° 52 de M. Alain Lambert (1996-1997).*

⁸ *Le Comité de la réglementation bancaire a en outre pour mission de fixer, dans le cadre des orientations définies par le gouvernement et sous réserve des attributions du Comité de la réglementation comptable, les prescriptions d'ordre général applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, en particulier le niveau du capital minimum, les conditions d'ouverture de guichets ou l'organisation de fichiers professionnels, les caractéristiques des opérations traitées par les établissements de crédit, les conditions applicables en matière de relations avec la clientèle, l'organisation du marché interbancaire, les ratios prudentiels (solvabilité, liquidité, grands risques, etc.), la publicité des informations destinées aux autorités compétentes, et les procédures de contrôle interne.*

La Poste n'est donc pas soumise à ces critères d'agrément et de contrôle, ce qui a pu être légitimement interprété par ses concurrents bancaires comme une distorsion majeure de concurrence.

3. Une situation commerciale relativement fragile

a) La croissance de l'activité depuis dix ans

Les activités financières de La Poste représentaient en 2002 **23 % du chiffre d'affaires consolidé de La Poste**, qui s'était élevé à 17,3 milliards d'euros, et un produit net bancaire⁹ (PNB) d'un peu plus de 4 milliards d'euros, en progression de 2 % par rapport à l'année précédente (6,1 % à périmètre constant). Les encours à fin 2002 dépassaient les 200 milliards d'euros, avec une collecte nette de 5,3 milliards d'euros pour l'épargne et les dépôts à vue. Le volume d'activité par produit a ainsi évolué de la manière suivante :

Ventilation par produits du produit net bancaire en 2002

(en millions d'euros)

	Réalisé	Evolution 2001/2002	Répartition en %
Rémunération des fonds CCP	1.587	7%	40 %
Rémunération des Livrets A et B	703	6%	18 %
Produits d'épargne boursière	197	-10%	5 %
Produits d'assurance	387	10%	10 %
Rémunération des autres épargnes*	493	-18%	12 %
Commissions sur opérations avec la clientèle	469	10%	12 %
Autres Produits	169	-7%	4%
TOTAL	4.005	6,1 %	100 %

* La diminution enregistrée par le poste « rémunération des autres épargnes » est essentiellement imputable à la régularisation de 111 millions d'euros sur le produit net bancaire lié aux plans d'épargne logement.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

⁹ Rappelons que le produit net bancaire ne constitue pas un indicateur strict de rentabilité (le retour sur fonds propres, du point de vue de l'investisseur, est un ratio transversal commun pour l'ensemble des secteurs d'activité), mais l'indicateur d'activité le plus pertinent et le plus usité, se rapprochant de la notion de chiffre d'affaires des sociétés non financières. Il est calculé par différence entre les produits et les charges bancaires (activité de prêt et d'emprunt ; opérations sur titres, change, marchés dérivés, etc).

Calculé au niveau de la comptabilité nationale, il mesure la contribution spécifique des banques à l'augmentation de la richesse nationale et peut en cela être rapproché de la valeur ajoutée dégagée par les entreprises non financières. Depuis 1993, le calcul du PNB intègre les dotations ou reprises de provisions sur titres de placement.

Evolution des encours en 2002

(en milliards d'euros)

	Encours	Evolution 2001/2002
Dépôts à vue	32,8	1,4 %
Livrets A et B	48,6	5 %
dont Livret A	46,4	
Compte d'épargne logement	4,7	18 %
Plans d'épargne logement	22,6	5,9 %
Livrets d'épargne populaire	11,3	5,8 %
Codevi	2,1	7,9 %
Livrets jeunes	1	7,1 %
OPCVM	15,4	-12 %
Assurance-vie	57,2	6,3 %
Bons d'épargne, comptes-titres et autres produits	4,4	-30,2 %
TOTAL	200,1	2,6 %

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Les **effectifs** des services financiers de La Poste peuvent être estimés, selon les données recueillies par votre rapporteur auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, à environ 60.000 équivalents temps plein (sur un total de 325.000 agents, dont 215.000 fonctionnaires), dont 29.000 dédiés se décomposant en 6.000 conseillers financiers (exerçant dans 3.500 agences), 600 conseillers spécialisés en immobilier, 500 conseillers spécialisés en gestion de patrimoine, 20.000 agents dans les 19 centres régionaux de services financiers et 1.000 emplois dans les services fonctionnels et centraux.

Au total, La Poste gère 48 millions de comptes (dont 10,7 millions de CCP, associés à plus de 4 millions de cartes bancaires de paiement), 4 millions de contrat d'assurance et 21,7 millions de Livrets A pour **28 millions de clients**, ce qui en fait un acteur financier très présent au sein de la population française, mais avec un **encours moyen par client relativement faible**, de 7.146 euros.

La stratégie, mise en œuvre depuis une dizaine d'années par La Poste, de **développement des produits à plus forte marge** (assurance-vie, OPCVM, extension de la clientèle entreprises) au détriment de sa gamme traditionnelle (mandats, livrets et CCP), a alimenté la croissance de l'activité financière du groupe. Dans son rapport public particulier sur la gestion de La Poste entre 1991 et 2002¹⁰, la Cour des comptes rappelle ainsi que de 1990 à 2001, les encours des services financiers ont progressé en moyenne de 9 milliards d'euros par an, passant de 95,5 milliards d'euros en 1990 à 195,1 milliards

¹⁰ « Les comptes et la gestion de La Poste (1991-2002) ». Rapport de la Cour des comptes au Président de la République suivi des réponses des administrations intéressées, octobre 2003.

d'euros en 2001. La part des services financiers dans le chiffre d'affaires global est quant à elle demeurée relativement stable sur la même période¹¹, et le PNB a augmenté de 43 % entre 1992 et 2001 (dont une multiplication par plus de 5 pour les produits d'épargne logement).

b) Une fragilité structurelle par rapport à la concurrence

La progression des encours ne doit cependant pas masquer **l'érosion de la part de marché de La Poste sur le long terme**, puisque celle-ci a reculé de 30 % entre 1980 et 2002 pour se stabiliser à 9,4 %¹², à l'heure où les principales banques françaises enregistrent des volumes d'affaires et des profits conséquents¹³ grâce à d'importants gains de productivité. Le tableau ci-après illustre bien la position de faiblesse de La Poste dans le paysage bancaire, puisque **son PNB par client en France est en moyenne près de cinq fois inférieur à celui de ses principaux concurrents** (hors Caisses d'épargne).

Comparaison du PNB de La Poste et de ses principaux concurrents en 2001

(en millions d'euros)

	La Poste	Caisses d'épargne	Crédit Agricole	Banques populaires	Crédit Mutuel + CIC	BNP Paribas	Société Générale
PNB	3.928	5.760	16.259	5.652	7.505	17.450	13.874
Banque de détail France	3.928	5.320	10.500	3.812	7.505	4.600	5.210
Clients France (en millions)	27,7	26,2	16	5,4	12,9	6	7,7
PNB/client	142	203	656	706	582	767	677
Nombre de produits/client	2,6	N.C.	7,1	6,9	N.C.	7,3	6,8

Source : rapport particulier de la Cour des comptes – octobre 2003

En outre, **la clientèle de La Poste présente des spécificités bien connues qui freinent le développement de ses activités et créent d'importants coûts administratifs et de gestion** : sur-utilisation et sous-capitalisation du Livret A souvent utilisé davantage comme « porte-monnaie » (mouvements fréquents et d'un montant moyen faible) que comme un produit d'épargne de moyen terme, sur-représentation des personnes âgées et des populations modestes. *A contrario*, La Poste ne parvient pas, du fait des carences de son offre commerciale, à fidéliser la clientèle potentiellement plus rémunératrice (en raison de son recours au crédit sans épargne constituée) des jeunes ménages.

¹¹ Soit 27,8 % en 1991, 23,8 % en 1992 et 23,1 % en 2001.

¹² Source : rapport d'information n° 344 (2002-2003) « La Poste : le temps de la dernière chance », de M. Gérard Larcher au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, p. 54.

¹³ A titre d'exemple, le groupe BNP Paribas affichait en 2002 un résultat net part du groupe de 3,3 milliards d'euros et une rentabilité des fonds propres de 13,5 %, après 18,2 % en 2001.

4. Une rentabilité en progrès mais encore insuffisante

Les résultats financiers de l'ensemble du groupe sont médiocres bien qu'en progression, ainsi que l'illustre le tableau suivant :

Principaux soldes intermédiaires de gestion du groupe La Poste en 2002

(en millions d'euros)

	2002	2001	Evolution
Chiffre d'affaires Courrier	10.253	10.134	1,2 %
Chiffre d'affaires Express	2.085	1.977	5,5 %
Chiffre d'affaires Colis	989	992	-0,3 %
Prestations des Services Financiers	4.005	3.928	2 %
TOTAL	17.332	17.031	1,8 %
Autres produits d'exploitation	98	61	60,7 %
Consommations intermédiaires	-4.327	-4.258	1,6 %
Valeur ajoutée	13.103	12.832	2,1 %
Subventions d'exploitation	1	-	N.D.
Impôts et taxes	-941	-973	-3,3 %
Charges de personnel	-11.174	-10.954	2 %
Excédent brut d'exploitation	989	907	9 %
Amortissements et provisions	-780	-637	22,4 %
Autres produits et charges de gestion courante	-108	-49	120,4 %
Résultat d'exploitation	100	221	-54,8 %
Charges et produits financiers	-88	-144	-38,9 %
Résultat courant des entreprises intégrées	-16	47	
Résultat net de l'ensemble consolidé	35	-92	N.S.
Résultat net part du groupe de l'exercice	34	-95	

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'après les comptes annuels de La Poste pour 2002

Autres données financières pour 2002

(en millions d'euros)

	2002	2001	Evolution
Marge brute d'autofinancement	705	616	14,4 %
Investissement	629	1.186	- 47 %
Dette financière	3.963	4.037	-1,8 %
Ratio d'endettement (dette moyen et long terme/capitaux propres)	2,4	2,5	N.S.

Source : comptes annuels de La Poste pour 2002

La Poste est donc parvenue à enrayer la diminution de son résultat, à améliorer sa capacité d'autofinancement et à stabiliser son endettement, qui demeure toutefois très élevé. Une opinion parfois avancée consiste à assimiler les services financiers à la « vache à lait » de La Poste, qui permettrait par ses résultats positifs de compenser une activité postale chroniquement déficitaire.

Or on peut constater que la contribution positive du pôle financier aux résultats du groupe est à la fois très récente et réduite, bien qu'elle amorce une tendance positive, selon une configuration semblable à celle des résultats consolidés du groupe.

La détermination de la contribution des services financiers aux résultats de l'ensemble est **tributaire du degré de précision de la comptabilité analytique par métier**, pour laquelle La Poste a déployé des efforts importants au cours des trois dernières années. Le groupe n'établit cependant pas de comptes par secteur, ce qui constitue un indice supplémentaire de l'inachèvement de l'individualisation de ses activités financières. Le rapport particulier précité de la Cour des comptes livre à cet égard une analyse éclairante de cette contribution aux résultats consolidés.

La rentabilité des services financiers de La Poste

« Dans la comptabilité analytique de La Poste, celle-ci calcule une « contribution » des services financiers à son résultat, qui s'élève à 494 millions d'euros en 2001 (343 millions d'euros pour 2000 dans les comptes pro forma).

« Toutefois, ce montant résulte d'un calcul effectué avant la répartition des coûts des structures communes (1.213 millions d'euros) et avant répartition d'une partie des charges du réseau, celles qui ne sont pas justifiées par les besoins opérationnels et constituent le coût « de non optimisation du réseau » (757 millions d'euros).

« Une partie de ce surcoût est compensée, pour La Poste, par un abattement de 85 % sur les impositions directes locales, une autre partie affectée au courrier au titre d'une obligation d'accessibilité minimale, le solde constituant un coût de non optimisation résiduel non ventilé entre les métiers.

« En attribuant aux services financiers leur quote-part des coûts des structures communes et de ce coût de non optimisation résiduel, conformément à la demande du ministère de tutelle, La Poste fait ressortir un résultat qui n'est plus que de 140 millions d'euros en 2001 (contre -3 millions d'euros en 2000).

« On peut cependant discuter de la signification économique de l'imputation au seul courrier des coûts du réseau liés au respect d'une contrainte minimale d'accessibilité.

« Cette affectation est juridiquement justifiée par la directive postale européenne qui autorise l'imputation de ce type de charge au « service réservé », c'est-à-dire au monopole. Economiquement, cette affectation n'est pas réaliste puisque les bureaux en cause ont une activité de service financier prédominante.

« En leur attribuant 43 % de ces coûts résiduels, qui est le ratio appliqué par La Poste pour la répartition du coût des structures communes, ce qui est très probablement inférieur à la part des services financiers dans l'activité des bureaux concernés, la Cour parvient à un résultat « économique » des services financiers de 33 millions d'euros pour 2001.

« Sur cette base qui est à la fois la plus significative économiquement et la moins favorable pour le calcul du résultat, celui-ci reste légèrement positif. Le même calcul appliqué à l'année 2000 fait apparaître un « résultat économique » de -99 millions d'euros. En 1999, sur la base des données de l'ancienne comptabilité analytique, la Cour était parvenue par un calcul analogue à un résultat de -202 millions d'euros.

« On peut donc considérer que les services financiers ont atteint, en 2001, pour la première fois depuis le début des années 1990, un résultat positif, ce qui est la marque d'une amélioration très sensible sur les dernières années. Compte tenu de la tendance, les années 2002 et suivantes devraient voir cette amélioration se confirmer, au moins à court terme ».

Source : rapport particulier de la Cour des comptes – octobre 2003

Il apparaît donc que les activités financières de La Poste sont amenées à prendre une part croissante dans l'équilibre du groupe, mais que l'amélioration de leur volume et de leur rentabilité est aujourd'hui entravée par les limites commerciales qu'impose le régime législatif et réglementaire de La Poste. En outre, l'attachement que La Poste porte à une politique tarifaire avantageuse, liée à sa vocation tacite d'assurer une sorte de « service bancaire universel » ou, à tout le moins, une fonction sociale, alors que la plupart de ses concurrents ont sensiblement relevé leurs tarifs au cours des trois dernières années, contribue à fragiliser la situation financière de cette activité. Ce contexte tend à pérenniser un « effet de ciseaux » que la Cour des comptes résume ainsi dans le rapport public précité : **« malgré des coûts globalement plus élevés que la concurrence, La Poste maintient des tarifs plus bas. Ce positionnement ne semble pas pouvoir évoluer de façon notable à court terme même si un certain rattrapage tarifaire a été effectué depuis plusieurs années. En effet, il est étroitement lié à l'image de l'opérateur public et constitue un choix stratégique ».**

5. Les perspectives de normalisation juridique et de développement commercial ouvertes par le nouveau contrat de plan

La négociation du nouveau contrat de plan de La Poste, portant sur la période 2003-2007, a donné lieu à d'intenses **controverses** qui se sont focalisées sur la perspective d'une extension de sa gamme de services financiers. Le principal argument défendu par les entreprises bancaires était double : l'exclusion de l'opérateur du champ de la réglementation bancaire apparaissait constitutif d'une distorsion de concurrence, et la distribution de nouveaux produits concurrentiels par un réseau beaucoup plus étoffé que celui des autres grandes banques, sur un territoire déjà « surbanqué », comme susceptible de nuire à l'équilibre économique de l'ensemble du secteur.

Le nouveau contrat de plan de La Poste a donc abouti à ce qui s'apparente à un **compromis**¹⁴ : l'ouverture à de nouveaux segments de marché est plus réduite qu'initialement envisagée mais doit pouvoir conforter la profitabilité du pôle, et l'activité financière de La Poste devra désormais s'exercer dans des conditions de droit commun. Tels sont bien les objectifs que traduit le nom même de ce contrat, baptisé « *performances et convergences* ». Dans la cinquième partie relative à l'équité concurrentielle et à la régulation, il est ainsi précisé que « *La Poste et l'Etat se donnent pour objectif de placer La Poste dans des conditions d'équité concurrentielle au plus tard en 2007* ».

Les développements ayant trait aux services financiers mettent en exergue quatre avancées majeures :

- l'établissement d'un cadre de gestion « *responsable et transparent* » : « *La Poste et l'Etat conviennent du principe de la création en 2005, dans des conditions de droit commun, d'un établissement de crédit, portant l'ensemble de l'activité et permettant un pilotage financier conforme aux standards du marché, soumis à la réglementation et aux contraintes prudentielles de droit commun, assurant la comparabilité avec les concurrents, garantissant l'opposabilité des comptes aux tiers et permettant ainsi de vérifier la conformité de l'activité aux règles et conditions de concurrence en vigueur, aux niveaux national et communautaire* » ;

- **la clarification du recours aux moyens communs du groupe**, qui s'effectuerait désormais à titre onéreux et viendrait ainsi confirmer la séparation juridique des entités : « *l'établissement de crédit recourra pour son activité commerciale et de production, aux moyens en personnel de La Poste dans le cadre de conventions de services, qui devront exclure toute distorsion de concurrence, en particulier en assurant une juste rémunération de La Poste et de son réseau par l'établissement* » ;

- **l'extension de l'offre de services de La Poste à l'octroi de prêts immobiliers sans épargne préalable**, à compter de 2005. L'ouverture aux crédits à la consommation, initialement envisagée, n'est pas mentionnée dans le document, mais pourrait intervenir à l'issue de la première évaluation du nouveau dispositif, soit pas avant 2006 ;

- enfin, **la normalisation des conditions de gestion de certains produits de placement dans un but d'équité concurrentielle** : « *dans le cadre de la convergence vers le droit commun des conditions d'exercice des services financiers, l'Etat et La Poste conviennent de faire évoluer les*

¹⁴ Il convient toutefois de rappeler que **La Poste n'a pas entendu se soustraire à la nécessaire réorganisation de ses services financiers**. Dans une interview donnée au quotidien Les Echos le 31 janvier 2002, M. Martin Vial, alors président de La Poste, avait ainsi déclaré que l'exploitant public devait se soumettre « *aux mêmes exigences réglementaires et prudentielles que (ses) concurrents* ».

modalités de gestion des produits d'épargne et de placement centralisés à la Caisse des Dépôts et Consignations et des CCP afin de les rapprocher des pratiques des établissements similaires sur les mêmes produits ».

La vocation financière de La Poste se voit ainsi consacrée par la création d'un établissement de crédit, plus communément désigné par « banque postale » (bien que l'aspect bancaire doive justement être bien distingué de l'activité postale), qui lui permettra en outre de **trouver de nouveaux relais de croissance et de fidélisation de la clientèle par une meilleure lisibilité et continuité de sa gamme de produits.**

B. LA TRADUCTION LÉGISLATIVE DE LA CRÉATION D'UNE « BANQUE POSTALE »

L'amendement déposé vient substantiellement enrichir l'article 8 du présent projet de loi, qui modifie originellement l'article 2 de la loi du 2 juillet 1990 précitée et retient une conception extensive de la mission de traitement et d'acheminement du courrier exercée par La Poste. Cet amendement, essentiellement tourné vers la nouvelle organisation des services financiers du groupe, tire ainsi les conséquences législatives des dispositions précédemment décrites du contrat de plan signé entre La Poste et l'Etat pour la période 2003-2007. Outre l'article 2 de la loi susvisée qu'il modifie, cet amendement introduit de nouvelles dispositions dans le code monétaire et financier et prévoit des dispositions non codifiées. **L'amendement a principalement trait aux conditions de création de la nouvelle banque, et à titre accessoire à la future offre de services financiers**, dont la configuration précise à moyen terme est avant tout fixée par le contrat de plan.

1. La création d'un établissement de crédit au champ potentiellement très large

Cet amendement contribue en premier lieu à rappeler **l'objet social et les missions** de La Poste. La notion de « *groupe public* » plutôt que d'exploitant public est en outre désormais introduite. Ce groupe exerce deux grands types d'activité puisqu'il remplit « *dans les conditions définies par les textes qui régissent chacun de ses domaines d'activité, des missions d'intérêt général et exerce des activités concurrentielles* ». Outre les missions de service public (envois postaux, service universel postal, service public du transport et de la distribution de la presse) et les activités concurrentielles (collecte, tri, transport et distribution de tous objets) afférentes à son « cœur de métier », elle exerce des activités financières selon les dispositions de l'article L. 518-25 du code monétaire et financier relatif à La Poste, qui fait l'objet d'une nouvelle rédaction.

La désignation du champ de l'activité financière de La Poste est très générale et permet potentiellement un élargissement important de son offre de services. Le texte proposé pour le premier alinéa de l'article L. 518 25 du code monétaire et financier précise ainsi que « *dans les domaines bancaire, financier et des assurances, La Poste propose des produits et services au plus grand nombre, notamment, le Livret A* », ce qui constitue une formulation plus large que celle de la loi du 2 juillet 1990, puisqu'elle est notamment susceptible d'inclure tous les types de crédits. Ces dispositions traduisent en outre, certes de façon atténuée, le maintien d'une certaine « vocation sociale » de La Poste dans ce domaine d'activité, puisque son offre doit s'adresser à la plus large clientèle possible et que le Livret A, symbole même du placement accessible et apprécié des Français, est le seul produit à être explicitement mentionné. Sans faire de La Poste le dépositaire ultime d'un « service bancaire universel » qui serait le pendant du service postal et constituerait une sorte de « filet de sécurité », c'est-à-dire le dernier lien potentiel du citoyen démuné à la prestation bancaire, **l'amendement entend néanmoins soumettre La Poste à une certaine obligation de non discrimination de la clientèle.**

La nouvelle rédaction de l'article L. 518-25 du code monétaire et financier, qui s'inspire de celle retenue dans l'article L. 518-1 pour la Caisse des dépôts et consignations (CDC), prévoit les dispositions générales permettant à La Poste de créer des entreprises à statut spécifique, en vertu du principe de spécialité, pour exercer ses activités financières selon les conditions de droit commun. Il est ainsi précisé que « *La Poste crée, dans les conditions définies par la législation applicable, toute filiale ayant le statut d'établissement de crédit, d'entreprise d'investissement ou d'entreprise d'assurance et prend directement ou indirectement toute participation dans de tels établissements ou entreprises* ». Ces filiales dédiées sont toutefois créées sans préjudice des compétences que La Poste pourrait exercer directement en application des textes qui la régissent : tel est en particulier le cas du réseau des agences postales, qui ne devrait donc pas être filialisé. Le futur établissement de crédit que La Poste détiendra intégralement a néanmoins vocation à « chapeauter » l'ensemble des actuelles filiales financières (cf. organigramme *supra*), et **devrait par conséquent se voir apporter les actuelles sociétés SF2 et Efiposte.**

Il est également prévu que La Poste puisse **conclure des conventions avec ces filiales** et participations afin de proposer, en leur nom et pour leur compte, des prestations concourant à la réalisation de leur objet, dans le respect du cadre concurrentiel. La loi fixe ainsi les principes régissant ces conventions, leur confère une portée large afin de préserver toute évolution ultérieure de leur contenu et la mise en œuvre de la stratégie de La Poste, et n'a donc pas à faire explicitement référence au contrat qui lie cette dernière à l'Etat. Les prestations concernées pourraient en particulier couvrir les opérations de banque et leurs opérations connexes, les services d'investissement et leurs services connexes, ainsi que les produits d'assurance.

Il en résulte que les 14.000 agences postales aujourd'hui susceptibles de vendre des produits financiers (dont 3.500 disposent de conseillers financiers) pourront continuer d'être utilisées comme vecteur de commercialisation des produits financiers de ces filiales, mais dans des conditions de transparence et d'équité plus satisfaisantes qu'aujourd'hui.

L'article L. 518-26 du même code, relatif à la **Caisse nationale d'épargne** (CNE), est modifié et complété afin de mettre en place le nouveau cadre de gestion de celle-ci. L'objet de la CNE est désormais de recevoir les seuls dépôts du Livret A et sa gestion est assurée, pour le compte de l'Etat, par le nouvel établissement de crédit de La Poste, selon des conditions déterminées par une convention tripartite. Le statut même de la CNE n'est guère clarifié et pourra donc continuer d'alimenter les débats sur son caractère d'« OVNI juridique »¹⁵, mais sa **gestion sera dorénavant assurée, selon des conditions de marché, par une banque de droit commun et non plus par La Poste elle-même**. La Poste pourra dans ces conditions internaliser et donc maîtriser les conditions de commercialisation de ses produits, et en particulier des prêts immobiliers.

2. Les modalités transitoires de création de la banque par apports de fonds propres et transferts

Le deuxième volet important de l'amendement a trait aux conditions de création de l'établissement de crédit postal. **Il est prévu que la banque soit créée au plus tard le 1^{er} juillet 2005**, alors que le contrat de plan faisait référence à l'année 2005. Cette précision quant à la date effective de création et des transferts correspondants devrait permettre aux parties prenantes de disposer du temps nécessaire aux délais d'obtention de l'agrément (qui pourrait toutefois intervenir d'ici la fin 2004), à la préparation des transferts, à l'établissement de l'arrêté des comptes et au premier bilan *pro forma* de la banque postale, à la négociation et à la rédaction des conventions, ce qui se serait avéré techniquement impossible si la date du 1^{er} janvier avait été retenue.

Le texte fondateur de la création de la banque postale prévoit ainsi que « *La Poste transfère à une filiale agréée en qualité d'établissement de crédit (...) l'ensemble des biens, droits et obligations de toute nature liés à ses services financiers* ». **Il réaffirme la soumission au droit commun de cet établissement**, dont l'agrément devra être obtenu dans les conditions définies à l'article L. 511-10 du code monétaire et financier et impliquera donc

¹⁵ L'article L. 518-26 du code monétaire et financier dispose que « *la Caisse nationale d'épargne est une caisse d'épargne publique instituée sous la garantie de l'Etat (...) placée sous l'autorité du ministre chargé de l'économie (...)* », mais **l'incertitude demeure sur l'existence ou l'absence de personnalité morale de la CNE**, dont la législation ne précise pas s'il s'agit d'un établissement public.

l'examen et la validation préalable du CECEI¹⁶. La rédaction signifie ainsi que les transferts n'auraient pas lieu si l'agrément n'était pas obtenu. L'établissement sera de même soumis au contrôle de la Commission bancaire et aux prescriptions du Comité de la réglementation bancaire et financière. La future banque héritera de l'ensemble des actifs, droits et obligations actuellement détenus par les filiales financières, à l'exception de ceux qui ne relèvent pas strictement de l'activité financière et sont nécessaires aux activités que La Poste exerce directement. Il est enfin précisé que La Poste détiendra, directement ou indirectement, la majorité du capital de la banque : **cette détention sera vraisemblablement intégrale lors de la création, mais pourrait ensuite diminuer si d'éventuels partenaires extérieurs venaient à prendre une participation**, dans le cadre du développement de nouvelles activités financières.

¹⁶ L'article L. 511-10 du code monétaire et financier dispose ainsi :

« Avant d'exercer leur activité, les établissements de crédit doivent obtenir l'agrément délivré par le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement mentionné à l'article L. 612-1.

« Le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement vérifie si l'entreprise satisfait aux obligations prévues aux articles L. 511-11, L. 511-13 et L. 511-40 et l'adéquation de la forme juridique de l'entreprise à l'activité d'établissement de crédit. Il prend en compte le programme d'activités de cette entreprise, les moyens techniques et financiers qu'elle prévoit de mettre en oeuvre ainsi que la qualité des apporteurs de capitaux et, le cas échéant, de leurs garants.

« Le comité apprécie également l'aptitude de l'entreprise requérante à réaliser ses objectifs de développement dans des conditions compatibles avec le bon fonctionnement du système bancaire et qui assurent à la clientèle une sécurité satisfaisante.

« Pour fixer les conditions de son agrément, le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement peut prendre en compte la spécificité de certains établissements de crédit appartenant au secteur de l'économie sociale et solidaire. Il apprécie notamment l'intérêt de leur action au regard des missions d'intérêt général relevant de la lutte contre les exclusions ou de la reconnaissance effective d'un droit au crédit.

« Le comité peut limiter l'agrément qu'il délivre à l'exercice de certaines opérations définies par l'objet social du demandeur.

« Enfin, le comité peut assortir l'agrément délivré de conditions particulières visant à préserver l'équilibre de la structure financière de l'établissement et le bon fonctionnement du système bancaire. Il peut aussi subordonner l'octroi de l'agrément au respect d'engagements souscrits par l'établissement requérant.

« Le comité peut refuser l'agrément lorsque l'exercice de la mission de surveillance de l'entreprise requérante est susceptible d'être entravé soit par l'existence de liens de capital ou de contrôle directs ou indirects entre l'entreprise et d'autres personnes physiques ou morales, soit par l'existence de dispositions législatives ou réglementaires d'un Etat qui n'est pas partie à l'accord sur l'Espace économique européen et dont relèvent une ou plusieurs de ces personnes.

« Le comité peut, en outre, refuser l'agrément si les personnes mentionnées à l'article L. 511-13 ne possèdent pas l'honorabilité et la compétence nécessaires ainsi que l'expérience adéquate à leur fonction.

« Toute personne physique ou morale envisageant de déposer un projet d'offre publique au Conseil des marchés financiers en application du chapitre III du titre III du livre IV du présent code, en vue d'acquérir une quantité déterminée de titres d'un établissement de crédit agréé en France, est tenue d'en informer le gouverneur de la Banque de France, président du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, huit jours ouvrés avant le dépôt de ce projet d'offre ou son annonce publique si elle est antérieure ».

Les transferts incluront l'intégralité des comptes et livrets ouverts à La Poste et les biens, droits et obligations y afférents, tels que l'épargne logement, les CODEVI ou les livrets B, mais **ne concerneront pas les personnels**¹⁷. **A dater de ces transferts de propriété, le régime des CCP sera aligné sur le droit commun**, en particulier les articles L. 312-1 et suivants du code monétaire et financier (relatifs au droit au compte bancaire et aux relations avec le client), ce qui constitue une importante avancée, cohérente avec la normalisation de l'ensemble de la gestion. La dénomination des CCP pourra être maintenue, et la banque postale aura, de fait, intérêt à la déposer en tant que marque.

Les transferts comprendront en outre les biens, droits et obligations de la CNE attachés aux comptes, livrets et contrats ouverts ou conclus par l'intermédiaire de La Poste, à l'exception du Livret A. Il en résultera que **la banque postale exercera pour son compte propre l'ensemble des activités antérieurement exercées par La Poste au titre de la CNE, hormis les Livrets A qui continueront d'être déposés à la CNE** et dont les fonds demeureront centralisés à la CDC. A compter de la date de création de la banque, la CNE ne pourra donc recevoir d'autres dépôts que ceux du Livret A.

Les fonds des comptes, livrets et contrats transférés à l'établissement de crédit pourront bénéficier de la **garantie de l'Etat**, prévue à l'article L. 518-26, précité, du code monétaire et financier, pendant une période maximale de deux ans à compter de la promulgation de la loi. Il s'agit, par cette disposition, de conforter la transparence des conditions de gestion de ces fonds, d'assurer l'équité de traitement de la clientèle et de permettre, le cas échéant, un transfert progressif des avoirs par les déposants.

Il est également prévu une **période transitoire** au cours de laquelle l'établissement de crédit assurera, pour le compte de l'Etat, la gestion de la CNE dès que le transfert aura été réalisé, et donc le cas échéant avant que ne soit finalisée la convention précédemment mentionnée, conclue entre l'Etat, La Poste et l'établissement. Cette disposition a pour objet d'éviter un éventuel vide juridique entre le moment des transferts et le moment de la conclusion de la convention en régime de croisière. **L'objectif visé est cependant que cette période de transition n'existe pas ou soit la plus réduite possible**. En toute hypothèse, le transfert n'aurait pas pour objet de modifier les modalités de gestions de la CNE, mais seulement de transférer cette gestion à la filiale.

L'ensemble de ces transferts de propriété s'effectuera dans les **conditions de droit commun**, sans perception de quelconques droits ou taxes, et ses modalités seront précisées par décret en Conseil d'Etat. Ils ne nécessiteront aucune formalité et emporteront transmission universelle de

¹⁷ Le texte proposé dispose que « ces transferts n'entraînent par eux-mêmes le transfert d'aucun contrat de travail ».

patrimoine, ainsi que le transfert sans formalité des accessoires des créances cédées et des sûretés, personnelles ou réelles, apportées à titre de garantie.

Tous les contrats en cours d'exécution et relatifs aux services financiers, quelle que soit leur qualification juridique, seront transférés de plein droit sans résiliation ni modification de leur contenu. Ils n'auront pas non plus d'effets collatéraux sur les conventions conclues par La Poste et ses filiales.

Ces transferts incluent donc les **apports en fonds propres**, dont les modalités de constitution au profit du nouvel établissement de crédit ne sont pas précisées dans la loi mais sont d'ores et déjà relativement bien identifiées.

Ces fonds propres résulteront de l'apport des filiales financières, de celui des actifs corporels de La Poste affectés aux activités financières, et de la valorisation des prestations aujourd'hui assurées par La Poste au titre de la CNE, et qui est nécessaire « *au respect des règles de couverture des risques et des obligations prudentielles des établissements de crédit* », ainsi que le précise le texte de l'amendement.

La constitution des fonds propres du futur établissement de crédit

Les apports en fonds propres à l'établissement de crédit proviendront de trois sources, pour un montant global que le CECEI devra apprécier :

1 - Les actuelles filiales du domaine Services Financiers, qui disposent de fonds propres importants et seront apportées à l'établissement de crédit. Il s'agit en particulier de :

- SF2 (cf. *supra*), société holding portant l'ensemble des participations de La Poste dans le domaine des services financiers, qui dispose aujourd'hui d'une participation de 18 % dans la Caisse nationale de prévoyance, pour un montant d'apports de l'ordre **d'un milliard d'euros** en 2005 ;

- Efiposte : cette société gère depuis 2000 les fonds des CCP et devrait apporter environ **300 millions d'euros** en 2004.

2 - La Poste fera apport au nouvel établissement de crédit de ses moyens de gestion liés aux services financiers (immobilier, licences et logiciels...) ce qui devrait constituer environ de **600 millions d'euros** de fonds propres. Des travaux de valorisation précis sont en cours.

3 - Le transfert à l'établissement des biens, droits et obligations liés aux comptes, livrets et contrats ouverts ou conclus par La Poste au titre de la Caisse nationale d'épargne (CNE), à l'exception du Livret A, entraînera logiquement le transfert des fonds propres associés aux produits transférés de la CNE.

Le transfert de l'épargne logement de la CNE, de loin le plus important en terme montants concernés, entraînera donc le transfert du Fonds pour risques bancaires généraux¹⁸ (FRBG) et des provisions pour risques et charges associés, soit environ **1,5 milliard d'euros** au 31 décembre 2002. Il n'est toutefois pas certain que l'apport au titre du FRBG, d'environ 600 millions d'euros, soit retenu par le CECEI.

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, aucun apport ultérieur ne devrait être nécessaire au développement de l'activité.

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Une précision s'impose sur les modalités d'intéressement de La Poste à l'épargne logement. La Poste et la CDC finalisent actuellement, conformément aux dispositions du contrat de performances et de convergences, une convention relative aux modalités de centralisation des fonds et à la gestion financière de l'épargne logement de la CNE. Cette convention vise à améliorer le fonctionnement global de l'activité dans l'attente de la mise en œuvre de la réforme structurelle des services financiers proposée par le présent projet de loi. **Elle devrait prévoir en particulier que la rémunération de La Poste ne serait plus un commissionnement proportionnel aux encours, mais serait désormais fondée sur le résultat de l'activité épargne logement.** Ce dispositif devrait ainsi se révéler responsabilisant pour La Poste, contrairement au dispositif actuel qui n'intéresse La Poste qu'aux volumes et non au rendement, obligeant l'Etat à intervenir pour fixer les taux des prêts complémentaires à l'épargne logement accordés par La Poste, en se calant sur les taux observés sur le marché par un consultant extérieur.

S'agissant de la CDC, le dispositif envisagé ne devrait pas entraîner de conséquence significative en termes d'opportunités de placement nées de l'épargne logement. Un comité de gestion actif-passif devrait être mis en place par La Poste et la CDC afin, notamment, de fixer les objectifs et modalités de la gestion financière de la section et de fixer les limites de risque dans lesquelles s'exercera la gestion mise en œuvre par la CDC. En outre, la part des dépôts d'épargne logement non employés à des prêts principaux ou

¹⁸ *En conformité avec la directive européenne 86/635/CEE du Conseil du 8 décembre 1986 concernant les comptes annuels et les comptes consolidés des banques et autres établissements financiers, le Fonds pour risques bancaires généraux (FRBG ou Fonds de ducroire) est destiné, dans chaque banque, à faire face aux risques éventuels non identifiés et relatifs aux opérations de prêts, activités de portefeuille et instruments financiers à terme. Il est inscrit distinctement au passif du bilan et participe à la formation des fonds propres, dont il constitue une spécificité bancaire.*

Par dérogation aux normes comptables IASC, les mouvements éventuels du FRBG sont enregistrés par le compte de résultat (dotation/reprise).

complémentaire est modeste au regard des encours totaux des fonds gérés par la direction des fonds d'épargne de la CDC pour le compte de l'Etat.

3. Les conventions entre La Poste et sa filiale établissement de crédit

Le dispositif proposé prévoit la conclusion d'une ou plusieurs conventions relatives aux moyens mis à disposition de la banque postale par l'établissement public.

Ces conventions, qui seront soumises au conseil d'administration de La Poste, et donc aux représentants de l'Etat actionnaire qui en sont membres, feront vraisemblablement l'objet d'un examen attentif de la Commission européenne. Les moyens mis à disposition de la banque postale par La Poste devront être en effet évalués à leur coût réel, sans que celui-ci puisse s'écarter des prix de marché, afin **d'éviter toute distorsion de concurrence**. En matière immobilière, essentiellement en ce qui concerne les bureaux de poste, La Poste devra disposer d'une évaluation sincère des surfaces mises à la disposition de la nouvelle banque postale.

Les conventions détermineront les conditions dans lesquelles les titulaires de comptes ou livrets ouverts auprès de la banque postale peuvent procéder à toute opération de retrait ou de dépôt auprès de La Poste, la banque postale ne disposant pas, du moins à sa naissance, de guichets en propre et devant donc recourir aux guichets de La Poste. Dans la mesure où l'activité dédiée au courrier et au colis assurée par ces guichets ne les rend pas totalement disponibles pour une activité bancaire, il conviendra de déterminer les moyens d'éviter que les activités bancaires ne soient pas, le cas échéant, « mises de côté » par des agents intégralement rémunérés par l'établissement public.

En effet, la banque postale, comme la CNP en matière d'assurances, **ne disposera pas de réseau de distribution lui appartenant**. Son service central, la direction et l'inspection ne devraient pas comprendre au total plus de cinq cents personnes. Contrairement aux dispositions prises lors de la transformation de France Telecom d'établissement public en société anonyme, en application de l'article 5 de la loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 relative à l'entreprise nationale France Télécom, les corps de fonctionnaires des services financiers de La Poste ne seront pas rattachés d'office à la nouvelle banque postale.

Le gouvernement explique ce choix par le fait que seuls 29.000 emplois sur les 60.000 emplois équivalent temps plein comptablement affectés aux services financiers de La Poste sont des emplois dédiés aux activités bancaires ; les autres sont des emplois partagés au guichet entre activité « courrier » et activités financières.

Le dispositif proposé reprend en grande partie les dispositions de l'article 143 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques prévoyant la mise à disposition des personnels de la direction des activités bancaires et financières de la Caisse des dépôts et consignations à la société CDC-Finance.

Les fonctionnaires de La Poste pourront, avec leur accord, être mis à la disposition, le cas échéant à temps partiel, pour prévoir notamment le cas des agents au guichet partageant leur temps de travail entre deux métiers différents, de la nouvelle banque postale pour une durée maximale de quinze ans. Ces fonctionnaires pourront à tout moment solliciter leur réaffectation dans les services de La Poste.

La banque postale remboursera les charges de personnel correspondantes, de facto sans exercer de pouvoir de décision sur les conditions de rémunération des personnels.

En pratique, il résulte du dispositif proposé un système selon lequel **La Poste jouera le rôle de distributeur des produits financiers proposés par sa filiale banque postale**. La Poste sera donc un prestataire de services majeur pour le nouvel établissement financier. Les relations d'actionnaires entre les deux entités seront donc doublés de relations commerciales : de simples conventions de mise à disposition de moyens, les conventions prévues par le dispositif du gouvernement devraient comporter des clauses les assimilant de plus en plus à des contrats commerciaux.

II. LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DE LA NOUVELLE BANQUE POSTALE

A. LA NÉCESSITÉ D'UN ÉTABLISSEMENT FINANCIER DE DROIT COMMUN

Votre commission des finances approuve pleinement l'esprit de cette réforme, consistant en une soumission des services financiers de La Poste à la réglementation bancaire à laquelle obéissent ses concurrents. Cette position a été constamment exprimée par votre commission des finances, non seulement lors des débats récents¹⁹ mais encore depuis plusieurs années, ainsi que le mentionnait le rapport d'information n° 52 (1996-1997) précité de notre ancien collègue Alain Lambert. **Ce rapport d'information rappelait en particulier l'analyse juridique du Conseil de la concurrence.** Compte tenu de la capillarité fonctionnelle, par le partage des moyens du réseau, entre activités de monopole public et concurrentielles, le Conseil de la concurrence estime nécessaire que ces dernières ne puissent pas bénéficier des conditions propres à l'exercice de la mission de service public confiée à La Poste, ce qui implique de disposer d'une comptabilité analytique précise pour identifier le coût réel des activités concurrentielles. Le rapport indique ainsi que le Conseil de la concurrence a considéré que *« quelles que soient les améliorations qui pourraient être apportées au système de comptabilité analytique de La Poste, cela ne suffirait pas dans tous les cas à permettre la mise en œuvre d'un contrôle effectif du respect des règles de la concurrence (...). Une séparation plus claire des activités sous monopole et des activités ouvertes à la concurrence, de nature comptable, financière, organisationnelle, voire juridique par voie de filialisation, serait propre à permettre un meilleur exercice de ce contrôle »*.

Il apparaît donc aujourd'hui que **les limites de l'évolution organisationnelle de La Poste, sans changement du régime juridique, ont bien été atteintes** : certaines activités ont été filialisées et la comptabilité analytique modernisée mais la structure des activités financières de La Poste n'est pas, ainsi que l'estimait le Conseil de la concurrence, conforme aux prescriptions de l'équité concurrentielle, puisque l'ensemble des services financiers n'est pas logé dans une structure unique de statut comparable à celui des concurrents.

¹⁹ Lors d'une audition de M. Michel Pébereau, président de BNP Paribas, par la commission des finances le 15 octobre 2003, M. Jean Arthuis, président, a ainsi indiqué que la commission des finances accepterait le principe de la création d'une « banque postale » dès lors que les activités financières de La Poste seraient logées dans une structure ayant le statut d'établissement de crédit et soumise aux mêmes droits et contraintes réglementaires que ses concurrents.

Il convient dès lors de concevoir l'évolution prévue par le contrat de plan et proposée par le présent projet de loi comme une sorte **d'échange**, acceptable pour les acteurs du marché et dont les termes sont juridiques et commerciaux : La Poste accepte de se soumettre à de nouvelles contraintes prudentielles et de mettre fin à des décennies d'exception, et, en retour, entend pouvoir jouer « à armes égales » avec ses compétiteurs en accédant à de nouveaux marchés. Sur le moyen terme, La Poste espère ainsi que les coûts du changement organisationnel seront amplement compensés par l'exploitation de nouveaux segments de marché et une plus grande cohérence de la gamme.

B. DES CHOIX STRATÉGIQUES À EFFECTUER

Pour satisfaisante et nécessaire qu'elle soit, la création d'un établissement de crédit ne constitue qu'un préalable et n'est pas de nature, par elle-même, à garantir la pérennité de l'activité financière de La Poste. Plusieurs questions restent ainsi en suspens.

1. Quel développement commercial ?

Les services financiers de La Poste se situent depuis peu sur une tendance positive mais se révèlent encore faiblement rentables, et doivent faire face à l'attrition progressive de leur fonds de commerce. Les prêts sans épargne préalable permettront de constituer une gamme plus cohérente, susceptible de mieux fidéliser la clientèle (en particulier celle des jeunes) et d'ouvrir de nouvelles perspectives de croissance. **Le marché est néanmoins extrêmement concurrentiel**, les compétiteurs étant relativement nombreux²⁰ et surtout expérimentés. Dans la mesure où La Poste n'a pas prévu de nouer de partenariats dans cette activité de crédit, la courbe d'apprentissage se déploiera sans doute sur plusieurs années (même si on peut estimer que La Poste valorisera assez rapidement un savoir-faire, compte tenu de son antériorité sur d'autres produits) et les gains de parts de marché seront très progressifs. En outre, les caractéristiques déjà évoquées de la clientèle actuelle et les « coûts de sortie » pour les clients des autres banques **ne sont pas de nature à assurer une grande visibilité sur les perspectives de conquête et de captation de clients**. Enfin, les quelques déconvenues que La Poste a récemment connues lors de la commercialisation de certains produits financiers inciteront sans doute cette dernière à faire preuve de prudence et à ne pas se montrer trop « agressive » sur le plan commercial.

²⁰ En dépit des importantes opérations de fusions et acquisitions menées ces dernières années, au premier rang desquelles BNP-Paribas et l'acquisition du Crédit Lyonnais par le Crédit Agricole, le paysage bancaire français, dans lequel un oligopole « large » de cinq ou six acteurs majeurs détient des positions clefs sur la banque de détail et la gestion d'actifs, semble se situer à une étape intermédiaire de sa concentration.

Une récente **étude de marché**, conduite à la demande du gouvernement par le cabinet de conseil en stratégie AT Kearney et remise en août 2003, **tend à relativiser l'impact de ce nouvel entrant, y compris sur le très long terme**. Ses principales conclusions sont les suivantes :

- La Poste pourrait détenir d'ici dix ans entre 7,5 % et 9 % du marché du **crédit immobilier** en France, avec ou sans épargne préalable, soit un encours cible moyen de 36,5 milliards d'euros. La Poste verrait ainsi doubler sa part de marché actuelle (4,1 %), principalement au détriment du Crédit Agricole et des Caisses d'épargne et dans les régions où La Poste détient déjà une forte part de marché relative (Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes et sud de la France) ;

- l'étude a également analysé l'impact d'une offre de La Poste sur le segment du **crédit à la consommation**, dont les données doivent être considérées avec précaution puisqu'une telle offre ne serait proposée, au mieux, qu'à partir de 2006. Sa part de marché potentielle en 2012 serait comprise entre 4,5 % et 6 %, soit un taux d'équipement proche de celui des autres établissements bancaires ;

- de même, sur le marché de **l'assurance dommages aux particuliers**, dont on a vu qu'il ne figurait pas parmi les axes de développement prioritaires du groupe, la part de marché de La Poste serait comprise entre 1,3 % et 1,6 % pour l'automobile, et entre 2,9 % et 3,5 % pour le multirisques habitation, ce qui situerait La Poste dans la moyenne des taux d'équipement obtenus par les bancassureurs ;

- l'étude analyse, enfin, les effets induits d'une gamme de produits et services plus complète, en particulier du fait d'une offre globale de crédit immobilier. Ces effets se traduiraient par des déplacements concurrentiels supplémentaires sur le marché de la banque de détail, à hauteur de 0,4 % à 0,7 % de ce marché en 2012.

Votre rapporteur considère que l'hypothèse d'une extension plus vaste de l'offre de La Poste, au-delà du seul crédit immobilier, est économiquement concevable mais **ne pourrait vraisemblablement pas être envisagée sans partenariats**, compte tenu des spécificités propres aux marchés du crédit à la consommation et de l'assurance dommages. Il est probable que de tels partenariats, qui pourraient se traduire par une entrée de sociétés extérieures au capital de la banque postale, susciteraient l'intérêt de nombre de sociétés financières, car elle leur permettrait d'avoir accès au très vaste réseau de La Poste (14.000 points de vente potentiels sur les 17.000 bureaux de poste). Cette dernière pourrait, quant à elle, acquérir un précieux savoir-faire à moindre coût, c'est-à-dire sans acquisition directe de parts de marché par croissance externe (rachat d'un concurrent) ou interne. On peut néanmoins se demander si l'entrée de La Poste sur le marché du crédit à la consommation ne se traduirait pas par de moindres espérances que la moyenne

des concurrents en termes de rentabilité²¹ (que l'on sait élevée sur ce secteur), eu égard au profil type de la clientèle, à l'âpreté de la concurrence et à l'attachement qu'a jusqu'à présent manifesté La Poste pour des valeurs de lien social et de modération tarifaire.

2. Quelles ressources affectées ?

L'extension de l'offre de produits et services de La Poste amène inévitablement à poser la question des moyens financiers et humains qui seront consacrés au développement de la banque postale, bien que celle-ci soit amenée à avoir recours aux moyens mutualisés du réseau. La Poste a en outre prévu d'accentuer ses efforts sur le multicanal, facteur de réduction des coûts à moyen terme. L'accession au statut d'établissement de crédit nécessitera toutefois d'atténuer les exigences de polyvalence du personnel et **d'accroître le niveau de spécialisation et de professionnalisation des conseillers financiers**, et de les imprégner davantage d'une culture de la rentabilité qui fait encore quelque peu défaut. L'acquisition de nouvelles compétences pour diffuser les produits immobiliers au sein de la clientèle conduira à des dépenses de formation et d'équipement informatique. L'ensemble de ces coûts pourrait, dans un premier temps, peser sur la rentabilité du pôle financier, qui ne serait dès lors pas totalement conforme aux gains de parts de marché.

3. Quelle couverture des risques ?

Le récent débat sur la création de l'établissement de crédit de La Poste a fait naître des interrogations chez de nombreux observateurs quant au **niveau envisagé des fonds propres**, qui a parfois été jugé insuffisant. Cette question est particulièrement décisive pour les établissements de crédit, puisqu'ils sont soumis à des exigences de couverture minimale des risques. Le régime actuellement appliqué par la Banque des règlements internationaux est celui du « ratio Cooke »²², et d'importantes modifications interviendront à

²¹ En particulier des taux effectifs globaux (TEG) moins élevés pour les crédits renouvelables.

²² Introduit en 1988, le ratio Cooke (du nom du président du comité de Bâle de l'époque) est un ratio international de solvabilité que doivent respecter les établissements de crédit et les compagnies financières. La fixation d'un ratio minimum répond à un double objectif : renforcer la solidité et la stabilité du système bancaire et atténuer les inégalités concurrentielles entre les banques.

Le calcul est effectué d'après le rapport entre les fonds propres (capital pur) et quasi fonds propres (réserves + certaines provisions + titres subordonnés) et l'ensemble des engagements, pondérés selon la nature de l'emprunteur. Le ratio Cooke doit respecter deux exigences :

- (fonds propres + quasi fonds propres) / ensemble des engagements > 8% ;

- fonds propres (TIER 1) / ensemble des engagements > 4%.

Un taux de pondération de 0 à 100 % est appliqué aux engagements figurant au bilan et hors bilan, selon leur profil de risque. Au sein des encours bilantiels, la pondération est par exemple de 0 % pour les créances sur les Etats de l'OCDE (risque le plus faible), de 20 % pour les

compter de 2006 avec la mise en place du régime plus élaboré dit de « **Bâle II** », qui requiert une évaluation plus complète de l'ensemble des risques, et non plus du seul risque de crédit (cf. *infra*). L'intégration de ces nouvelles contraintes dans les systèmes d'information et l'organisation des services financiers de La Poste (renforcement des structures de contrôle des risques, qui sont à l'heure actuelle peu développées) exige, dès à présent, une analyse approfondie et une évaluation précise des coûts occasionnés.

Le futur ratio de solvabilité « Mc Donough »

Afin de palier les inconvénients du ratio Cooke jugé parfois fruste, le Comité de Bâle a proposé en 1999 une importante réforme du ratio de solvabilité des banques et assimilées, dont les objectifs sont ambitieux. Lors d'un séminaire organisé par le journal l'AGEFI en mai 2003 sur la réforme du ratio prudentiel des banques, M. Armand Pujal, secrétaire général adjoint de la Commission bancaire, a ainsi indiqué :

*« L'objectif premier de la réforme de Bâle est l'instauration de règles prudentielles plus sensibles aux risques réels encourus par les banques. Cette meilleure adéquation des règles prudentielles aux risques réels est tout à fait essentielle au maintien d'une supervision bancaire efficace. Le second objectif, qui est une conséquence du premier, est de **rapprocher les règles prudentielles des modes de gestion interne des risques développés par les banques**, qui ont été nettement perfectionnées au cours des dernières années. En s'inspirant ainsi des pratiques existantes dans la gestion des risques, le Comité a cherché à préserver une certaine flexibilité tout en maintenant la nécessaire comparabilité des exigences prudentielles ».*

L'approche du nouveau ratio prend en compte les techniques bancaires de réduction des risques, qu'il s'agisse de la collatéralisation (garanties réelles et personnelles), des garanties et dérivés de crédit, ou de la titrisation. Le nouvel accord repose sur une approche non seulement quantitative mais encore qualitative en s'appuyant sur les trois piliers suivants :

- une **exigence minimale en fonds propres renouvelée** : la logique reste la même, c'est-à-dire un rapport entre des fonds propres et un encours de risque, mais l'appréciation de ces derniers est cependant modifiée, notamment par une plus grande reconnaissance des techniques de réduction des risques et par la définition d'une charge en fonds propres pour les risques opérationnels. Au total, toute banque devra avoir, au titre des exigences minimales en fonds propres, un **ratio fonds propres / (risques de crédit + risque opérationnel + risques de marché), égal ou supérieur à 8 %** ;

- un **processus d'examen individuel par le contrôleur** : les autorités de contrôle examineront de façon qualitative les procédures internes mises en place par les banques pour évaluer l'adéquation des fonds propres aux risques ;

- un **développement du rôle de la discipline des marchés et de règles en matière d'information publiée** : l'amélioration de la communication financière des banques passera par une information plus complète sur la composition des fonds propres, la ventilation par secteur économique et géographique des actifs, le système de notation interne et les allocations de fonds propres affectés aux différents risques.

créances sur les banques et collectivités locales de l'OCDE, et de 100 % pour les crédits accordés aux entreprises ou aux particuliers (risque le plus fort).

Pour le calcul du ratio, la mesure du risque de crédit repose sur l'une des trois méthodes suivantes :

- une **méthode standard** fondée sur une classification des risques obtenue à partir de notations externes (Banque de France, agences de notation reconnues...);

- une **méthode de base de la notation interne** (*foundation approach*) : elle est fondée sur une classification des risques obtenue à partir des probabilités de défaillances identifiées par les banques pour chacun de leurs portefeuilles, les taux de perte et la portée de ces défaillances restant fixés par le Comité. C'est cette méthode qui devrait être retenue par la majorité des grandes banques ;

- une **méthode avancée de la notation interne** (*advanced approach*): tous les calculs découlent des séries statistiques de l'établissement.

Des études ont été menées pour examiner la possibilité de panacher les différentes méthodes. Les banques pourraient ainsi choisir des méthodes différentes en fonction des portefeuilles ou de la localisation géographique. La validation des systèmes de notation interne sera faite par les autorités de contrôle, comme cela est le cas aujourd'hui pour les modèles de risques de marché.

La Commission européenne a présenté fin 2002 un avant-projet de directive sur l'adéquation des fonds propres pour les banques et les entreprises d'investissement visant à traduire dans un texte réglementaire les recommandations du Comité de Bâle sur le nouveau ratio de solvabilité. Cette directive devrait entrer en vigueur pour l'exercice 2006.

Sources : Banque de France, Fédération bancaire française

La Poste a d'ores et déjà commencé de se préparer à ce nouveau régime prudentiel :

- s'agissant des **activités de marché** menées par Efiposte, le choix a été fait d'utiliser la méthode la plus exigeante en matière de contrôle interne parmi celles préconisées par le comité de Bâle. Un comité des risques de contrepartie a ainsi été mis en place. Il procède à la notation, après analyse détaillée des contreparties et des rapports des agences de notation internationalement reconnues, puis définit un niveau maximum d'engagement sur la contrepartie considérée. En outre, des calculs sont effectués selon des méthodes élaborées, afin de déterminer les pertes maximales admissibles (technique de la valeur à risque, qui connaît toutefois des limites). Un suivi permanent des événements survenant aux contreparties (situation financière, rapprochement de sociétés...) doit permettre la réactivité nécessaire à ce type d'activité ;

- dans le domaine du **crédit** à la clientèle, bien que les exigences en matière de notation interne du comité de Bâle concernent essentiellement le crédit aux entreprises, les services financiers de la Poste ont entrepris de mettre en œuvre une méthodologie leur permettant, à travers une segmentation adaptée des clients, de disposer d'une notation interne qui pourra intégrer les évolutions de gamme ;

- concernant les **risques opérationnels**, dont le niveau de précision de la méthodologie d'évaluation peut contribuer à réduire le besoin de couverture en fonds propres, les services financiers ont également décidé de mettre progressivement en œuvre une méthode exigeante, dont le premier chantier a trait aux risques opérationnels liés aux activités de marché.

Votre commission des finances n'est pas en mesure de déterminer si la dotation en fonds propres du futur établissement de crédit sera suffisante ou non. **Elle relève que la gamme d'activités financières de La Poste n'est pas ou peu exposée à certains des risques qui mobiliseront le plus de fonds propres lors de l'application du ratio Mc Donough**, tels que le capital investissement, les émissions obligataires à haut rendement ou le crédit aux marchés émergents.

La mise en place du nouveau régime devrait également contribuer à réduire, par rapport au ratio de solvabilité actuel, la couverture en fonds propres sur les activités de banque de détail et de crédit aux particuliers. Néanmoins la gestion d'actifs, secteur qui constitue un important axe de développement des services financiers de La Poste, devrait sans doute requérir une meilleure couverture qu'aujourd'hui.

Il est donc permis d'espérer que la dotation en fonds propres soit adaptée au périmètre actuel des activités financières de La Poste. **Il n'est en revanche pas assuré qu'elle soit proportionnée à une prochaine extension de la gamme**. La nouvelle offre permettra sans doute, à terme, de « produire » de manière endogène des fonds propres par mise en réserve des résultats, mais **une telle consolidation de l'assise en capital de la banque supposera préalablement la pérennisation de la rentabilité**.

Au-delà des aspects prudentiels, la création d'un établissement de crédit permettra à La Poste de pratiquer une **véritable gestion de bilan**, à l'instar des autres banques, et de diversifier ses placements (qui ne peuvent être aujourd'hui investis qu'en produits de taux) dans le cadre d'une modélisation actif-passif structurée. Il en résultera pour la banque postale de possibles gains de marge et une meilleure gestion des encours sur le long terme.

C. LES MUTATIONS PRÉVISIBLES À MOYEN TERME

1. Une implantation territoriale évolutive

Les 17.000 bureaux de poste constituent une force de frappe commerciale qui paraît inégalée dans le paysage bancaire français. Ils interviennent pour 96 % de la collecte et 87 % du produit net bancaire des services financiers. Ce maillage territorial particulièrement dense apparaît à première vue comme un avantage concurrentiel important sur le marché de la banque de détail.

Répartition des « points de contact » de La Poste (juin 2001)

Bureaux de plein exercice	11.656
Bureaux jumelés	582
Guichets annexes	1.922
Agences postales	2.868
Total	17.028

Cette présence de proximité doit être appréciée toutefois à l'aune des exigences de rentabilité qui pèseront sur le nouvel établissement bancaire de droit commun.

Les implantations territoriales de La Poste sont manifestement surdimensionnées : le Crédit Agricole, qui bénéficie d'un réseau commercial très développé, ne compte « que » 7.500 agences. BNP Paribas, le Crédit Lyonnais, la Société Générale, disposent chacune d'un réseau d'environ 2.000 agences. Exception dans le paysage bancaire, **ce réseau est également une exception dans le paysage postal**. Selon la Cour des comptes dans son rapport particulier d'octobre 2003 relatif aux comptes et à la gestion de La Poste (1991-2002), « *La Poste des Etats-Unis couvre une superficie 17 fois supérieure à celle de la France, et une population cinq fois et demie supérieure, avec seulement 2,3 fois plus de points de contact. L'Allemagne est passée de 26 000 bureaux après la réunification à 17 000 en 1996, et aujourd'hui 13 000, dont 7 000 agences postales. Elle prévoit de réduire encore ce réseau (12 000 points de contact). Tous les autres pays se sont engagés avec plus ou moins de rapidité dans des actions de resserrement de leur dispositif (Pays-Bas, Suède, Suisse, Belgique ...)* ».

Moins de 10 % des points de contact de La Poste réalisent plus de la moitié de la collecte des services financiers. Pourtant, les défis de la restructuration du réseau rural de La Poste pèseront essentiellement sur la future banque postale. En effet, plus un bureau de poste est petit, plus la part des services financiers dans son chiffre d'affaires est importante. Elle atteint ainsi 92 % pour les guichets des bureaux dont le chiffre d'affaires est inférieur à 150.000 euros. Les fermetures éventuelles de petits bureaux de postes seront donc surtout de la responsabilité de la future banque postale.

Selon le rapport particulier précité de la Cour des comptes, **La Poste améliorerait très fortement la rentabilité globale du réseau avec 2.915 bureaux soit 17 % du nombre total des points de contact. Elle ne perdrait que 3,25 % de chiffre d'affaires en améliorant le résultat de 644 millions d'euros, soit environ 4 % du chiffre d'affaires total de La Poste et un montant sans commune mesure avec les résultats du groupe (+ 139 millions d'euros en 2000, - 95 millions d'euros en 2001, + 34 millions d'euros en 2002).**

Des choix entre les exigences de rentabilité et des préoccupations d'aménagement du territoire devront vraisemblablement être opérés, en développant des opportunités telles que la reconversion des buralistes ou la multiplication des partenariats locaux. **A cette occasion devra être clarifié le régime de taxe professionnelle applicable** aux activités de la banque postale : son évolution dans le champ concurrentiel suppose son assujettissement de droit commun à la taxe professionnelle.

Les perspectives d'évolution de la fiscalité locale de La Poste

A l'occasion de la discussion, au cours de la séance du Sénat du 9 décembre 2003, des amendements aux articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2004, votre rapporteur général a interrogé le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale de La Poste :

« M. Philippe Marini, rapporteur général. J'aurais souhaité profiter de l'examen de l'amendement n° II-157 rectifié, qui va venir en discussion dans quelques instants, et qui concerne la fiscalité locale de France Télécom, pour vous interroger, monsieur le ministre, sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale de La Poste. Ce sont des sujets très voisins.

« En effet, La Poste est toujours soumise au régime dérogatoire dont bénéficiait France Télécom jusqu'à la loi de finances pour 2003. Ainsi, les collectivités territoriales ne bénéficient pas, fiscalement, de l'implantation de La Poste sur leur territoire.

« Dans le cas de La Poste, le régime est encore plus favorable que celui de France Télécom, puisqu'il comprend un abattement de 85 % des bases d'imposition locale, en raison, je cite le code général des impôts, « des contraintes de desserte de l'ensemble du territoire national et de participation à l'aménagement du territoire qui s'imposent à cet exploitant ».

« Les avantages divers dont bénéficie La Poste risquent cependant d'être remis en cause, alors que l'établissement public développe ses activités financières et que le marché postal doit être libéralisé à partir de 2009.

« Dans le cas des activités financières de La Poste, la commission souhaiterait savoir, monsieur le ministre, si la création de l'établissement de crédit postal prévu par le contrat de plan 2003-2007 impliquera l'assujettissement de ces activités selon le droit commun, comme semble l'exiger le respect des règles de concurrence.

« En ce qui concerne les activités postales, je voudrais savoir si le le Gouvernement entend banaliser le régime actuel d'imposition locale et, si tel est le cas, à quelle échéance, et selon quelles modalités. Je souhaiterais savoir en particulier, connaissant les analyses très approfondies et pertinentes de M. Gérard Larcher, président de la commission des affaires économiques, s'il est prévu de créer un ou plusieurs fonds destinés à financer les activités de service public du secteur postal et son rôle en matière d'aménagement du territoire.

« M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

« M. Alain Lambert, ministre délégué. Je vais tâcher de répondre aux principales questions de M. le rapporteur général quant à la dernière, je n'ai pas à ma disposition les éléments nécessaires, ce sujet, comme il le sait, ne relevant pas complètement de mes attributions, même si j'ai le devoir de répondre au nom du Gouvernement.

« Votre première question, monsieur le rapporteur général, porte sur la fiscalité locale de La Poste.

« La Poste, en effet, bénéficie d'une fiscalité spécifique et d'un abattement qui sont justifiés par la participation de cet opérateur à l'aménagement du territoire, notamment en zone rurale. Le présent contrat conclu avec La Poste pour la période 2003-2007 ne remet pas en cause cette situation, et le Gouvernement souhaite que l'abattement soit maintenu.

« Cependant, il désire également faire mieux comprendre l'effort financier que représente l'abattement de fiscalité locale avec l'évolution de la présence postale. La réflexion sur ce sujet doit être conduite avec la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications : à ce jour, elle n'a pas abouti. La question du financement du service universel après 2009, date probable de l'ouverture totale du courrier à la concurrence, dépasse quant à elle l'horizon du contrat de plan qui vient d'être conclu entre La Poste et l'Etat.

« Votre deuxième question, monsieur le rapporteur général, est relative aux conditions d'exercice des activités financières de La Poste ; j'espère que la réponse que je vais vous faire n'entre pas en contradiction avec les positions constantes de la commission des finances que j'ai eu, par le passé, l'honneur de présider !

« Je tiens tout d'abord à rappeler que la création d'un établissement de crédit va dans le sens normalisation de la situation actuelle de La Poste.

« En effet, aux yeux de l'Etat, régulateur du système bancaire, le fait qu'un établissement qui détient 9 % des parts de marché puisse opérer dans des conditions d'exercice différentes de celles des autres acteurs était une situation anormale qu'il convenait de régulariser. La création d'un établissement de crédit postal était donc devenue nécessaire, et l'alignement de La Poste en matière d'offre bancaire ne pouvait être acceptable que si elle-même se mettait en mesure de respecter les mêmes règles que les établissements bancaires.

« Je comprends donc que votre question porte sur les conditions de rémunération du réseau de La Poste par le futur établissement de crédit. Sur ce point, je puis vous indiquer, monsieur le rapporteur général, que le Gouvernement sera particulièrement vigilant pour éviter toute distorsion de concurrence au profit de La Poste.

« Je tiens à préciser, même si certaines de ces phrases peuvent aller au-delà de leur objet, que cela figure explicitement dans le contrat de plan qui vient d'être passé avec l'opérateur. »

2. Des mises à disposition de personnel conformes aux standards du marché

Par convention, la banque postale devra rembourser à La Poste le coût d'environ 60.000 emplois en équivalent temps plein. Environ 20.000 de ces emplois se trouvent dans les 22 centres régionaux des services financiers (CRSF) dont les sureffectifs ne sont que lentement résorbés.

Les CRSF ont, aujourd'hui, une activité de type « back office » bancaire, principalement liée aux opérations sur les comptes chèques postaux et sur les comptes d'épargne : traitements des chèques, versements et virements, édition de relevés d'identité postale, octroi et gestion de découverts personnalisés, oppositions, traitement des conséquences de successions ; ils effectuent aussi directement la vente de quelques produits simples.

Effectifs des centres régionaux des services financiers

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
24.722	23.312	22.380	21.573	20.507	20.777	19.430

Source : La Poste

La Cour des comptes, dans son rapport particulier précité, indique que « les sureffectifs évalués encore actuellement au moins à 2.800 équivalents temps plein, devraient pouvoir être résorbés à la fin de 2007 ». Elle montre en effet que le back-office de BNP Paribas, avec des missions proches des centres régionaux des services financiers et également 22 implantations régionales compte des effectifs beaucoup plus faibles, évalués à 7.300 équivalents temps plein.

Sur le plan qualitatif, la Cour des comptes, dans son rapport particulier précité sur les services financiers de La Poste (1991-2002), indique que les agents affectés dans les CRSF présentent un profil particulier : *« la moyenne d'âge est élevée (48 ans) de même que les taux de féminisation (72 %) et de temps partiel (23 %) ; une proportion non négligeables de personnels est affectée à la suite d'un reclassement pour inaptitude à des fonctions en bureau de poste. Dans ce contexte, la mobilité est faible et la résistance au changement forte »*. Les niveaux de productivité entre les différents CRSF varient fortement.

La banque postale sera donc confrontée au défi d'un redimensionnement des effectifs qui devra aller de pair avec une approche plus qualitative de la gestion des ressources humaines, encore davantage orientée vers le client. Elle aura donc à négocier avec La Poste des conventions relatives aux mises à disposition de personnels prenant en compte l'impératif d'efficacité.

3. Les enjeux d'une diversification de la clientèle

La clientèle de La Poste est tout d'abord une clientèle vieillissante. Alors que la part des moins de 25 ans décroît, la part des personnes âgées de 76 ans et plus dans la clientèle de La Poste est passée de 11,3 % à 12,3 %. Selon la Cour des comptes, dans son rapport particulier précité d'octobre 2003 relatif aux comptes et à la gestion de La Poste (1991-2002), *« si cette situation apparemment favorable - d'autant que la population française dans son ensemble vieillit - est potentiellement très dangereuse pour La Poste, c'est parce que la clientèle « historique » de La Poste ne se renouvellera pas à l'identique. La clientèle la plus âgée est celle qui a, pour la première fois, accédé aux services bancaires grâce aux CCP. Les nouvelles générations ont un comportement différent. Si aujourd'hui 30 % de la population française entre 80 et 84 ans a son compte principal à La Poste, ce taux décroît avec l'âge, et tombe à 15 % environ pour les 50-60 ans et moins de 10 % pour les 20-30 ans »*.

Selon La Poste, le non-renouvellement de la clientèle âgée des comptes chèques postaux se traduirait par une perte de près de 20 % de sa part de marché en encours d'ici à 2020.

De plus, les services financiers de La Poste jouent incontestablement un rôle social important. Ce rôle n'obéit à aucune sujétion législative particulière. De même, le cahier des charges précisant les obligations et conditions des missions de service public de l'établissement, ne mentionne pas la mission d'intérêt général d'accès des populations défavorisées au service bancaire. Dans sa réponse à une insertion au rapport annuel de la Cour des comptes de 1993, le ministre du budget précisait alors que *« le déficit que*

pourrait assumer La Poste du fait de cette activité ne pourrait provenir que de charges particulières qu'il n'appartient pas à l'Etat d'assumer » et que l'exploitant était libre de les « remettre en cause, le cas échéant, dans le cadre de sa politique commerciale ».

La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, si elle renforce le droit au compte bancaire, y compris pour les interdits bancaires, en permettant au consommateur de saisir la Banque de France pour obtenir la désignation d'office d'une institution financière tenue de lui ouvrir un compte, ne crée aucune obligation spécifique pour La Poste.

Pourtant, les livrets d'avoir moyen annuel de moins de 150 euros représentent 57 % des livrets A de La Poste contre seulement 28 % du total des livrets A et bleu des Caisses d'épargne et du Crédit mutuel. La Poste est *de facto* l'établissement financier attiré des personnes défavorisées : elle accepte ainsi de gérer les très petits comptes, à un prix très faible même s'ils font l'objet de très nombreux mouvements ; le Livret A est accessible aux interdits bancaires et aux SDF et les opérations y sont effectuées sans frais et sans limite de nombre et de montant.

Une banque postale évoluant dans des conditions de marché, pratiquant une tarification des opérations proportionnées à leurs coûts et veillant à la rentabilité des comptes qu'elle gère pourra se trouver en porte à faux avec ce rôle social, qui, s'il correspond à une mission d'intérêt général reconnue par l'Etat, devra trouver une prise en charge financière correspondante.

4. A moyen terme, quelles relations avec La Poste ?

La création d'une banque postale constituera un puissant vecteur de modernisation pour le groupe La Poste. En prévoyant la conclusion de conventions de moyens avec le nouvel établissement bancaire avant le 1^{er} juillet 2005, elle contraindra les services de La Poste à réaliser des progrès déterminants en termes de comptabilité analytique et de connaissance des coûts. Elle induira une réflexion profitable des agents sur les conditions de rentabilité de l'exercice de leurs métiers. La banque postale, client majeur des activités « courrier » de la Poste en raison de l'envoi des relevés des 10,7 millions de comptes chèques postaux, **incitera ces activités, par ses pressions commerciales, à développer une orientation « client ».**

Par ailleurs, La Poste n'a pas vocation à détenir à moyen terme la totalité du capital de sa filiale banque postale. Le produit de cessions de parts de capital pourrait avoir deux effets vertueux. Elle permettrait d'abord à la banque postale de nouer des partenariats capitalistiques utiles dans le secteur bancaire. Elle fournirait ensuite à La Poste les moyens de son développement et du financement de ses investissements de modernisation.

Enfin, les négociations commerciales entre la banque postale et son distributeur que seront les guichets de La Poste, si elles sont porteuses de conflits potentiels entre un établissement bancaire contraint à l'amélioration de sa rentabilité et un établissement public aux structures encore trop peu souples, **devraient susciter une adaptation du réseau aux conditions modernes de marché.**

Si les autres exemples européens montrent autant de cas d'intégration des métiers « courrier » et « banque » que de séparation de ces métiers, la renégociation des conventions entre La Poste et sa filiale devrait amener régulièrement à se prononcer sur l'opportunité d'abriter au sein d'un même groupe des activités n'ayant en commun que l'histoire et de faire coexister au sein des bureaux de poste des métiers évoluant sur des marchés dissemblables.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 27 janvier 2004, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur le projet de loi n° 410 (2002-2003) de **régulation des activités postales**.

A l'issue d'un large débat auquel ont participé **MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, président, Paul Girod, Paul Loridant, Aymeri de Montesquiou et François Trucy**, la commission a pris acte des observations présentées par M. Philippe Marini, rapporteur général.