

Rapport public thématique

**« La Poste : un service public
face à un défi sans précédent,
une mutation nécessaire »**

	Pages
Délibéré.....	V
Introduction.....	1
Chapitre I – Une stratégie de développement à reconstruire.....	7
I – Une modernisation, sans bouleversement.....	8
A – Un maillage étroit du réseau.....	8
B - L'industrialisation du métier historique du courrier.....	10
C - Le développement des relais de croissance.....	12
D – La professionnalisation de la gestion.....	18
E – La cohésion sociale au sein de La Poste.....	21
II – Un redressement soutenu par des mesures diverses.....	22
A - Des comptes rétablis.....	23
B – La contribution des mesures de rattrapage concurrentiel.....	25
C - L'impact de mesures non reductibles.....	28
III - Des relais de croissance qui n'ont pas été pleinement au rendez-vous.....	32
A - La Banque Postale, une croissance freinée par un agrément limité et des charges trop élevées.....	32
B - Le colis et l'express, des relais de croissance handicapés par un certain nombre de faiblesses.....	36
C - La contribution modeste des métiers connexes du courrier.....	39
IV - Les limites du développement.....	41
A - Un réseau qui demeure inadapté et coûteux.....	41
B - Une ambition bancaire encore inaccomplie.....	46
C - Des retards insuffisamment comblés.....	51
D - Le maintien d'un endettement élevé.....	54
V - Le choc du courrier à compter de 2008.....	57
A – Le courrier, une brusque accélération de la réduction des volumes	57
B - Un repli de nature structurelle.....	58

	Pages
Chapitre II - Avec la stratégie « Ambition 2015 », La Poste vise à répondre à des défis sans précédent	61
<i>I - Des défis sans précédent.....</i>	<i>62</i>
<i>A - La concurrence.....</i>	<i>62</i>
<i>B - La rationalisation des envois et la substitution numérique.....</i>	<i>68</i>
<i>C - Une réaction tardive.....</i>	<i>69</i>
<i>D - Un statu quo impossible.....</i>	<i>70</i>
<i>II - Les réponses de La Poste à horizon 2015 : le plan « Ambition 2015 ».....</i>	<i>73</i>
<i>A - Les priorités du plan « Ambition 2015 ».....</i>	<i>73</i>
<i>B - La trajectoire financière.....</i>	<i>73</i>
<i>III - Les conditions de la réussite du plan « Ambition 2015 ».....</i>	<i>75</i>
<i>A - Répondre aux enjeux de la qualité.....</i>	<i>76</i>
<i>B - Réduire les coûts</i>	<i>87</i>
<i>C - Faire progresser les revenus opérationnels.....</i>	<i>108</i>
<i>IV - Les relations entre La Poste et ses actionnaires.....</i>	<i>114</i>
<i>A - Tirer le meilleur parti possible de l'augmentation de capital.....</i>	<i>114</i>
<i>B - Organiser les synergies avec la Caisse des dépôts.....</i>	<i>117</i>
<i>C - Le financement des missions de service public de La Poste.....</i>	<i>121</i>
Conclusion.....	133

	Pages
Annexe 1 – Organigramme simplifié du groupe La Poste.....	137
Annexe 2 – Glossaire.....	138
Annexe 3 – Synthèse du rapport public particulier de la Cour des comptes publié en octobre 2003 « Les comptes et la gestion de La Poste (1991-2002) ».....	143
Annexe 4 – Les grands conflits sociaux à La Poste.....	146
Annexe 5 – Comparaisons entre les opérateurs postaux européens	147
Annexe 6 – Les parts de marché des services financiers et de La Banque Postale.....	150
Annexe 7 – Les étapes de la libéralisation.....	151
Annexe 8 – Etat de la concurrence sur les différents segments de marché en 2008.....	152
Annexe 9 – Points de repère juridiques sur l’ouverture du marché postal à la concurrence.....	153
Annexe 10 – Ménages ayant accès à internet.....	155
Annexe 11 – Les objectifs de la qualité de service pour le service universel.....	156
Annexe 12 – L’organisation commerciale au sein de La Banque Postale et de l’Enseigne.....	157
Annexe 13 – Historique de l’évolution de l’actionnariat de CNP Assurances.....	158
Réponse du Ministre de l’économie, de l’industrie et de l’emploi...	159
Réponse du Ministre chargé de l’industrie auprès du Ministre de l’économie, de l’industrie et de l’emploi.....	164
Réponse du Président – directeur général du Groupe La Poste.....	166
Réponse du Gouverneur de la Banque de France.....	182

Ont effectué la synthèse des enquêtes et la rédaction du rapport

M. Jean-Pierre Beysson, conseiller maître, responsable
du secteur « La Poste »

M. Bernard Hagelsteen, conseiller maître en service extraordinaire
Mme Catherine Julien-Hiebel, rapporteur

Ont participé aux enquêtes sectorielles :

M. Emmanuel Duret, conseiller maître

M. Jacques-André Troesch, conseiller maître

M. Jean-Pierre Beysson, conseiller maître, responsable
du secteur « La Poste »

Mme Hélène Morell, conseiller maître

M. Denis Morin, conseiller maître

Mme Martine Ulmann, conseiller maître

M. Michel Blanc, conseiller maître en service extraordinaire

M. Bernard Hagelsteen, conseiller maître en service extraordinaire

M. Emmanuel Bichot, conseiller référendaire

M. Julien Aubert, conseiller référendaire

M. Jean-Pierre Jourdain, conseiller référendaire

M. Grégoire Herbin, auditeur

M. Pierre Rolland, rapporteur

M. Christophe Sinnassamy, rapporteur

M. Jacky Marchais, rapporteur

M. François Malhomme, rapporteur

M. Pierre Jaillard, rapporteur

Mme Dominique Girard-Reydet, rapporteur

Mme Line Bonmartel-Couloume, rapporteur

Mme Catherine Julien-Hiebel, rapporteur

Mme Sophie Baboy, expert

M. Matthieu Gidelles, expert

M. Jean-Pierre Jégou, assistant

M. Lionel Marie, assistant

Délibéré

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « *La Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire* ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après avoir tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Migaud, Premier président, MM. Pichon, Babusiaux, Ruellan, Descheemaeker, Hespel, Bayle, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, Mme Cornette, président de chambre maintenu en activité, MM. Mayaud, Richard, Devaux, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Mme Froment-Meurice, MM. Beysson, Gasse, Moreau, Frèches, Duchadeuil, Moulin, Lebuy, Lefas, Durrleman, Gauron, Frangialli, Andréani, Mmes Morell, Fradin, MM. Braunstein, Brochier, Mme Dayries, MM. Levy, Bernicot, Phéline, Mme Ulmann, MM. Vermeulen, Tournier, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, M. Cossin, Diricq, Sabbe, Petel, Mme Camby, MM. Valdigué, Martin (Christian), Ténier, Lair, Mme Trupin, MM. Corbin, Rabaté, Metzger, de Gaulle, Guibert, Piolé, Uguen, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Bourlanges, Le Méné, Castex, Sépulchre, Arnaud d'Andilly, Antoine, Mousson, Guérault, Mme Bouygard, M. Chouvet, Mme Démier, MM. Clément, Machard, Mme Cordier, MM. Le Mer, conseillers maîtres, MM. Zeller, Cadet, Schott, Cazenave, Hagelsteen, Dubois, Gros, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Maistre, premier avocat général.

Etait présente en qualité de rapporteur et n'a pas pris part aux délibérations : Mme Julien-Hiebel, rapporteur.

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 6 juillet 2010.

Introduction

Les premières bases de l'institution des postes ont été établies en France dès le milieu du XV^{ème} siècle par Louis XI qui crée des relais de poste et des « chevaucheurs », tenus « de monter sans délai ni retardement les courriers [...] en payant le prix raisonnable... »¹.

Fondé sur l'acheminement des dépêches de la Couronne, cet embryon de service postal est loin de pouvoir se comparer à l'imposante organisation créée à la même époque par la famille autrichienne Thurn und Taxis qui gardera pendant des siècles un monopole du service postal sur une grande partie de l'Europe.

Après la suppression de La Ferme Générale des Postes par la Convention² et l'instauration d'un monopole postal de l'Etat par le Premier Consul en 1801, la collecte et l'acheminement du courrier, comme les premiers services financiers postaux vont acquérir dès avant la première guerre mondiale bien des caractéristiques qu'ils conservent encore aujourd'hui.

Par la célèbre affaire du Courrier de Lyon de 1796, on sait que les malles-postes servaient également au transport de fonds pour le compte des armées, mais c'est en 1794 qu'est mise en place « la reconnaissance », confirmée par le mandat postal en 1817, devenu payable à domicile en 1878.

En 1881, les activités financières s'étendent à la gestion de livrets d'épargne. La Poste, dont les 200 000 livrets recensés à la fin des années 1880 sont crédités de versements moyens cinq fois inférieurs à ceux des banques, se présente déjà comme un organisme financier accessible aux plus modestes. Pourtant, en raison, déjà, de l'opposition des banques, l'institution des comptes chèques postaux, souvent envisagée, ne se concrétisera qu'en 1918.

1) Ordonnance du 19 juin 1464 citée dans l'ouvrage de Paul Charbon, "Quelle belle invention que La Poste ».

2) La Ferme Générale avait été créée en 1672 par Louvois, Surintendant général des Postes. L'importance de la poste pour la société se traduit dans la décision de la Révolution de faire élire les directeurs des 1200 bureaux de poste existant à cette époque.

Dans le domaine du courrier, les grandes règles de la distribution qui prévalent encore aujourd'hui ont été fixées dès les années 1820-1850³ et dès le début du XX^e siècle le réseau acquiert une configuration proche des 17 000 points de contacts actuels de La Poste.

Le développement des activités postales a été très fort et corrélé étroitement à la croissance économique française jusqu'au début du troisième millénaire. Le nombre d'objets distribués chaque année le montre :

- 1850 : 158 millions d'objets,
- 1914 : 1,3 milliards d'objets,
- 2000 : 40 milliards d'objets.

La Poste est ainsi devenue, par son histoire, par ses missions de service public et par son impact sur l'économie une véritable « institution » : elle accueille chaque jour plus de 2 millions d'utilisateurs dans ses 17 000 bureaux de poste et elle distribue 6 jours sur 7, par l'intermédiaire de ses 90 000 facteurs, plus de 100 millions de plis aux 45 millions de clients particuliers et 3,5 millions de clients entreprises et professionnels. Par le biais du livret A et des produits d'assurance vie et de capitalisation du groupe CNP Assurances dont elle est un partenaire de poids, elle tient une place importante dans la collecte de l'épargne.

La Poste en tire sans conteste un capital de sympathie élevé. Mais au-delà de l'image traditionnelle de la lettre et du livret, La Poste constitue un vaste ensemble de services. Ses métiers (courrier, colis, express et banque) sont exercés soit au sein de l'établissement public, soit par le biais d'environ 200 filiales. Pendant longtemps, la plupart de ces filiales ont été portées par une seule sous-holding, la société Sofipost. A partir de 1999, le groupe La Poste a choisi de modifier sa structure, en créant progressivement des holdings par secteur d'activité.

Aujourd'hui, La Poste est l'une des plus grandes entreprises françaises, avec plus de 20 Md€ de chiffre d'affaires, et le deuxième employeur du pays après l'Etat, avec plus de 287 000 agents.

Dans son rapport public sur les comptes et la gestion de La Poste publié en 2003, la Cour des comptes constatait que La Poste était encore en situation d'infériorité par rapport à ses concurrents dans la plupart des domaines : les capacités financières, le niveau d'équipement, l'organisation, la qualité du service rendu, les résultats (voir annexe n°3).

3) La distribution au domicile des destinataires date de 1829, la distribution est devenue quotidienne dès 1832 et le prix unique du timbre a été imposé en 1848.

La Poste de 2010 a beaucoup changé par rapport à ce constat sévère. L'ancienne administration des PTT est devenue une entreprise. L'outil industriel du courrier a été profondément modernisé avec des gains de productivité appréciables. La Poste est désormais un acteur majeur sur l'express en Europe, avec un réseau performant. Enfin, les services financiers des CCP sont devenus avec La Banque Postale une banque identifiée comme telle par le grand public.

L'Etat a contribué à ce redressement en corrigeant pour l'essentiel les handicaps concurrentiels soulignés par la Cour en 2003.

Cependant La Poste est aujourd'hui confrontée à un double choc culturel : après deux siècles de monopole des activités postales, elle va affronter dans quelques mois l'ouverture complète du marché à la concurrence ; après un siècle de croissance forte et continue, elle aborde le bouleversement de l'internet et de la dématérialisation numérique. La Poste est certaine d'une forte diminution des envois papier dans les années qui viennent, mais elle est dans l'incapacité, comme chacun, d'en prévoir le point d'aboutissement à plus long terme.

Le marché postal a été ouvert à la concurrence, de façon progressive, aux 1^{er} décembre 1998, 1^{er} janvier 2003 et 1^{er} janvier 2006, à la suite des directives communautaires du 15 décembre 1997 et 10 juin 2002⁴. Aujourd'hui, La Poste conserve un monopole pour les envois de moins de 50 grammes, affranchis à un tarif inférieur à deux fois et demi le tarif de base⁵. En application de la directive du 20 février 2008, récemment transposée en droit français par la loi relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales du 9 février 2010, le marché postal sera totalement ouvert à la concurrence au 1^{er} janvier 2011.

Ce grand service public qui avait franchi avec une réelle réussite des étapes significatives de sa modernisation, en s'appuyant sur un modèle social généreux et avec l'aide de l'Etat, est à présent menacé par un bouleversement de ses équilibres historiques. La perspective proche d'une baisse massive des volumes du courrier le contraint à fonder ses objectifs économiques et financiers sur le développement des autres métiers, en particulier La Banque Postale, désormais aussi essentiels pour les résultats du groupe que le fut longtemps le Courrier. La Poste doit se donner toutes les chances de réussir cette mutation nécessaire.

4) Le monopole des opérateurs historiques a été limité aux envois d'un poids inférieur à 350 grammes et d'un prix inférieur à cinq fois et demi le tarif de base à compter du 1^{er} janvier 1998, puis à 100 grammes et trois fois le tarif de base au 1^{er} janvier 2003, et enfin à 50 grammes et deux fois et demi le tarif de base depuis le 1^{er} janvier 2006.

5) Voir annexe n°7

Les quelques années qui viennent sont donc cruciales. Sans qu'ils puissent suffire à relever tous les défis, le changement de statut et l'augmentation de capital résultant de la loi du 9 février 2010 ont pour ambition d'aider La Poste à préparer cet avenir. Mais les enjeux sont sans commune mesure avec ceux auxquels elle était confrontée au début des années 2000. Dans ce contexte, La Poste vient d'arrêter un nouveau plan stratégique dénommé « Ambition 2015 ». Le présent rapport insiste sur les conditions à réunir pour assurer la réussite de ce plan.

Le présent rapport constitue la synthèse de travaux conduits par la Cour sur l'ensemble du groupe La Poste. Après le rapport sur la création de La Banque Postale remis au Parlement en début 2008, en application de l'article 16.2 de la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, un cycle de contrôles a été effectué de façon quasiment concomitante au deuxième semestre 2008 et au cours de l'année 2009, sur les comptes consolidés de La Poste, sur ses différentes activités, sur l'organisation des fonctions support du groupe, la politique et la gestion des ressources humaines et sur le réseau de l'Enseigne La Poste.

Compte tenu de l'impact des activités de La Poste pour les acteurs économiques et les particuliers, les treize rapports d'enquête ont été enrichis par des échanges avec des représentants d'associations d'élus locaux, des grands clients, des concurrents français et européens de l'exploitant public, des associations de consommateurs et des organisations syndicales de l'entreprise.

Au terme de ces travaux, la Cour dresse tout d'abord un constat des évolutions majeures qu'a connues La Poste ces dernières années. Elle analyse aussi les défis sans précédent que doit affronter l'exploitant public.

La Cour s'appuie sur les grandes orientations du plan « Ambition 2015 » soumis le 15 avril dernier au conseil d'administration de La Poste pour examiner les points clés qui doivent en assurer la réussite.

Le groupe La Poste en 2010

Le groupe La Poste est organisé autour de trois grands secteurs d'activité : le Courrier, le Colis-Express et les Services Financiers, exercés soit par la société anonyme elle-même, soit par l'intermédiaire de filiales spécialisées. Ces métiers s'appuient sur les 17 000 bureaux de poste et points de contact gérés par la direction de l'Enseigne La Poste.

Autour de l'établissement public La Poste devenu société anonyme le 1^{er} mars 2010, s'est progressivement constitué un vaste ensemble d'environ 200 filiales de droit privé. En 2009, le chiffre d'affaires consolidé du groupe s'établit à 20,53 Md€, pour une marge d'exploitation de 3,7 %.

1/ Le Courrier⁶ demeure en 2009 la première activité du groupe, avec un chiffre d'affaires consolidé de 11 Md€, dont 887 M€ réalisés par les filiales regroupées dans la holding Sofipost. En 2008, 27 milliards de documents ont été acheminés et distribués par La Poste, dont 18,3 milliards de documents adressés, c'est-à-dire distribués selon une adresse postale précise, et 8,7 milliards non adressés, c'est-à-dire déposés dans des boîtes aux lettres.

Les principales filiales présentes dans les secteurs concurrentiels connexes au courrier sont Mediapost (publicité non adressée), Docapost (gestion intégrée du courrier des entreprises), STP (transport de presse) et La Poste Global Mail (courrier international).

2/ Le Colis-Express est un secteur dans lequel le groupe La Poste se présente comme étant le numéro un en France et le numéro deux en Allemagne. Le chiffre d'affaires 2009 s'élève à 4,47 Md€ et recouvre deux métiers :

- un métier « colis » exercé par une direction non filialisée de La Poste, mais devenue indépendante du courrier en 1995, ColiPoste, dont l'activité est principalement ciblée sur la France, et sur les livraisons en 48 heures, de l'entreprise vers les particuliers ou entre particuliers. ColiPoste a livré 250 millions de colis en 2009 pour un chiffre d'affaires de 1,38 Md€;

- un métier « express » qui relève de GeoPost, société créée en 1999 et détenue à 100 % par La Poste, qui assure des expéditions principalement d'entreprise à entreprise. GeoPost livre 550 millions de colis par an, pour un chiffre d'affaires 2009 de 3,09 Md€

GeoPost bénéficie d'une forte présence en Europe à travers des filiales bien implantées sur les marchés domestiques telles que Chronopost (France, Portugal) et DPD (Royaume-Uni, Allemagne, Europe centrale et orientale).

6) Avec une majuscule le Courrier désigne, dans la suite du texte, la direction éponyme et les filiales de Sofipost.

La société développe également sa présence hors d'Europe avec DPD et des partenaires locaux en Asie, en Afrique et aux Etats-Unis.

3/ Les Services Financiers sont assurés par le groupe La Banque Postale, qui a succédé en 2006 à Efiposte. La Banque Postale propose des services dans le domaine de la banque de détail aux particuliers, et aux personnes morales mais de façon limitée. Elle comptait en 2009 30,1 millions de clients, dont 9,9 millions de clients actifs ; 11,3 millions de comptes chèques postaux (CCP) et un total de 277,3 Md€ d'encours. Les filiales de La Banque Postale se répartissent en trois grands pôles d'activités :

- la banque de détail, avec notamment La Banque Postale Financement, filiale commune avec la Société Générale, créée en 2009 dans le domaine du crédit à la consommation ;

- l'assurance, au sein des sociétés Sogerco, qui exerce des activités de courtage, La Banque Postale Prévoyance, société détenue à parité avec CNP Assurances qui propose des produits de prévoyance, et la sous-holding Sopassure, contrôlée à 50,1 % par La Banque Postale et à 49,9 % par le groupe BPCE et qui détient elle-même 35,48 % du groupe CNP Assurances ;

- la gestion d'actifs confiée principalement à la filiale La Banque Postale Asset Management qui exerce une activité de création et de gestion d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) commercialisés par La Banque Postale. Le pôle gestion d'actifs intègre également l'activité de gestion sous mandat menée par La Banque Postale Gestion privée.

En 2009, le produit net bancaire consolidé de La Banque Postale est de 5,02 Md€

Le groupe CNP Assurances, dont elle est à la fois distributeur et actionnaire, est un partenaire stratégique et financier majeur pour La Banque Postale. La consolidation de sa participation dans le capital de CNP Assurances accroît sensiblement son résultat consolidé (à hauteur de 227 M€ en 2007, 131 M€ en 2008 et 186 M€ en 2009), soit, en 2009, près de 32 % du résultat de La Banque Postale et 35 % du résultat global du groupe La Poste, et son actif consolidé (à hauteur de 1,86 Md€ en 2009).

Un organigramme simplifié du groupe figure à l'annexe n°1 du rapport.

Chapitre I

Une stratégie de développement à reconstruire

Jusqu'à la prise de conscience des perspectives d'effondrement durable des activités du courrier, à la fin de 2009, la stratégie définie par La Poste et son actionnaire l'Etat dans les plans « Performances et convergences » pour la période 2003-2007, puis « Performances et Confiance⁷ » pour 2008-2012, reposait sur deux grandes hypothèses.

D'un côté, les volumes du courrier poursuivraient leur lent déclin constaté depuis la fin des années 90, mais des gains de productivité et le développement de relais de croissance dans des métiers qui lui sont liés permettraient de maintenir le métier historique de La Poste comme le contributeur majeur aux résultats du groupe.

De l'autre, le recul relativement modéré de ce métier serait plus que compensé par le développement des activités dans le colis et l'express et par la croissance des activités financières.

7) Pour 2003-2007, la stratégie a été fixée dans un contrat de plan signé avec l'Etat. Pour la période suivante, en application de la loi NRE (nouvelles régulations économiques), le plan « Performances et confiance » a été simplement approuvé par le conseil d'administration de La Poste. Le contrat entre l'Etat et La Poste ne porte plus que sur les missions de service public (contrat de service public signé le 22 juin 2008). La loi du 9 février 2010 confirme ce dispositif et confie à un « contrat d'entreprise » le soin de définir les missions de service public et d'intérêt général.

La Poste visait à l'horizon 2012 une rentabilité analogue à celle de ses grands concurrents Deutsche Post et TNT. Jusqu'en 2007, soutenus par la correction des handicaps concurrentiels mise en œuvre par l'Etat, les progrès accomplis semblaient donner crédit à cette stratégie. Mais avec le choc du courrier à partir de 2008 et alors que les relais de croissance n'ont pas été pleinement au rendez-vous, cette stratégie est à reconstruire.

Face à des changements rapides de son environnement, La Poste a pour atout de s'appuyer sur plusieurs métiers complémentaires qui utilisent en commun un réseau de point de contact d'une densité exceptionnelle. La nouvelle stratégie doit désormais valoriser davantage les opportunités de ce « modèle postal » afin que la progression des activités financières, du colis et de l'express fasse de ces métiers, à l'instar de ce que fut le courrier pendant de longues années, les principaux vecteurs du développement du groupe.

I - Une modernisation, sans bouleversement

Au début des années 2000, La Poste se trouvait dans une situation très fragile. Confrontée à une série de handicaps majeurs relevés par la Cour des comptes en 2003 (charges de personnel très élevées, organisation lourde et complexe, retard dans la modernisation de ses outils de production, réseau territorial hypertrophié), elle affichait un retard important par rapport aux entreprises leader en Europe.

A partir de 2003, La Poste, en lien avec sa tutelle, a défini et mis en œuvre une stratégie qui visait à renforcer sa performance dans tous les métiers du groupe. Les axes essentiels de cette stratégie visaient à optimiser le réseau, industrialiser le courrier et développer des relais de croissance. La réalisation de ces objectifs devait s'appuyer sur une modernisation de la gestion et une politique sociale dynamique.

A - Un maillage étroit du réseau

La Cour des comptes soulignait, dans son rapport de 2003, le handicap majeur de compétitivité qu'entraînait le maintien d'un réseau surdimensionné de 17 000 points de contact dont la répartition sur le territoire ne répondait plus à l'évolution des besoins.

Depuis 2003, alors que, du fait du développement du multi canal notamment, les services financiers et le courrier ont de moins en moins besoin d'un réseau d'une telle densité, La Poste a conservé 17 000 points de contact.

Les obligations de service public au titre de l'aménagement du territoire ne lui laissaient pas une complète marge de manœuvre. Cette mission est ainsi définie dans la loi du 2 juillet 1990 : « Ces règles ne peuvent autoriser que plus de 10 % de la population d'un département se trouve éloignée de plus de cinq kilomètres, et de plus de 20 minutes de trajet automobile, dans les conditions de circulation du territoire concerné, des plus proches points de contact de La Poste ».

Selon les simulations de La Poste, il aurait suffi de 14 000 points de contact environ pour satisfaire à ces critères de distance et de temps d'accès⁸. Il en résulte une proximité territoriale du réseau sensiblement plus dense que celle nécessaire au service universel postal (voir infra). Sans critère de temps de trajet imposé, et avec une obligation de distance maximale de 10 kms au lieu de 5 kms, le réseau prescrit par le service universel communautaire n'exige qu'un peu plus de 7 300 points de contact⁹.

La Poste n'a jamais vraiment souhaité réduire le nombre de ses points de contact. Dans un contexte hostile au retrait des services publics en milieu rural, elle a cantonné sa stratégie à un effort de réduction relative des coûts en transformant des bureaux de poste traditionnels en « agences postales communales » ou en « relais poste commerçant » tel qu'illustré par l'encadré ci-dessous. Les agences postales et les relais commerçants peuvent couvrir un large éventail de services postaux, y compris les retraits d'espèces, dans la limite de 300 euros par période de 7 jours pour les agences communales et de 150 euros pour les relais commerçants.

8) La loi de 1990 pouvait conduire à étendre le réseau au-delà des seuls critères de distance et de temps de trajet, notamment pour prendre en compte des éléments tels que le classement en « zone de revitalisation rurale », ou en « zone urbaine sensible ».

9) Alors que la directive du 15 décembre 1997 se limite à une orientation souple : « Les Etats membres prennent des mesures pour que la densité des points de contact et d'accès tiennent compte des besoins des utilisateurs », la transposition française est plus volontariste : « au moins 99 % de la population nationale et au moins 95 % de la population de chaque département sont à moins de 10 km d'un point de contact et toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants ».

En 2009, les 17 000 points de contact se répartissent ainsi :

- **10 574 bureaux de poste ;**
- **4 600 agences postales communales ;**
- **1 826 relais poste commerçants.**

Ce maillage, largement plus étendu que ne le nécessitent les besoins strictement commerciaux des métiers, peut représenter une « charge inéquitable » susceptible de justifier une compensation du coût net qu'elle engendre.

La loi du 9 février 2010 vient de consacrer ces 17 000 points de contact sans imposer cependant une norme de répartition entre les bureaux de poste, les agences communales et les relais commerçants.

B - L'industrialisation du métier historique du courrier

En 2003, la Cour dressait un tableau sévère des processus et des outils de traitement du courrier, caractérisés par des réseaux logistiques multiples et des unités de production trop nombreuses pour chacun des maillons du processus de collecte, de tri et de distribution du courrier.

Jusqu'en 2003, le tri était calqué sur la géographie administrative, avec plus d'un centre de tri par département, soit près de 130 au total en incluant le réseau de « secours »¹⁰. La dispersion de l'outil industriel avait pour conséquence de limiter les flux traités dans les centres de tri et d'en restreindre les capacités d'automatisation. Cette organisation historique conduisait à laisser aux facteurs une tâche de tri manuel importante, alors que ce segment compte pour près du tiers dans les coûts directs de traitement du courrier.

La Poste a lancé, bien après d'autres grands opérateurs postaux européens, un projet d'automatisation appelé Cap Qualité Courrier (CQC). La logique du programme était de concentrer le courrier sur un nombre limité de centres, de manière à massifier les volumes traités et permettre ainsi le déploiement de machines de tri automatique plus puissantes qui accélèrent très sensiblement la vitesse de tri (en principe

10) Le réseau de secours est destiné à appuyer les centres de tri en cas d'incident technique ou de surcharges exceptionnelles de volumes.

jusqu'à 40 000 plis par heure) et accroissent de façon importante la finesse de tri¹¹.

Le programme CQC, qui aura mobilisé 3,1 Md€ sur une dizaine d'années (2004-2015), est un projet de restructuration industrielle majeur. Il comporte aussi de fortes dimensions territoriale et surtout sociale.

La Poste a également engagé, plus récemment, le projet « Facteur d'avenir » afin d'adapter de manière prévisionnelle, selon les pointes d'activité saisonnières ou conjoncturelles, les modalités de la distribution du courrier.

La rigidité du découpage des tournées des facteurs

Une tradition très ancienne veut que chaque facteur effectue sa tournée de distribution du courrier au sein d'un périmètre géographique défini de façon précise et permanente. Ce périmètre est désigné par le terme de « quartier ».

Les tournées de distribution correspondant à ces « quartiers » peuvent être plus ou moins longues, plus ou moins éloignées du centre de distribution, plus ou moins valorisantes etc.

Il est donc considéré que les facteurs sont quasiment « propriétaires » de leur tournée, au point que lorsqu'une tournée doit être réattribuée, à la suite, par exemple, d'un départ en retraite, il est procédé à une « vente de quartier » dont les « moyens de paiement » sont l'ancienneté, l'âge, les charges de famille ...

Le programme facteur d'avenir vise à contourner la rigidité du découpage de la distribution, en instaurant une relative mutualisation des « quartiers » au sein d'une équipe, au travers du concept des tournées sécables en fonction de la charge d'activité.

Les jours normaux, chaque facteur effectue sa tournée au sein du « quartier » qui lui est affecté.

11) La vitesse permet d'accélérer les délais pour améliorer le respect de l'objectif de distribution en J+1 (CQC visait une amélioration de 69 à 90 % du taux du courrier remis à J+1). La finesse permet d'automatiser le tri définitif par rues et par numéros et d'économiser ainsi le temps des facteurs consacré à la préparation de leur sacoche. CQC vise un objectif de 80% d'automatisation complète du courrier arrivée.

Les jours de forte activité, un « facteur d'équipe¹² », qui ne distribue pas habituellement de courrier parce qu'il est affecté « aux travaux intérieurs¹³ », prend en charge un quartier supplémentaire délimité à l'avance. Ce « quartier » supplémentaire réduit le périmètre de la tournée habituelle de chacun des autres facteurs de l'équipe.

Ainsi les volumes de courrier supplémentaires sont mieux répartis au sein de l'équipe grâce à cette mutualisation relative des tournées. Cette organisation en équipe a aussi pour objectif d'améliorer la qualité de prestation, tandis que la création des nouveaux échelons de qualification contribue à offrir aux facteurs des possibilités d'évolution professionnelle.

En fin 2009 ce dispositif a été très largement étendu, mais, en demeurant basé sur le volontariat, il laisse beaucoup de marge d'appréciation pour définir les jours de forte activité. Ses effets structurants ne sont donc pas encore démontrés.

C - Le développement des relais de croissance

Pour compenser les baisses prévisibles sur son cœur d'activité du courrier, La Poste a mis en œuvre une stratégie de développement de relais de croissance dans les domaines des services financiers, du colis et de l'express ainsi que dans les métiers connexes du courrier.

1 - Une mutation : des services financiers à La Banque Postale

Le rapport de la Cour constatait en 2003 que les services financiers de La Poste n'étaient autorisés à effectuer qu'une gamme limitée d'opérations de crédit et que ce secteur, récemment parvenu à l'équilibre, ne dégagait que des performances faibles au regard de celles du secteur financier concurrent.

La stratégie de La Poste a donc consisté, de manière constante, à soutenir la création d'une banque, puis l'extension de sa gamme d'activités autorisées afin d'en faire un véritable relais de croissance pour le groupe.

12) Le « facteur d'équipe » est un des nouveaux échelons de la classification des facteurs résultant de l'accord de requalification des grilles signé par La Poste. Cet accord a également créé le « facteur qualité » qui réserve 30 % de son activité au fonctionnement de l'organisation et à son amélioration.

13) Les « travaux intérieurs » sont les travaux autres que la tournée proprement dite (tri définitif de la sacoche, courrier en CEDEX ou en boîtes postales par exemple).

La création de La Banque Postale a été le point d'aboutissement d'un long processus de normalisation, les pouvoirs publics ayant longtemps hésité face à l'opposition des autres établissements de crédit.

La loi du 2 juillet 1990 créant l'exploitant de droit public La Poste a maintenu les services financiers au sein de l'établissement public, mais a ouvert la voie à leur émancipation. Ainsi les fonds des comptes courants postaux centralisés auprès du Trésor ont été progressivement transférés à la filiale Efpiste entre 2000 et 2003¹⁴. De même, à compter du 1^{er} janvier 2004, les services financiers de La Poste ont acquis la pleine responsabilité de la gestion de l'épargne logement, percevant désormais l'intégralité du résultat financier de cette activité en lieu et place des seules commissions de collecte et de distribution versées antérieurement par la Caisse nationale d'épargne¹⁵.

En dépit de ces évolutions, les services financiers de La Poste, qui n'étaient autorisés à accorder des crédits que pour les prêts d'épargne logement, étaient encore loin d'être une banque. Le contrat de plan 2003-2007 évoquait le principe de la création d'un établissement bancaire, qui pourrait octroyer des prêts immobiliers sans épargne préalable. La création de La Banque Postale a été autorisée par la loi de régulation postale du 20 mai 2005.

Elle a obtenu son agrément par le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) le 30 novembre 2005. En parallèle, alors qu'elle était saisie de plaintes de certains établissements bancaires, la Commission européenne a rendu, le 21 décembre 2005, une décision concluant à l'absence d'aides d'Etat au bénéfice de La Banque Postale¹⁶.

La Banque Postale a modernisé ses procédures et sa gamme de produits. Elle a, par ailleurs, complété le réseau physique de La Poste par un dispositif multicanal de banque à distance. Depuis 2006, les anciens CCP sont ainsi devenus une banque reconnue comme telle par le public.

14) Décret du 28 février 2000, modifiant le cahier des charges de La Poste.

15) La Caisse nationale d'épargne était une caisse d'épargne publique instituée sous la garantie de l'Etat pour recevoir les dépôts de l'épargne réglementée. Elle a été supprimée définitivement par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008.

16) Il n'y a plus, aujourd'hui, de recours en suspens relatifs à la création de La Banque Postale.

2 - Le redressement du colis et la création d'un réseau européen de l'express

En 2003, la Cour des comptes avait sévèrement critiqué les retards pris par La Poste dans le secteur du colis et de la logistique, en soulignant notamment les pertes importantes ainsi générées entre 1998 et 2002.

Depuis, La Poste a défini une stratégie claire qui consiste, d'une part, à limiter son offre au colis, c'est-à-dire au paquet n'excédant pas un poids maximal de 70 livres anglaises, soit un peu plus de 30 kg, et, d'autre part, à ne pas investir le créneau du colis express international, livrable en tout point du globe le lendemain de sa remise à l'opérateur.

Sous réserve de cette exception, La Poste couvre toutes les gammes du colis.

Le colis express, livrable dans le délai garanti de J+1 en France et en Europe, est de la compétence de Chronopost, filiale de GeoPost.

Le colis rapide (J+2) et le colis standard (J+3 au moins) sont pris en charge soit par ColiPoste, direction non filialisée de La Poste, spécialisée dans la livraison en France des colis au domicile des particuliers, soit par GeoPost pour l'Europe principalement.

Pendant longtemps, les paquets comme les lettres utilisaient les mêmes filières de collecte, de traitement et de distribution. En 1995, la spécificité du colis a été consacrée par la création de ColiPoste, direction séparée du Courrier.

ColiPoste s'est doté depuis 2003 d'une chaîne de traitement distincte de celle du courrier afin d'optimiser ses processus de tri et de manutention, très différents de ceux du courrier. Il a ainsi consacré près de 250 M€ pour créer six plateformes industrielles pouvant traiter chacune 40 millions de colis et 70 centres de distribution spécifiques dans les zones urbaines (Agences ColiPoste). La part des colis livrés par les facteurs du courrier représente aujourd'hui 75 % de l'activité globale de ColiPoste, contre 93 % en 2000.

ColiPoste a notablement amélioré sa rentabilité d'exploitation, alors que cette activité était déficitaire dans la période 2000-2004. Cette amélioration s'est appuyée sur une politique de montée en gamme de son offre. Ainsi, dans le segment «particulier à particulier» (en anglais, «*C to C*», *Consumer to Consumer*), le tarif économique du colis standard a été supprimé et remplacé par le Colissimo, plus cher, mais bénéficiant de l'engagement de livraison en J+2. Dans le segment «entreprises vers les particuliers» (en anglais, «*B to C*», *Business to Consumers*) qui représente 85 % de l'activité totale, malgré une baisse des volumes de 7

% depuis 2005, le chiffre d'affaires de ColiPoste a augmenté de 27 %, grâce à un transfert important des envois des entreprises vers le colis suivi dont la part est passée de 53 % à 72% des volumes B to C.

GeoPost

GeoPost, détenue directement à 100% par La Poste, a été créée en mai 1999 en reprenant les quelques participations que Sofipost détenait dans le domaine du colis : notamment Chronopost, créé en 1985 pour prendre pied en France dans le secteur naissant de la distribution de documents et colis à J+1 et une participation minoritaire dans le groupe de messagerie allemand DPD, qui est devenu le pivot des activités de La Poste dans l'express en Europe du nord et de l'est.

Le groupe GeoPost détient aujourd'hui une centaine de filiales, 78 étant détenues à 100%, et 18 participations étant minoritaires. Il regroupe plus de 20 000 salariés, dont près de 6 000 en France. Son chiffre d'affaires était en 2009 de 3,09 Md€

Sur le marché domestique, GeoPost intervient par deux filiales : ChronoPost pour l'express à J+1 et Exapaq pour le colis rapide à J+2 pour les entreprises. A l'international, il est présent dans 40 pays, dont 26 dans l'Union européenne.

GeoPost a exclu le fret (envoi de plus de 30 kg non manipulable par une personne seule), et la logistique de son plan de développement. Ce choix s'explique par la volonté de La Poste de ne pas s'engager dans une diversification hasardeuse, éloignée de son métier de base. En effet, ces activités supposent des réseaux de transport différents, des outils de tri et de manutention distincts. N'étant pas dans le prolongement naturel de la distribution du courrier, ces métiers, au demeurant à faible marge compte tenu de la lourdeur des investissements qu'ils impliquent, ne sont pas les siens. La Poste se différencie donc de ses grands concurrents européens qui sont présents sur le marché, aussi bien pour le colis express, que pour le fret, donc pour tout format et sans limite de poids et sont actifs sur l'express international grâce à des flottes aériennes qu'ils contrôlent.

La Poste n'a pas investi non plus le créneau de l'express international. Elle a cherché à élargir son offre commerciale par des accords avec Air France KLM, mais plutôt dans le segment du colis rapide.

Cette faiblesse dans l'express international résulte moins d'un choix délibéré que d'une situation qui s'est imposée à l'entreprise. Avec le recul, on peut regretter qu'une occasion ait peut-être été manquée, si on note que dans les années 1990 La Poste faisait quasiment jeu égal avec

son homologue allemande. Celle-ci a pu redresser sa situation, malgré son échec aux Etats-Unis¹⁷. Elle affiche en 2009 un résultat d'exploitation, hors élément exceptionnel, deux fois supérieur à celui de La Poste (1,47 Md€ contre 0,75 Md€).

Désormais, même si la difficulté à fournir une offre express internationale constitue certainement un handicap (entre l'Asie et l'Europe par exemple), le coût d'accès à ce marché est devenu considérable (notamment pour disposer de moyens de transport aérien dédiés) et le risque très élevé compte tenu des positions oligopolistiques conquises par les grands « intégrateurs » mondiaux.

La Poste a donc centré ses priorités sur l'espace intra-européen qui n'exige pas de liaisons aériennes. Elle dispose en revanche dans son secteur d'activité du réseau de transport routier le plus dense en Europe. GeoPost est le second opérateur pour le trafic intra-européen, derrière DHL, mais avant les grands intégrateurs américains, GLS, filiale de la poste britannique, et TNT.

3 - Le développement inégal des métiers connexes du courrier

La Poste était présente de longue date, soit en direct, soit par une filiale, dans la distribution des prospectus publicitaires et dans le transport de la presse. Elle a développé récemment, par le biais de sa filiale Sofiposte, des opérations plus systématiques de croissance externe pour étendre son offre de services aux entreprises pour le traitement de leur courrier et documents.

Jusqu'en 2006, La Poste n'a pas eu d'autres choix que de combler les pertes récurrentes des filiales Asphéria et Dynapost du secteur documentaire et de Mediapost pour la distribution de la publicité non adressée. Ceci a conduit à une profonde dégradation de la situation financière de Sofipost. Le redressement financier de la holding et de ses filiales a nécessité des recapitalisations successives par conversion de créances, d'un montant total de 169 M€, dont la dernière de 99 M€ en décembre 2009.

17) Deutsche Post a connu un lourd échec aux Etats-Unis : sa filiale DHL, achetée en 2002, a été contrainte de cesser toute activité sur le marché domestique américain, supprimant près de 15 000 des 18 500 emplois salariés, avec des pertes qui auraient atteint 7,5 Md de dollars depuis 2002.

Sofipost

Sofipost est aujourd'hui tête de groupe de l'ensemble des filiales et sous-filiales (70 sociétés dans le périmètre de consolidation) rattachées aux métiers du courrier. Elle en consolide les résultats, intégrés dans les comptes de la direction Courrier.

Une réorganisation récente structure de façon plus logique les diverses activités des filiales de Sofipost autour de quatre pôles de métiers relativement homogènes. Chacun est piloté par une holding, elle-même filiale de la holding Sofipost :

- Doc@Post: les services aux entreprises, couvrant 36 sociétés ;
- Publipost: la publicité non adressée (Mediapost) et la presse avec 21 sociétés ;
- La Poste Global Mail: l'international avec 15 sociétés
- Viapost, avec principalement les filiales Fret GV et Mobigreen.

Les services aux entreprises portent sur la gestion des documents et du courrier entrant et sortant. Il peut s'agir d'opérations simples comme la préparation des envois, ou la distribution des plis reçus, mais aussi de tâche plus complexes comme l'envoi ou la réception électronique du courrier ou l'édition de documents à partir de fichiers numériques transmis par le client.

Dans ces deux segments du courrier entrant et du courrier sortant, la stratégie de Sofipost a eu pour objectif à partir de 2006 « d'être un acteur de référence sur le marché domestique tant dans l'entrant que dans le sortant ».

Il en est résulté une politique relativement active de croissance externe consistant à permettre à diverses filiales d'atteindre une taille critique suffisante sur un marché en voie de concentration. Leurs diverses activités sont encore insuffisamment coordonnées entre elles malgré la création récente du pôle documentaire Doc@Post.

Dans le secteur de la publicité non adressée (PNA – cf. glossaire), la stratégie adoptée en 2003 consistait à sauver cette activité très déficitaire, car La Poste se refusait à laisser le champ libre à un concurrent potentiel qui utiliserait ce créneau pour préparer son entrée ultérieure dans le marché postal. Cette analyse s'est trouvée confirmée dans d'autres pays européens, où la publicité non adressée a bien été le point d'entrée des opérateurs alternatifs (voir infra).

Pour consolider cette activité, La Poste a transféré à sa filiale Mediapost ses activités propres de portage de la PNA et pris le contrôle, en 2003, d'un autre opérateur privé, la société Delta Diffusion, elle-même déficitaire, qui appartenait à Vivendi Universal Publishing. Ce choix stratégique a permis de redresser une situation financière structurellement dégradée.

Certes, l'acquisition de Delta Diffusion a été coûteuse, de l'ordre de 60 M€ du fait des indemnités de départ de près de 650 personnes et des dispositifs de réorientation de près de 6 000 postiers qui distribuaient auparavant la PNA en complément de leurs tournées. Mais, après une réduction sensible de 70 à 45 % de sa part de marché, par le biais d'un large recours à des emplois à temps partiel (80 % des 11 000 distributeurs) et des salaires alignés sur la convention collective du secteur de la PNA (écart de l'ordre de 20 % par rapport aux personnels de La Poste), Mediapost est redevenu rentable et majoritaire sur le marché en termes de chiffres d'affaires.

D - La professionnalisation de la gestion

La Poste, devenue entreprise autonome en 1990, a déployé depuis le début des années 2000 un effort soutenu pour transformer l'administration pyramidale et centralisée qu'elle était demeurée en une organisation comparable à celle d'un groupe industriel, en dépit du handicap de son statut juridique d'établissement public.

La stratégie de la Poste a consisté, dans un premier temps, à déconcentrer le pilotage opérationnel vers les métiers du groupe pour responsabiliser davantage l'encadrement sur les objectifs et les résultats (programme de Responsabilisation Du Management, RDM). Dans une seconde étape, la démarche a conduit à doter les métiers de toutes les fonctions support (ressources humaines, finances, contrôle de gestion, qualité...) nécessaires à la pleine maîtrise des responsabilités opérationnelles qui leur étaient confiées (projet Performances des Fonctions Transverses, PFT).

1 - La mesure de la performance économique

Les « métiers »¹⁸, simples services de l'établissement public La Poste, sans personnalité morale distincte, ne sont pas tenus de tenir une comptabilité autonome. Toutefois, La Poste établit depuis l'exercice 2000 des comptes par métiers qui ont pour vocation de traduire la performance économique.

Ces comptes ont sensiblement évolué. Etablis à l'origine par la direction des comptes sociaux du groupe, ils se limitaient à un compte d'exploitation. Depuis 2006, les métiers arrêtent un compte de résultat et un bilan, établis selon les normes comptables françaises.

La Poste dispose à présent d'un outil de pilotage peu différent de celui dont se doterait une entreprise si le métier était filialisé.

2 - Les conventions de service

Les conventions de service ont été systématisées à partir de 2006 afin de définir pour une période annuelle ou plus longue les modalités des prestations internes fournies par un métier à un autre. Le service prestataire et le service client déterminent les volumes, les prix, les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations, les procédures d'approbation, d'arbitrage, de suivi d'exécution etc.

Pour piloter ce processus, a été créée une direction de la gouvernance des conventions de service du groupe (DGCSG) qui peut, notamment organiser les arbitrages nécessaires en cas de désaccord entre le prestataire et le client.

Ces procédures ont le mérite de formaliser les relations entre services de La Poste, mais elles ne peuvent suffire par elles-mêmes à résoudre la question souvent difficile du niveau des coûts internes par rapport aux prix du marché et de leur impact sur la compétitivité des services offerts à la clientèle.

18) La Poste désigne par le terme « métiers » les directions non filialisées du courrier, de l'Enseigne et du colis.

3 - La gestion par la performance

Au terme d'un processus itératif de négociations et d'arbitrages de type budgétaire entre la direction financière du groupe et les directions des métiers, des objectifs annuels sont fixés sous forme de plans d'action nationaux ou de feuilles de route. Des conventions, dénommées « contrat d'action et de progrès », fixent des objectifs de chiffre d'affaires par produits, d'évolution des effectifs, de marge d'exploitation, de qualité etc. Ils sont déconcentrés ensuite entre les directions et leurs responsables territoriaux et opérationnels, pouvant aller jusqu'au responsable d'établissement, tel le directeur d'une plate-forme industrielle du courrier.

Un suivi des résultats atteints est organisé mensuellement. Les directions des métiers tiennent un tableau de bord recensant les résultats des échelons territoriaux et comportant généralement un classement des services sur des paramètres essentiels, comme le chiffre d'affaires, la maîtrise des effectifs et des charges, la contribution aux résultats. L'ensemble des données mensuelles est assorti d'une prévision d'atterrissage en fin d'exercice.

La qualité du processus de gestion par la performance et la rigueur qui l'accompagne dans son suivi, comme dans ses conséquences en termes de rémunérations variables, méritent d'être soulignées. Elle constitue un acquis pour La Poste.

4 - La filialisation d'une fonction immobilière renforcée

Les objectifs du contrat de plan « performances et convergence » 2003-2008 avaient des implications importantes en matière immobilière (par exemple la mise en œuvre de CQC, ou le programme de rénovation des bureaux de poste). Ce contrat de plan ne comportait cependant aucune disposition à ce sujet. C'est par un échange de lettre en mars-avril 2004 que La Poste et le ministre de tutelle ont défini une nouvelle politique immobilière. Celle-ci a connu un démarrage assez lent et ses effets positifs n'ont commencé à se faire sentir que depuis 2006.

Après avoir écarté la solution de cession et de relocation externes du parc immobilier, comme France Télécom l'avait fait en son temps pour améliorer sa solvabilité, La Poste a choisi de filialiser cette fonction support avec la volonté de distinguer le rôle du « locataire » de celui du « propriétaire » lequel doit en principe mettre à disposition les installations définies par les occupants à des prix proches des loyers du marché. Ce rôle est tenu par Poste Immo, filiale détenue à 100 %, créée en juillet 2004. Poste Immo détient 4 169 immeubles, et gère un parc de plus de 8 millions m².

E - La cohésion sociale au sein de La Poste

Le projet majeur de modernisation du courrier (CQC), avec un objectif de gains de productivité très exigeant, constituait un enjeu crucial pour La Poste. La stratégie fixée par les plans successifs, « Performance et convergences », puis « Performance et confiance », impliquait d'autres réorganisations importantes.

L'acceptation interne de telles évolutions nécessitait des mesures d'accompagnement social. Au regard d'une histoire sociale riche et d'un corps social réactif, La Poste s'est voulue exemplaire. Elle s'est affichée comme un « employeur responsable » qui, dans un contexte de forte réorganisation de ses activités, renforcerait cependant la stabilité de l'emploi de ses agents, quel que soit leur statut de fonctionnaire ou de salariés de droit privé. Elle a pris ainsi l'engagement de ne pas recourir à des mesures de départs contraints. En un sens elle cherchait légitimement à réussir une modernisation sans bouleversement, en faisant le pari que le jeu des mobilités, des départs naturels non remplacés et la flexibilité des organisations assureraient la cohérence nécessaire entre les gains de productivité potentiels et l'affectation des effectifs.

La démarche suivie a consisté à fixer dans un accord national du 21 juin 2004, dit accords de Vaugirard, « relatifs aux principes et méthodes du dialogue social », des principes généraux concernant la transformation des contrats à durée déterminée en CDI, la revalorisation des carrières, la réduction des temps partiels non choisis ou les procédures de mobilité, et à laisser aux échelons locaux le soin d'adapter ces orientations générales aux spécificités propres à chaque réorganisation.

Ainsi, plus de 1 000 accords sociaux ont été conclus à divers niveaux de l'entreprise, permettant de concentrer le dialogue social sur les modalités des réorganisations plutôt que sur des objectifs préalables, tels les réductions d'emplois.

Cet effort d'accompagnement social a naturellement pesé sur les charges de l'entreprise, mais il a permis beaucoup des changements qui sont intervenus, notamment une réduction de 14 % des effectifs de la maison mère entre 2003 et 2009, soit plus de 40 000 emplois.

Le nombre total de jours de grève par agent est passé dans le même temps de 1,38 à 0,87 entre 2003 et 2008, soit une diminution de 37 %. Cette évolution traduit une diminution des conflits nationaux mais les arrêts de travail locaux liés à des projets de réorganisation sont plus fréquents (voir annexe n°4).

CONCLUSION

La modernisation dans la continuité qui a été l'objectif de La Poste depuis 2003 a permis de profondes transformations comme l'industrialisation du courrier et la professionnalisation de la gestion du groupe, devenue comparable à celle des grandes entreprises privées. Les foyers de pertes structurelles ont été résorbés (le colis, la distribution de la publicité non adressée et le secteur documentaire).

Même si son réseau est encore incomplet en particulier à l'international, La Poste est devenue un acteur majeur de l'express en Europe. Dans le domaine du colis, La Poste a pu faire progresser de façon régulière son chiffre d'affaires, mais essentiellement par le biais d'une montée en gamme de ses services compensant partiellement les baisses de volumes de cette activité sur laquelle les concurrents se sont renforcés. Enfin, les services financiers de La Poste ont connu une mutation profonde avec la création de La Banque Postale.

L'ampleur de ces évolutions nécessitait des mesures d'accompagnement social qui les rendent acceptables. Les efforts de l'entreprise ont contribué à la nécessaire mobilisation des personnels. Ils ont facilité les réorganisations et permis une réduction de plus 40 000 emplois de 2003 à 2009. Cette politique sociale a néanmoins créé des rigidités qui pourraient se révéler trop fortes dans le contexte économique nouveau.

Par ailleurs, le réseau des bureaux de poste n'a connu qu'une adaptation limitée, illustrant la recherche prioritaire de compromis.

II - Un redressement soutenu par des mesures diverses

Entre 2003 et 2007, La Poste a rétabli ses comptes et fait progresser fortement ses résultats financiers. L'État y a contribué en corrigeant les principaux handicaps concurrentiels qui la pénalisaient. Des mesures non reductibles ont pu jouer soit favorablement, soit défavorablement. Le groupe semblait prêt de rejoindre le niveau de ses grands concurrents lorsque le choc du courrier de 2008 et le déclenchement de la crise économique ont montré la fragilité de ce redressement financier.

A - Des comptes rétablis

En dix ans de 1991 à 2001, La Poste n'avait dégagé pratiquement aucun bénéfice : le cumul du résultat net consolidé ne s'était élevé qu'à 38 M€ C'est dire l'incapacité dans laquelle se trouvait l'exploitant public d'investir, alors que dans le même temps, les grands opérateurs européens et notamment la poste allemande, modernisaient profondément les processus industriels et engageaient une diversification massive de leurs activités, en tirant notamment parti de fortes hausses du prix du timbre.

Le redressement s'est amorcé en 2002 avec un résultat net consolidé de 34 M€ Entre 2003 et 2007, le résultat net consolidé de La Poste a plus que quadruplé, passant de 202 à 943 M€ Il en est de même du ratio résultat net/chiffre d'affaires qui a progressé de 1,1 à 4,54, alors qu'il n'avait à aucun moment atteint 1 % de 1991 à 2001, sauf en 1999.

Cette amélioration de la rentabilité a eu un effet appréciable sur le renforcement des capitaux propres, permettant à La Poste d'engager, enfin, un programme majeur d'automatisation des opérations de tri du courrier (Cap Qualité Courrier), de développer des opérations de croissance externe dans le secteur du colis-express et de préparer la filialisation des services financiers au sein de La Banque Postale.

Evolution des résultats de La Poste

M€

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produits opérationnels	18 183	18 859	19 461	20 129	20 778	20 799	20 527
<i>Progression de N-1 à N</i>		3,7%	3,2%	3,4%	3,2%	0,1%	-1,3%
Charges d'exploitation	17 873	18 336	18 684	19 187	19 472	19 913	19 770
<i>Progression de N-1 à N</i>		2,6%	1,9%	2,7%	1,5%	2,3%	-0,7%
Résultat d'exploitation	310	523	777	942	1 306	886	757
<i>Progression de N-1 à N</i>		68,7%	48,6%	21,2%	38,6%	-32,2%	-14,6%
Marge opérationnelle	1,72%	2,80%	4,03%	4,68%	6,29%	4,26%	3,69%
Résultat net	202	374	557	811	943	529	531
<i>Progression de N-1 à N</i>		85,1%	48,9%	45,6%	16,3%	-43,9%	0,4%

Source : Rapports annuels de La Poste (normes IFRS à compter de 2006)

1 - L'évolution du chiffre d'affaires

Sur la période 2003-2007, le chiffre d'affaires du groupe La Poste a enregistré, une progression modérée mais régulière de 3,4 % par an.

Alors que les volumes du courrier reculaient davantage en Allemagne et aux Pays-Bas, la progression du chiffre d'affaires consolidé a été plus de deux fois plus rapide pour TNT (taux de croissance annuel moyen de 7,6 % sur la période 2004-2007) et Deutsche Post DHL (+ 7,8 % en moyenne par an) du fait des opérations de croissance externe conduites par ces concurrents dans les domaines de l'express et de la logistique¹⁹.

Le tableau ci-dessous fait apparaître les éléments essentiels suivants :

- Un ralentissement de l'activité courrier à partir de 2005, dû notamment à une baisse en volume des trafics, en partie compensée par des augmentations des tarifs, permettant une croissance du chiffre d'affaires de 8,8 % entre 2003 et 2007 ;
- Un fort développement de l'activité colis-express dont le chiffre d'affaires global croît de près de 40 % sur la période ;
- Une évolution plus modérée des services financiers, sauf en 2006, notamment du fait de l'apport à La Banque Postale de 38,4 Md€ de livrets d'épargne de la Caisse nationale d'épargne.

En conséquence, à la clôture de l'exercice 2007, le Courrier conservait un poids prépondérant dans le chiffre d'affaires du groupe, mais déclinait de façon continue (de 65,86 % en 1998 à 55,5 % en 2007). Les métiers du colis-express et des services financiers étaient pratiquement à un niveau équivalent dans la répartition du chiffre d'affaires du groupe (21,7 % et 22,7 %).

19) Avec la fermeture des activités d'express domestique de DHL aux Etats-Unis déjà mentionnée, Deutsch Post avait subi en 2008 une perte nette de 1,7 Md€, réduisant sa marge opérationnelle de 5% à -1 %. DP DHL qui a cédé Postbank est redevenu profitable dès 2009, avec un bénéfice net de 644 M€ et annonce un résultat compris entre 1,6 et 1,9 Md€ pour 2010.

Répartition du chiffre d'affaire du groupe par métier*M€*

	1998	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Courrier	9 376	10 594	10 873	11 242	11 318	11 530	11 318	11 037
Progression N-1 à N			2,6%	3,4%	0,7%	1,9%	-1,8%	-2,5%
Colis et Express	1 493	3 239	3 484	3 689	4 170	4 501	4 674	4 456
Progression N-1 à N			7,6%	5,9%	13,0%	7,9%	3,8%	-4,7%
Services financiers	3 280	4 147	4 292	4 310	4 610	4 712	4 771	4 992
Progression N-1 à N			3,5%	0,4%	7,0%	2,2%	1,3%	4,6%
GROUPE	14 236	18 004	18 677	19 274	20 129	20 778	20 799	20 527
Progression N-1 à N			3,7%	3,2%	4,4%	3,2%	0,1%	-1,3%

Source : Cour des comptes, sur la base des rapports annuels de La Poste

2 - L'évolution des résultats

Au cours de la même période, le résultat d'exploitation a progressé fortement, passant de 310 M€ à 1 306 M€. Cette hausse résulte de la bonne tenue du chiffre d'affaires, qui a progressé de 14,3% entre 2003 et 2007, et de la maîtrise des charges d'exploitation, en particulier des charges salariales, qui ont progressé moins vite (+3 %). Cette progression a porté la marge opérationnelle de 1,7 % à 6,3 % et le rapport résultat net/chiffre d'affaires à 4,5 % en 2007 (voir annexe n°5).

Cette amélioration a permis à La Poste de verser pour la première fois, en 2008, au titre de l'exercice 2007, un dividende à l'Etat de 141 M€

B - La contribution des mesures de rattrapage concurrentiel

Le contrat de plan pour 2003-2007 comportait l'engagement d'un rattrapage tarifaire permettant de placer La Poste dans une position comparable à celle des principaux opérateurs européens et celui de réformer le financement des retraites des fonctionnaires pour atteindre un niveau de charges de retraite équitables au regard de la concurrence. Dans le même esprit, était prévue la création d'un établissement de crédit dont

les compétences seraient plus larges que celles des services financiers et progressivement alignées sur celles des autres banques de détail.

1 - Le rattrapage d'un blocage tarifaire de longue durée

Les rattrapages tarifaires ont contribué à soutenir le chiffre d'affaire de l'activité courrier, malgré la baisse en volume des trafics.

Entre 2003 et 2007, le volume global du courrier a reculé de 0,8 %, mais le chiffre d'affaires correspondant a progressé de 8,8 %. La dissymétrie est encore plus forte pour le courrier des particuliers, en baisse de 8,5 % en volume, mais en progression de 2,4 % quant au chiffre d'affaires.

Le prix du timbre de la lettre prioritaire a augmenté de 17 %, induisant un impact positif sur le chiffre d'affaires, évalué par exemple à 342 M€ en 2005.

Ces revalorisations ont permis de combler le retard tarifaire qui était résulté d'un long blocage du prix du timbre. Les barèmes de La Poste sont désormais moins décrochés qu'ils ont pu l'être dans le passé par rapport à ses principaux concurrents. Ces revalorisations sont néanmoins intervenues plus tard que dans d'autres pays européens comme l'Allemagne. Deutsche Post en a tiré avantage pour se préparer à l'ouverture du marché postal à la concurrence. Les tarifs de La Poste demeurent cependant, de façon générale, un peu en dessous de la moyenne européenne et dans certains cas notablement inférieurs à ceux de Deutsche Post et TNT. Ces deux opérateurs n'ont pas, par exemple, de tarif économique pour la lettre égrenée et appliquent des prix sensiblement plus élevés pour les envois recommandés et pour les envois en valeur déclarée.

Les augmentations du prix du timbre de la lettre prioritaire égrenée²⁰ ont eu pour effet de reporter une partie des envois sur des tarifs plus économiques, en particulier pour le courrier des entreprises. Ainsi, les volumes urgents traités en J+1 et J+2 ont représenté, en 2003, 45 % du volume tous flux confondus hors export. Ils ne représentaient plus que 36 % en 2007. Cette évolution est encore plus marquante si on ne considère que la lettre prioritaire en J+1, dont la part a régressé de 38 % en 2003 à 29 % en 2008 et même 10,1 % pour la lettre prioritaire affranchie en

20) Le courrier « égrené » correspond à des envois de moins de 100 plis pour un département ou 400 plis sur diverses destinations déposés en même temps. Les envois de quantité supérieure à ce seuil constituent le « courrier industriel », bénéficiant de tarifs spécifiques et souvent collecté directement chez l'émetteur par La Poste.

timbre poste soumis aux hausses tarifaires. Ce constat illustre que les marges de manœuvre de La Poste sur les tarifs du courrier sont probablement devenues plus étroites et le seront davantage du fait du renforcement de la concurrence et du média électronique.

2 - La réforme du financement des retraites des fonctionnaires de La Poste

Avant la réforme du financement des retraites des fonctionnaires de La Poste, cette dernière ne bénéficiait pas d'un mécanisme de cotisation de retraite libératoire mais acquittait le montant effectif des pensions versées à ses fonctionnaires retraités²¹. Or, l'arrêt du recrutement des fonctionnaires se traduisait par une réduction progressive des cotisations correspondantes, tout en maintenant à la charge de l'entreprise le paiement des pensions. La continuation de ce mode de financement aurait entraîné un accroissement du taux de cotisation global de La Poste, déjà très élevé en 2005 (41,9 % de la masse salariale totale), à des niveaux incompatibles avec la compétitivité de l'entreprise (plus de 55 % de la masse salariale en 2015).

De plus, le passage aux normes IFRS²² imposait à La Poste de provisionner ses engagements au titre des retraites dues à ses fonctionnaires, évalués à 76 Md€ au 31 décembre 2005. Cette obligation posait une question de survie à l'entreprise.

La loi de finances rectificative pour 2006 a donc modifié le dispositif de financement des retraites des fonctionnaires rattachés à La Poste. Les obligations de retraite des fonctionnaires de La Poste ont été reprises par l'établissement public national de financement des retraites de La Poste (EPNFRP), en contrepartie d'une contribution exceptionnelle de 2 Md€ versée par La Poste²³.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, La Poste acquitte pour ses agents fonctionnaires une cotisation employeur à caractère libératoire fixée selon un principe d'équité concurrentielle en proportion des traitements soumis à retenue pour pension. Son taux doit atteindre en 2010 un niveau comparable à ceux des autres entreprises appartenant aux secteurs postal et bancaire.

21) En application de l'article 30 de la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications

22) International Financial Reporting Standards

23) Dans l'attente de l'adossement prévu à la CNAV, les engagements de retraite demeurent à ce jour pris en charge par l'Etat.

Cette réforme a allégé les charges patronales de retraite de La Poste d'un montant cumulé estimé à 1,3 Md€ sur la période 2007-2009.

De même, l'extension à La Poste de l'allègement des charges sociales sur les bas salaires, par la loi du 20 mai 2005, a réduit les charges du groupe d'un montant cumulé de 780 M€ sur la période 2006-2009, dont 200 M€ en 2009.

3 - Le transfert de la Caisse nationale d'épargne

A sa création, le capital de La Banque Postale a été constitué à partir du transfert non seulement des fonds propres des services financiers de La Poste, mais aussi d'une quote-part de ceux de la Caisse nationale d'Épargne (CNE). Ce dernier transfert correspond aux biens, droits et obligations reçus de la CNE, comprenant un apport net de 999 M€ pour la section épargne logement et de 40 M€ pour la section des plans d'épargne populaire. Il a constitué un apport extérieur de fonds propres de 1 039 M€, soit un peu plus de 40 % des capitaux propres de La Banque Postale (2 501 M€ au 31 décembre 2005)²⁴.

La Poste a ainsi bénéficié de la part de l'Etat d'un ensemble de décisions très significatives.

C - L'impact de mesures non reconductibles

Certaines mesures non reconductibles ont également soutenu les résultats financiers. D'autres, qui avaient pour objectif d'assurer la convergence vers le droit commun des conditions d'exercice des services financiers, ont en revanche eu un impact défavorable.

1 - Les reprises de provision épargne logement

Jusqu'à la création de La Banque Postale en 2006, les services financiers de La Poste collectaient les fonds versés sur les comptes et plans d'épargne logement centralisés à la Caisse nationale d'épargne (CNE) et distribuaient également pour le compte de la CNE les prêts d'épargne logement attachés à ces comptes et plans.

24) Cet apport de fonds propres correspondait aux obligations prudentielles du portefeuille de crédits immobiliers (épargne logement) auparavant gérés par la CNE puis transférés à LBP.

La CNE avait constitué depuis 1998 une provision sur les dépôts d'épargne logement. D'un montant de 611 M€ au 31 décembre 2005, elle a été transférée à La Banque Postale lors de sa création.

Cette provision est destinée à faire face aux risques de taux liés aux contrats d'épargne logement²⁵. L'évolution des taux d'intérêt et la substitution d'encours fortement rémunérés par des encours moins rémunérés ont permis à LBP de reprendre 237 M€ sur cette provision au 31 décembre 2006, puis à nouveau 103 M€ au 31 décembre 2007, 25 M€ en 2008 et 25 M€ en 2009²⁶.

2 - L'externalisation du patrimoine immobilier

L'externalisation du patrimoine immobilier de La Poste dans une foncière dédiée a contribué de manière notable à l'amélioration des résultats du groupe.

En effet, la cession en 2004-2005 de près de 4 200 immeubles de La Poste à des sociétés foncières a permis de réévaluer la valeur de ces actifs. La plus value constatée sur ce patrimoine de 3 Md€ a été de 777 M€. Le montage mis en place a consisté pour La Poste à céder ses propres immeubles à des foncières contrôlées par Poste Immo, sous-holding créée en juillet 2004 et détenue à 100 %. Le transfert a été schématiquement réalisé en deux étapes : en premier lieu, La Poste a fait apport des actifs immobiliers à 12 sociétés foncières au statut de SCI en échange de titres desdites filiales ; en second lieu, La Poste a fait apport à Poste Immo des titres qu'elle avait reçus en rémunération des apports d'immeubles aux SCI.

Les apports ayant été effectués au profit de sociétés qui avaient opté pour le régime de l'intégration fiscale, l'opération a été fiscalement neutralisée au titre de 2005, les plus-values devant cependant être réintégrées progressivement dans le résultat de La Poste proportionnellement à la durée d'amortissement des immeubles.

Le traitement comptable consolidé en 2005 de la plus-value s'est traduit, net d'impôt sur les sociétés, d'un côté, par une réévaluation de l'actif immobilier de 777 M€ et de l'autre, par une augmentation des

25) L'obligation de rémunérer l'épargne à un taux fixé dès la souscription du livret et d'octroyer ultérieurement un prêt à un taux fixé à l'origine crée un risque couvert par cette provision.

26) Les variations des provisions sont enregistrées au compte de résultat consolidé et entrent, en conséquence, dans la composition du PNB. La provision pour risques épargne logement s'élevait à 221 M€ au 31/12/2009.

réserves de 466 M€ et une dette d'impôt différé de 311 M€ S'y ajoutent 43 M€ de gains d'impôt sur d'autres SCI ne faisant pas partie du périmètre d'intégration fiscale.

Par ailleurs, la création de Poste Immo permet à La Poste de récupérer la TVA grevant les investissements ou les travaux dès leur réalisation, alors que la TVA sur les loyers n'est versée au Trésor qu'au fur et à mesure de leur encaissement. Ce dispositif de droit commun représente pour La Poste une avance de trésorerie d'environ 50 M€ chaque année.

3 - L'épargne réglementée

a) Une convergence vers le droit commun

La rémunération de La Poste au titre de la collecte du livret d'épargne populaire (LEP) a été alignée sur le droit commun dès 2006. Alors que les services financiers de La Poste percevaient une rémunération égale à 1% de l'encours collecté, La Banque Postale a perçu, à compter du 1^{er} octobre 2006, 0,5% de l'encours collecté, comme l'ensemble des établissements de crédit. Les modalités de centralisation de l'encours du livret de développement durable (LDD) collecté par LBP ont également été alignées sur les conditions de droit commun.

b) Le livret A : du monopole à la banalisation de sa distribution

Jusqu'au 1er janvier 2009, La Banque Postale a bénéficié, comme les Caisses d'Epargne et le Crédit Mutuel, du monopole de la distribution du livret A. Ses encours s'élevaient à 59 Md€ fin 2008.

Elle percevait une commission de 1,3% de l'encours au titre de la collecte et de la distribution du Livret A. Cette rémunération représentait un produit annuel de l'ordre de 14% du produit net bancaire (PNB) de la banque au cours de la période 2006-2008.

Cette rémunération était fixée par l'Etat, pour La Banque Postale, à un niveau élevé en raison de la mission d'accessibilité bancaire confiée à cette dernière à travers le livret A. La gestion de ces livrets à vocation sociale représente un coût spécifique : ces 12 millions de livrets, soit 60 % du nombre total de livrets A de La Banque Postale, ne représentent que 0,7 % des encours (leur solde moyen est inférieur à 150 €), mais totalisent 44 % du total des opérations et environ 50 % des coûts de gestion.

Il demeure que le livret A a pu, dans une certaine mesure, jouer un rôle de produit d'appel, en permettant à La Poste de bâtir une relation bancaire fidèle lui ouvrant l'opportunité de proposer d'autres produits bancaires plus rémunérateurs.

Cet avantage concurrentiel a disparu depuis la suppression du monopole de distribution du livret A par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008. La Banque Postale estime à – 36 M€²⁷ l'impact sur son PNB 2009 des nouvelles modalités de rémunération de la collecte du livret A. Mais, comme l'ensemble des établissements de crédit, elle continue de bénéficier d'un taux de rémunération à hauteur de 0,6 % des encours centralisés auprès de la CDC, qui représente un avantage par rapport à la rémunération du LEP qui a été ramenée, elle, à 0,5 %.

CONCLUSION

Au cours des années 1990, La Poste se trouvait dans une situation financière très dégradée du fait de résultats très modestes (elle avait été, à plusieurs reprises, en déficit et n'avait dégagé, entre 1991 et 2001, pratiquement aucun bénéfice). A compter de 2003, elle a progressivement rétabli sa situation financière et redressé sa rentabilité pour atteindre, en 2007, un résultat d'exploitation de plus de 1,3 Md€ et une marge opérationnelle de 6,3 %.

Ce redressement incontestable a été soutenu par des mesures importantes, dont certaines traduisaient des engagements de l'Etat de corriger les principaux handicaps concurrentiels de l'opérateur postal.

Ces résultats n'auront cependant pas suffi à préparer La Poste au choc du courrier. Ce constat a d'autant plus d'importance que, dans la période à venir, des mesures analogues seront difficiles à mobiliser, au-delà de l'augmentation de capital. Par ailleurs, les marges de manœuvre sur les tarifs seront plus étroites du fait du renforcement de la concurrence et du développement de la communication numérique.

27) Par rapport à une rémunération de 1,3% sur encours, qui était appliquée avant le 1er janvier 2009.

III - Des relais de croissance qui n'ont pas été pleinement au rendez-vous

L'Etat, en bloquant le prix du timbre pendant près d'une décennie, jusqu'en 2003, avait contribué au resserrement de la marge d'exploitation de La Poste, limitant sa capacité à financer ses investissements de modernisation et, a fortiori, ses possibilités de croissance externe en vue de développer des relais de croissance.

De son côté, La Poste, mobilisée par la priorité accordée à la modernisation des processus de traitement du courrier, y a investi la majeure partie de ses moyens financiers (3,1 Md€ sur la période 2004-2010). Cette priorité, dans un contexte de fonds propres modestes et d'un endettement élevé, a conduit à une politique de développement des relais de croissance sans doute moins volontariste qu'elle aurait pu l'être et, en tout cas, bien moins ambitieuse que celle conduite par les principaux concurrents européens de La Poste.

A - La Banque Postale, une croissance freinée par un agrément limité et des charges trop élevées

1 - Un champ d'activité incomplet

Après la création de la banque en 2006, l'élargissement de ses compétences a été très progressif. Ce n'est qu'en 2007, que les pouvoirs publics ont autorisé La Banque Postale à étendre sa gamme de produits au crédit à la consommation et seulement en 2008, qu'ils l'ont autorisé à étendre sa gamme de produits à l'assurance IARD (Incendie-Accident-Risques-Divers). Ces autorisations ont été mises en œuvre par La Banque Postale avec délai (en avril 2010 dans le premier cas et en 2011 dans le second), en raison pour une part de la complexité inhérente au montage de partenariats.

2 - Des possibilités de croissance externe contraintes

Tant pour des raisons de compétences professionnelles, pratiquement inexistantes en interne sur certains créneaux, que pour limiter le poids de ses investissements, La Banque Postale a fait le choix des partenariats pour ses opérations de croissance externe.

Le plus important des partenariats récents est celui conclu avec la Société Générale dans le domaine du crédit à la consommation. Il s'est concrétisé par la création d'une société commune, La Banque Postale Financement, détenue à hauteur de 65% par LBP au titre de la valorisation de son portefeuille clients et de l'utilisation de son réseau, et de 35% par la Société Générale, au titre d'un apport en numéraire de 398 M€

De nombreux autres partenariats ont été conclus, dans les domaines de la gestion privée (avec Oddo et compagnie), des moyens de paiement (filiale commune avec la Société Générale), du crédit immobilier (avec la Matmut), de l'assurance de dommages (co-entreprise avec Groupama).

Cette politique, conséquence indirecte de la priorité accordée par La Poste aux investissements dans l'activité courrier, présente l'avantage d'étendre la gamme d'activités de La Banque Postale sans peser trop lourdement sur les capacités d'investissement du groupe. Elle présente, en revanche, l'inconvénient de limiter la remontée des résultats attendus de ces opérations de croissance externe. Pour prudent qu'il soit, ce schéma de croissance prive La Banque Postale d'une maîtrise complète de son développement, ce qui est sans doute regrettable dans le secteur de la banque de détail aux particuliers et du crédit à la consommation, où l'atout de son réseau et la proximité acquise avec sa clientèle lui confèrent des atouts réels.

3 - Un produit net bancaire en retrait par rapport aux prévisions

La Banque Postale a dégagé, sur la période 2006-2008, un produit net bancaire (PNB)²⁸ inférieur aux prévisions qui figuraient dans le dossier d'agrément transmis en 2005 au comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI).

Entre 2006 et 2007, dans un contexte économique qui n'était pas encore touché par la crise, le PNB a progressé de 2,49 %, pour atteindre 4,65 Md€. Ce PNB est en retard de plus de 150 M€ par rapport au dossier d'agrément. Le retard est d'autant plus marqué que le PNB 2007 intègre une reprise de provision épargne logement de 102,6 M€. Le résultat d'exploitation a progressé de 25 %, au niveau de 444 M€, mais il accuse un écart de près de 100 M€ par rapport au dossier d'agrément.

En 2008, le retard du PNB par rapport au dossier d'agrément s'est accentué (- 470 M€).

28) Voir glossaire

Au total, sur la période 2006-2008, alors que le PNB aurait dû progresser de plus de 11%, il a quasiment stagné (0,5 %)²⁹.

Le retard dans le développement du produit net bancaire (PNB) est imputable pour partie à des éléments non prévus dans le plan d'activité 2005 : baisse du commissionnement de certains produits d'épargne réglementée, impact de la crise financière, diminution du commissionnement interbancaire sur les échanges de chèques. Mais comme souligné précédemment, il résulte aussi de la lenteur avec laquelle les nouvelles compétences ont été autorisées et mises en œuvre.

4 - Des charges d'exploitation élevées

Les charges d'exploitation s'élevaient en 2008 à 4,3 Md€, dont 75% (3,2 Md€) proviennent des refacturations de la maison mère au titre principalement de l'utilisation du réseau des bureaux de poste. En dépit de l'avantage que représente le fait de partager les coûts de l'Enseigne avec les autres métiers, LBP supporte les charges communes d'un réseau surdimensionné par rapport à ses propres besoins et elle ne les maîtrise que de manière incomplète.

Au total, compte tenu du retard dans le développement du PNB et du niveau élevé des charges d'exploitation de LBP, son PNB par agent s'élevait en 2008 à 99 500 euros, contre un ratio d'environ 140 000 et 170 000 euros/agent dans deux autres banques de détail. Ce décalage reflète le fait que le niveau des effectifs de la banque, rapporté à son activité, est sensiblement plus élevé que celui des autres réseaux bancaires.

5 - Des marges de manœuvre financières étroites

Outre un PNB inférieur aux prévisions et des charges d'exploitation élevées, La Banque Postale a vu ses marges de manœuvre financières réduites par l'obligation de verser des dividendes supérieurs aux prévisions du dossier d'agrément et par un montant de fonds propres faible en valeur absolue.

Le montant total des dividendes distribués à sa maison-mère au titre des exercices 2006 à 2008 a été de 531 M€ représentant 69 % du résultat net social, soit plus du double de la prévision du dossier d'agrément.

29) Les chiffres cités dans cette partie sont en données sociales, pour permettre la comparaison avec le dossier d'agrément transmis en 2005 au CECEI. En données consolidées, le PNB a progressé, sur la même période, de 3,68 % contre 10,65 % prévu.

La Banque Postale dispose de fonds propres conformes aux exigences prudentielles mais dont le montant, modeste en valeur absolue, ne permettrait pas une opération de croissance externe structurante.

Au total, ces éléments illustrent l'une des contradictions que La Poste doit résoudre. Face au choc économique du courrier, il est nécessaire que les autres métiers deviennent des relais de croissance. De ce point de vue, LBP sera nécessairement très sollicitée puisqu'elle représente en 2009 un résultat d'exploitation de 624 M€³⁰, soit près de 55% du résultat d'exploitation consolidé du groupe La Poste³¹. La Poste a récemment fixé à 45 % le niveau de remontée des résultats des filiales « centres de profit ». Cette décision soulève la question de la capacité de développement de ces filiales, notamment de La Banque Postale, surtout dans la perspective de l'extension de ses activités et du renforcement des exigences prudentielles.

6 - De bons résultats 2009

En 2003, la Cour des comptes soulignait que le produit net bancaire par client des services financiers de La Poste était nettement inférieur à celui de la concurrence. En 2008, le constat demeure : avec un faible PNB par client de 162 €, La Banque Postale est toujours largement décrochée de ses concurrents. Ce résultat est artificiellement minoré par les détenteurs de livret A qui domicilient leurs revenus et leurs comptes bancaires dans un autre établissement. Même en ne tenant compte que des clients détenteurs d'un CCP, le produit bancaire par client de La Banque Postale³² reste néanmoins d'un niveau (367,14 €) sensiblement inférieur à celui de ses concurrents. Cette relative faiblesse résulte pour partie des spécificités de sa clientèle, plus âgée et plus modeste que la moyenne, cette dernière caractéristique étant elle-même, pour partie, la conséquence de sa mission d'intérêt général d'accessibilité bancaire à travers le Livret A.

Les résultats de l'exercice 2009 confirment cependant un potentiel de développement : le produit net bancaire a progressé de 4,2 % par rapport à 2008, à 5,019 Md€ et le résultat net part du groupe a cru de plus de 94%, à 587,7 M€. Ces bons résultats reflètent une progression sensible des résultats commerciaux (hausse des encours de crédits immobiliers, du taux d'équipement de la clientèle de la banque en services bancaires ou

30) Le résultat d'exploitation ne comprend pas la consolidation de la participation de LBP dans le capital du groupe CNP Assurances, qui s'élève, en 2009, à 186 M€

31) Le résultat d'exploitation consolidé du groupe La Poste est calculé comme la somme des résultats d'exploitation des trois métiers (courrier, colis-express et La Banque Postale) avant imputation des charges du siège et de l'Enseigne.

32) Le produit net bancaire de LBP est calculé hors commission perçue au titre de la collecte du livret A.

d'assurance...). L'enjeu pour La Banque Postale est de poursuivre dans cette voie, en continuant d'exploiter le potentiel de croissance organique dont elle dispose.

B - Le colis et l'express, des relais de croissance handicapés par un certain nombre de faiblesses

1 - Le colis

a) Des résultats en ligne avec les objectifs

Les résultats de ColiPoste ont été chaque année un peu supérieurs aux prévisions des documents stratégiques successifs depuis 2003, tant en chiffre d'affaires qu'en résultat d'exploitation.

Sur l'ensemble de la période le chiffre d'affaires de ColiPoste a progressé de 40 %.

Déficitaire en 2002, ColiPoste a dégagé en 2009 un résultat d'exploitation bénéficiaire de 126 M€ pratiquement inchangé par rapport à 2008. Ce résultat est positif car il a été atteint malgré une baisse des volumes de 6,6%. Cette évolution révèle une certaine robustesse du modèle économique de ColiPoste, permise par une assez forte variabilisation des charges résultant notamment de l'externalisation d'une partie des activités, comme celles du transport.

A la différence du courrier, le recul des volumes du colis serait largement imputable à la conjoncture économique. Il n'en reste pas moins que la politique d'augmentation des tarifs par le relèvement de la gamme des services offerts décrite plus haut risque de se heurter à la vigueur croissante de la concurrence et à la pression des véricistes sur les marges.

b) Un positionnement essentiellement défensif sur le marché domestique

A la suite de grèves importantes qui ont incité, au milieu des années 90, les grandes entreprises de ventes par correspondance à créer leur propre système de livraison, ColiPoste a vu sa part de marché reculer sensiblement.

Par ailleurs, ColiPoste n'a pas encore bénéficié pleinement du fort développement du commerce en ligne. Encore très dominant sur son marché, ColiPoste connaît une progression moins rapide que celle de certains de ses concurrents qui ont affiché des progressions de chiffre d'affaires supérieures à 30% en 2009 grâce au développement de leur activité avec des opérateurs comme Amazon et eBay.

Ces opérateurs se sont positionnés sur de nouveaux modes de distribution du colis, moins coûteux, telle la livraison en magasin, pour laquelle ils se sont appuyés sur les réseaux de livraison des sociétés de vente par correspondance, par exemple les 3 000 points du réseau Mondial Relay du groupe Trois Suisses.

Au total, seul opérateur au début des années 90, La Poste détiendrait, aujourd'hui, autour de 70 % du marché du colis en France. La Redoute et les Trois Suisses, par leurs filiales spécifiques de distribution, contrôlèrent chacun de l'ordre de 6 à 8 % des volumes, et deux opérateurs concurrents se partageraient le solde, soit environ 6 % pour le plus ancien d'entre eux et 3 % pour le nouvel entrant.

En se cantonnant ainsi trop longtemps dans une posture essentiellement défensive, par exemple en maintenant la livraison à domicile par les facteurs comme le vecteur très dominant de son offre (75 % des livraisons), alors que les attentes de la clientèle sont fortes en termes de tarifs et de qualité de service, La Poste n'a réagi que récemment à cette demande nouvelle.

Elle a consolidé son réseau de distribution en créant des consignes automatiques Cityssimo qui permettent le retrait des colis 24 heures sur 24. ColiPoste ne dispose cependant à ce jour que de 28 sites sur l'ensemble du territoire national, alors que Deutsche Post dispose dès maintenant de 2 500 « packstations » qui permettent aux entreprises de vente à distance ou de vente en ligne, comme aux particuliers, de bénéficier d'un service d'une grande flexibilité. Le client peut en effet retirer ou déposer, 24 heures sur 24, dans des sortes de consignes sécurisées électroniques, un colis à un prix plus faible que dans un bureau de poste.

Mais il s'agit d'investissements élevés pour lesquels La Poste, du fait de la priorité consacrée au courrier, ne dispose pas des moyens financiers suffisants.

De même, force est de noter que le développement de l'activité de ColiPoste dans le domaine de la livraison aux particuliers dans des pays étrangers est demeuré des plus faibles, moins de 5 % de son chiffre d'affaires, malgré les opportunités que semble receler le développement du commerce électronique et des sites numériques de ventes entre particuliers. Il se limite pratiquement à des expéditions vers des opérateurs membres de l'Union Postale Universelle, sans que les synergies potentielles avec le réseau de GeoPost soient recherchées.

2 - L'express

a) Une forte croissance externe

GeoPost a mené une politique de croissance externe très active. Les acquisitions réalisées ont justifié une augmentation de capital de GeoPost souscrite intégralement par La Poste en 2006 pour un montant de 233 M€ Mais, à périmètre constant, la croissance du chiffre d'affaires a été significativement inférieure aux objectifs des plans d'affaires successifs, essentiellement à cause des difficultés de Chronopost.

La Poste avait créé dès 1985 la filiale Chronopost pour occuper le créneau de la livraison de plis et de colis dans un délai garanti de J+1. Cette société avait également développé des activités en Afrique et des entreprises de niche dans le secteur du transport de produits spéciaux ou dans le commerce informatique. Elle a connu de 2003 à 2007 des difficultés multiples qui ont conduit à une érosion de ses parts de marché et à des pertes conséquentes en 2007 encore, supérieures à 34 M€ Le resserrement de l'activité de Chronopost sur son cœur de métier historique, la cession de certaines des activités internationales à GeoPost intercontinental et la liquidation d'autres activités comme Taxicolis ont permis un redressement des comptes en 2008-2009, avec un résultat d'exploitation positif de 11,8 M€ en 2009, contre une perte de près de 2 M€ en 2008. En 2009, grâce à une relative bonne tenue du marché français, Chronopost a enregistré une croissance de 3% des volumes.

Les résultats techniques de la filiale française demeurent en retrait de ceux enregistrés en Allemagne par exemple où GeoPost obtient de meilleurs résultats en termes de respect de délais d'acheminement (98 % contre 95,4 %), ou de taux de pertes et vols (1,16 contre 1,94).

En revanche, l'acquisition d'Exapaq en 2006, spécialisé sur le transport rapide sur le marché français, a eu dès ce premier exercice un impact positif de 232 M€ sur le chiffre d'affaires du groupe GeoPost et de 40,6 M€ sur son résultat d'exploitation.

Au total, entre 2003 et 2009, le chiffre d'affaires du groupe GeoPost a progressé de 33 % pour atteindre 3,09 Md€ Cette activité, juste à l'équilibre au début des années 2000, a atteint une rentabilité encore modeste, mais relativement robuste grâce à une forte variabilisation des coûts de production. Ainsi, en 2009, avec une baisse des volumes particulièrement vive en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni, conduisant à une diminution globale de l'activité de 2,1 % le modèle économique de l'express s'est montré résistant avec une hausse

du résultat d'exploitation de 3% à 198 M€ en dépit d'un effet prix négatif de l'ordre de 2,2 %.

b) Un réseau international qui comporte encore des lacunes

Au plan européen GeoPost couvre 90 % de l'Europe par ses propres filiales et a des accords de partenariat avec des opérateurs de premier plan pour le reste.

L'activité internationale de GeoPost relève d'une sous-holding spécifique, GeoPost intercontinental SAS, qui cherche notamment à créer un réseau d'express aérien international sur la base d'un partenariat privilégié avec Air France-KLM.

Mais en dehors de l'Europe, l'implantation de GeoPost est faible. Sa stratégie consiste à prendre des positions domestiques sur les principaux marchés émergents, par le biais de « joint ventures » faiblement capitalistiques ou de simples accords commerciaux. L'objectif est de développer progressivement des activités domestiques sur ces marchés et ensuite, si possible, de les étendre à l'international. Ce réseau a commencé à s'installer en Chine, aux Etats-Unis, en Corée du Sud, en Afrique du Sud... Il s'appuie par ailleurs sur les implantations africaines de Chronopost.

Au total, malgré son expansion vers l'Est de l'Europe et le monde, GeoPost reste un groupe essentiellement européen, très centré sur l'Europe de l'Ouest. Les quatre pays principaux (Allemagne, France, Grande-Bretagne et Espagne) contribuent au chiffre d'affaires pour 2 755 M€, le reste de l'Europe pour 422 M€ et le reste du monde pour 24 M€ seulement.

La dimension mondiale demeure un objectif dont l'atteinte paraît lointaine et pour le moment peu réussie, malgré le soutien de La Poste, qui a compensé par des augmentations de capital les pertes de GeoPost Intercontinental qui ont atteint 55,5 M€ de 2006 à 2008.

C - La contribution modeste des métiers connexes du courrier

Les métiers connexes du courrier ont un potentiel de développement important car ils se situent sur un marché porteur. Ainsi, le segment de l'externalisation des fonctions courrier des entreprises croît en général de 10 % par an.

Mais leur part dans les résultats du groupe La Poste demeure, pour l'instant, très réduite.

Le chiffre d'affaires de Sofipost a augmenté de 56 % sur la période 2003-2008 et son résultat d'exploitation a également connu un redressement notable, de 0,55 M€ en 2003 à 30,52 M€ en 2008.

Cependant, en 2009, la contribution des filiales de Sofipost a représenté 8 % du chiffre d'affaire du Courrier. Les métiers connexes ne sont pas encore des relais de croissance à la mesure des enjeux représentés par la chute du volume des correspondances. Ils sont néanmoins très utiles, à la fois pour permettre à La Poste de disposer des offres de service nouvelles qu'impose la société numérique et contribuer à préserver un équilibre financier minimum de la direction Courrier.

CONCLUSION

La Banque Postale n'a pas joué le rôle de relais de croissance à la hauteur de ce qui était envisagé lors de son agrément. Les caractéristiques de sa clientèle, plus âgée et plus modeste que la moyenne, l'absence d'une offre bancaire complète qui en a freiné l'élargissement, l'impact de la crise financière y ont certainement contribué. LBP demeure, par ailleurs, enserrée dans des marges de manœuvres étroites qui limitent ses capacités de développement : fonds propres peu importants pour des opérations de croissance et charges d'exploitation encore trop élevées, en raison des coûts d'un réseau surdimensionné. Les résultats de l'exercice 2009 confirment néanmoins un réel potentiel de développement.

ColiPoste et GeoPost ont été depuis 2003 de réels relais de croissance en faisant progresser leurs chiffres d'affaires respectivement de 40 % (pour atteindre 1,38 Md€ en 2009) et 33 % (3,09 Md€ en 2009). Aux déficits des années 2000 ont succédé des résultats d'exploitation positifs de 126 M€ et 198 M€ en 2009. Leur rentabilité est cependant encore modeste bien que relativement robuste grâce à une forte variabilisation de leurs coûts de production.

ColiPoste a pris du retard par rapport à ses concurrents dans la diversification des modes de livraison du colis et le développement du commerce électronique. Il lui deviendra plus difficile de combler les pertes des volumes captés par la concurrence par le seul relèvement de sa gamme de prix. GeoPost a redressé Chronopost, mais son réseau hors d'Europe demeure peu développé.

Enfin, malgré leur potentiel de développement important, la part des métiers connexes du courrier dans les résultats du groupe La Poste demeure, pour l'instant, très réduite.

IV - Les limites du développement

Les mutations profondes de La Poste n'ont pas réduit suffisamment les handicaps structurels qui étaient les siens quant au coût de son réseau, aux performances insuffisantes de ses activités financières et à ses retards de productivité. Son endettement reste élevé.

A - Un réseau qui demeure inadapté et coûteux

La densité du réseau de La Poste constitue un atout, mais son organisation demeure inadaptée et coûteuse, notamment en raison de l'importance des coûts de structure attachés aux bureaux de poste.

1 - Une particularité française

La cohésion sociale et territoriale est un objectif stratégique de l'Union européenne rappelé ainsi dans le considérant 5 de la directive postale : *« les services publics postaux remplissent un rôle essentiel qui participe aux objectifs de cohésion sociale, économique et territoriale de l'Union »*

En France, comme souligné plus haut, la mise en œuvre de ce concept a conduit à sur-dimensionner le réseau par rapport à celui que La Poste aurait pu mettre en place dans un contexte purement commercial. Au regard des 17 000 points de contact actuels, une optimisation commerciale conduirait à un réseau d'environ 3 000 points de vente selon les simulations de La Poste.

La Poste a mené des efforts de rationalisation de son réseau. Elle a choisi de laisser le nombre total de points de contact pratiquement inchangé (+ 1 % entre 2004 et 2009) sur l'ensemble de la période. En revanche, la structure du réseau a sensiblement évolué : le nombre de ses bureaux gérés en propre a diminué de 23 %, du fait d'une augmentation du nombre des partenariats, passé de 3 120 à 6 445, dont 4 600 agences postales communales et 1 826 relais Poste commerçants.

Evolution du réseau des points de contact de La Poste

	2004	2009	2004/2009
Bureaux de poste	13 722	10 574	-3 148
Partenariats	3 120	6 445	3 325
<i>dont agences postales communales</i>	<i>1 695</i>	<i>4 600</i>	<i>2 905</i>
<i>dont autres agences postales</i>	<i>959</i>	<i>19</i>	<i>-940</i>
<i>dont relais Poste commerçants</i>	<i>466</i>	<i>1 826</i>	<i>1 360</i>
Autres	105	87	-18
Total points de contact	16 947	17 106	159

Source : La Poste

Ces résultats doivent être évalués à la lumière des éléments suivants :

- Alors que l'activité des bureaux de poste a diminué, hors automates bancaires et postaux, de 9,6 % entre 2004 et 2008, le nombre de points de contact est demeuré pratiquement inchangé, + 1% ;
- Les bureaux de poste gérés directement par La Poste avec ses personnels représentent encore 60 % des points de contact. Le tiers de ces bureaux est situé en zone rurale de moins de 2 000 habitants. La France présente ainsi une singularité dans le paysage postal européen : elle conserve une proportion de bureaux gérés en propre deux fois supérieure à la moyenne européenne ;
- L'activité d'une part notable des bureaux relève d'une sorte de temps partiel, voire très partiel, comme le montre le tableau ci-dessous.

Points de contacts ayant une activité inférieure à 30 minutes et à 1 heure /jour

2009	30mn	30mn à 1h	Total inférieur à 1 h	Total points ou bureaux	% inférieur à 1 h/jour
Partenariats	5 406	892	6 298	6530	96,4 %
Bureaux de poste	399	723	1 122	10 574	10,6 %

Source : La Poste

Le tableau ci-dessus montre que la quasi-totalité des points de contact en partenariat a une activité moyenne inférieure à une heure par jour. Ce constat n'est ni surprenant, ni critiquable car cette faible activité est la justification même de ces partenariats. En revanche, il est moins acceptable que 10,6 % des bureaux de poste gérés directement par La Poste soient également dans ce cas.

Tous points de contact confondus, le réseau postal français se situe parmi ceux, en Europe, dont le ratio d'accessibilité est le plus élevé, soit 2,7 points de contact pour 10 000 habitants. Ce positionnement est d'autant plus remarquable, que la France est un pays d'une densité moyenne, 113 habitants au km², avec des zones rurales très peu denses et des zones de montagne importantes. Néanmoins la présence postale en zone rurale est particulièrement forte.

2 - Une spécificité postale : une accessibilité rurale très performante

En dehors des écoles primaires qui constituent le premier réseau accessible, tant en zone rurale qu'en milieu urbain, avec plus de 56 000 points et une distance moyenne de 500 mètres, le réseau postal est le plus performant en zone rurale où 65 % de la population est à une distance de moins de 2 000 mètres du point de contact le plus proche³³. Distant en moyenne de 1 800 mètres, il est plus proche des habitants que le réseau des boulangeries qui dispose pourtant de 39 511 points de vente à comparer aux 17 000 points de contact de La Poste. En revanche, en milieu urbain, certains services commerciaux comme les guichets bancaires hors Banque Postale ont une accessibilité plus proche que celle du réseau postal. Il en est de même du réseau des papeteries et points presse, plus développé que celui de La Poste au niveau national, mais concentré à 89 % sur les zones urbaines.

Les 17 082 points de contact se distribuent ainsi :

- Zones de moins de 2 000 habitants : 9 900 points de contact, dont 3 455 bureaux de poste et 6 445 partenariats ;
- Zones entre 2 000 et 10 000 habitants : 4 065 points de contact ;
- Plus de 10 000 habitants : 3 117 points de contact.

33) Etude réalisée sur 275 925 micro-zones par des économistes de La Poste et des chercheurs de l'Institut d'Economie Industrielle (IDEI) de l'université de Toulouse. Voir article de F. Boldron, K. Dewulf, D. Joram, C. Panet, B. Roy et O. Vialaneix dans « Libéralisation et Services Publics » édité chez Economica.

Pour utile qu'elle soit, la politique de transformation des bureaux de poste ruraux en points de contact ne peut suffire à réduire significativement le coût du réseau commercial de La Poste, car, si les points de contact ruraux sont d'un poids faible dans l'activité (les 30 % des bureaux les plus petits ne pèsent que pour 1,7 % dans le chiffre d'affaires des guichets), leur contribution aux charges du réseau est en proportion relativement faible. Les 9 900 points de contact ruraux représentent 15 % des charges et 10 % des effectifs.

Une vigilance s'impose donc sur l'ensemble des facteurs de coût. De ce point de vue, les charges de structure, de support et de soutien des guichets apparaissent encore sous une insuffisante maîtrise. Ces fonctions étant désormais principalement localisées dans les bureaux centres, la question de l'évolution du réseau de l'Enseigne ne se résume donc pas aux seuls bureaux ruraux.

3 - Des coûts de structure élevés

Le coût complet du réseau s'est élevé à 4 584 M€ en 2008. Il a baissé de 4,6 % depuis 2005, mais dans une proportion inférieure à celle de la baisse d'activité constatée aux guichets, soit - 9,6 %.

Cette rigidité relative des charges constitue une difficulté d'autant plus grande pour les métiers que la réduction du coût de l'Enseigne a été pour partie atteinte grâce à des transferts de charges, tels le basculement en 2005-2006 de 18 000 facteurs ruraux au Courrier.

Les coûts du réseau sont répartis selon les modalités suivantes :

- Les coûts dédiés aux activités d'un seul métier lui sont affectés en propre. Ils s'élèvent en 2008 à 1 057 M€ pour les services financiers et 648 M€ pour le Courrier ;
- Les autres coûts constituent les coûts des guichets, communs à l'ensemble des métiers. Le principe est de n'affecter aux métiers que la part de ces coûts communs³⁴ qui répondent à une logique commerciale et d'obtenir la compensation du solde au titre des obligations de service public.

34) La répartition des coûts communs est réalisée selon la méthode de « l'utilisateur principal » (en la circonstance La Banque Postale et le Courrier). Les deux utilisateurs principaux supportent le coût de la fourniture isolée, c'est à la somme des coûts variables et des coûts fixes que l'Enseigne aurait en charge si La Poste n'exerçait que ces activités, tandis que les autres utilisateurs ne supportent que le coût incrémental, c'est-à-dire le coût supplémentaire généré par leur propre activité.

La méthode la plus couramment utilisée dans le secteur postal pour réaliser cette affectation des coûts est celle du scénario dit « contrefactuel ». Elle consiste à modéliser le comportement d'un opérateur sans contraintes imposées de l'extérieur, afin de déterminer le coût de ces obligations imposées par différence entre le profit que cet opérateur réaliserait en organisant son activité sur des bases purement commerciales et le profit constaté dans la situation réelle.

Selon cette méthode, La Poste détermine, par comparaison au réseau réel, trois réseaux théoriques :

- le réseau commercial (2 728 points de contact en 2008) : réseau dont La Poste se doterait en l'absence des obligations du service universel postal et de l'aménagement du territoire. Ce réseau théorique doit répondre à une logique de maximisation du résultat économique ;
- Le réseau seuil (6 457 points de contact en 2008) : réseau au-delà duquel une réduction du nombre de points de contact entraînerait une diminution du chiffre d'affaires ;
- Le réseau accessibilité (7 329 points de contact en 2008) : réseau qui suffit pour répondre aux obligations d'accessibilité communautaire, telle que transposée en France par la loi de régulation postale du 20 mai 2005 et son décret d'application de 2007 (95% de la population d'un département à moins de 10 km d'un point de contact).

Le « coût net » induit par les obligations de présence territoriale servant au calcul de la compensation est déterminé par la différence de profit (définie par la différence entre le chiffre d'affaires et les coûts) entre le réseau des points de contact réels et le réseau purement commercial. Ce coût net est identifié par la « Contribution à l'aménagement du territoire » CRAT, qui se décompose en « CRAT accessibilité » pour ce qui relève du service universel et « CRAT résiduelle » pour la part aménagement du territoire.

Comme le montre le tableau ci-dessous, la compensation due au titre de l'obligation d'accessibilité est la différence entre le coût du réseau commercial (2 Md€) et celui du réseau accessible (2,504 Md€). La compensation due au titre de l'aménagement du territoire est la différence entre le coût du réseau accessible (2,504 Md€) et celui du réseau réel (2,855 Md€).

Coûts communs des différents réseaux en 2008

	Réseau actuel	Réseau seuil	Réseau commercial	Réseau accessible
Nombre de points de contact	17 096	6 457	2 728	7 329
CA réalisé	7 118 M€	7 118 M€	6 803 M€	7 118 M€
Coût net du réseau	2 855 M€	nc	2 000 M€	2 504 M€

Source : La Poste

Les coûts communs du réseau des bureaux de poste et points de contact sont fortement impactés par les obligations d'accessibilité (soit 855 M€). Dans la mesure où le principe est de n'affecter aux métiers que la part de ces coûts qui correspondent à une logique commerciale et d'obtenir la compensation du solde au titre des missions de service public, les modalités de financement de ces missions représentent un enjeu réel pour l'opérateur (voir infra).

Par ailleurs, La Banque Postale et le Courrier supportent les coûts directs qui leur sont imputables, augmentés de leur quote-part des frais de support et de structure de l'Enseigne, soit respectivement 1 057 M€ et 648 M€ en 2008. S'y ajoutent les coûts communs ci-dessus qui ont augmenté de 23 % entre 2004 et 2008. La question de la réduction du coût complet du réseau demeure ainsi un sujet de préoccupation.

B - Une ambition bancaire encore inaccomplie

1 - Une structure de bilan spécifique

Du fait d'un champ de compétences longtemps limité qui exclut encore le financement des entreprises, le bilan de l'activité de La Banque Postale présente un excédent de ressources important : l'encours de crédits immobiliers ne représente que 20 % des fonds déposés par la clientèle.

Par ailleurs, pour limiter des risques que sa faible taille rendrait trop lourds, La Banque Postale est conduite à placer prioritairement ses ressources disponibles dans des titres non soumis à des évaluations corrélées aux variations des marchés financiers, c'est-à-dire des titres détenus jusqu'à leur échéance.

Ces deux spécificités, liquidité et poids prépondérant des titres détenus jusqu'à l'échéance, font de La Banque Postale un prêteur structurel sur le marché interbancaire et limitent son exposition à la volatilité des marchés. Elles lui ont permis de traverser la crise financière de 2007-2008 sans être touchée par le resserrement drastique de la liquidité interbancaire et sans subir d'impact significatif de cette crise sur ses comptes. Elles constituent en revanche une limite au développement de La Banque Postale dans la mesure où ces placements sont par nature moins rémunérateurs que les crédits à la clientèle et font peser à terme un risque de taux lors de leur renouvellement.

Cette situation est appelée à évoluer avec la montée en puissance progressive des nouvelles compétences de la banque dans le domaine du crédit à la consommation et leur élargissement souhaitable au financement des entreprises. Ces extensions devraient permettre à LBP d'atteindre un coefficient d'exploitation bancaire plus satisfaisant.

2 - Un coefficient d'exploitation bancaire encore excessif

Le coefficient d'exploitation bancaire, c'est-à-dire le rapport entre les charges d'exploitation et le produit net bancaire, est un indicateur essentiel de la rentabilité bancaire. Il se situe dans une fourchette de 60 à 75 % pour les activités de banque de détail des établissements de crédit de la place.

En 2005, l'équivalent du coefficient d'exploitation bancaire pour les services financiers de La Poste se situait au niveau très élevé de 94,6 %. Dans le cadre de l'agrément de La Banque Postale, le CECEI avait souligné la nécessité de faire évoluer ce coefficient vers un niveau plus satisfaisant.

Or, en 2008, le coefficient d'exploitation de La Banque Postale demeure beaucoup plus élevé que prévu dans le plan d'activité transmis au CECEI (95,92 %, contre une prévision de 85,22 %)³⁵.

L'écart tient pour une part à une croissance du produit net bancaire plus faible que prévu (+ 0,50 % sur la période 2006-2008, contre + 11 % prévu) et pour le reste à un ralentissement de la progression des charges nettement moins fort qu'envisagé (+4,8 %, contre +1,1% prévu).

35) Les chiffres cités dans cette partie sont en données sociales, pour permettre la comparaison avec le dossier d'agrément transmis en 2005 au CECEI. En données consolidées, les chiffres correspondants sont de 91,70 % contre une prévision de 85,40 %.

La part imputable à la maîtrise des charges aurait mérité une vigilance plus forte, car les marges de croissance du PNB étaient limitées dans cette période par des compétences encore restreintes au crédit immobilier et par la difficulté de prendre des parts d'un marché bancaire mature.

En 2009, même s'il demeure encore au-dessus des prévisions du plan d'activité 2005, le coefficient d'exploitation de La Banque Postale s'est sensiblement amélioré (82,24 % en données sociales³⁶) grâce à une progression du produit net bancaire (+ 14 %) et un recul des charges refacturées par La Poste³⁷.

3 - Des résultats commerciaux inégaux

a) Evolution de la collecte nette

La collecte nette d'épargne et de dépôts à vue a presque triplé entre 2006 et 2008, la plus grande partie de cette augmentation intervenant entre 2007 et 2008 (+ 168 %).

Evolution de la collecte nette de La Banque Postale

M€

	2006	2007	2008	2009
Epargne ordinaire	740	1 068	7 271	-6 133
dont Livret A	nc	959	6 021	-4 413
Epargne logement	-2 934	-2 609	-3 657	96
OPCVM (hors assurance)	-935	-593	1 420	-990
Assurance vie	4 891	4 132	4 543	4 230
Autres produits (CAT ...)	104	1 205	1 219	180
Total Epargne	1 866	3 203	10 797	-2 617
Dépôts à vue (DAV)	1 755	1 024	519	2 667
Total Epargne + DAV	3 621	4 227	11 316	49

Source : La Banque Postale

36) L'ampleur très importante de l'amélioration, en 2009 par rapport à 2008, du coefficient d'exploitation en données sociales s'explique, pour une large part, par le redressement des marchés financiers et les règles de comptabilisation des titres.

37) Au cours de l'exercice 2009, les charges d'exploitation ont reculé de - 2 %.

La Banque Postale a enregistré en 2008 une collecte exceptionnellement élevée. Ce pic peut s'expliquer par le niveau élevé des taux de l'épargne réglementée et par la crise financière qui a provoqué un transfert d'épargne vers des produits liquides et sans risque.

Le pic atypique de collecte s'est résorbé en 2009, avec notamment une décollecte sur le livret A dont les encours ont baissé de 59 Md€ en début d'année 2009 à 55,5 Md€ à la clôture des comptes. LBP considère que cette décollecte nette résulte davantage de la baisse de rémunération du livret A que de la banalisation de sa distribution³⁸. Le nombre d'ouverture de livrets A à La Banque Postale est, par ailleurs, resté soutenu en 2009³⁹ et le nombre de transferts de livrets A limité⁴⁰.

b) Evolution des crédits immobiliers

Alors que la progression des encours de crédit immobilier de La Banque Postale se situait en deçà de celle du marché en 2006, elle est devenue supérieure en 2007 et surtout en 2008 (18,53 % contre 6,77 %).

Après avoir cherché en 2006 à préserver ses marges au détriment de ses parts de marché, La Banque Postale s'est alignée en 2007 sur les pratiques de la concurrence pour éviter de perdre du terrain.

L'augmentation très sensible de son encours de crédit immobilier en 2008 l'a porté à 27,5 Md€ au 31/12/2008. Les difficultés de refinancement rencontrées par une partie de ses concurrents, qui ont dû resserrer les conditions d'accès aux crédits immobiliers, ont favorisé une forte hausse de sa part de marché dans les crédits nouveaux. La progression de ses encours de crédit immobilier est demeurée forte en 2009 (+ 16 %, à 32 Md€).

38) Sur la période 2006-2008, le taux du livret A a constamment augmenté, culminant à 4 % au deuxième semestre 2008, avant d'être ramené à 2,50 % en février 2009, 1,75 % en mai 2009 puis 1,25 % en août 2009.

39) 562 000 livrets A ouverts en 2009, ce qui a permis de limiter la baisse du nombre de livrets A sous gestion (- 2 %).

40) La Banque Postale a reçu près de 122 000 demandes de transferts en 2009. Après traitement, et rejets de certaines demandes (pour cause, par exemple, d'anomalies de bordereau, de renoncations par les clients, de livrets déjà clos ...), plus de 95 000 livrets A ont été transférés. Certains dossiers seront dénoués début 2010.

c) Des parts de marché en recul jusqu'en 2006 et seulement en partie redressées

Les parts de marché des services financiers se sont réduites de 2003 à 2006, tant pour les encours d'épargne, que pour les dépôts à vue (voir annexe n°6). Les résultats de 2008 ont seulement permis de retrouver les parts de marché de 2003 pour l'épargne et de combler une partie du recul sur les dépôts à vue. En 2009, les parts de marchés de LBP ont stagné, voir régressé, notamment celles sur le livret A, conduisant au total à une faible progression par rapport à 2006.

S'agissant du crédit immobilier, la part de marché de LBP en encours est restée, en 2009, largement en deçà de sa part de marché dans les dépôts de la clientèle (9 %), même si elle s'est néanmoins sensiblement redressée depuis 2006, en encours, et surtout en termes de production nouvelle.

La Banque Postale détient des parts de marché plus élevées sur l'épargne sur livrets et l'épargne logement (12,3 %), et sur les dépôts à vue (8,9 %). Cette situation reflète une histoire au cours de laquelle les postiers ont donné la priorité à des produits réglementés, plus accordés à leurs pratiques que les placements d'assurance vie et d'OPCVM. Ils sont aussi la conséquence d'une clientèle aux revenus modestes, et donc très attachée à la liquidité et à la minimisation du risque.

4 - Un renouvellement de la clientèle encore partiel

En 2003, la Cour pointait la vulnérabilité à terme des services financiers de La Poste en raison du vieillissement et du non-renouvellement de la clientèle. Elle appelait à un élargissement de la gamme des activités des services financiers.

a) Evolution de « l'équipement » de la clientèle

Même si les résultats restent modestes sur certains produits financiers, La Banque Postale a pu faire progresser sensiblement l'équipement de sa clientèle en produits et services bancaires ou d'assurance. La part de sa clientèle détenant une carte bancaire est passée de 48 % en 2006 à près de 60 % en 2009. En 2009, elle gérait 4,9 millions de conventions CCP et plus de 2 millions de contrats de prévoyance. Près de 3,8 millions de ses clients détenaient au moins un contrat d'assurance vie, mais 696 000 seulement un plan d'épargne en actions.

b) Evolution de la composition de la clientèle

La part de la clientèle âgée et très âgée est encore importante. La population jeune ou en constitution de patrimoine reste sous-représentée. Ainsi, les plus de 66 ans représentent, en 2008, 24,1 % de la clientèle contre seulement 16,6 % dans le total de la population française. La part des 18-35 ans est restée globalement stable depuis 2001. Elle s'établit à 22,6 % en 2008. L'âge moyen des clients progresse très légèrement depuis 2006, passant de 48,4 à 48,7 ans.

C - Des retards insuffisamment comblés

Malgré l'importance des investissements consentis, La Poste n'a pas encore comblé son retard de productivité dans le domaine du courrier. L'optimisation de son parc immobilier, pourtant nécessaire, est également demeurée partielle.

1 - La productivité du courrier*a) L'industrialisation du processus de production*

La logique fondamentale du programme Cap Qualité Courrier (CQC) était d'accélérer au maximum les opérations de tri, pour atteindre un objectif de fiabilité à 90 % de la distribution à J+1, et de renforcer le plus possible la finesse du tri automatique, dans le but de remettre à la distribution 80 % du courrier déjà trié par « quartier » et 32 % trié dans l'ordre même de la tournée du facteur.

Ces objectifs n'ont jamais été atteints depuis 2003 et semblent trop ambitieux pour l'être à un terme proche, malgré l'ampleur des investissements consentis par La Poste.

Le programme CQC, qui devait s'achever en fin 2010, à la veille de l'ouverture complète à la concurrence du marché postal, a pris trois ans de retard. Au regard de la complexité politique et sociale d'un projet de cette ampleur, ce décalage de calendrier était sans doute inévitable. Il n'a été qu'en partie compensé par une accélération récente permise par un pilotage renforcé du projet. A fin 2009, 65 % de l'investissement⁴¹ et 72 % de l'objectif de productivité étaient atteints.

41) En fin 2009, 26 plaques sur 45 sont opérationnelles, 80 % des nouvelles machines de tri des PIC sont en place pour le petit format (40 000 plis à l'heure) et 69 % pour le grand format, 100 % des nouvelles machines de préparation du tri dans les PPDC sont installées et 90 % de celles affectées au tri automatique dans l'ordre de la tournée du facteur sont disponibles (10 000 plis à l'heure).

Pour dommageable qu'il ait été, en différant les progrès de productivité et de qualité de service, ce retard aurait pu avoir un effet positif si La Poste l'avait mis à profit pour anticiper le fort repli du courrier et réduit plus fortement qu'elle ne l'a fait, à la marge, la configuration du projet. Elle aurait pu limiter le surdimensionnement des 45 plates formes industrielles du courrier (PIC).

Les PIC sont, en effet, des installations industrielles conséquentes qui travaillent en horaire continu 24h/24, six jours sur sept, et peuvent employer jusqu'à 800 personnes. Avec les 1 500 centres de distribution (PDC) et les 350 plates formes de préparation (PPDC) qui leur sont rattachées, elles structurent le territoire en 45 zones géographiques, dites « plaques », dont la configuration a été définie, en fonction des temps de trajet entre le centre de tri et le centre de distribution, de manière à ce que le courrier soit mis à disposition des facteurs tôt le matin pour respecter au mieux les obligations du J+1.

b) Bilan des gains de productivité à fin 2008

Selon les calculs de la Cour⁴², les effectifs pro forma de la maison-mère du courrier sont passés de 178 243 personnes en 2003 à 161 297 personnes en 2008, soit une diminution de 9,5 % en 5 ans, soit 1,9 % par an, inférieure à celle de l'ensemble de La Poste maison-mère.

Les gains en emplois s'établissaient donc à mi-parcours, en fin 2008, à seulement 38 % (soit 16 246 EAA) des possibilités ouvertes par le programme d'industrialisation. Ce constat autorise deux appréciations différentes :

- Une, relativement optimiste, conduit à souligner que, dans le contexte social auquel La Poste est confrontée, il est encourageant qu'un plan de ré-industrialisation des processus aussi exigeant que CQC ait déjà permis d'atteindre des résultats non négligeables ;
- Une seconde, plus interrogative, constate l'importance des sureffectifs comptabilisés en surnombre, la croissance de l'intérim et les rigidités de la distribution, ce qui souligne que les enjeux à surmonter demeurent un motif de préoccupation.

42) La Cour a recalculé les effectifs en intégrant les différents mouvements affectant le périmètre du courrier (transfert des fonctions support vers les métiers d'une part, création de Mediapost d'autre part).

En 2008, on dénombre 2 179 surnombres, soit plus de 1 000 agents année après déduction des missions de renfort temporaire qui ont pu leur être confiées. Par ailleurs, les dépenses d'intérim du Courrier, sont passées de 29 M€ en 2004 à 105,5 M€ en 2008, démontrant ainsi un besoin d'adaptation d'autant plus fort que l'ensemble des composantes variables de la force globale de travail ne représentait en fin 2009 que 5 % du total des moyens humains.

En principe, les principaux enjeux de productivité se trouvent dans la distribution (plus de 50 % des coûts globaux de traitement du courrier). Dans ce domaine, le programme « Facteurs d'avenir » (FA), décrit plus haut, a pour objectif d'adapter les moyens aux fluctuations conjoncturelles d'activité. Fin 2008, ce programme s'appliquait en principe à la moitié des 62 000 tournées existant en France. En 2009, 87 % des tournées auraient basculé dans ce type d'organisation, permettant un gain de productivité de 3,4 % sur les deux dernières années.

Selon La Poste, le projet Facteurs d'Avenir aurait atteint les objectifs qui lui étaient assignés pour faciliter l'étalement des fluctuations saisonnières ou quotidiennes du trafic et améliorer la qualité de service. Il n'est néanmoins pas suffisant pour permettre à La Poste de tirer le plein bénéfice des gains de temps structurels dégagés par l'automatisation du tri. Un nouveau processus de réorganisation des tournées semble donc s'imposer (voir infra).

c) Des gains de productivité inégaux

Les chiffres relatifs à la productivité montrent que La Poste n'a que faiblement progressé depuis 2003 et qu'elle demeure en retard par rapport à ses principaux concurrents.

Tel est le cas dans le secteur de la distribution où l'on constate que, depuis 2003, le nombre d'objets distribués par agent est la résultante quasi mécanique de la diminution du nombre d'agents et de la réduction du nombre d'objets à distribuer⁴³. En d'autres termes les gains de productivité ne sont qu'apparents.

En 2009, la baisse du trafic, à -5,3 %, n'est encore que partiellement compensée par des gains de productivité, le nombre d'objets distribués par agent diminuant de près de 2 % (au niveau de 161 000 environ). La poursuite de cette tendance poserait un problème redoutable au courrier.

43) Objets distribués par agent + 6,8 % = Agents, - 9,5 % ; objets à distribuer, - 3,3 %.

2 - L'optimisation partielle du parc immobilier

L'opérateur postal a hérité d'un des patrimoines immobiliers les plus importants de France, comportant plus de 16 000 immeubles et de l'ordre de 8 millions de mètres carrés, dont près de 5 millions de mètres carrés en propriété. Ce parc se distinguait par une grande hétérogénéité, allant de véritables « cathédrales postales », à de nombreux logements des receveurs imbriqués dans des bureaux de poste ruraux.

La professionnalisation de la gestion immobilière constitue un enjeu économique important pour La Poste, puisque les coûts du parc immobilier représentent le 2^{ème} poste de charges du groupe. Des progrès ont été obtenus, mais les efforts doivent être poursuivis, y compris dans la conduite des projets de construction ou de rénovation.

En effet, en sollicitant l'autorisation du ministre de tutelle de créer Poste Immo, le président de La Poste, par une lettre du 18 mars 2004, avait pris des engagements relatifs en particulier à l'amélioration du résultat d'exploitation de la fonction immobilière, à la réduction des surfaces utilisées et à l'effort d'investissement immobilier.

Si l'objectif de résultat d'exploitation a été légèrement dépassé (proche de 75 M€ en 2008), le contrôle de la Cour montre que l'optimisation des surfaces n'a été réalisée qu'à la moitié de l'objectif (150 000 m² à la fin de 2008, à comparer à l'engagement de réduire les surfaces utilisées de 325 000 de 2004 à 2007). Les objectifs de cession ont été atteints en 2008 grâce au portage d'actifs industriels, évalués à 128 M€ par un organisme de placement collectif immobilier⁴⁴ géré par BNP Paribas, dont Poste Immo détient 22 %. Enfin, le déploiement des nouveaux centres de tri du Courrier et la rénovation des bureaux de poste ont connu des retards, qui lui sont en partie imputables.

D - Le maintien d'un endettement élevé

Déjà en 2002, la dette de La Poste était élevée : 3 963 M€ conduisant à un ratio d'endettement⁴⁵ anormalement haut (2,4). L'endettement net du groupe a considérablement augmenté en 2006, passant de 3,8 Md€ à fin 2005 à plus de 6 Md€ à fin 2006, principalement sous l'effet de la contribution exceptionnelle de 2 Md€ versée à

44) Non prévues en 2004, ces opérations d'externalisation du patrimoine dans une OPCI offrent l'avantage pour La Poste de renforcer sa liquidité en valorisant son patrimoine.

45) Ratio dettes à long et moyen terme/capitaux propres.

l'EPFRFP au titre de la réforme du financement des retraites des fonctionnaires, financée à hauteur de 1,8 Md€ par une émission obligataire.

Le ratio dette nette/capitaux propres est passé de 0,88 fin 2005 à 2,30 fin 2006 et le ratio dette nette/excédent brut d'exploitation (EBE) de 2,46 à 3,57.

Entre 2006 et 2009, ces ratios se sont améliorés, mais La Poste reste très endettée⁴⁶. Compte tenu des besoins d'investissement du groupe, il n'est pas certain que l'augmentation de capital à venir de 2,7 Md€ puisse réduire cet endettement excessif.

Evolution du niveau d'endettement de La Poste

En M€ et en %

	2006	2007	2008	2009
Dette nette	6 015	5 891	5 703	5 517
Excédent Brut d'Exploitation (EBE)	1 683	2 028	1 843	1 867
Capitaux propres	2 613	3 341	3 252	4 051
Dette nette / EBE	3,57	2,90	3,09	2,96
Dette nette / Capitaux propres	2,30	1,76	1,75	1,36

Source : Cour des comptes, sur la base des rapports annuels de La Poste

46) La situation de Deutsche Post DHL et de TNT est sensiblement plus favorable. En février 2009, la Deutsche Post a vendu 22,9 % des actions de Postbank à la Deutsche Bank (montant de la transaction : 4,9 Md€). Suite à cette cession, la dette nette de Deutsche Post DHL s'est considérablement réduite (et sa liquidité nette a augmenté) de -2 466 M€ en 2008 à +1 690 M€ en 2009. Pour TNT le ratio dette nette/EBE s'élève en 2009 à 0.96, contre 2.96 pour La Poste.

CONCLUSION

La Poste dispose d'atouts incontestables, comme la densité de son réseau avec ses activités multi-métiers. A l'exception des écoles primaires, le réseau postal est, de tous les services publics et activités de proximité, celui dont la proximité avec les habitants est la plus forte en zone rurale.

Mais elle doit surmonter un certain nombre de faiblesses.

Son réseau demeure coûteux. La Poste s'est efforcée d'en réduire le coût par le biais de partenariats. Elle doit poursuivre cet effort mais elle n'a pas mis en œuvre une politique suffisamment active pour réduire le coût des structures et fonctions support de l'Enseigne. Il en est résulté depuis 2003 un effet de ciseau entre l'évolution à la baisse de l'activité des guichets et la croissance des coûts complets du réseau, préjudiciable à la compétitivité des métiers.

Même si La Banque Postale fait désormais partie du paysage bancaire français, elle conserve une structure de bilan encore atypique par rapport aux autres banques de détail (avec une forte liquidité et un poids prépondérant des titres détenus jusqu'à l'échéance). Son coefficient d'exploitation reste très au-dessus de celui observé pour les activités de banque de détail des établissements de crédit de la place, témoignant d'une rentabilité encore insuffisante. La traduction des efforts commerciaux a été progressive et le renouvellement de la clientèle partiel.

Le courrier conserve des retards de productivité. Le programme Cap Qualité Courrier s'est imposé comme la priorité majeure de la modernisation de La Poste. Il a mobilisé un investissement de plus de 3 Md€. Du fait de son ampleur, ce programme a pris un retard de trois ans qui était sans doute inévitable, mais ce retard n'a pas été mis à profit pour reconfigurer plus fortement en 2008 une organisation industrielle sans doute surdimensionnée aujourd'hui. Enfin, une question est encore mal résolue : la répercussion des économies permises par la mécanisation du tri sur l'organisation encore rigide des tournées.

En dépit de réels progrès, l'optimisation du parc immobilier de La Poste est demeurée partielle, alors même qu'il s'agit du deuxième poste de charges du groupe.

Enfin, La Poste reste très endettée et se trouve donc dans une situation tendue pour accentuer sa croissance externe.

V - Le choc du courrier à compter de 2008

La Poste avait franchi des étapes importantes de sa modernisation et notablement redressé sa situation financière avec le soutien de l'Etat. Mais la rupture de 2008 a révélé les menaces qui pèsent désormais sur le courrier.

Alors que ColiPoste, GeoPost et La Banque Postale ont fait preuve d'une relative résistance face à la crise économique et financière, le Courrier a subi une dégradation profonde de ses résultats, affectant l'ensemble du groupe. Il s'agit d'un repli structurel qui traduit un changement des comportements vis-à-vis du support papier, plus profond que la seule question du basculement vers le média électronique

A - Le courrier, une brusque accélération de la réduction des volumes

1 - Des résultats en fort recul

Le chiffre d'affaires du courrier a reculé de 212 M€ en 2008, revenant ainsi à son niveau de 2006 (11 318 M€). L'effet prix dû à l'augmentation des tarifs a compensé seulement pour moitié la baisse de 3% des volumes, baisse largement structurelle.

Dans le même temps, les charges opérationnelles ont été fortement resserrées (+ 0,2 % en 2008), mais pas dans la proportion de la chute des revenus opérationnels. Le résultat d'exploitation a donc fortement reculé, de 32,5 % ; la marge d'exploitation également, à 4,5 % en 2008 (contre 6,6% en 2007).

En 2009, le chiffre d'affaires consolidé du courrier a de nouveau reculé de 2,5 % (à 11,037 Md€) et le résultat d'exploitation consolidé s'est établi au niveau le plus bas depuis 2003, soit 179 M €

2 - Un impact d'ores et déjà majeur sur les comptes de La Poste

Par voie de conséquence, les résultats du groupe se sont également profondément dégradés en 2008. Le chiffre d'affaires consolidé n'a progressé que de 0,1%, à 20 799 M€ Au même moment, les charges opérationnelles ont augmenté de 2,3% (+ 441 M€, de 19 472 M€ en 2007 à 19 913 M€ en 2008) et le résultat d'exploitation a reculé de plus de 32 %. La marge d'exploitation du groupe est revenue à 4,3 % en 2008. Le résultat net part du groupe a chuté de près de 44 % (529 M€ contre 943 M€ en 2007).

Les résultats consolidés de 2009 ont été meilleurs que ne le laissaient prévoir les comptes semestriels. Le résultat net est pratiquement identique à celui de l'année précédente, soit 531 M€, malgré un chiffre d'affaires en diminution de 1,3 %, à 20,52 Md€. De même l'excédent brut d'exploitation est stable, du fait, notamment, d'une bonne maîtrise des charges, en réduction de 1,6 %. Ce résultat est largement dû à une progression forte de celui de La Banque Postale qui représente en 2009 80% du résultat du groupe.

Cependant, après amortissements, provisions et déduction du coût du risque, le résultat d'exploitation est en chute de 15 %, à 757 M€. La dégradation demeure donc profonde par rapport à 2007 qui avait permis à La Poste de dégager un résultat opérationnel pratiquement deux fois plus élevé à 1 306 M€. La marge d'exploitation se dégrade une nouvelle fois de 0,6 points, pour tomber à 3,7 % du chiffre d'affaires.

B - Un repli de nature structurelle

1 - Des tendances lourdes

Les volumes du courrier ont décliné de façon relativement régulière et modérée sur la période 2003-2007 (environ - 1 % par an). Mais le recul s'est sensiblement creusé en 2008 (- 2,6 %) et 2009 (-5,3 %). Selon les prévisions de La Poste, un effondrement de 30 % doit être envisagé sur la période 2008-2015.

Ces données globales recouvrent des évolutions contrastées entre les différents segments du courrier, à savoir la correspondance grand public, le courrier de gestion des entreprises et la publicité adressée. Le tableau ci-dessous retrace ces évolutions.

Evolution des trafics en millions d'objets

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Correspondance	11 600	11 572	11 519	11 253	11 304	10 953	10 512
<i>Dont Particuliers</i>	1 440	1 457	1 403	1 377	1 317	1 237	1 180
<i>Dont Entreprises</i>	10 160	10 295	10 116	9 876	9 987	9 716	9 332
Publicité adressée	4 562	4 754	4 796	4 816	4 730	4 666	4 325
TOTAL	16 162	16 506	16 315	16 069	16 034	15 619	14 837

*2009 : Estimation provisoire des trafics.

Source : Cour des comptes – La Poste

a) Le courrier publicitaire

Les volumes de courrier publicitaire ont mieux résisté, avec une progression de 3,7 % jusqu'en 2007, alors que la correspondance était déjà en baisse de 2,6 % sur cette période. En revanche, le courrier publicitaire a enregistré une rupture à compter de 2008 (-1%) qui s'est accentuée en 2009 (-7%).

Cette chute d'activité pourrait avoir un contenu conjoncturel plus marqué que pour les autres types de courrier dans la mesure où le rapport coût/efficacité de ce média publicitaire lui confère un avantage reconnu par beaucoup d'annonceurs. Mais cette activité est néanmoins soumise à une forte pression sur les prix du fait de la concurrence des autres médias de marketing direct, notamment la publicité sur internet.

b) Le courrier de gestion des entreprises

Le courrier de gestion (relevés bancaires, factures, courriers administratifs...) a enregistré une baisse modérée entre 2003 et 2007 (-1,7%). Mais cette baisse s'est accélérée depuis 2008 (-2,7 %) et surtout 2009 (- 4 % environ). Elle est la conséquence directe de la dématérialisation des envois (voir infra).

Le courrier de gestion représentant plus de 70 % du chiffre d'affaires du courrier et 62 % des volumes, cette évolution a un impact déterminant sur les résultats de cette activité. Le courrier de gestion est très concentré sur des opérateurs majeurs. Les 50 plus gros clients constituent 66 % du chiffre d'affaires réalisé avec les entreprises hors marketing direct et 46 % du chiffre d'affaires courrier hors presse, marketing direct et international. Les 20 plus gros clients en totalisent 34 %. Facteur de productivité et, en principe, de rentabilité, cette concentration a son revers : la perte d'un gros client, par exemple une entreprise de vente par correspondance ou une banque, pèserait très lourdement.

c) La correspondance grand public

Les flux de correspondance propres aux particuliers représentent une part beaucoup plus faible que les flux liés au courrier de gestion (12 % des volumes de correspondance et 14 % du chiffre d'affaires).

Ces flux ont connu une baisse continue entre 2003 et 2007 (- 8,6 % sur la période), plus forte que celle du courrier de gestion. Elle s'est brutalement accentuée en 2008 (- 6 %) et s'est poursuivie en 2009

(- 4,6 %). Cette tendance se prolonge jusqu'à aujourd'hui, ce qui traduit le recul du support papier en tant que moyen de communication.

2 - Des marges d'ajustement tarifaire plus réduites

Comme cela a déjà été souligné, l'impact de la réduction des volumes du courrier sur le chiffre d'affaires a été atténué par les réajustements tarifaires substantiels qui sont intervenus depuis 2003.

Mais ces marges de manœuvre seront, dans les années à venir, fortement contraintes. L'impact des baisses de volume du courrier sur le chiffre d'affaires risque donc d'être plus accentué. Déjà en 2008, la baisse des volumes (- 3,11 %) s'est accompagnée d'une baisse du chiffre d'affaires (- 2,6 %). En 2009, la baisse des volumes physiques (- 4,5 %) est accentuée par un effet économique de gamme de produit (- 0,8 %) que ne compense pas la hausse moyenne des tarifs (+ 1,3 %). Ainsi, pour la première fois, la baisse du chiffre d'affaires est supérieure à la réduction des volumes de trafic.

CONCLUSION

Jusqu'en 2008, La Poste a pensé que le Courrier demeurerait le premier métier par sa contribution aux résultats. Même si sa stratégie comportait le développement de relais de croissance dans le colis et l'express et surtout dans le secteur financier, les investissements massifs consentis pour l'industrialisation du courrier marquent clairement où se situait, inévitablement du fait des retards pris par le passé, la première priorité du groupe.

La Poste a beaucoup changé au cours de cette période. Grâce à ses efforts de modernisation et avec l'appui de mesures de rattrapage concurrentiel prises par l'Etat, elle a incontestablement redressé sa situation financière. Mais elle est désormais dans une situation plus difficile. Le courrier est voué à un recul profond et structurel. La Poste dispose d'atouts incontestables et doit s'appuyer sur son « modèle postal » pour que la progression des activités financières, du colis et de l'express devienne désormais le principal moteur de son développement. Pour ce faire, elle doit surmonter les faiblesses mises en évidence par la Cour, quant au coût de son réseau, aux performances insuffisantes de ses activités financières, à ses retards de productivité et à son endettement élevé.

Chapitre II

Avec la stratégie « Ambition 2015 », La Poste vise à répondre à des défis sans précédent

Face à de lourds enjeux, l'ouverture complète du marché postal au 1^{er} janvier 2011, l'explosion de la société numérique, le renforcement de la concurrence dans les secteurs du colis et de l'express, les nouvelles attentes des consommateurs, La Poste vient d'arrêter un nouveau plan stratégique dénommé « Ambition 2015 ». Ce plan identifie un certain nombre de priorités pour la période 2010-2015 et vise à revenir progressivement aux niveaux de rentabilité qui prévalaient avant la crise économique.

La Cour partage les orientations générales de cette nouvelle stratégie et examine, dans ce second chapitre, les points clés qui doivent en assurer la réussite.

En outre, les relations entre La Poste, son nouvel actionnaire la Caisse des dépôts et consignations et l'Etat devront être définies de manière à accompagner le développement de cette stratégie d'avenir.

Dans ce contexte, l'augmentation de capital de 2,7 Md€ sera un élément important, pour conforter l'unité du groupe et faciliter ses investissements internes et externes, sans peser sur son endettement.

I - Des défis sans précédent

Jusqu'en 2008, La Poste a plutôt mieux résisté que ses grands concurrents du nord de l'Europe à la baisse tendancielle des volumes du courrier. Mais les conséquences de l'ouverture du marché et les effets plus immédiats et plus massifs des nouvelles technologies de l'information et de la communication bouleversent ses équilibres.

La Poste dispose d'un avantage. Elle est le seul opérateur historique à avoir développé ses activités sur l'ensemble des éléments de la chaîne de valeur du courrier et l'un des rares à bénéficier encore d'un relais de croissance potentiellement important dans le secteur bancaire.

A - La concurrence

La concurrence sur le marché postal français est demeurée, dans les faits, limitée jusqu'à présent mais ses perspectives d'évolution doivent être considérées avec vigilance.

1 - Une ouverture progressive

La directive européenne de 1997 avait engagé le processus de libéralisation progressive du marché postal qui devait s'achever en 2009 (voir annexe n°7). Les pouvoirs publics français ont soutenu et obtenu le report de cette échéance à 2011⁴⁷. A la différence d'autres pays, cette longue période transitoire n'a pas été pleinement utilisée, ni par l'opérateur, ni par l'Etat, pour préparer cette ouverture complète du marché.

L'ouverture des marchés postaux va intervenir dans un contexte radicalement différent de celui qui avait prévalu lors de la libéralisation du marché des télécoms. Ce secteur était en forte expansion, alors que le marché du courrier est en déclin. La problématique pour les opérateurs, les pouvoirs publics et les régulateurs est donc beaucoup plus délicate.

47) Les dix pays suivant bénéficient d'un délai supplémentaire de deux ans : Chypre, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, République Tchèque, Roumanie et Slovaquie.

2 - Une concurrence limitée

a) Une ouverture limitée du marché de la correspondance

En théorie, la part du marché français ouvert à la concurrence n'est pas négligeable. D'après le rapport d'activité de l'ARCEP de 2007, il représenterait 6 à 9 Md€ de chiffre d'affaires selon que l'on inclut ou non l'express domestique et la distribution d'imprimés sans adresse.

Mais en réalité, le marché effectivement accessible aux nouveaux entrants est sensiblement moins important (voir annexe n°8). Selon les estimations de ce rapport, le segment « contestable » du marché français ne représenterait que 1 milliard de plis, soit 6% de la correspondance en France (16 milliards d'objets)⁴⁸.

Bien que 21 opérateurs alternatifs aient été autorisés à exercer des prestations de services postaux relatifs aux envois de correspondance, La Poste conservait en 2008, selon l'ARCEP, 99,8 % du marché de la distribution des envois de correspondance en France. Sur le marché du courrier transfrontalier sortant, libéralisé depuis la fin des années 90, la part de marché de La Poste dépasserait toujours les 80 %.

Quelques opérateurs alternatifs avaient commencé à se positionner comme opérateur postal hors du champ de monopole de La Poste (courrier de plus de 50 grammes). Le principal, Adrexo⁴⁹, déjà concurrent sur le segment de la distribution de prospectus, a mis un terme en 2008 aux activités de la filiale qu'il avait créée à cet effet. Un autre opérateur, Alternative Post, a été conduit à la liquidation début 2010.

ARCEP

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) a été créée par la loi du 20 mai 2005, afin de concilier l'existence et la viabilité du service universel avec l'introduction graduelle de la concurrence sur le marché des envois de correspondance.

L'ARCEP est responsable de la régulation postale, ce qui comporte :

- La délivrance d'autorisations pour le marché des envois de correspondance intérieure et transfrontières et la mise en œuvre des droits et obligations qui leur sont attachés, en particulier au regard de la concurrence ;

48) Ne serait « contestable » par la concurrence que le courrier non urgent, d'un poids excédant 50 grammes, émis en nombre et distribué dans les zones denses.

49) Filiale du groupe Spir Communication, lui-même filiale à 64,9% du groupe de presse Ouest France.

- Le contrôle de la mission du service universel de La Poste et notamment de ses performances en matière de qualité de service, dont les objectifs sont fixés par arrêté du ministre chargé des postes ;
- Le contrôle tarifaire et comptable du prestataire du service universel afin de mettre en œuvre les principes de séparation et de transparence des comptes pour garantir les conditions de financement de service universel.

b) Les obstacles à l'émergence d'opérateurs alternatifs

La France a maintenu dans le périmètre du secteur réservé jusqu'au 1^{er} janvier 2011 les envois publicitaires et les envois en nombre de courrier de moins de 50 grammes.

Par ailleurs, bien que la loi de régulation postale de 2005 ait fixé le principe d'un égal accès aux boîtes aux lettres, les opérateurs alternatifs autorisés par l'ARCEP ont rencontré des difficultés pour accéder aux immeubles sécurisés par des digicodes ou des interphones.

Le système d'accès par badges magnétiques, dénommé Vigik, supervisé par l'ARCEP, ne répond pas encore aux besoins de certains des nouveaux opérateurs. En effet, pour accéder aux codes de Vigik, modifiés quotidiennement pour des raisons de sécurité, les opérateurs doivent s'équiper de liaisons informatiques, de logiciels et d'équipements coûteux, ou se déplacer quotidiennement à La Poste pour les obtenir.

La Cour recommande que le décret d'application de la loi de 2005 qui doit définir les modalités de l'accès aux boîtes aux lettres soit publié.

Des opérateurs alternatifs dénoncent également des barrières à l'entrée dans le domaine de la publicité non adressée (PNA). Ainsi pour préserver un espace de concurrence dans ce secteur, malgré le rachat par Mediapost de Delta Diffusion, l'Etat avait subordonné l'autorisation de concentration à divers engagements de La Poste, dont celui d'ouvrir son réseau de distribution en zone rurale à tout opérateur de PNA qui en ferait la demande. Cet accès au réseau de distribution de La Poste est lié à un tarif dégressif en fonction des volumes. Ces conditions tarifaires sont jugées excessives par des concurrents qui relèvent que les tarifs les plus favorables sont liés à des seuils de volume bien supérieurs à leur propre activité (le barème le plus avantageux suppose de confier à La Poste 1 milliard d'objets).

3 - Les perspectives d'évolution

a) Les expériences étrangères

Le régulateur allemand a défini un périmètre du secteur réservé plus restreint qu'en France offrant à la concurrence une part plus large du marché, dit « marché contestable ». Il a anticipé au 1^{er} janvier 2008 la libéralisation complète de la distribution postale. Ces éléments ont encouragé l'émergence d'opérateurs alternatifs nombreux, parmi lesquels une filiale de l'opérateur historique néerlandais TNT et une société de distribution postale liée au groupe de presse Axel Springer (PIN group).

Ces concurrents se sont positionnés comme des opérateurs à bas coûts avec des salaires sensiblement inférieurs à ceux pratiqués par l'opérateur historique. Face à cette situation, la Deutsche Post et le syndicat Verdi⁵⁰ ont négocié en 2007 un salaire horaire minimum de 9,80 euros. Déjà en situation difficile, Pin Group⁵¹ a été fortement impacté par ce salaire minimum et a été mis en liquidation. TNT pour sa part avait annoncé son retrait du marché postal allemand. Toutefois, le salaire minimum ayant été annulé au début de l'année 2010 par le Bundesverwaltungsgericht (cour fédérale administrative) de Leipzig pour des raisons de procédure, PIN a réaligné les salaires à la baisse d'un peu plus de 13 % et TNT n'a pas encore concrétisé son retrait.

Aux Pays-Bas, les opérateurs alternatifs Sandd et Selekt Mail, filiale de Deutsche Post DHL, ont utilisé une disposition de la loi néerlandaise qui visait à favoriser le développement des travailleurs indépendants ayant plusieurs contrats de travail différents (notamment dans les domaines de l'informatique, des communications et de la musique) pour échapper à la réglementation sur le salaire minimum.

Ces deux opérateurs alternatifs pratiquent des prix de l'ordre de 20 % moins cher que ceux de TNT. Ils représentent, ensemble, aujourd'hui 13 % de part de marché.

50) Syndicat « Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft » ou syndicat unifié des services.

51) La Poste avait été en négociation avec ce groupe, ainsi qu'avec la société hollandaise Sandd, pour prendre le contrôle de ces concurrents et se positionner sur le marché du courrier postal en Allemagne et aux Pays-Bas. Mais La Poste a renoncé dans le premier cas, financièrement trop dégradé, et les négociations n'ont pas abouti dans le second.

Enfin, en Suède, où le marché est totalement ouvert à la concurrence depuis 1993, l'opérateur alternatif CityMail détient une part de marché globale de 9% mais a capté 30% des volumes dans les 3 principales agglomérations (Göteborg, Malmö, Stockholm).

b) Scénarios envisageables après le 1^{er} janvier 2011

Dans son avis du 29 octobre 2009 sur le projet de loi relatif à La Poste, l'Autorité de la concurrence a souligné que La Poste, désignée pour quinze ans comme opérateur du service universel, demeurerait « à l'horizon de la prochaine décennie un acteur prépondérant, à la fois au titre du service universel et de sa position concurrentielle sur les marchés ».

La Poste n'en doit pas moins se préoccuper de l'impact de la concurrence avant l'échéance de la « prochaine décennie ». En effet, même modestes, les pertes de part de marché pèseront lourd dans l'équation économique et financière que La Poste doit résoudre, puisqu'un seul point de baisse des volumes du courrier représente, hors effet prix, un recul du chiffre d'affaires de l'ordre de 100 M€. Les nouveaux opérateurs seront, à l'évidence, très vigilants sur l'équité concurrentielle (voir annexe n°9).

Deux scénarios peuvent s'envisager :

– L'arrivée d'un opérateur global

Une analyse largement répandue considère qu'en France, pays le plus étendu d'Europe, avec une densité moyenne faible et l'existence de zones très rurales, souvent montagneuses, les obligations du service universel, comportant la levée et la distribution en tout point du territoire, au domicile même du destinataire, six jours sur sept seront très difficiles à remplir par un opérateur alternatif. L'arrivée d'un opérateur global semble donc peu probable. Considérant « la quasi impossibilité pour un entrant de viabiliser les investissements nécessaires », l'ARCEP estime que ce risque peut être « raisonnablement exclu ».

– L'utilisation de niches

Le courrier est en France à la fois relativement développé, avec des volumes d'envois par habitant plutôt plus élevés que dans la plupart des autres pays européens, et concentré entre des émetteurs relativement peu nombreux.

Dans ce contexte, il serait envisageable pour un opérateur postal étranger ou un opérateur alternatif de s'implanter sur le marché français en utilisant des niches sectorielles (le courrier des entreprises par

exemple) ou géographiques (zones urbaines ou transfrontalières). Le segment du routage peut jouer un rôle de prescripteur influent vis-à-vis des émetteurs de courrier industriel. Ce point mérite attention car le marché du routage concernerait en France près de 7 milliards de plis, chiffre à rapprocher des 16 milliards d'objets traités par La Poste en 2009. L'ARCEP estime néanmoins que ce facteur n'est pas de nature à favoriser réellement la concurrence entre distributeurs car les marges de manœuvre commerciale des routeurs sont strictement limitées, et leur situation économique fragile.

Quel que soit le scénario considéré, et les incertitudes qui y sont attachées, la Cour recommande cependant que La Poste consacre une attention particulière à ces questions.

Comme on l'a noté, le courrier des entreprises est très concentré sur de grands clients. Si une concurrence se faisait jour, La Poste sera probablement contrainte de baisser ses prix sur ce segment de son activité. Cette évolution pèsera naturellement sur les équilibres financiers du Courrier et contribuera à dégrader le financement des missions de service public. Or, le coût net du service universel, la part non couverte de la contribution à l'aménagement du territoire et le déficit du compte presse bénéficient aujourd'hui des marges positives du courrier industriel.

Cette perspective rend encore plus impératifs les gains de productivité du courrier, ainsi que la mise en œuvre effective des dispositions qui ont été arrêtées récemment pour clarifier le financement de la distribution de la presse et la présence territoriale postale.

CONCLUSION

L'ouverture complète du marché postal français à la concurrence interviendra le 1^{er} janvier 2011 alors que plusieurs pays européens ont anticipé cette échéance.

Dans les faits, le marché « accessible » demeurera limité dans les prochaines années. Une vigilance est cependant indispensable car l'entrée d'opérateurs alternatifs sur les créneaux les plus rentables ne saurait être écartée, d'autant que le marché postal est très concentré sur des grands clients.

Dans ce contexte, La Poste est encore plus confrontée à la nécessité d'une réduction de ses coûts et l'équilibre du financement du service universel et des missions de service public deviendra plus délicat (voir infra).

B - La rationalisation des envois et la substitution numérique

La crise économique conduit les entreprises à rechercher les tarifs les plus avantageux. Cette recherche d'économies peut se traduire aussi par des envois plus espacés, comme les relevés bancaires par exemple, mais surtout par la dématérialisation des envois.

La dématérialisation peut ouvrir des opportunités de croissance pour le colis grâce au développement du commerce mais elle pèse très fortement sur les volumes de courrier.

La dématérialisation des envois a cru de manière exponentielle au cours des dernières années. Ainsi, le nombre de feuilles de soins électroniques est passé, avec l'introduction de la carte vitale, de 11 millions par an en 1999 à 1,1 milliard aujourd'hui, ce nombre continuant de progresser, tandis que le nombre de télé-déclarants à l'impôt sur le revenu est passé de 600 000 en 2003 à 9,7 millions en 2009.

Les marges de substitution de l'envoi électronique au papier restent considérables. Les banques et assurances ont déjà beaucoup réduit leurs envois postaux de relevés de compte et autres documents transactionnels récurrents, mais ce secteur demeure le premier client de La Poste, devançant encore le secteur public. A présent les grands facturiers, comme EDF ou les concessionnaires de réseaux d'eau et d'assainissement, multiplient les initiatives pour convaincre leurs clients d'accepter la facturation électronique.

De ce point de vue, le retard de la France en termes d'accès internet qui se comble rapidement (en 2002, 23 % des ménages avaient accès à internet, ils sont 63 % en 2009, contre 79 % en Allemagne et 83 % en Suède) pourrait avoir pour effet que l'évolution du courrier de La Poste soit désormais moins favorable que celui de ses concurrents principaux (voir annexe n°10).

Même si le courrier des particuliers ne représente que 14 % environ des envois de correspondance, l'informatisation croissante des ménages est de nature à augmenter le rythme de dématérialisation des envois des entreprises et des administrations aux particuliers.

Le média électronique constitue donc, certainement, le concurrent le plus redoutable du courrier pour les années à venir, en même temps qu'une opportunité pour d'autres activités de La Poste, qui doit innover sur de nouveaux services multi-supports, développer le colis dans le e-commerce, renforcer la banque à distance ...

C - Une réaction tardive

Comme on l'a constaté au début de ce rapport, le plan stratégique 2008-2012 continuait à reposer sur l'hypothèse que le Courrier demeurerait le principal contributeur des résultats du groupe, sous la condition que le programme d'industrialisation soit mené à son terme et permette de dégager les gains de productivité nécessaires.

Depuis le début des années 2000, les échanges de courrier étaient en déclin régulier, un peu plus prononcé en Europe du nord qu'en France. En 2008, la décroissance est devenue beaucoup plus marquée. Tous les grands opérateurs mondiaux ont alors pris conscience brutalement d'un bouleversement durable de leur modèle économique : le repli modéré des cinq années précédentes, qui avait diminué leur activité d'environ 5 %, serait six fois plus fort d'ici 2015. Il semble exister un consensus assez large des grands opérateurs postaux réunis dans IPC⁵² pour estimer la baisse des volumes des activités courrier dans une fourchette de 30 à 40 %. Royal Mail affiche une prévision de décroissance annuelle de -5 à -7 % de 2010 à 2015. Deutsche Post DHL annonce - 5 % par an jusqu'en 2020, soit moins 30 % jusqu'en 2015 et TNT - 6 % par an entre 2008 et 2012.

Même si l'ensemble du monde postal n'avait pas prévu un retournement aussi brutal, l'opérateur français aurait pu anticiper en 2006-2007, lors de la préparation de son plan stratégique 2008-2012, un recul de son activité plus important que la simple prolongation des tendances passées. Son trafic, en effet, était inévitablement appelé à rejoindre les évolutions plus précoces et plus importantes constatées dans les autres pays développés, ne serait-ce qu'en notant que le retard de notre pays en matière d'internet était en train de se combler rapidement.

Pour le moins, les prévisions pour 2008-2012 ne peuvent manquer d'étonner. En effet, les hypothèses d'évolution du courrier ont été à peine infléchies à la baisse : - 1,5 % pour 2009 et 2010 et - 2 % pour 2011 et 2012, soit simplement une légère accentuation de la baisse de l'ordre de 1 % par an constatée sur la période 2004-2007.

De fait, dès la première année du plan « Performance et confiance », La Poste a perçu, au printemps 2008, les premiers signaux précurseurs d'une accélération de la baisse des volumes du courrier. Un plan de « réassurance du résultat » visant des économies de 200 M€ sur

52) Créée en 1989, l'International Post Corporation regroupe 25 des grands opérateurs postaux dans le monde qui représentent 80 % du trafic postal mondial.

l'exercice était mis en œuvre et réalisé par le Courrier avec une contribution de la tête de groupe et de l'Enseigne.

En revanche, le projet massif d'industrialisation du courrier n'a pas été reconfiguré pour adapter ses ambitions aux volumes prévisibles du trafic. Au contraire, des mesures diverses ont été prises pour réduire autant que possible les trois années de retard constatées dans le déploiement de ce programme. Même sans alléguer la prévisibilité du choc de 2008, il est regrettable que La Poste n'ait pas su adapter en 2008 son projet d'investissement, manifestement surdimensionné désormais.

Le groupe a pris progressivement conscience de l'ampleur du retournement structurel des flux du courrier, à partir de la crise financière de septembre 2008. Les charges d'exploitation consolidées ont continué à progresser, ainsi que la masse salariale, ce qui s'est traduit par une chute du résultat d'exploitation de La Poste de 32% et de son résultat net de 44% sur l'exercice 2008.

Le budget 2009 élaboré fin 2008 n'a pas été significativement infléchi, de sorte que le réalisé a fait apparaître un chiffre d'affaires courrier inférieur de 330 M€ par rapport au budget voté et en recul de 535 M€ par rapport au réalisé de 2008.

La réactivité de La Poste a néanmoins été plus marquée dans le courant de 2009. Toutes les entités opérationnelles du groupe ont mis en place des programmes d'économies, notamment en application de dix chantiers validés par le comité exécutif du groupe et portant principalement sur les fonctions transverses. Les charges opérationnelles ont diminué de 1,6 % à périmètre et taux de change constants. Les charges de personnel ont été pratiquement stabilisées à 12 625 M€ du fait d'une diminution de l'effectif moyen de 8 571 agents équivalent année, soit - 2,9 %. En dépit d'une baisse du chiffre d'affaires de 1,3 %, La Poste a maintenu son résultat net consolidé au niveau de 2008, soit 531 M€.

Ce n'est que dans ses budgets 2010 que La Poste a pris en compte la perspective d'une baisse importante et structurelle de l'activité courrier.

D - Un statu quo impossible

Sans doute crédible pour la période 2003-2007, la stratégie de La Poste était devenue plus discutable pour la période 2008-2012. Ces perspectives devaient conduire sur la période 2008-2012 à une croissance du chiffre d'affaires du Courrier de 1 % par an et à un résultat d'exploitation autour de 850 M€ en 2012.

Dès à présent, ce modèle de développement n'est plus tenable. Après une accentuation de la baisse des volumes économiques constatée en 2008, cette baisse a atteint 5,3 % en 2009 et le résultat d'exploitation du courrier n'est plus que de 179 M€

Les menaces qui pèsent sur le devenir du courrier sont fortes. Même si la concurrence ne devait se concrétiser que de façon modérée à l'échéance des cinq années à venir, il n'est guère douteux que la substitution des envois électroniques au courrier papier va se poursuivre et s'amplifier.

La détermination du volume raisonnablement prévisible des activités courrier est évidemment essentielle. Elle est, en effet, déterminante pour fixer la feuille de route des actions à conduire pour maintenir à flot le métier historique, mais également pour arrêter la trajectoire qui doit être impartie aux autres métiers et à leurs filiales pour compenser, si possible, et limiter en tout état de cause l'impact du recul du courrier.

La Poste retient une hypothèse de recul global de 30 % des volumes économiques du courrier entre 2008 et 2015. Il est possible que cet alignement sur les hypothèses de l'IPC ne rende pas compte de la situation particulière de la France où, comme mentionné plus haut, le recul du courrier a été plus tardif et pourrait donc, à l'avenir, être plus marqué que dans les autres pays européens.

La difficulté serait naturellement plus grande encore si la contraction du métier historique était plus forte. Face aux incertitudes qui affectent toute prévision économique à échéance de cinq-six ans, le scénario de La Poste ne peut être qualifié ni de trop optimiste ni de trop pessimiste. En revanche, des évolutions plus défavorables ne doivent pas être exclues et dans cet esprit, des simulations complémentaires tournant autour d'une hypothèse alternative à - 40 % devraient être effectuées⁵³.

En outre, se pose la question de savoir si, après cette évolution, qu'elle soit de - 30 % ou plus forte encore, le courrier se situera à une sorte de seuil incompressible ou si, loin d'atteindre son étiage, l'activité poursuivra au-delà de 2015 un retrait continu, conduisant quasiment à une disparition du média papier.

53) Le Ministre chargé de l'industrie, Ch. Estrosi, a déclaré lors d'une audition devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale le 1er décembre 2009 : « (...) les volumes de courrier de La Poste ont déjà diminué de 10 % depuis deux ans et, dans quelques années, la baisse pourrait atteindre 30 ou 50 % ! »

Sans retenir cette perspective extrême, La Poste ne peut néanmoins pas poursuivre son développement dans la continuité de la stratégie menée depuis 2003. En effet, celle-ci est devenue intenable à plusieurs égards :

- Faute de demeurer le joyau de La Poste (dans les années 2000, le résultat d'exploitation du Courrier a été, certaines années, supérieur au résultat consolidé du groupe), le Courrier ne doit pas devenir pour autant un foyer de pertes structurelles. La Poste va donc devoir accélérer ses gains de productivité ;
- Les activités bancaires, le colis et l'express constituent incontestablement des relais de croissance, mais leur contribution ne saurait se limiter à combler les reculs du courrier, faute de quoi leur croissance serait inévitablement freinée par une capacité d'autofinancement insuffisante et un niveau d'endettement du groupe déjà trop élevé ;
- Les marges de manœuvre au plan financier pour des opérations de croissance externe sont désormais très limitées, malgré l'augmentation de capital prévue ;
- La question de l'adaptation de la politique de ressources humaines de La Poste aux mutations profondes de son environnement et de ses activités se pose.

CONCLUSION

La dématérialisation des envois et la substitution numérique qui se déroulent à un rythme accéléré placent les opérateurs postaux devant une interrogation redoutable.

De ce point de vue, la question la plus ouverte est de savoir si, après cette évolution, le courrier se situera à une sorte de seuil incompressible ou si, loin d'atteindre son étiage, l'activité poursuivra au-delà de 2015 un retrait continu, conduisant quasiment à une disparition du média papier.

Compte tenu des incertitudes qui affectent la prévision à cette échéance, la Cour recommande que des simulations complémentaires tournant autour d'une hypothèse alternative de baisse des volumes économiques du courrier de 40 % entre 2008 et 2015 soient réalisées.

II - Les réponses de La Poste à horizon 2015 : le plan « Ambition 2015 »

Pour répondre aux nombreux défis auxquels elle est confrontée, La Poste a présenté à son conseil d'administration, le 15 avril 2010, un nouveau projet stratégique, dénommé « Ambition 2015 ». Ce plan se veut une réponse à l'importante modification de l'environnement économique enregistrée ces deux dernières années.

A - Les priorités du plan « Ambition 2015 »

Ce plan vise à revenir progressivement aux niveaux de rentabilité qui prévalaient avant la crise économique. Il est articulé autour de 5 priorités :

1. la pleine exécution de ses quatre missions de service public ;
2. la performance durable et responsable du groupe, fondée sur la croissance du chiffre d'affaires, la maîtrise des coûts, l'amélioration de la rentabilité opérationnelle, le développement des partenariats et une meilleure satisfaction des clients ;
3. un renforcement de la qualité de service ;
4. l'innovation ;
5. le développement d'activités nouvelles et la recherche de nouveaux marchés en Europe.

La Cour partage ces orientations générales.

B - La trajectoire financière

La Poste prévoit à horizon 2015 un chiffre d'affaire de 22,6 Md€ hors croissance externe, en légère hausse par rapport à 2009 (+ 1,1 % en moyenne par an, contre 2,04 % entre 2003 et 2009), un résultat d'exploitation de l'ordre de 1,7 Md€ (soit une progression moyenne annuelle de 14 %, proche de celle enregistrée entre 2003 et 2009 qui était de 16 %) et une marge opérationnelle de l'ordre de 8 %, supérieure à la meilleure performance de La Poste dégagée en 2007 (6,29 %) mais inférieure à l'objectif de 8,5 % inscrit au plan stratégique 2008-2012.

Ces projections comportent une relative stabilité jusqu'en 2012 et une accélération au-delà grâce au réseau européen du colis-express et à la montée en puissance de La Banque Postale. Elles sont fondées sur des

hypothèses moyennes, comportant notamment une progression du PIB de 1,3 % en 2010, 1,5 % en 2011 et 2,1 % en 2012, et sur un recul des volumes du courrier de 30 % entre 2008 et 2015. La Poste considère que cette réduction du trafic serait gérable par le groupe, sans altérer les objectifs ambitieux du service universel postal et sans remettre en cause les valeurs de l'entreprise, notamment sur le plan social.

La trajectoire 2015 a sa propre cohérence mais elle repose, pour partie, sur des hypothèses volontaristes.

En effet, ce scénario implique de placer l'entreprise sous une forte tension, car elle devra absorber une perte du chiffre d'affaires du courrier de l'ordre de 2 Md€ au moins. La Poste prévoit de limiter cet impact à 1,5 Md€ par une revalorisation tarifaire, le développement de nouveaux produits, une contribution plus forte des métiers connexes et un transfert de la charge au titre de l'accessibilité du service universel (500 M€) sur les comptes du groupe. Or, les marges de manœuvre dont dispose La Poste sur l'ensemble de ces paramètres doivent être considérées avec prudence pour les raisons déjà évoquées.

Au total, le chiffre d'affaires du courrier diminuerait de 11,6 Md€ en 2009 à 10,1 Md€ en 2015, soit une baisse moyenne annuelle de 2,4 % quasiment équivalente à la baisse moyenne annuelle entre 2007 et 2009. Alors que sur la période 2007-2009, le résultat d'exploitation du courrier a été divisé par plus de quatre, il resterait globalement constant entre 2009 et 2015, ce qui suppose une forte réduction des charges d'exploitation. En 2015, le Courrier ne représenterait plus que 44 % du chiffre d'affaires du groupe, et 6 % de son résultat d'exploitation (contre respectivement 55 % et 16 %⁵⁴ en 2009).

Le chiffre d'affaire du secteur colis-express croîtrait de près de 4 % en moyenne par an (soit une croissance inférieure à celle de 5,5 % par an en moyenne dégagée entre 2003 et 2009), pour atteindre 5,65 Md€ en 2015. Il représentera, à cette échéance, 25 % de celui du groupe et son résultat d'exploitation, 17 %. Les progressions prévues pour le secteur du colis-express paraissent raisonnables. En effet, elles sont inférieures aux progressions affichées par d'autres opérateurs européens. Par ailleurs, elles semblent à la portée de La Poste compte tenu de la robustesse déjà démontrée du modèle économique de ColiPoste et GeoPost.

54) Le résultat d'exploitation du groupe est la somme algébrique des REX des trois métiers et de celui structurellement négatif de la tête de groupe et de l'Enseigne. De ce fait, l'addition des REX du courrier, du colis-express et de La Banque Postale est nécessairement supérieure au REX du groupe.

Enfin, le produit net bancaire de La Banque Postale croîtrait de 5 à 6 % par an pour atteindre près de 7 Md€ en 2015, soit une progression supérieure à celle dégagée entre 2006 et 2009 (taux de croissance annuel moyen de 4,2 %). Certes, LBP dispose de nombreux atouts : sa clientèle actuelle recèle un potentiel de développement important, le crédit à la consommation et l'assurance de dommages vont monter en puissance et son activité devrait s'étendre au crédit aux entreprises. La Banque Postale peut également capitaliser sur son image de service public et de banque moins chère que la concurrence. Enfin, elle a enregistré, au cours des dernières années, une augmentation forte de ses encours de crédits immobiliers. Mais l'organisation complexe de La Banque Postale, les incertitudes économiques et la relative rigidité des parts de marché des établissements bancaires pourraient contrecarrer ces objectifs.

LBP représenterait en 2015 31 % du chiffre d'affaires du groupe et 77 % de son résultat d'exploitation (contre respectivement 24,3 % et 55 % en 2009).

La compensation de la chute du courrier par le développement des activités financières et la croissance du colis et de l'express s'est amorcée en 2009. Les projections d'Ambition 2015 sont la prolongation de cette tendance. Le cadre apparaît donc raisonnable. Le fait que le plan 2010-2015 n'intègre pas tous les projets de développement possible du Groupe, tels que le projet de création d'un opérateur virtuel de téléphonie mobile, ou encore le développement du crédit aux TPE et PME pourraient conforter cette appréciation confiante. A l'inverse, l'analyse du plan d'affaires par métiers peut susciter une préoccupation plus forte, notamment quant aux attentes fondées sur une limitation des conséquences du recul des volumes du courrier. Une interrogation analogue se pose pour les projections relatives aux activités bancaires.

III - Les conditions de la réussite du plan « Ambition 2015 »

La Poste se trouve face à des enjeux majeurs. Elle dispose, pour y faire face, d'atouts incontestables :

- la densité de son réseau et ses activités multi-métiers ;
- l'attachement de ses personnels aux missions de service public ;
- la confiance dont elle bénéficie auprès du public et l'image « éthique » qu'on lui accorde et qui lui confèrent un positionnement de « tiers de confiance » qu'elle a pour ambition de valoriser dans le domaine du numérique afin de « réinventer » le courrier et de progresser dans les services bancaires ;

- un gisement de clientèle très large, 45 millions de clients particuliers à La Poste et 30,1 millions de clients à La Banque Postale ;
- la possibilité de développer des synergies commerciales entre les différents métiers du groupe.

Une forte mobilisation s'impose pour tirer profit de ces atouts et réunir les conditions de réussite du plan « Ambition 2015 ». Il s'agit, pour La Poste, de répondre aux enjeux de la qualité, de réduire ses coûts et de faire progresser ses revenus opérationnels.

A - Répondre aux enjeux de la qualité

Les enquêtes de satisfaction généralement très favorables aux différents métiers du groupe ont tendance à masquer les problèmes de qualité de service qui subsistent. Soutenu par une communication efficace de La Poste et par l'attachement réel de l'opinion à ce grand service public, le sentiment dominant serait de considérer que les retards de La Poste par rapport aux autres grands opérateurs historiques finiront par se résorber, l'essentiel étant que les progrès se poursuivent à leur rythme.

Ce serait oublier le poids des grands clients dans les volumes traités par La Poste dans les domaines du colis, de l'express et du courrier et méconnaître la progression rapide de leurs exigences quant à la qualité des services qu'ils paient. De ce double point de vue, la qualité de service devient plus que jamais une composante cruciale de la compétitivité de La Poste.

La question lancinante de l'accueil et des délais d'attente dans les bureaux de poste demeure, par ailleurs, toujours mal résolue, même si des progrès sensibles ont été enregistrés très récemment dans les bureaux de poste les plus importants.

1 - Des progrès inégaux

Les objectifs de qualité de service des prestations du service universel sont fixés par le ministre chargé des postes (voir annexe n°11).

Les progrès dans le domaine de la qualité de service sont inégaux : elle s'est améliorée dans le domaine du colis et de l'express et révèle un certain nombre d'éléments positifs dans le domaine bancaire ; des insuffisances demeurent dans celui du courrier.

a) Une amélioration sensible dans le domaine du colis et de l'express

Depuis 2003, la qualité de service s'est considérablement améliorée à la fois dans le domaine du colis et celui de l'express, tant pour les délais que pour le suivi de l'objet.

Aujourd'hui, 93% des colis sont livrés en J+2, contre 73 % entre J+3 et J+5 en 2002. De même, le pourcentage des colis suivis des entreprises (« B to C ») est passé de 27 % à 75 %. Le taux de pertes ou vols est très faible (0,041 % en 2009).

Dans le domaine de l'express, la qualité de service offerte par GeoPost est aujourd'hui conforme aux standards du marché. Plus de 95 % des colis sont livrés dans les délais. Le nombre de colis perdus-volés est très faible (1,94 pour 10 000 colis facturés en 2009 s'agissant de Chronopost).

De nombreux éléments d'insatisfaction des clients quant aux modalités de la livraison des colis ont toutefois été recueillis pendant l'enquête de la Cour (mises en instance non justifiées, paquets endommagés...). De plus, 15 % des Colissimo déposés aux guichets sont livrés au-delà du délai maximum garanti de 48 heures.

Par ailleurs, la complexité des tarifs et l'optimisation des envois entre ce qui peut relever du courrier et ce qui ressort du colis soulèvent de fréquentes critiques. Ainsi, pour de petits envois de moins de 1 kg et de moins de 2 centimètres, il est possible d'utiliser un envoi en Mini Max⁵⁵ sensiblement moins cher que le Colissimo, sans engagement de livraison sous 48 heures, mais avec une indemnisation analogue en cas de perte ou de détérioration.

Une enquête récente de l'Institut national de la consommation fait apparaître que ce produit n'a été proposé que dans 7 % des 150 tests mystères réalisés. Elle constate par ailleurs que 29 % des envois tests en Colissimo sont arrivés au-delà du délai de 48 heures.

55) Cette offre économique a été imposée par l'ARCEP pour compenser la suppression du Colis eco en France métropolitaine pour les particuliers. Ainsi l'envoi d'un CD d'un poids estimé à 100 grammes est facturé 1,50 €, au lieu de 5,30 € en Colissimo.

b) Des efforts dans le domaine des services bancaires

Les enquêtes menées par la direction marketing de La Banque Postale mais aussi des enquêtes externes⁵⁶ font apparaître une position globalement satisfaisante de la banque par rapport à ses concurrents en termes de qualité de service.

Ces enquêtes soulignent notamment que La Banque Postale pratique une politique tarifaire modérée. Ainsi, selon l'une d'entre elles⁵⁷, LBP affiche le coût annuel moyen des services bancaires le plus faible. Ce coût est de 367 euros en 2009 (contre une moyenne de 437 euros pour les établissements bancaires). Pour la clientèle jeune, le coût annuel des services bancaires à La Banque Postale est en moyenne de 51 euros. Cette politique tarifaire est cohérente avec le positionnement historique de La Poste.

LBP a, par ailleurs, maintenu une politique prudente de distribution des crédits et des produits. La durée des crédits immobiliers a été allongée, mais, plafonnée à 25 ans, elle est restée en deçà des pratiques de la concurrence.

Dans le domaine des produits financiers, des progrès ont été constatés quant aux conseils à la clientèle. Les services financiers de La Poste ont en effet connu, il y a quelques années, des difficultés avec les souscripteurs d'un fonds commun de placement (BENEFIC), commercialisé entre octobre 1999 et décembre 2000⁵⁸.

Depuis lors, LBP a mis en œuvre, conformément à ses obligations réglementaires, des dispositifs pour prémunir sa clientèle contre le risque de défaut de conseil.

La banque veille à ce que ses produits soient bien adaptés aux caractéristiques de sa clientèle, souvent âgée ou en situation financière fragile, et s'efforce de les rendre clairement compréhensibles.

Au stade de la commercialisation, la gamme de produits de placement proposée par le réseau est limitée et proportionnée aux compétences de chaque catégorie de conseillers clientèle. De plus, la

56) Voir l'édition 2009 de l'étude annuelle CLCV-Mieux Vivre Votre Argent ou les enquêtes du magazine Le Revenu ou le Monde Argent

57) Trophées 2009 du magazine Le Revenu

58) Près de 310 000 épargnants avaient souscrit à ce produit dont le capital pouvait être entamé si l'indice de référence réalisait une baisse supérieure à 23%. Ces clients ont constaté des performances négatives et certains ont subi une perte sur leur mise de fonds.

rémunération variable des conseillers financiers ne comporte pas d'incitation au placement des produits financiers risqués.

Dans le domaine du crédit à la consommation, le dispositif comprend un pôle spécifique dédié à la prévention du surendettement. L'offre commerciale sera principalement centrée sur le prêt personnel classique et sur le regroupement de prêts⁵⁹.

En dépit de ces éléments positifs indéniables, la qualité du service bancaire est souvent altérée par les conditions d'accueil dans les bureaux de poste. En particulier, la prise de contact avec l'interlocuteur compétent s'avère parfois difficile.

c) Des insuffisances persistantes dans le domaine du courrier

Les objectifs dans le domaine du courrier s'expriment en pourcentage d'objets distribués à une échéance déterminée : le lendemain du dépôt pour la lettre « urgente » (J+1), J+4 pour la lettre « économique », J+7 pour le courrier publicitaire ...

Dans son rapport public de 2003, la Cour soulignait le problème majeur de la qualité de service dans le domaine du courrier, qui demeurait nettement inférieure à celle des grandes postes européennes.

Au cours de la période récente, la qualité de la distribution à J+1 de la lettre égrenée prioritaire a sensiblement progressé, passant de 69,6 % en 2003, à 84,4 % en 2009⁶⁰. Elle demeure toutefois inférieure à celle des grandes postes européennes et semble se heurter désormais à une barrière difficilement franchissable. Ce constat est décevant car les investissements massifs de modernisation de l'outil industriel du courrier auraient dû se traduire par une amélioration plus nette de la qualité de service.

L'objectif interne de La Poste traduit dans CQC était de porter la qualité de la distribution à J+1 de la lettre égrenée prioritaire à 90 % en

59) La loi du 9 février 2010 vient de renforcer les précautions en ce domaine en prévoyant que le contrat d'entreprise conclu par l'Etat avec La Poste « contient des engagements de La Poste en matière de lutte contre le surendettement et de prévention de celui-ci, en particulier en ce qui concerne le crédit à la consommation renouvelable (...). »

60) Malgré cette progression de la qualité de la distribution du courrier à J+1, l'impression peut exister au sein de l'opinion publique d'une dégradation par rapport à une situation antérieure où il y avait une distribution du courrier en J. Il convient de rappeler, sur ce point, que le mode d'acheminement du courrier en J était limité à des flux marginaux. Ce mode de distribution a disparu à partir des années 1980, avec la généralisation du traitement industriel du courrier.

2010. Le contrat de plan 2003-2007 avait cependant fixé un objectif de 85% qui n'a jamais été atteint sur aucune des années concernées et rarement sur un mois donné. Pour la période 2008-2010, le contrat de service public a pris acte des difficultés de La Poste et réduit les ambitions de qualité en fixant l'objectif à 83 % en 2008 et 84 % en 2009, soit pratiquement au niveau déjà atteint en 2007. Pour la première fois en 2008 et 2009, l'objectif réglementaire a été légèrement dépassé (83,9 % en 2008 et 84,7 % en 2009).

Ce résultat est décevant au regard des performances supérieures à 90% réalisées dès 2006 dans les sept pays suivants: Pays-Bas (96,6%) ; Finlande (96%) ; Allemagne (95,9%) ; Suède (94,2%) ; Danemark (94,1%) ; Royaume-Uni (94%) ; Belgique (92%). L'Espagne et l'Italie se situaient à cette époque en dessous de 90%, mais avaient cependant des résultats plus favorables que ceux de La Poste⁶².

Les comparaisons doivent tenir compte des différences de superficie et de densité de population, qui rendent l'objectif de qualité de service plus difficile et plus coûteux à atteindre en France⁶³. Il reste que La Poste demeure à un niveau de qualité de service de la distribution du courrier prioritaire bien inférieur à celui de la plupart des pays européens.

Par ailleurs, la réglementation n'ayant fixé aucune règle quant aux heures de levée des boîtes aux lettres, La Poste a sensiblement raccourci au cours des dernières années les plages horaires utiles pour le dépôt du courrier prioritaire. En 2008, environ 120 000 boîtes jaunes sur 147 000 ont une heure limite de dépôt fixée à 13 heures et 22 000 entre 13 et 16 heures. Il est clair que la question des heures de levée constitue un élément essentiel de la qualité de service. Il serait souhaitable, sous le contrôle de l'ARCEP, de pondérer la mesure du respect du J+1 par l'évolution des heures limites de levée du courrier.

La distribution des lettres égrenées prioritaires en J+1 pose ainsi une difficulté que La Poste ne semble pas en mesure de résoudre réellement. En plafonnant au taux de 85% elle se trouve, en fait, dans une situation de non qualité pour près de une lettre prioritaire sur six. La ponctualité de la distribution est sensiblement meilleure pour les envois intra-régionaux. Face à cette situation, la Cour recommande qu'une nouvelle réflexion soit engagée sur cet indicateur et sur les moyens d'améliorer la qualité de service (voir infra).

62) « Les services postaux en Europe », 2006, Eurostat.

63) De plus, les méthodologies d'évaluation ne sont pas parfaitement homogènes.

Les délais excessifs ont été très sensiblement réduits. En 2003, 12,2% du courrier prioritaire parvenait au-delà de J+2. Le contrat de plan avait fixé l'objectif de ramener ce taux à 5% maximum. L'objectif a été atteint dès 2005. En 2008, seulement 3,2% des envois prioritaires ont été distribués au-delà de J+2.

La lettre recommandée a pour objet de garantir la sécurité d'acheminement de certains envois importants. Il s'agit d'un service « haut de gamme » dont le tarif est cinq fois plus élevé que celui d'une lettre ordinaire⁶⁴. L'objectif de qualité de service de la lettre recommandée n'est pas mesuré par le délai de sa remise effective au destinataire, mais par sa date de mise en distribution par le bureau de poste d'arrivée. Près de 90 % des lettres recommandées ne sont pas distribuées en J+1 et 0,4 % d'entre elles ne sont distribuées qu'à partir de J+7. Dès lors, les modalités de remise des avis de passage en cas d'absence et les mises en instance au bureau de poste suscitant des réclamations nombreuses, la qualité de service de la lettre recommandée apparaît pour le moins perfectible à beaucoup d'égards.

Par ailleurs, la capacité de La Poste à tenir les calendriers de distribution des envois de marketing direct convenus avec de grands clients est parfois prise en défaut. Des éléments recueillis pendant l'enquête de la Cour témoignent d'insatisfactions d'entreprises de ventes par correspondance dont des campagnes de promotion ont souffert d'une distribution à mauvaise date des catalogues de vente.

Ainsi, La Poste doit encore progresser pour améliorer la régularité, la ponctualité, la traçabilité des envois et enrichir les services qui leur sont associés. Face au renforcement de la concurrence, sa ligne de défense ne peut être de se concentrer sur une guerre des prix, comme cela semble se profiler dans certains secteurs au cours des derniers mois.

d) Une professionnalisation du traitement des réclamations

Le nombre des réclamations demeure très faible dans le secteur du courrier, comparé aux flux d'objets traités, mais une augmentation sensible est notée depuis 2008, malgré le contexte de baisse des volumes du courrier. La Poste estime que cette évolution n'est pas préoccupante car elle traduirait l'amélioration de l'accès au dispositif de réclamations.

64) Pour un envoi dont le poids est compris entre 20 et 50 grammes, le tarif de la lettre recommandée varie entre 4,70 € et 6,20 € selon le niveau d'indemnité choisie en cas de perte, alors que la lettre ordinaire est tarifée 0,90 € dans cette tranche de poids.

Statistiques concernant le traitement des réclamations

Courrier	2005	2008	2009
Nombre de réclamations	533 123	446 751	627 812
Réclamations par rapport au flux total	0,003%	0,002%	
Réponses données dans un délai de 21 jours	87%	97,7%	93,3%*
Colis			
Nombre de réclamations	385 567	479 497	424 853
Réclamations par rapport au flux total	1,38%	0,98%	1,33%
Réponses données dans un délai de 21 jours	92,5%	94,68%	98,9%

Source : La Poste – Tableau de bord du service universel

* Les délais de réponse de La Poste s'entendent désormais en 15 jours ouvrés qui correspondent à 21 jours calendaires.

Sous le pilotage de la direction de la qualité du groupe, un nouveau dispositif de traitement des réclamations grand public a été mis en place en 2008.

Modalités de traitement des réclamations grand public

Un service consommateurs, point d'entrée unique pour tous les métiers et multicanal, prend en charge désormais le traitement des réclamations. Les réclamations ne sont plus prises en charge par les bureaux de poste, mais par ce service consommateur. Les réclamations peuvent encore être déposées par courrier⁶⁵, mais aussi par téléphone (numéro court unique et non surtaxé) et surtout par internet⁶⁶.

Cette réorganisation permet de réduire le temps consacré par les guichetiers à ces demandes, tout en professionnalisant leur prise en compte. Elle permet aussi de mieux garantir l'exhaustivité de la saisie des plaintes.

65) Par courrier libre ou à l'aide d'un formulaire papier élaboré avec les clients et les associations de consommateurs, à une adresse unique (Service Consommateurs 99999 La Poste) spécifiquement créée pour l'occasion.

66) Accès visible dès la page d'accueil du portail internet du Groupe.

Des engagements clients adoptés par La Poste sont, par ailleurs, destinés à répondre aux principaux motifs d'insatisfaction identifiés. Outre le traitement des réclamations, ils portent sur la réduction de l'attente en bureau de poste, mais aussi sur les problèmes de distribution de courrier⁶⁷.

Ces évolutions vont dans le bon sens et doivent être poursuivies résolument afin d'améliorer encore l'accessibilité du dépôt des réclamations pour tous les métiers de La Poste (en particulier s'agissant de ColiPoste et de La Banque Postale), améliorer la qualité des réponses qui leur sont faites et affiner l'analyse des dysfonctionnements qu'elles révèlent.

Au-delà du service consommateurs, les réclamations peuvent être soumises au Médiateur de La Poste, directement rattaché au président du groupe et compétent sur l'ensemble des métiers. En 2008, le Médiateur a été saisi de 5 775 plaintes, soit quasiment le triple du nombre de plaintes enregistrées en 2003, dont 47 % au titre des activités bancaires, 35 % pour le colis et 17 % pour le courrier.

En 2007 comme en 2006, le Médiateur a fait réaliser une étude de satisfaction afin de mieux appréhender la perception des clients vis-à-vis du recours au Médiateur. Cette enquête témoigne d'une appréciation assez positive (73 % des clients ayant saisi le Médiateur sont prêts à recommander cette voie à d'autres clients).

La fonction du Médiateur trouve une utilité complémentaire dans des recommandations visant à corriger les dysfonctionnements structurels détectés. Ces recommandations semblent largement suivies par les services de La Poste. Ainsi, LBP a donné suite à toutes les recommandations formulées par le Médiateur et mis en œuvre, par exemple, une série de mesures destinées à réduire le délai d'encaissement des chèques.

2 - La question persistante de l'accueil dans les bureaux de poste

L'accueil dans les bureaux de poste, qui a pendant longtemps constitué un « point noir », a fait l'objet de nombreuses initiatives de La Poste, destinées notamment à rénover les bureaux et surtout, à réduire le temps d'attente aux guichets. Ces initiatives semblent commencer à porter leurs fruits.

67) Ainsi, en cas d'avis de mise en instance d'une lettre recommandée, le client peut demander avant 14h00 en semaine (13h00 le samedi) une deuxième présentation gratuite le jour ouvrable suivant.

a) La rénovation immobilière des bureaux de poste

La réorganisation des bureaux de poste a été évolutive dans le temps. Le nouveau concept de bureau de poste, défini en 2005, a consisté à passer du guichet traditionnel, où toutes les opérations étaient effectuées indifféremment, à trois espaces : un « *espace guichet* » réservé à la vente « face à face », un « *espace confidentiel* » pour les entretiens avec les conseillers financiers, et un « *espace libre-service* » où les clients réalisent directement leurs opérations simples d'achat de produits « boutique » (courrier, colis « prêt-à-poster », cadeaux) ou financières (retraits et dépôts via les automates).

En 2009, La Poste a modernisé l'ensemble de ses bureaux de poste parisiens. Le modèle appelé « Espace service clients » ne comprend plus que deux guichets et quatre « îlots » dédiés respectivement aux professionnels, aux dépôts et retraits, à l'affranchissement et à l'accueil. Parallèlement tous ces bureaux sont désormais ouverts en semaine jusqu'à 20 heures et jusqu'à 13 heures le samedi, voire jusqu'à 16 heures 30 pour une vingtaine d'entre eux.

Ce nouveau type de bureau de poste constitue un progrès symbolique de la modernisation de l'entreprise, par la suppression des guichets et de leur cloisonnement, la fin de la file d'attente unique et son remplacement par un accueil personnalisé.

Son impact concret sur la qualité de service semble positif, puisque selon le résultat des visites qualité réalisées par un institut indépendant entre septembre 2008 et octobre 2009, le temps d'attente moyen pour les opérations postales simples (envoi d'une lettre recommandée par exemple) a été réduit de moitié dans les 1 000 bureaux les plus importants.

L'enquête de la Cour montre cependant que des adaptations sont encore nécessaires pour améliorer l'ergonomie des automates postaux, optimiser l'attente, encore problématique et désorganisée à certaines heures, et faciliter l'appréhension des nouveaux processus pour les personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide.

En outre, cette avancée des Espaces service clients mérite d'être encouragée et étendue au plus tôt au-delà des 1 000 bureaux les plus importants. La programmation élaborée jusqu'à présent ne concerne pas les bureaux dont la fréquentation est plus modeste (le plus souvent, les bureaux de taille moyenne qui constituent l'essentiel du parc). La Poste a évalué les investissements encore nécessaires pour la rénovation des bureaux de poste à 175 M€ par an jusqu'en 2012. Ce montant comprend la généralisation du nouveau modèle « Espace service clients » aux 1 000 bureaux les plus fréquentés en 2010-2011, puis à des bureaux « moyens ».

b) Autres initiatives

Outre la réorganisation de l'espace des 1 000 bureaux les plus importants, d'autres actions ont été mises en œuvre pour réduire le temps d'attente au guichet :

- Elargir les horaires d'ouverture : pour atténuer les effets des périodes d'affluence importante, les horaires d'ouverture de certains bureaux de poste ont été modifiés⁶⁸ ;
- Développer les automates : en 2004, le parc comptait 4 500 automates, GAB ou DAB⁶⁹. La situation reste aujourd'hui presque identique. Seuls 50 % des bureaux de poste sont équipés de DAB-GAB, contre 68 % des agences du réseau Crédit Agricole-LCL et 92 % des agences de celui du groupe Banque populaire-Caisse d'Epargne (BPCE)⁷⁰ ;
- Décharger le personnel des guichets en orientant les demandes vers des plate-formes d'appels téléphoniques.

c) Le temps d'attente et la satisfaction des clients : des résultats en voie d'amélioration sur la période récente

De manière un peu surprenante, compte tenu de la baisse de fréquentation constatée dans les bureaux de poste, le temps d'attente moyen en bureau de poste s'était dégradé de 2005 à 2008, passant de 7,16 minutes à 8,01 minutes.

Le contrat de service public entre l'Etat et La Poste pour 2008-2012 a fixé, pour la première fois, un objectif quantifié et précis, quoique « indicatif », pour l'accueil dans les bureaux et la qualité des services qui y sont proposés : La Poste s'engageait à ce que d'ici fin 2010, le temps moyen d'attente soit ramené à moins de 8 minutes dans les 1 000 plus

68) La loi du 9 février 2010 a prévu que soit organisée une expérience d'ouverture d'un bureau de poste jusqu'à 21 heures, un jour ouvrable par semaine, dans les communes de plus de 51 000 habitants.

69) GAB : guichet automatique de banque ; DAB : distributeur automatique de billets.

70) Selon les éléments fournis à la Commission sur le développement de La Poste, cette dernière aurait besoin, pour atteindre un taux de 85 % d'automatisation des activités élémentaires, de 6 000 automates supplémentaires, dont 3 000 automates bancaires.

grands bureaux et à ce que les « opérations simples »⁷¹ soient réalisées partout en moins de cinq minutes.

Cette démarche commence à porter ses fruits. Le temps d'attente a été significativement réduit en 2009. Pour les opérations simples, qui représentent près de la moitié des opérations, le temps d'attente des clients dans les 1 000 plus grands bureaux est passé de 6 minutes et 50 secondes en fin 2008 à 4 minutes et 30 secondes fin 2009

La Poste a donc fait le choix de centrer ses efforts sur les plus grands bureaux du réseau, en considérant qu'une action ciblée aurait plus de chance de porter ses fruits qu'un programme général. Tout en convenant que le concept des flux segmentés (automates, ilot spécialisé pour les professionnels, ilot rapide dans un espace commercial et guichet bancaire) ne se transpose pas nécessairement pour les petits bureaux où le problème à traiter est plus délicat, la Cour recommande que soient recherchées et mises en œuvre les améliorations adaptées aux spécificités de cette autre partie du réseau.

Par ailleurs, si le dimensionnement des moyens des bureaux est à juste titre réalisé essentiellement sur la base des flux à traiter, l'expérience montre que l'irrégularité des flux constitue le principal facteur de l'attente. De ce point de vue, il semble souhaitable que La Poste accentue ses actions visant à adapter lesdits moyens selon les fluctuations d'activités prévisibles, tel le paiement des prestations sociales dans certaines zones, comme les zones urbaines sensibles (ZUS) par exemple, où la durée de l'attente demeure souvent une question aigüe⁷². Les possibilités ouvertes par la loi du 20 août 2008 sur la modulation du temps de travail peuvent aider à corriger ces difficultés.

Enfin, La Poste doit également intensifier toutes les autres actions pouvant concourir au traitement de l'attente, comme le développement du multi-canal sur site et hors site (automates plus ergonomiques, plates formes de renseignements téléphoniques et, bien sûr, internet) ou la remise à niveau des procédures pour accélérer et simplifier les démarches.

Les résultats positifs enregistrés dans les 1 000 plus grands bureaux ne doivent pas masquer les progrès qui restent à réaliser dans l'ensemble du réseau, puisque la mesure nationale de satisfaction des clients demeure à un niveau faible : 74 % de clients satisfaits sur le thème de l'attente.

71) Les « opérations simples » sont des opérations, à faible valeur ajoutée qui peuvent aussi bien être réalisées en libre service sur les automates ou au guichet : retraits d'espèces, opérations d'affranchissement, dépôts de chèques, achat de timbres, etc.

72) La Poste tient en partie compte de cette problématique spécifique aux ZUS en introduisant un majorant de 10 % dans les ratios servant au calcul des effectifs des bureaux concernés.

CONCLUSION

Dans son nouveau plan stratégique « Ambition 2015 », La Poste fait de la qualité de service sa troisième priorité. Elle met en avant sa volonté de renforcer ses engagements clients dans tous ses métiers, d'achever la modernisation des bureaux de poste et de renforcer la qualité de conseil de La Banque Postale, notamment dans le domaine de la lutte contre le surendettement.

Malgré des progrès indéniables, la qualité de service demeure très perfectible dans la plupart des segments d'activité de La Poste.

ColiPoste a encore des progrès à accomplir pour la livraison des colis aux particuliers, souvent perturbée par les problèmes de remise en instance dans les bureaux de poste. La qualité de prestation de La Banque Postale est souvent altérée par les conditions d'accueil dans les bureaux de poste. A l'exception des années 2008 et 2009, le Courrier n'a jamais pu atteindre les objectifs de J+1 fixés par la réglementation. Les conditions de l'attente et de l'accueil dans les 1 000 plus grands bureaux de poste ont sensiblement progressé, mais il reste à trouver des solutions adaptées aux spécificités des bureaux moins importants.

B - Réduire les coûts

La Poste reste une entreprise très endettée, et donc fragile. Compte tenu des perspectives dégradées sur son cœur de métier, sa priorité doit être de rétablir, au plus tard en 2015, une rentabilité au moins équivalente à celle atteinte en 2007. Dans cette perspective, le groupe doit impérativement améliorer sa performance économique, en réduisant ses coûts fixes et en variabilisant davantage des charges, dont le niveau élevé constitue un handicap concurrentiel majeur.

1 - Réduire le coût des fonctions support

La logique de la nouvelle organisation reposait sur une déconcentration forte des responsabilités de pilotage opérationnel, en transférant aux métiers la maîtrise des fonctions support jusqu'alors mutualisées au niveau de la tête de groupe. Il s'agissait au départ des fonctions ressources humaines, comptabilité, finances/gestion achats et système d'information. Disposant des leviers d'organisation et d'optimisation, les métiers seraient désormais soumis à des obligations de résultat.

Si l'objectif du programme Responsabilisation Du Management (RDM) a été atteint, les analyses de la Cour montrent néanmoins,

notamment dans les métiers du courrier et de l'Enseigne, que les responsables de ces filières au sein des métiers ne se considèrent pas toujours en charge de l'optimisation de leur fonction, car le principe même de la déconcentration territoriale voulue par RDM confère un rôle déterminant aux décideurs locaux. Le programme Performance des Fonctions Transverses (PFT) lancé en avril 2005, malgré une phase 2 d'ajustement décidée en 2008, n'a pas encore atteint l'objectif de performance globale qui était visé.

Ainsi la Cour a relevé le coût excessif de la filière financière du courrier. Cette situation résulte de la volonté de conférer à chacun des responsables des 41 structures territoriales la maîtrise de ses propres fonctions support. Il en résulte un éclatement excessif des structures et une hypertrophie des moyens. Par comparaison avec les fonctions financières d'autres entreprises, la Cour avait estimé le surcoût à 27 M€, correspondant à 700 postes environ. Dans sa réponse La Poste a indiqué que cette filière serait réorganisée d'ici 2015 et n'a pas contesté cette estimation.

Pour l'ensemble des métiers, la fonction RH mobilise 2,95 % des effectifs de la maison mère, alors que selon les éléments recueillis auprès de la commission supérieure d'audit salarial du secteur public, les autres entreprises publiques se situent à un niveau sensiblement moins élevé, par exemple 1,55 % à la RATP, ou 1,15 % à la SNCF. Même si le périmètre de cette fonction RH est plus large à La Poste et même si on admettait la réfaction de 1 % suggérée par elle, il demeure que cette fonction RH est plus lourde que dans beaucoup d'autres entreprises.

Ce constat est dans une certaine mesure celui du reflet encore tenace de l'organisation ancienne de l'administration d'Etat des PTT, calquée sur le découpage départemental, qui conférait à cet échelon la plénitude des tâches opérationnelles et administratives. Ayant consacré une priorité stratégique au projet CQC, La Poste a été conduite parfois, pour rendre acceptable certaines restructurations industrielles, à maintenir des organisations administratives très dispersées, aujourd'hui moins justifiées⁷³.

73) On pourrait multiplier les exemples : outre 200 comptables répartis entre 46 échelons territoriaux, le courrier utilise 5 centres de services partagés de comptabilité. Outre 300 gestionnaires centraux, la paye est répartie pour l'ensemble de La Poste entre 24 « Centres interdépartementaux de gestion administrative et de paye » regroupant 1300 personnes. Sans forte justification fonctionnelle, le courrier conserve un cinquième niveau hiérarchique constitué fin 2008 de 180 directeurs de groupement du courrier qui, avec les entités qui leur sont rattachées, représentaient en fin 2008, lors du contrôle du courrier, une administration de près de 700 personnes. Il existe 23 services d'achats locaux du courrier et 8 centres locaux d'achat de transport etc.

Le poids des fonctions support constitue un enjeu encore plus lourd dans le réseau de l'Enseigne comme le montrent les besoins d'adaptation de ce réseau (voir infra).

Au total, le programme PFT a d'abord conduit entre 2005 et 2007 à un accroissement des effectifs des fonctions transverses, mis en évidence par un audit de La Poste et chiffré à 5 %. La phase 2 de PFT a conduit à redresser la tendance. Un audit de 2009 estime que les effectifs des 12 filières examinées ont vu leurs effectifs ramenés de 25 700 à 23 600 personnes entre 2005 et 2008, soit - 8 %. Toutefois cette évolution est plutôt inférieure à celle de l'ensemble de La Poste maison-mère. De plus, la réduction des effectifs ayant concerné les populations les moins qualifiées, du fait de l'externalisation de certaines fonctions logistiques, leur traduction sur la masse salariale est faible. Les niveaux de classification des personnels en place ayant été systématiquement relevés et les recrutements portant sur des personnes de compétence plus spécialisée, les dépenses salariales engagées dans les fonctions support présentent un différentiel positif de + 10 % par rapport à la croissance de ce poste dans les autres structures du groupe.

Ce constat montre, comme le souligne l'audit précité, que la métierisation et l'organisation des fonctions support qui la sous-tend ne sont pas encore totalement sous contrôle, faute d'une identification simple et fiable du périmètre de ces fonctions et d'un système de pilotage suffisamment pertinent.

Un autre point critique concerne les prestations qui n'ont pas été incluses dans le programme PFT et demeurent mutualisées au niveau de la tête de groupe. Elles comprennent les fonctions maintenance, approvisionnement, télécommunications, ainsi que l'informatique et les achats de la tête de groupe.

Après de multiples évolutions, la Direction des Services Partagés, DSP, rattachée au directeur général, a été créée en avril 2008. Elle regroupe quatre directions : le Support et la Maintenance (DSEM), l'Approvisionnement de la Poste (DAPO), l'Ingénierie des Systèmes de l'Information et des Télécommunications (DISIT) et les Systèmes d'Information Corporate (DSI corp).

La DSP représente une structure conséquente de plus de 2 500 personnes qui facture aux métiers de l'ordre de 400 M€ par an. Elle pose un double problème : celui du niveau du coût des prestations internes, considéré comme trop élevé par ses clients et celui d'une redondance avec des fonctions analogues exercées dans les métiers.

Même si les métiers sont en principe autorisés, au moins dans certains domaines, à recourir à la prestation externe, ce qui aurait l'avantage de réduire leurs coûts et d'améliorer leur compétitivité, La Poste est en fait contrainte de limiter fortement cette option pour ne pas dégrader la situation consolidée du groupe qui aurait à supporter à la fois les coûts de structures internes insuffisamment utilisées et les coûts des achats externes.

Concernant les redondances, la DSEM est dans une situation caractéristique. Cette direction regroupe près de 1 800 agents, alors que le courrier conserve, pour les mêmes tâches, un effectif de 1 300 personnes. Celles-ci sont, par ailleurs, mal coordonnées entre une direction centrale et les 41 directeurs territoriaux, réparties de façon non optimale entre ces échelons et en partie sous-utilisées du fait des outils modernes de maintenance à distance.

L'existence d'une Direction des achats, du contrôle des coûts et des systèmes d'information (DHAOCI) illustre également la complexité de l'organisation de la tête de groupe. Elle est rattachée au directeur général délégué, chargé de la stratégie du développement, des affaires internationales et juridiques et de la régulation. Elle comporte une direction des systèmes d'information du groupe (DSI G) et une direction des achats et du contrôle des coûts (DHACC)⁷⁴.

En fin 2008-début 2009, La Poste a engagé un vaste processus de réduction des coûts à court et moyen terme qui porte principalement sur les fonctions transverses. Ce programme qui comporte dix chantiers concerne, par exemple, l'administration du personnel et les procédures de paie, l'optimisation des coûts de maintenance des matériels, la rationalisation des coûts des télécoms et des infrastructures informatiques. La démarche, validée par le comité exécutif du groupe au début 2009, est trop récente pour permettre son évaluation. Elle dénote néanmoins une mobilisation positive sur un domaine où les gains de productivité pourront être relativement importants si l'effort engagé perdure.

74) Cette DHACC comprend elle-même la direction des achats Groupe (DHA G) et la direction de l'optimisation des coûts (DOC), ce qui montre clairement la singulière richesse de l'organigramme de la tête de siège et l'inflation des fonctions de directeur.

Par ailleurs, une nouvelle réflexion sur l'optimisation du partage entre celles des fonctions support qui doivent être mutualisées au niveau de la tête de groupe et celles qui doivent être déconcentrées serait indispensable. Un effort analogue d'optimisation devient incontournable au sein des métiers, dans lesquels les responsables des filières doivent être mobilisés davantage sur la rationalisation de l'organisation entre leurs services centraux et les échelons territoriaux.

CONCLUSION

La réorganisation du groupe a eu pour objectif de responsabiliser les métiers en leur transférant l'ensemble des fonctions support nécessaires à l'exercice de leurs missions. Cette évolution ne s'est pas encore traduite par une suffisante optimisation.

Subsistent au sein des métiers des redondances et des lourdeurs, qui conduisent à une incontestable hypertrophie des moyens dans certains secteurs. De plus, entre les métiers et les fonctions support de la tête de groupe, le partage des responsabilités laisse place dans certains domaines à des recoupements inutiles.

Réduire davantage le coût des fonctions support implique d'abord une rationalisation de leur organisation au sein de chaque métier, et une répartition plus efficiente entre la tête de groupe et chacun des secteurs. Cette réflexion doit viser à définir celles de ces fonctions qui doivent être mutualisées au niveau de la tête de groupe et celles qui doivent être déconcentrées dans les métiers.

2 - Simplifier le « modèle postal de banque »

Le réseau constitue pour La Poste un atout dont la valorisation suppose, au préalable, d'en optimiser l'organisation. Cette optimisation passe principalement par la simplification de l'organisation de l'activité bancaire, qui repose aujourd'hui sur un partage des rôles parfois complexe entre l'Enseigne et La Banque Postale.

Les liens étroits qui existent entre La Banque Postale et l'Enseigne sont un atout, mais aussi un handicap :

- Un atout car la banque a accès à un réseau très étendu sur l'ensemble du territoire, auquel les conventions de service conclues avec la Poste lui garantissent un droit exclusif d'accès ;
- Un handicap, car ce réseau est surdimensionné par rapport à ses besoins propres et qu'elle se trouve dans l'impossibilité d'en maîtriser les coûts du guichet. De plus, en dépit des efforts de rationalisation déployés en collaboration avec l'Enseigne, l'organisation actuelle demeure d'une grande complexité.

a) Un partage des rôles avec les bureaux de poste imposant un dialogue difficile

La Banque Postale exerce son activité bancaire à travers un réseau physique qui n'est pas un réseau bancaire, mais un réseau postal. Ce « modèle postal de banque » soulève des difficultés internes et pose des questions commerciales.

Il n'est sans doute pas d'une très grande importance que les services financiers localisés dans les bureaux de poste ne soient pas dirigés par un banquier, mais par un postier. En revanche, le partage des responsabilités est une source de complexité réelle et n'est pas nécessairement la solution la plus évidente pour renforcer le professionnalisme bancaire à mesure que les opérations se sophistiquent et que les exigences de la clientèle croissent.

Les opérations bancaires les plus simples de dépôt et de retrait peuvent être réalisées aux guichets, au même titre que la remise des recommandés ou le dépôt des colis. Ces opérations bancaires sont cependant gérées pour l'essentiel par des centres financiers dépendant de La Banque Postale. Ainsi, l'établissement teneur de compte n'est pas le bureau de poste mais le centre financier.

La réalisation des processus bancaires engendre des échanges quotidiens entre deux entités distinctes, l'une dépendant de l'Enseigne et l'autre de La Banque Postale. De même, dans le domaine plus commercial, l'Enseigne entretient le contact physique avec le client, mais les centres financiers sont beaucoup sollicités pour répondre aux clients par téléphone.

Une telle organisation faisant intervenir plusieurs acteurs crée inéluctablement des frictions. Au plan des opérations bancaires, un rapport d'audit interne récent souligne que la forte activité constatée en 2008 dans le domaine des prêts immobiliers au niveau des bureaux de poste a posé des difficultés de mise en œuvre pour les centres financiers. Dans le domaine commercial, le même rapport relève que l'activité commerciale des centres financiers, qui s'est développée sensiblement au cours des dernières années, est parfois perçue par les agents de l'Enseigne (directeurs d'établissement et leurs collaborateurs) comme une concurrence et une dépossession.

Il est vrai que ces difficultés tiennent pour une large part à des processus de dialogue insuffisants et, pourtant, relativement faciles à résoudre, par exemple par l'utilisation d'une base clients unique pour partager les mêmes informations.

Force est de constater qu'en dépit de plans successifs pour renforcer la synergie entre ces différents acteurs (projet 3C, Client/Conseiller/Centre financier ; démarche DIAMS, Dialogue pour l'Amélioration de la Satisfaction des clients), La Poste, constatant le peu de succès de ces programmes, a dû se résoudre à une maîtrise plus directe de son réseau commercial par La Banque Postale.

b) Les limites de la nouvelle organisation commerciale

Les équipes d'appui, de support et d'expertise bancaire, rattachées antérieurement à l'Enseigne La Poste, ont été placées, au 1^{er} janvier 2008, dans la ligne hiérarchique de La Banque Postale.

Cette réorganisation s'est traduite notamment par la création au 1^{er} janvier 2008 de 25 directions commerciales régionales bancaires, qui s'appuient sur 107 directeurs commerciaux bancaires et 24 responsables du développement de l'expertise commerciale, soit plus de 1 800 personnes au total.

La Banque Postale dispose donc désormais de sa propre organisation, aux échelons national, régional et local pour les fonctions d'appui et d'expertise commerciale. Le dialogue nécessaire entre la banque et le réseau de l'Enseigne ne se limite donc plus à l'échelon central, mais se développe à chaque niveau territorial.

Cette réorganisation constitue une avancée, mais elle se limite à corriger à la marge les difficultés résultant du partage des rôles entre la Banque et l'Enseigne, dont les personnels constituent le gros des moyens. En effet, les trois Directeurs Exécutifs Commerciaux Bancaires, les 25 directeurs commerciaux régionaux bancaires et les 1800 agents de LBP, avec une simple autorité fonctionnelle et sans pouvoir hiérarchique, doivent impulser et piloter plus de 11 000 conseillers de la chaîne commerciale, qui sont des conseillers financiers présents dans 4 100 bureaux de poste et qui demeurent sous la direction de l'Enseigne même s'ils travaillent exclusivement pour la banque.

La Poste vient ainsi plaquer une seconde ligne de pilotage sur une organisation qui demeure fondamentalement inchangée. Cette démarche conduit à une sorte de « rubik's cube organisationnel » (voir graphique figurant à l'annexe n°12).

Au regard du développement soutenu que La Poste est en droit d'espérer de son activité bancaire, il est permis de souligner l'ampleur des défis qui consistent à trouver un équilibre entre, d'une part, la proximité et la taille critique et d'autre part, entre la polyvalence et l'expertise. La proximité est assurément un atout de La Banque Postale grâce à la densité du réseau de l'Enseigne, mais elle ne conduit pas aisément à un encadrement adapté dans chaque bureau. La polyvalence est aussi un atout des bureaux de poste par l'avantage commercial que peut représenter le multi-métiers, mais la sophistication croissante des produits, notamment des produits financiers, implique une expertise et une personnalisation du contact qui peuvent ne pas être nécessairement assumés à distance de façon pleinement pertinente.

Composition de la force de vente de La Banque Postale

La force de vente de La Banque Postale est segmentée en fonction de la composition de sa clientèle :

- Les gestionnaires de clientèle (1 450⁷⁵) traitent les clients de passage sans rendez-vous avec des besoins bancaires simples (équipement en produits simples comme la convention de compte ...).

- Les conseillers financiers (4 899) sont responsables d'un portefeuille de clients avec des besoins bancaires relativement simples.

- Les conseillers clientèle (2 760) ont la responsabilité d'un portefeuille de clients avec des besoins bancaires plus complexes (immobilier, retraite, transmission ...).

- Les conseillers spécialisés en patrimoine (744) ont la responsabilité d'un portefeuille de clients présentant une surface financière supérieure à 150K€ avec des besoins patrimoniaux (défiscalisation, transmission ...).

- Les conseillers en gestion de patrimoine (42) ont la responsabilité d'un portefeuille de clients présentant une surface financière supérieure à 500K€ avec des besoins patrimoniaux (défiscalisation, transmission ...).

- Les conseillers spécialisés en immobilier (746) traitent les dossiers de crédit immobilier.

Les gestionnaires de clientèle, conseillers financiers, conseillers clientèle et conseillers spécialisés en patrimoine dépendent hiérarchiquement de l'Enseigne. Les conseillers spécialisés en immobilier dépendent hiérarchiquement des services financiers de La Poste et les conseillers en gestion de patrimoine sont salariés de La Banque Postale.

75) Effectifs en ETP au 31 décembre 2008.

L'encadré ci-dessus illustre :

- La faiblesse relative des forces de vente de La Banque Postale au regard du nombre de ses clients actifs (seulement 11 000 conseillers pour près de 10 millions de clients actifs) ainsi qu'en comparaison avec les guichetiers multi-métiers du réseau qui sont refacturés par La Poste à La Banque Postale⁷⁶.
- Le très faible nombre de conseillers spécialisés en clientèle patrimoniale (seulement 786), qui reflète le caractère encore modeste de la clientèle de La Banque Postale ;
- La complexité du pilotage des forces commerciales bancaires, résultant du rattachement hiérarchique de la plupart des agents concernés à l'Enseigne, ce qui déjà conduit pour celles de ces fonctions qui apparaissent trop complexes à placer les conseillers concernés sous l'autorité de la banque.

c) Une nouvelle organisation de la direction des opérations

Une évolution analogue a d'ailleurs eu lieu au niveau de la direction des opérations bancaires de La Banque Postale. Au 1^{er} janvier 2008, les équipes de la direction de l'exploitation des services financiers (DESF) sont passées des services financiers de La Poste à La Banque Postale. La direction des opérations bancaires (DOB) de LBP, devenue direction des opérations depuis le 1^{er} avril 2009, a ainsi intégré 226 collaborateurs de l'ancienne DESF. Ce regroupement va dans le sens d'une meilleure efficacité du pilotage des processus bancaires, et notamment de l'organisation des centres financiers.

3 - Optimiser le coût du réseau

a) Alléger le poids des fonctions d'appui et des supports

Les mécanismes d'imputation des charges communes des bureaux de poste aux métiers utilisateurs ne permettent pas, on a pu le noter plus haut, de répercuter pleinement les efforts de productivité de tel ou tel métier sur les charges communes car celles-ci ne s'adaptent pas mécaniquement dans la proportion des gains propres aux métiers.

76) LBP ne fournit pas de données sur la conversion en ETP du temps travaillé par ces agents à son profit. Selon les évaluations de la Cour, fondée sur la statistique de la répartition du temps de travail des guichetiers entre les métiers, les activités bancaires des guichets représentent 18 578 ETP pour 2008.

La rigidité relative des charges d'encadrement, des coûts des back offices et la lourdeur des fonctions support de l'Enseigne sont un des éléments du coût du réseau qui s'additionnent au poids résultant de sa densité excessive par rapport aux besoins stricts de La Banque Postale ou du Courrier. Ainsi, les conventions signées entre LBP et La Poste montrent que 70 % des gains de productivité susceptibles d'être réalisés par la banque ne lui bénéficient pas entièrement, en raison de l'importance des coûts fixes attachés aux bureaux de poste.

La Poste a engagé des efforts relativement récents pour alléger les structures d'encadrement de l'Enseigne en substituant aux directeurs départementaux de l'ancienne administration des PTT, 48 directions territoriales. De même la structure d'encadrement territoriale intermédiaire constituée des directeurs de « terrain » (territoire d'attractivité et d'initiative) qui comptaient 4 860 circonscriptions en 2007-2008 a été ramenée à environ 3 000 « terrains ». Enfin des actions trop récentes pour permettre une évaluation ont été mises en œuvre pour optimiser les fonctions de support logistique par le biais de treize directions d'appui et de soutien territorial plus resserrées que les plateformes d'appui antérieures.

b) Etendre les partenariats

Comme il a été déjà noté, la France présente dans le paysage postal européen la singularité de conserver une proportion de bureaux gérés en propre deux fois supérieure à la moyenne européenne.

Depuis 2003, La Poste a pu transformer chaque année de l'ordre de 500 à 600 bureaux en points de contact en partenariat.

Cette évolution s'est inscrite dans la volonté de La Poste d'instaurer une relation de confiance avec les élus, tant pour la décision de principe d'un passage en partenariat, que pour le choix entre une « agence postale communale » ou un « relais poste commerçant ». La commission départementale de présence postale⁷⁷ composée des différentes catégories de collectivités territoriales doit donner un avis sur l'évolution annuelle du maillage territorial, comme sur la répartition de la dotation départementale du fonds de péréquation. La Poste a fait le choix de suivre systématiquement les avis de cette commission.

Cette stratégie s'est révélée fondée car les agences postales communales et les relais poste commerçants recueillent une appréciation très largement positive après leur création.

77) Créée par l'article 3 de la loi du 20 mai 2005

Les enquêtes de satisfaction réalisées à l'initiative de La Poste et l'enquête de la Cour le confirment. Du côté des élus, les points de contact sont analysés comme l'occasion du maintien d'un commerce ou de la consolidation d'un emploi. Pour les partenaires, en particulier les buralistes⁷⁸ (40% des relais postes commerçants), cette activité complémentaire est souvent jugée cruciale.

Quant aux usagers, le constat est que l'accessibilité au service est plutôt en progrès par rapport à un bureau de poste ouvert quelques heures par semaine. La gamme des services postaux est pratiquement identique à celle d'un bureau de poste rural, y compris pour les « facilités de caisse » (300€ par semaine et par personne dans les agences communales et 150€ dans les relais commerçants). L'association des maires de France souhaite la modification de ces plafonds. Pour plus de souplesse, ils pourraient être calculés selon un montant mensuel.

Aux termes du contrat de service public conclu entre l'État et La Poste pour 2008-2012, l'État s'est engagé à accompagner La Poste et les élus dans leur dialogue territorial en soutenant l'adaptation du réseau.

Au vu des enjeux nouveaux auxquels La Poste est confrontée, en considérant l'impact financier non négligeable du passage en partenariat, la Cour recommande de poursuivre cette politique avec détermination. Sans constituer un objectif en soi, ni la solution unique au problème du coût excessif du réseau, cette forme alternative de gestion du réseau est positive et doit se rapprocher progressivement des pratiques des autres grands opérateurs postaux européens.

c) Développer avec prudence des ressources propres au réseau

Le réseau dispose d'un certain nombre d'atouts : sa capillarité, la fréquentation des bureaux de poste, les contacts commerciaux qu'il entretient avec les entreprises.

Il paraît légitime que La Poste tire parti de ces caractéristiques pour développer des activités de diversification. Cette évolution ne doit cependant pas contribuer à freiner la nécessaire rationalisation du réseau. L'échec des activités commerciales des bureaux de poste illustre les difficultés d'une telle démarche lorsqu'elle n'est pas dans le prolongement naturel des activités postales.

78) Rencontrée pendant l'enquête de la Cour, la profession a exprimé un souhait d'étendre le champ de ce type d'activités en partenariat dans le domaine du colis et d'insérer ses relations avec La Poste dans une convention générale.

L'échec de la diversification des activités commerciales des bureaux de poste

Le projet « Cap Relations Clients 2007 », adopté en 2005, avait développé le concept des boutiques de La Poste au sein des bureaux de poste et fixé des objectifs ambitieux de recettes de diversification afin de réduire le coût des guichets pour les métiers. Les boutiques étaient aussi conçues comme un élément de distraction de nature à améliorer les conditions de l'attente aux guichets.

Mais les objectifs ambitieux de chiffre d'affaires ont conduit à un élargissement excessif de la gamme. Aux produits dits de réseau comme les diverses formules de recharge téléphonique, les enveloppes pré timbrées, voire la papeterie ou les fournitures de bureau, se sont ajoutés les « achats d'impulsion » orientés vers des clientèles plus jeunes (t-shirts, articles de plage etc.).

A certains égards critiquable au regard des missions du service public, la « marchandisation » des bureaux de poste, mal préparée et pas nécessairement comprise par les personnels de La Poste, s'est soldée par un échec. Les réalisations se sont révélées rapidement très inférieures aux ambitions initiales (161 M€ réalisé en 2006, contre un objectif de 215 M€ en 2006, et 175 M€ réalisé en 2007, contre un objectif initialement fixé à 493 M€).

Certaines activités commerciales ont dû être abandonnées : dès 2006, la vente de développement photographique, mise en place en 2005, puis les services d'accès à internet via des bornes « Wi-Fi ».

En mai 2006, La Poste s'est engagée dans la distribution de chèques emplois service et a créé à cet effet une filiale dédiée, SAS-SAP. Malgré les atouts de départ que représentaient à la fois son réseau, le potentiel offert par un portefeuille de l'ordre de 20 à 30 millions de clients et les synergies envisageables avec les produits d'assurance et de capitalisation du groupe CNP Assurances, cette activité de diversification a été jusqu'à présent sans résultats probants. La Poste a prévu de transférer cette activité à La Banque Postale.

En 2008, le chiffre d'affaires des boutiques s'est élevé à 198 M€. Ce n'est pas négligeable, mais 80% des produits sont réalisés grâce à la vente des cartes téléphoniques et le total représente moins de 1% du chiffre d'affaire généré par les bureaux de poste pour le compte de la banque, du courrier et du colis.

Les projets à venir devront respecter trois précautions. Le développement d'une nouvelle activité, qui ne serait pas nécessairement dans le prolongement des activités postales traditionnelles, ne doit pas créer un risque d'image pour La Poste. Le développement d'offres commerciales au sein des bureaux de poste ne doit pas constituer une distorsion de concurrence. Enfin, la rentabilité du projet doit être suffisante pour justifier l'allocation de ressources.

C'est notamment à cette aune que devrait être évaluée la pertinence du récent projet de développement envisagé dans le domaine de la téléphonie mobile. Cette nouvelle activité viendrait en complément de la vente de cartes téléphoniques pré-payées. Plusieurs acteurs postaux (dont la poste italienne) et bancaires européens ont lancé leur propre offre d'opérateurs mobiles virtuels⁷⁹. Une consultation est actuellement en cours afin de déterminer le meilleur schéma permettant à La Poste d'entrer sur le marché de la téléphonie mobile, sachant que La Poste souhaite, en tout état de cause, disposer d'un partenariat industriel et financier avec un acteur des télécoms.

CONCLUSION

Le « modèle postal de banque » est le reflet d'une organisation historique dans laquelle tous les métiers étaient exercés dans les bureaux de poste, sous la responsabilité hiérarchique des responsables du réseau. La création de La Banque Postale n'a pas conduit à modifier cette organisation car la banque n'avait pas nécessairement avantage à créer sa propre structure d'encadrement pour piloter les conseillers financiers présents dans 4 100 bureaux.

Il demeure que LBP ne dispose que d'une autorité fonctionnelle sur l'essentiel des agents affectés aux fonctions commerciales bancaires, que le partage avec l'Enseigne suscite sur le terrain des frictions inévitables et que la sophistication croissante des activités financières nécessite, au niveau du responsable hiérarchique local, et pas seulement à celui du conseiller financier, une expertise et une personnalisation du contact. L'organisation multi-métier, qui est par ailleurs un atout, ne va pas parfaitement dans ce sens.

La solution ne réside pas nécessairement dans la création d'agences bancaires distinctes. Dans la mesure où La Banque Postale représente plus de la moitié de l'activité des bureaux de poste, il serait indispensable de clarifier les lignes de responsabilité.

Tout en maintenant sa volonté d'entretenir des relations confiantes avec les élus locaux, La Poste doit néanmoins s'efforcer d'amplifier et d'étendre les partenariats.

79) MVNO : Mobile virtual network opérateur, fournisseur de services de téléphonie mobile qui ne dispose pas d'infrastructures et rémunère un opérateur hôte (SFR, Bouygues, Orange) pour l'utilisation de ses infrastructures.

La recherche par le réseau de ressources propres pour en réduire le coût doit écarter les segments de diversification trop éloignés des métiers traditionnels de La Poste. Le projet d'extension d'activité en tant qu'opérateur virtuel de téléphonie mobile peut s'appuyer sur les bons résultats déjà obtenus par la vente de cartes téléphoniques pré-payées. La Poste doit tenir compte de la complexité des relations commerciales entre les opérateurs et leurs clients et veiller à ce que les réclamations qui en découlent ne portent pas atteinte à son image.

4 - Concrétiser les gains de productivité de « Cap Qualité Courrier »

Pour s'adapter à la baisse des volumes, La Poste doit renforcer les efforts entrepris pour baisser et rendre variables les coûts de ses activités traditionnelles, avec quatre orientations principales : réexaminer le format de l'outil industriel, renforcer les capacités d'adaptation de la distribution à la charge de travail, optimiser la gestion des ressources humaines et rationaliser les fonctions support.

a) Le format de l'outil industriel optimal

Le projet CQC a été conçu dans le but d'atteindre la performance maximale pour la distribution de la lettre prioritaire, tout en contribuant à la baisse des coûts.

Il a conduit à un maillage industriel dont la trame est déterminée par le temps de trajet maximal à respecter entre le centre de tri et les unités de distribution, soit une distance de l'ordre de 200 km conduisant à 45 plates-formes industrielles du courrier.

Les coûts d'investissement auront été de plus de 3 Md€, mais le coût de fonctionnement récurrent est également très élevé. Il résulte de l'amplitude du travail de nuit, du faible taux d'occupation des machines⁸⁰, et de l'utilisation inévitable du transport aérien qui, pour ne concerner que 4 % des volumes, totalise cependant 33 % des coûts de transport.

En dépit de ces investissements et des efforts déployés, le respect du délai de J+1 stagne au niveau décevant de 85 %, bien inférieur à celui observé dans la plupart des autres pays européens.

80) Le tri urgent est arrêté à une heure limite impérative et les plis non urgents sont traités dans les intervalles. Les coupures qui en découlent, nécessaires pour changer les plans de tri, conduisent à un faible d'utilisation des machines, de l'ordre de 12 à 14 heures par jour.

Dans son plan Ambition 2015, La Poste place en première position des cinq priorités stratégiques « la parfaite exécution de ses quatre missions de service public ». Cette ambition ne peut qu'être approuvée. Concernant le service postal, la Cour estime que la distribution du courrier 6 jours sur 7 ne saurait être remise en cause, même si nombre de grands opérateurs postaux l'envisagent pour leur part, et recommande que l'engagement de La Poste vis-à-vis de ses clients pour la distribution en J+1 soit significativement relevé et rendu plus effectif.

Constatant que dans un périmètre moins étendu que la France entière, les lettres prioritaires sont déjà effectivement distribuées dans le délai de J+1 dans 95 % des cas, l'objectif de qualité pourrait être relevé de 85 % à 95 % dans des parties de territoire à définir. Le même engagement s'appliquerait dans chaque zone pour respecter une égalité de traitement de tous les usagers.

Pour les destinations plus éloignées, en particulier celles qui imposent aujourd'hui un transport aérien, l'engagement serait également de 95% mais dans un délai maximal de 48 heures.

La plage utile pour la remise du courrier à La Poste devrait alors être élargie, de manière à autoriser un dépôt plus tardif de la correspondance dans un nombre plus important de boîtes aux lettres

En permettant une optimisation du réseau du courrier, en améliorant le taux d'utilisation de l'outil industriel, en réduisant les coûts du transport, en même temps que les émissions de CO², cette évolution représenterait une économie des coûts du Courrier qui peut être estimée dans une fourchette de 500 à 600 M€ par an. L'enjeu financier mérite d'autant plus d'attention que la part de la lettre prioritaire dans l'ensemble du courrier baisse (32 % des volumes en 2008) et que nombre de clients, notamment les entreprises, privilégient la certitude d'une remise du courrier sous 48 heures, au risque de non réception dans le délai de J+1 de 1 courrier sur 6 (85 %).

b) L'adaptabilité de la distribution

Le programme Facteur d'Avenir ne permet pas dans son format actuel d'obtenir un véritable resserrement de l'organisation de la distribution. En effet, quand 70% du tri arrivée aura été mécanisé, voire 80% comme envisagé antérieurement, le temps de travail des facteurs consacré à des travaux préalables à leur tournée de distribution se réduira de manière importante. Dans un mécanisme qui repose sur le pur volontariat, il n'est pas avéré que la répercussion de ces économies de temps conduise nécessairement à une réduction du nombre des tournées.

La difficulté à résoudre n'est pas simple : l'adaptation du périmètre des tournées doit tenir compte des temps de parcours des facteurs et de la nécessité commerciale de conserver une heure limite raisonnable pour la remise des plis à leurs destinataires.

De surcroît, les engagements pris dans le cadre des accords de Vaugirard de supprimer progressivement les temps partiels imposés limitent les possibilités d'adapter le processus de distribution.

Bien adapté aux objectifs spécifiques qui lui étaient assignés, le programme FA doit désormais être complété par un nouveau projet visant à adapter l'organisation de la distribution aux évolutions structurelles du plan de charge des facteurs.

CONCLUSION

Le programme « Cap Qualité Courrier » était indispensable pour réduire les coûts et améliorer la qualité de service du courrier.

Cependant, malgré les efforts engagés, le respect des délais du J+1 stagne à un niveau décevant. La volonté de La Poste d'assurer « la parfaite exécution des missions de service public » doit se traduire effectivement dans la réalité.

De même que la distribution du courrier 6 jours sur 7 ne saurait être remise en cause, la Cour estime que l'objectif de qualité du J+1 devrait être relevé à 95 % et rendu effectif dans le périmètre où il est réalisable à des conditions compatibles avec les difficultés actuelles de La Poste. Dans le même temps, la plage utile pour la remise du courrier devrait être élargie pour permettre un dépôt plus tardif dans un nombre plus élevé de boîtes aux lettres.

5 - Adapter le modèle social

Le modèle social de La Poste a été un élément d'accompagnement majeur des changements réalisés depuis 2003. Le maintien de ce modèle est un enjeu important.

Pour en préserver les acquis essentiels, c'est-à-dire la richesse du dialogue social, la promotion de l'emploi de qualité et la défense des valeurs postales, il s'agit de poursuivre et d'accentuer l'adaptation de La Poste aux évolutions profondes de son environnement et de ses activités.

Cette adaptation suppose notamment une fluidité entre les métiers plus habituelle, une modularité plus grande des organisations, une mobilité renforcée et, bien sûr, une évolution de la masse salariale qui reste en phase avec celle des revenus d'exploitation du groupe.

a) Maîtriser la masse salariale

Entre 2003 et 2009, le groupe La Poste a vu ses effectifs évoluer de 315 364 à 287 174 personnes (- 9 %). Le nombre de fonctionnaires a baissé de 28 % (- 57 202) et celui des contractuels augmenté de 25 % (+ 29 012). La part des charges de personnel dans le chiffre d'affaires est passée de 67,8 % à 62 %. Ces indicateurs ne sont cependant pas pleinement significatifs car ils intègrent la croissance externe des filiales.

Sur la même période, les effectifs de la seule maison mère sont passés de 288 820 à 248 287, soit une réduction de 14 %.

Charges de personnel dans le chiffre d'affaires de la maison mère

M€

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CA	ns	ns	13 468	13 715	13 600	13 064
Charges de personnel	10 735	10 712	10 737	10 464	10 312	10 030
Charges de personnel / CA	ns	ns	79,7%	76,3%	75,8%	76,8%
Effectifs	280 800	275 495	271 887	264 781	257 120	248 287

Source : La Poste (Les rubriques non significatives sont dues à la rupture de périmètre liée à la création de La Banque Postale en 2006)

Le cadrage salarial fixé a été respecté. Toutefois, la diminution des charges de personnel (soit - 5,5 % de 2003 à 2009) est en grande partie imputable à la prise en charge par l'Etat du financement des retraites des fonctionnaires de l'État rattachés à La Poste⁸¹ (à taux équivalent à celui de 2006, les cotisations patronales de retraite auraient été supérieures de 407 M€ au montant effectivement comptabilisé en 2007 ; sur 2007-2009, l'économie de charges est estimée à 1,3 Md€).

Par ailleurs, la diminution de la masse salariale a été sensiblement inférieure à la réduction des effectifs, soit - 14 % depuis 2003. Cet écart s'est accompagné d'un dynamisme des primes et indemnités. Les dépenses correspondantes ont augmenté, passant de 520 M€ à 640 M€ consommant ainsi les économies de rémunération consécutives à la diminution des effectifs.

81) En contrepartie de cette prise en charge, La Poste a versé une contribution exceptionnelle de 2 Md€

Les mesures catégorielles et individuelles se sont élevées, au total, à 741 M€ de 2003 à 2009, dans une large mesure sous l'effet des mesures individuelles en faveur des fonctionnaires.

Ainsi la politique de promotion a été très active (le taux des promotions a été multiplié par deux de 2003 à 2008 pour atteindre 10,2 % des effectifs). Elle a été coûteuse : l'engagement de promouvoir 37 000 facteurs, pris dans le cadre de Facteur d'Avenir, continuera à peser au moins jusqu'en 2012, avec un impact sur la masse salariale de l'ordre de 1 % par an, alors que l'allègement des charges sociales résultant de la réforme du financement des retraites des fonctionnaires n'aura plus d'effet supplémentaire au-delà de 2010.

A l'avenir, La Poste devra affecter une part des gains résultant de ses efforts de productivité à l'augmentation de ses capacités de financement pour assurer son développement.

b) Renforcer les gains de productivité

La concrétisation des gains de productivité, c'est-à-dire l'adaptation des effectifs aux évolutions de l'activité, va devenir une préoccupation à la fois cruciale et difficile dans un contexte où des mesures de départs imposés ne peuvent être envisagées pour les fonctionnaires (58 % des effectifs de la maison mère) et ne sont pas envisagées par La Poste pour les autres salariés.

La première marge de manœuvre dont dispose La Poste est celle du flux des départs naturels. Ceux-ci devraient se situer d'ici 2015 à un niveau relativement élevé. La Poste devra en tirer tout le parti possible et réduire dans de fortes proportions les recrutements de remplacement. La Poste a mis en place un dispositif aménagé de fin d'activité (DAFA) destiné à garantir les dates de départs effectifs en retraite de certains fonctionnaires. Ce dispositif coûteux implique que les départs des fonctionnaires qui en bénéficieront ne soient pas remplacés.

Un taux faible de remplacement des départs naturels n'est tenable que si les réorganisations adéquates sont mises en place et si l'entreprise dispose d'un large choix d'organisations du travail. De ce point de vue, La Poste dispose de réelles possibilités de réorganisation qui devraient résulter de l'industrialisation du traitement du courrier et du colis, de la généralisation des automates, du multi-canal.

Comme souligné plus haut, dans le secteur du courrier, un nouveau programme prenant le relais de « Facteur d'Avenir » permettrait d'adapter la distribution à la charge de travail nouvelle.

Dans le secteur bancaire, le développement des automates et de la banque à distance ont eu pour effet entre 2005 et 2008 de réduire de plus de 16 % les activités financières du guichet, alors que les coûts facturés à ce titre à La Banque Postale ont augmenté de plus de 10 %. Une telle distorsion entre l'évolution de l'activité et celle des charges appelle un ajustement des moyens correspondants.

Des marges d'action importantes existent également dans le domaine des organisations fonctionnelles et des fonctions support, comme souligné plus haut.

Ces réorganisations supposent un éventail plus adapté des modes d'organisation du travail tenant compte des besoins réels des métiers.

La Poste, sans remettre en cause son engagement fort contre la précarité de l'emploi, devra trouver les méthodes qui lui permettent de concilier la qualité des emplois contractuels avec un large choix d'organisation du travail. Ainsi, les formules déjà utilisées des recrutements en alternance ou celles envisagées dans la stratégie Ambition 2015 pour l'emploi à temps partagé d'étudiants et de seniors peuvent faciliter les adaptations nécessaires. La question se pose de savoir si cette orientation ne mériterait pas d'être étendue.

La démarche sera d'autant plus positive qu'elle s'appuiera sur une motivation renforcée de l'ensemble des agents. A l'évidence, des progrès restent à faire en la matière au regard par exemple du niveau élevé de l'absentéisme. Proche de 7 %, le taux d'absentéisme de La Poste semble supérieur à celui que connaissent la plupart des secteurs d'activité (4,4% dans l'industrie, 3,9% dans les transports). Même en tenant compte des divergences des modes de calcul, un taux d'absentéisme ramené au niveau de celui des autres secteurs représenterait plusieurs milliers d'agents année. Des programmes de réduction de l'absentéisme ont été lancés dans les métiers, comme Présenceo au Courrier, sans résultats bien tangibles pour le moment. Une action particulière pilotée par le siège du groupe s'impose.

L'ensemble n'est pas sans risque. La Poste a d'ailleurs identifié l'ajustement des emplois aux activités comme un « risque majeur » dans la cartographie de ses risques. En fait, le risque le plus immédiat est que l'ajustement, selon les projections de l'entreprise, peut sans doute se concevoir, mais dans un univers postal de fluidité parfaite, où les surnombres des secteurs en retrait seraient absorbés par les besoins des activités en croissance. Cette situation n'est pas encore une réalité. C'est dire toute l'importance que revêt une politique active de mobilité.

c) Organiser la mobilité

Les réorganisations déjà réalisées ont entraîné des changements d'affectation importants mais ils ne se produisent qu'au sein d'un même métier et s'effectuent dans un périmètre géographique étroit (les changements de département ne représentent que 10 % des mutations).

En application des accords sociaux signés, la direction ne peut imposer la mutation d'un agent en surnombre que dans un rayon de 30 km.

Ces questions revêtent un caractère très sensible, mais face aux menaces qui pèsent sur l'entreprise, une politique de mobilité plus déterminée est souhaitable, tout en restant respectueuse des difficultés qu'elle peut susciter dans certains cas.

Ainsi le problème que La Poste doit résoudre justifierait qu'un lien soit instauré entre la politique de promotion et les besoins de mobilité. La politique de promotion a été très active, mais cet effort important a été peu utilisé en faveur de la mobilité.

Par ailleurs La Poste ne tire pas le meilleur parti des moyens importants qu'elle a mis en place pour accompagner sa politique de mobilité. Ainsi, alors qu'il existe dans les métiers près de 300 conseillers en mobilité, leurs actions pourraient être mieux coordonnées et surtout plus étroitement pilotées par le siège en fonction des priorités du groupe.

La politique de formation gagnerait en efficacité si le groupe lui fixait des priorités nouvelles, dont celle d'accorder une place prépondérante à la formation des agents en place, en vue de les qualifier pour les nouveaux métiers qui pourront leur être proposés dans le groupe. A beaucoup d'égards, l'employabilité des agents en poste devient plus importante que la formation des nouveaux recrutés.

En évitant les ruptures brutales, La Poste doit reconsidérer sa politique de mobilité interne. Dans la situation qui est la sienne, elle ne peut plus s'accommoder de l'existence de « surnombres » de durée croissante, correspondant à des sureffectifs officiels, des personnes sous-utilisées ou des postes à contenu plus ou moins virtuel. Elle devra négocier un mécanisme qui permette plus de souplesse. Les dispositions décidées récemment dans le cadre de la fonction publique de l'Etat pour accroître la mobilité peuvent constituer une piste de réflexion.

La mobilité vers l'extérieur est également à développer. Certes, dans la situation économique actuelle, ces mobilités sont limitées, vers les trois fonctions publiques comme vers la création d'entreprise. Mais ces efforts doivent être poursuivis même si le nombre de départs volontaires aidés par ces mécanismes ne pourra vraisemblablement pas dépasser quelques centaines par an.

CONCLUSION

L'adaptation de La Poste aux mutations profondes de son environnement et de ses activités exige de fortes réductions des coûts.

Sur le plan salarial, l'entreprise a démontré son aptitude à respecter les cadrages fixés et à ajuster l'emploi.

Dans Ambition 2015, La Poste affirme sa volonté de conduire ce plan dans le cadre d'un modèle social réaffirmé, reposant principalement sur l'absence de plan de départs imposés et la qualité de l'emploi contractuel. L'ajustement des emplois aux activités doit être atteint, selon La Poste, grâce à des organisations adaptables et performantes et au prix d'un faible remplacement des départs naturels qui devrait se situer entre 1 sur 3 ou 1 sur 4.

Selon les projections de l'entreprise, cet ajustement peut sans doute se concevoir, à condition qu'une fluidité parfaite existe entre les secteurs en retrait et les activités en croissance, les besoins de celles-ci absorbant les surnombres de ceux-là. Cette situation n'est pas encore une réalité à La Poste.

Le groupe est dans une situation où les possibilités de réorganisation, résultant, par exemple, de l'automatisation, du multi canal, de l'optimisation des fonctions support représentent un potentiel de productivité supérieur aux départs naturels. Il ne pourra en bénéficier pleinement que pour autant qu'il gagnera la souplesse qu'exigent les perspectives d'activité et leurs incertitudes.

Dans ce contexte, il est plus que jamais nécessaire d'orienter les efforts de formation sur le développement des compétences favorisant la motivation et l'employabilité durable des collaborateurs, de développer une politique active de mobilité respectueuse des difficultés qu'elle peut susciter dans certains cas, de concilier la qualité des emplois contractuels avec un large choix d'organisation du travail.

La Poste a identifié l'ajustement des emplois aux activités comme un « risque majeur » dans la cartographie des risques du groupe. Elle doit donc en assurer un suivi étroit et se prémunir d'engagements trop lourds qui ne pourraient être tenus.

C - Faire progresser les revenus opérationnels

Face aux lourdes menaces auxquelles elle est confrontée, et pour répondre au défi majeur de la chute du secteur du courrier en tant que principal contributeur des résultats du groupe, La Poste doit faire progresser les revenus opérationnels du groupe en optimisant les opportunités de croissance et en accordant une priorité à l'innovation.

1 - Optimiser les opportunités de croissance

Le groupe n'a pas d'autre solution que d'exploiter pleinement le potentiel de croissance organique dont il dispose, notamment dans le domaine bancaire et celui du colis, et de saisir, de manière prudente et sélective, les opportunités de croissance externe.

a) La Banque Postale

Parmi les relais de croissance du groupe, La Banque Postale doit jouer un rôle majeur.

Comme indiqué plus haut, La Banque Postale dispose d'une clientèle étendue, mais encore largement sous-équipée en produits et services bancaires. Son potentiel de croissance organique est donc important. LBP doit également faire fructifier les partenariats récemment conclus dans le domaine du crédit à la consommation et de l'assurance de dommages⁸².

L'agrément de La Banque Postale devrait, par ailleurs, être élargi à l'octroi de crédits aux personnes morales⁸³. LBP devrait, dans ce cadre, concentrer ses efforts en priorité sur les petites et moyennes entreprises (PME), y compris les très petites entreprises (TPE)⁸⁴, ainsi que les associations.

82) Le crédit à la consommation a été déployé dans le réseau en avril 2010. L'offre d'assurance dommage devrait être effective d'ici fin 2010.

83) Discours du Président de la République sur l'avenir des territoires ruraux, du 9 février 2010 : « (...) Je souhaite que La Banque Postale complète sa gamme de produits financiers et prête aux entrepreneurs et aux TPE, en particulier en zone rurale. »

84) Les petits commerçants, artisans et professions libérales font notamment partie de la catégorie des TPE.

L'élargissement des compétences de LBP à l'octroi de crédit à cette clientèle pour laquelle se pose parfois un problème de financement serait cohérent avec son positionnement de « banque pas comme les autres ». Il permettrait également à la banque d'accroître sa rentabilité.

La Banque Postale n'étant pas compétente aujourd'hui pour accorder des crédits aux PME, elle se trouve contrainte de centraliser la totalité de sa collecte au titre du livret A ou du livret de développement durable à la Caisse des dépôts⁸⁵. A la fin octobre 2009, sans cette limitation, elle aurait pu conserver à son bilan un montant de 6,5 Md€

En dehors de l'octroi de crédits qu'elle ne peut actuellement leur accorder, La Banque Postale est d'ailleurs déjà présente sur la clientèle des personnes morales⁸⁶. Le fonds de commerce de La Banque Postale sur ce segment comprend environ 500 000 clients, dont 65% d'associations. Le PNB réalisé avec ces clients s'élève à 255,6 M€ en 2008 (5,3% du PNB de LBP, contre 30% en moyenne pour les réseaux de détail en France). Faute de pouvoir octroyer des crédits à ces clients, le positionnement de LBP est fragile.

L'élargissement des compétences de La Banque Postale à l'octroi de crédit à cette clientèle devra respecter toutes les conditions de prudence. LBP doit notamment se doter au préalable de la capacité financière, technique et humaine d'absorber la nouvelle activité, tout en consolidant son assise sur les particuliers et en faisant fructifier les partenariats récemment conclus.

b) Le colis et l'express

Le colis et l'express sont également des vecteurs de croissance importants. Au-delà des baisses conjoncturelles de volume enregistrées en 2009, les perspectives de croissance sur ces marchés à moyen terme sont élevées. Deux priorités s'imposent :

- Développer de nouvelles modalités de livraison des colis ainsi que le « B to C » en Europe

Pour demeurer leader sur le marché domestique du colis, il est important que ColiPoste puisse développer, au-delà de la livraison à domicile, d'autres modalités de livraison, adaptées aux demandes de plus

85) En application de la loi LME, les ressources collectées par les établissements distribuant le livret A ou le livret de développement durable doivent être principalement affectées au financement des PME.

86) La Banque Postale peut gérer les flux des entreprises, recevoir leurs dépôts, accorder des facilités de caisse.

en plus diversifiées des clients, notamment dans le cadre des achats réalisés sur internet. Des initiatives telles que la mise en place des consignes automatiques Cityssimo et la nouvelle marque « So Colissimo »⁸⁷ vont dans ce sens. Cette orientation doit être poursuivie résolument, en évaluant, à partir de ces initiatives, l'offre de services qui répond le mieux aux attentes des clients.

Compte tenu du fort développement du commerce électronique, y compris au niveau européen, ColiPoste devrait également étudier la possibilité de développer davantage son activité de livraison aux particuliers dans des pays européens. Cette perspective pourrait être l'occasion de renforcer les synergies au sein du secteur colis-express, en appuyant le cas échéant ce développement d'activités de ColiPoste sur le réseau européen de GeoPost.

– Acheter le réseau européen de l'express

La Poste doit acheter son réseau européen de l'express. Certains opérateurs avec lesquels elle a noué des partenariats non capitalistiques, notamment en Italie, pourraient être la cible d'acquisitions.

c) Le courrier

La Poste s'est engagée, depuis plusieurs années, dans une stratégie de diversification sur les métiers connexes du courrier. Décrites précédemment, ces activités recouvrent d'une part la distribution de la presse et des prospectus publicitaires et de l'autre le traitement pour le compte de clients de leur courrier et de leurs documents (préparation des envois, édition et expédition numérique...). Au-delà de la préoccupation de développer des relais de croissance, cette politique visait à offrir aux clients une offre complète sur l'ensemble de la chaîne de valeur du courrier répondant à l'ensemble de leurs besoins. Cette stratégie de diversification a reposé principalement sur des opérations de croissance externe.

Elle doit être poursuivie, en respectant toutefois certaines conditions de prudence. En effet, les opérations de croissance externe sont consommatrices de capitaux et comportent des risques intrinsèques, renforcés par la nouveauté de ces activités au regard des savoirs faire traditionnels des postiers. La Poste doit déterminer ses investissements de croissance externe dans les métiers connexes en fonction de leur propre

87) Cette nouvelle marque, mise en place en 2010, englobe un éventail de solutions de livraison : domicile, livraison en bureau de poste de son choix, Cityssimo, commerces de proximité, et sur Paris, livraison le soir sur rendez-vous de 17h00 à 21h30.

création de valeur, sans privilégier des préoccupations défensives vis-à-vis de futurs opérateurs alternatifs potentiels.

Par ailleurs, l'attrait des innovations technologiques ne devrait pas faire passer à un rang de moindre priorité la nécessaire adaptation des produits classiques aux attentes des entreprises, en termes de contenu, de services associés et de tarification.

Enfin, après une période de démarrage où la préoccupation première était d'atteindre les seuils critiques de taille dans les différents métiers, La Poste doit s'attacher à concrétiser toutes les synergies potentielles qui existent entre diverses sociétés du pôle documentaire.

CONCLUSION

Le plan « Ambition 2015 » confère à La Banque Postale un rôle majeur pour le développement du groupe. A cette fin, pour accroître sa rentabilité et jouer pleinement ce rôle de relais de croissance, La Banque Postale doit recevoir compétence pour attribuer des crédits aux personnes morales, dès lors qu'elle disposera des capacités techniques, humaines et financières adéquates. LBP devrait concentrer ses efforts en priorité sur les petites et moyennes entreprises (PME), y compris les très petites entreprises (TPE), ainsi que les associations, pour lesquelles se pose parfois un problème de financement.

Le plan « Ambition 2015 » se fixe pour objectif de faire du colis et de l'express le leader européen en termes de parts de marché et en rentabilité dans le segment des livraisons légères et rapides.

Pour y parvenir, ColiPoste doit élargir les choix de livraison proposés aux clients, renforcer sa présence dans le commerce électronique, développer le colis standard de particulier à particulier en Europe.

L'express, quant à lui, doit demeurer vigilant sur les opportunités qui lui permettraient d'être présent directement dans tous les pays européens. Il doit poursuivre progressivement son implantation internationale, sans viser le créneau des grands intégrateurs mondiaux.

Indépendamment des efforts propres qui lui incombent, la direction du courrier doit tirer profit des complémentarités existantes entre les diverses sociétés du pôle documentaire, poursuivre sa diversification dans les métiers connexes du courrier en privilégiant la création de valeur ajoutée et l'innovation, tout en demeurant prudente quant aux opérations de croissance externe en Europe.

2 - Innover

La Poste a su réussir depuis longtemps des innovations majeures⁸⁸. Face aux mutations technologiques et à la montée de la concurrence, l'innovation doit, encore davantage, constituer un élément central de la stratégie de La Poste.

Au-delà de la recherche de nouveaux produits, l'un des axes d'innovation est de développer des offres commerciales de services transverses entre les différents métiers du groupe. Il s'agit d'un axe particulièrement important, qui peut répondre aux besoins non seulement de PME/TPE mais aussi de grandes entreprises. Ainsi, les entreprises de vente par correspondance sont clientes de La Poste, à la fois au niveau du courrier (pour la distribution notamment de leurs catalogues) et du colis (pour la distribution des produits achetés par correspondance). La Cour souscrit donc à cette orientation qui doit être davantage développée afin de tirer le plein bénéfice des synergies entre les métiers du groupe.

De nombreux éléments recueillis pendant l'enquête témoignent par ailleurs d'insatisfactions de certains clients de La Poste sur la façon dont cette dernière décide, parfois sans concertation, de modifier ses processus industriels sur le courrier, alors même que ces modifications ont souvent un impact majeur. Il apparaît donc souhaitable que La Poste puisse davantage innover en concertation avec ses grands clients, notamment sur son cœur de métier.

Enfin, La Poste ne doit pas seulement innover mais également faire connaître à ses clients, notamment professionnels, ses nouveaux produits. Les auditions réalisées par la Cour ont, en effet, montré que certains clients n'étaient pas toujours au courant de l'ensemble des produits offerts par La Poste. Plusieurs éléments peuvent expliquer ce phénomène : dans certains cas, la volonté de ne pas défavoriser le trafic dans le réseau des bureaux de poste en promouvant des produits mis à disposition sur internet (par exemple, le service de réexpédition en ligne du courrier), mais aussi une communication davantage centrée sur la marque et les valeurs de La Poste, plutôt que sur les produits.

88) Développement de la bancarisation des particuliers dès le début du XIX^{ème} siècle en créant des services financiers, création de l'aviation postale (1927), automatisation du tri pour les colis des particuliers ...

Dans son projet stratégique « Ambition 2015 », La Poste fait de l'innovation sa quatrième priorité. Elle mise sur le développement de nouveaux produits, dont par exemple :

- des services liés à internet, destinés à « réinventer » l'activité traditionnelle du courrier. Dans le cadre de son nouveau service Digiposte, La Poste vise à offrir aux particuliers et professionnels la possibilité de recevoir, archiver et partager, par le biais d'une boîte aux lettres numérique, d'un coffre-fort numérique et d'un espace partagé, des documents numériques (bulletins de paye, relevés de banque ...). Elle entend capitaliser sur l'image de tiers de confiance qu'elle a gagnée sur le courrier papier.
- la possibilité pour le client de choisir les modalités de livraison de son colis (à domicile, dans un magasin, à son bureau ...) ;
- le renforcement des services en ligne à La Banque Postale.

CONCLUSION

Dans son nouveau projet stratégique « Ambition 2015 », La Poste fait de l'innovation sa quatrième priorité, avec le développement de nouveaux produits.

Dans le contexte de l'ouverture des marchés et de la montée des préoccupations écologiques, elle doit notamment affirmer sa présence sur tous les médias du courrier et tirer parti des synergies possibles entre le papier et le numérique. Elle doit ainsi donner sa pleine dimension à son programme « réinventer le courrier ».

Elle doit, par ailleurs, affirmer sa capacité à faire des offres commerciales globales impliquant tous ses métiers.

D'avantage que par le passé, les innovations devront être définies en concertation avec ses grands clients et La Poste devra mieux faire connaître ses nouveaux produits.

IV - Les relations entre La Poste et ses actionnaires

La recapitalisation de La Poste est une opportunité majeure pour le développement du groupe et le renforcement de son unité.

A - Tirer le meilleur parti possible de l'augmentation de capital

L'augmentation de capital annoncée par l'Etat en faveur de La Poste devrait s'élever à 2,7 Md€, qui seront souscrits par l'Etat à hauteur de 1,2 Md€ et par la CDC à hauteur de 1,5 Md€. Le calendrier et les modalités de cette augmentation de capital ne sont pas encore arrêtés. Cette augmentation de capital est essentielle pour permettre au groupe de se préparer à ses nouveaux défis, en développant des activités créatrices de valeur sans peser sur un endettement net de 5,5 Md€ déjà trop élevé.

1 - Maintenir l'unité du groupe La Poste

Il est positif que l'augmentation de capital intervienne au niveau de La Poste, et non de ses filiales. Des augmentations de capital effectuées directement par certaines des filiales de La Poste, par exemple GeoPost ou La Banque Postale, auraient présenté le risque d'entraîner un moindre contrôle stratégique de la maison mère sur ces filiales.

L'apport de fonds propres au niveau du groupe permet a contrario de maintenir son unité. Celle-ci est un élément essentiel de l'équation financière du groupe. Dans un contexte de déclin structurel du courrier, La Banque Postale et le secteur colis-express constituent, à court et moyen terme, des relais de croissance nécessaires, même s'ils ne sont pas encore suffisants à ce stade.

2 - Valoriser La Poste à son juste prix

La valorisation de départ du groupe La Poste doit être établie de manière équilibrée. Dans le contexte de repli massif des activités traditionnelles de La Poste et du pari difficile que représente la croissance volontariste du résultat envisagée pour la banque, la valorisation du groupe représente un enjeu particulièrement difficile. Cette évaluation doit tenir compte du réel potentiel de développement du groupe, mais aussi des risques qui lui sont associés. Elle doit donc s'appuyer sur un plan d'affaires réaliste pour la période 2010-2015.

Les capitalisations boursières constatées, quelques années après leur introduction en bourse, pour certains opérateurs postaux européens⁹⁰ également frappés par l'effondrement en cours du courrier, montrent que le potentiel de valorisation des opérateurs postaux n'est pas à sous-estimer. Le groupe hollandais TNT vient ainsi d'annoncer qu'il envisageait de scinder ses activités courrier de celles de son pôle express, afin d'introduire en bourse le secteur courrier.

3 - Optimiser les opportunités ouvertes par l'augmentation de capital

L'augmentation de capital de 2,7 Md€ constitue une opportunité essentielle pour La Poste en lui permettant de financer ses besoins d'investissement, y compris les éventuelles opportunités de croissance externe, sans recourir à un endettement supplémentaire, dont l'aggravation constituerait un handicap majeur pour le groupe.

Sur la période 2010-2015, La Poste prévoit un programme d'investissement de près de 9 Md€ avant impact éventuel de nouvelles règles applicables aux activités financières. Ce programme intègre notamment l'aboutissement du processus de modernisation du courrier et du colis, la rénovation et la sécurisation du réseau des bureaux de poste, l'identification des opérations de croissance externe nécessaires en matière de logistique légère au niveau européen, l'innovation et la consolidation des fonds propres de la banque au vu des exigences réglementaires actuelles.

La Poste devra mobiliser ses fonds propres, accrus par la recapitalisation, en effectuant des arbitrages entre les métiers, au vu de leur potentiel de croissance et du retour sur investissement de chacune des opérations envisagées.

90) En 2007, la capitalisation boursière de Deutsche Post DHL s'élevait à plus de 28 Md€, soit plus de 15 fois son résultat net. En 2009, la capitalisation boursière de TNT s'élevait à près de 5 Md€, soit environ 9 fois son résultat net.

Les fonds propres complémentaires dont La Banque Postale pourrait avoir besoin à la suite du durcissement des exigences prudentielles dans le cadre de la réforme des normes prudentielles en cours de préparation, dite « Bâle 3 »⁹¹, et de la révision de la directive sur la supervision des conglomérats financiers ne sont pas prévus dans le programme d'investissement de 9 Md€ Selon les dirigeants de La Poste, ces nouveaux développements pourraient représenter un besoin complémentaire de fonds propres de La Banque Postale de l'ordre de 1 Md€ notamment en raison de la participation qu'elle détient dans CNP Assurances⁹². Il conviendra de rechercher les outils (croissance propre des fonds propres de la banque, relocalisation de certains actifs à l'intérieur du groupe, politique plus active de cessions d'actifs, émission de titres obligataires) qui permettent d'assurer la mise en conformité avec les nouvelles obligations prudentielles sans ponction excessive sur la recapitalisation.

CONCLUSION

La recapitalisation de 2,7 Md€ sera un élément important, pour conforter l'unité du groupe et faciliter ses investissements internes et externes, sans peser sur son endettement. Elle suppose de valoriser La Poste à son « juste prix ».

Pour tirer le meilleur parti possible de cette augmentation de capital, la Cour recommande que La Poste améliore le suivi des métiers au niveau de la tête de groupe, afin de garantir un meilleur pilotage et une gestion plus globale des ressources du groupe, permettant d'assurer une allocation optimale de ces ressources, y compris pour La Banque Postale.

Le choix des investissements appellera un réexamen des priorités tenant compte des besoins en fonds propres de La Banque Postal qui pourraient résulter du durcissement des normes prudentielles.

Il conviendra également de rechercher les outils (croissance propre des fonds propres de la banque, relocalisation de certains actifs à l'intérieur du groupe, politique plus active de cessions d'actifs, émission de titres obligataires) qui permettent d'assurer cette mise en conformité sans ponction excessive sur la recapitalisation.

91) Les travaux liminaires en cours au sein du comité de Bâle sont néanmoins susceptibles d'évolutions substantielles après la période de simulation.

92) La participation dans CNP Assurances est consolidée dans le bilan de La Banque Postale par mise en équivalence.

B - Organiser les synergies avec la Caisse des dépôts

Un certain nombre de conditions et garanties s'imposent afin que l'entrée de la CDC au capital de La Poste soit créatrice de valeur, sur le moyen terme, à la fois pour la CDC et pour La Poste.

1 - Impliquer l'actionnaire Caisse des dépôts dans la gouvernance

L'entrée de la CDC au capital de La Poste, à hauteur de 1,5 Md€ s'inscrit dans le rôle d'investisseur d'intérêt général de la Caisse des dépôts. Cette entrée doit respecter l'obligation faite par la loi à la CDC d'être attentive à ses intérêts patrimoniaux⁹³ et le cadre d'intervention approuvé par la commission de surveillance de la CDC pour ses investissements d'intérêt général.

La doctrine de l'investisseur d'intérêt général, dont la CDC s'est dotée avec l'approbation de l'Etat, dispose notamment que la Caisse des dépôts « doit se prémunir des risques pouvant l'exposer au-delà du capital investi. L'investisseur d'intérêt général recherche une rentabilité financière positive à long terme qui garantit la rémunération minimale du coût de la ressource financière, de la couverture du risque ainsi que des fonds propres. »

Dans ce contexte, la Cour estime que plusieurs garanties doivent être apportées par l'Etat actionnaire :

- Comme indiqué plus haut, le groupe La Poste doit être valorisé à son juste prix ;
- Le nouveau plan d'affaires du groupe doit définir l'emploi qui sera fait de l'augmentation de capital et conduire à une création de valeur à moyen et long terme ;
- La loi du 9 février 2010 a naturellement prévu une présence de la Caisse des dépôts et consignations au conseil d'administration de La Poste⁹⁴. Il sera utile qu'elle soit également présente dans les autres instances de gouvernance. De façon plus générale, un pacte d'actionnaire entre l'Etat et la Caisse devrait être établi.

93) Article L. 518-2 du code monétaire et financier

94) La loi du 9 février 2010 prévoit que les actionnaires de La Poste soient représentés au conseil d'administration « de manière à leur assurer une représentation reflétant leur détention du capital ». La loi précise que les actionnaires détiennent ensemble la majorité des droits de vote au sein du conseil.

2 - Explorer les synergies potentielles entre la CDC et La Poste

L'entrée de la Caisse au capital ne peut pas se réduire à une simple participation financière. Cette évolution capitalistique n'a de sens que si elle conduit, avec l'implication de l'Etat, à développer des synergies entre ce nouvel actionnaire, La Poste et certaines de leurs filiales.

a) Le groupe CNP Assurances

La Poste, via La Banque Postale, et la CDC entretiennent des relations étroites à travers leur actionariat commun au sein du groupe CNP Assurances. Le capital de CNP Assurances se répartit, aujourd'hui, entre deux blocs d'actionnaires principaux : la CDC (qui détient près de 40 %), premier actionnaire, et Sopassure (à hauteur de 35,48 %), contrôlée par les deux réseaux distributeurs de produits CNP Assurances, à savoir La Banque Postale (à hauteur de 50,1 %) et le groupe BPCE (49,9 %).

Ces actionnaires sont liés, depuis 1998, par un pacte d'actionnaires, dont l'Etat est également signataire, qui vient à échéance au 31 décembre 2015 (voir annexe n°13). Un équilibre a donc été trouvé de longue date, malgré les intérêts éventuellement divergents qui peuvent exister entre les distributeurs, La Banque Postale et le groupe BPCE, qui cherchent à concentrer l'activité de CNP Assurances sur leur marché, et la CDC, exclusivement actionnaire, qui soutient la stratégie de développement à l'international de CNP Assurances.

L'entrée de la Caisse au capital de La Poste crée une situation inédite. Elle conduit mécaniquement à accroître la participation de la Caisse et donc, potentiellement, son influence sur CNP Assurances. Dans le même temps, le fait pour la Caisse de devenir actionnaire de La Poste serait plutôt de nature à faire converger ses intérêts d'actionnaire à la fois dans CNP Assurances et dans La Poste.

CNP Assurances est, en effet, une filiale très importante pour la CDC. Sa contribution (hors provisions liées à la crise financière) au résultat de la CDC a été de 540 M€ en 2008, représentant 35% du résultat net récurrent part du groupe.

Mais CNP Assurances constitue également un partenaire stratégique et financier majeur pour le groupe La Poste. La participation de La Banque Postale dans le capital de CNP Assurances offre une

rentabilité élevée, utile à son résultat⁹⁵, et la consolidation de cette participation améliore la structure de son bilan. Par ailleurs, en tant que réseau distributeur des produits d'assurance vie et de capitalisation de CNP Assurances, La Banque Postale perçoit des commissions de collecte qui représentent une part significative de son produit net bancaire (entre 9 et 10 % selon les années).

Dans un contexte où La Poste fonde le rétablissement de sa rentabilité sur un développement soutenu de La Banque Postale, il est manifestement de son intérêt que ne soit pas rompu l'actuel équilibre actionnarial de CNP Assurances.

b) Autres synergies éventuelles

L'entrée de la CDC dans le capital de La Poste doit conduire à rechercher les synergies potentielles entre la Caisse, La Poste et leurs filiales.

La recherche de synergies potentielles, voire de stratégies d'alliance, avec les filiales du groupe La Poste pourrait être menée, par exemple :

- entre certaines filiales de Doc@post et CDC FAST⁹⁶, filiale qui sécurise les échanges électroniques de documents, ou CDC Arkhinéo (société d'archivage et de conservation à long terme de documents électroniques) ;
- entre GéoPost et CDC infrastructure (qui prend des participations minoritaires en fonds propres notamment dans les secteurs des transports) ;

L'entrée de la CDC au capital de La Poste est également l'occasion d'étudier l'opportunité d'un approfondissement des partenariats existant, par exemple entre Poste Immo et Icade, foncière immobilière. Le plan stratégique 2008-2012 de La Poste avait fait du rendement optimal des cessions d'immeubles une priorité. Des compétences spécifiques étant nécessaires à la réalisation de cet objectif qui pouvait conduire à des opérations de réhabilitation avant cession, un partenariat entre Poste Immo et Icade, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, a été mis en place.

95) La quote-part du résultat de la CNP mise en équivalence a contribué au résultat consolidé de LBP à hauteur de 227 M€ en 2007, 131 M€ en 2008 et 186 M€ en 2009.

96) CDC FAST (Fournisseur d'Accès Sécurisé Transactionnel) se positionne comme tiers de télétransmission sécurisée dans les secteurs public, privé et parapublic.

Enfin, il est important, à cette occasion, que la stratégie d'investissement de la CDC vis-à-vis du secteur bancaire soit clarifiée⁹⁷. La CDC détient, en effet, 17,61% du capital de Dexia dont elle est le premier actionnaire⁹⁸.

CONCLUSION

L'entrée de la Caisse des dépôts au capital de La Poste, à hauteur de 1,5 Md€, doit respecter l'obligation faite par la loi à la CDC d'être attentive à ses intérêts patrimoniaux. Elle ne peut, par ailleurs, trouver son sens que si elle ne se réduit pas à une simple participation financière. Ce doit être d'autant plus le cas que le législateur a pris la précaution de limiter l'actionnariat de La Poste à l'Etat et à des personnes morales de droit public.

Dans ce cadre, un pacte d'actionnaire devrait être établi entre l'Etat et la Caisse, en vue notamment de garantir à cette dernière une participation adéquate aux organes de gouvernance de La Poste. Une réflexion devrait, par ailleurs, être menée, dès maintenant, sur les moyens de développer de nouvelles synergies entre la CDC, La Poste et certaines de leurs filiales.

S'agissant du groupe CNP Assurances, de nombreuses raisons militent en faveur de la préservation de l'équilibre ancien qui existe entre ses actionnaires.

97) La CDC est, par ailleurs, présente au capital du groupe Oséo, mais celui-ci, en tant qu'établissement de place, peut difficilement nouer des relations privilégiées avec l'une des banques.

98) La CDC a participé au sauvetage du groupe bancaire Dexia, à hauteur de 2 Md€ (dont 1,2 Md€ au titre de la section générale et 445,5 M€ au titre des fonds d'épargne).

C - Le financement des missions de service public de La Poste

1 - Les conséquences financières de la fin du monopole sur le financement du service universel postal

La directive postale du 15 décembre 1997 donne une définition imprécise du service universel postal⁹⁹. La France a utilisé la marge d'interprétation laissée aux Etats pour retenir une acception ambitieuse du service universel dans toutes ses composantes (périmètre, fréquence, qualité de service, accessibilité, politique tarifaire).

Cette définition du service universel, soutenue également par La Poste, a représenté un défi pour l'opérateur national en termes de qualité de service et pesé sur ses équilibres économiques et financiers, car les obligations de service public sont très déterminantes pour le dimensionnement de l'outil de production.

Principales composantes du service universel en France

Le périmètre du service universel

La France a retenu une définition très large du service universel postal en incluant notamment : les envois en nombre, les envois de journaux, périodiques et catalogues pesant au plus 2 kg, les services de réexpédition et de conservation des recommandés, les colis de 20 kg au plus. Au total, le service universel représente aujourd'hui en France 94 % du chiffre d'affaires du Courrier et du Colis. Cette part est sensiblement moins élevée dans des pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, les pays scandinaves, l'Irlande.

La fréquence de levée et de distribution

La troisième directive postale européenne permettrait de limiter à cinq jours par semaine la levée et la distribution du courrier mais, sous réserve des jours fériés, le courrier est levé et distribué en France six jours sur sept. Quatre autres pays (Allemagne, Danemark, Pays-Bas et Royaume-Uni) imposent 6 collectes et distributions par semaine. Certains opérateurs n'ayant d'obligation que cinq jours par semaine ont cependant choisi une fréquence de 6 jours sur 7, soit sur l'ensemble de leur territoire (Estonie, Italie, Malte), soit seulement dans les zones urbaines (Espagne, Lettonie, Lituanie, Slovaquie). Au total 15 pays de l'Union Européenne se limitent à une collecte et une distribution cinq jours par semaine.

99) « Une offre de services postaux de qualité déterminée, fournis de manière permanente en tout point du territoire, à des prix abordables pour les utilisateurs ».

La qualité de service

La partie réglementaire du code (article R.1 du CPCE) impose une exigence plus forte que ne l'aurait nécessité la directive de 1997, en prévoyant que les envois prioritaires relevant du service universel sont distribués le jour ouvrable suivant celui de leur dépôt (J+1).

L'accessibilité (voir chapitre I - point I A (pages 8 et suivantes)*a) Le « coût net » et la « charge inéquitable »
du service universel postal*

Selon les directives communautaires, le coût net des obligations du service universel qui constituerait une charge financière inéquitable au détriment de l'opérateur peut donner lieu, sous réserve de l'aval de la Commission européenne, soit à une aide d'Etat, soit à la mise en place d'un fonds de compensation.

Selon une étude de La Poste basée sur des hypothèses présentées aux pouvoirs publics, le coût net de ces obligations serait très important. Jusqu'à présent, ce coût était supposé couvert par le monopole conservé sur la lettre de moins de 50 grammes. De fait, le secteur réservé contribuait de façon positive au résultat d'exploitation du Courrier, rendant sans intérêt pratique l'analyse précise de la décomposition du coût global entre ses diverses composantes (l'accessibilité, la distribution et la collecte six jours par semaine, y compris la distribution des flux déficitaires, l'information, le règlement des réclamations et la qualité de service).

La suppression du monopole au 1^{er} janvier 2011 pourrait donc faire apparaître une charge inéquitable de l'opérateur du service universel, soulevant la question du financement de ses diverses composantes.

A ce jour, La Poste semble considérer que cette question trouvera sa solution, pour les années 2010-2015, grâce à la réduction des coûts et grâce aux revalorisations tarifaires que l'ARCEP pourrait lui consentir.

La marche à franchir par le Courrier étant cependant très haute au regard de ses prévisions d'activité, le groupe a décidé de transférer dans les comptes de la tête de groupe la charge du coût de l'accessibilité, soit environ 500 M€

Les problématiques de la politique tarifaire et de la compensation du coût net qui constituerait une charge inéquitable ne peuvent donc être complètement éludées.

b) La politique tarifaire

La politique tarifaire régulée pendant longtemps par l'Etat, puis par l'ARCEP, n'a pas été d'une parfaite cohérence avec les ambitions du service universel postal, dans la mesure où les tarifs postaux ont été gelés en France pendant près d'une décennie jusqu'en 2003.

Le cadre juridique européen impose que le service universel soit fourni « à des prix abordables pour les utilisateurs ». Mais la directive souligne en même temps que les prix doivent être orientés sur les coûts.

La mission du régulateur est de veiller à assurer la pérennité du service universel tout en veillant à l'exercice d'une concurrence loyale. La question de l'équilibre entre ces deux préoccupations s'est posée au Royaume Uni en raison de la situation financière très dégradée de Royal Mail. Le rapport remis par R. Hooper au gouvernement en décembre 2008¹⁰⁰ souligne les graves retards de productivité de Royal Mail et les contraintes liées au financement des retraites de ses employés, mais recommande également de reconsidérer le cadre de la régulation du marché postal. Il indique que le régulateur devrait avoir pour mission première de maintenir le service universel.

La formule complexe d'établissement de la trajectoire tarifaire sur trois ans, dénommée le « *price cap* », doit en principe permettre de concilier un financement adéquat du service universel et la défense des intérêts du consommateur. Cette formule définit une moyenne annuelle d'ajustement pour un panier de produits du service universel postal.

L'évolution moyenne du panier est égale à l'inflation diminuée d'un « facteur d'efficience ». Le facteur d'efficience est lui-même calculé à partir de l'élasticité prix et des évolutions prévisionnelles des volumes et des charges, ces dernières tenant compte d'un engagement de productivité de La Poste sur la période.

Pour la période 2009-2011, l'ARCEP a autorisé La Poste à relever ses tarifs du service universel de 2,3 % en moyenne par an. Avec des prévisions annuelles estimées à + 2 %, pour l'inflation et - 1,3 % pour la progression des volumes, le facteur d'efficience était négatif, à - 0,3 %

100) « Modernise or decline : Policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom » - An independant review of the UK postal services sector, 16 décembre 2008.

par an, contribuant à due concurrence au relèvement des tarifs ainsi porté à 2,3 %.

Le renouvellement du price cap pour la période 2012-2015 va se présenter dans un contexte difficile. D'un côté les prévisions de baisse des volumes seront nécessairement plus fortes que celles retenues en 2008, - 1,3 % par an. De l'autre, le maintien pendant six années consécutives d'un facteur d'efficience négatif de 0,3 %, s'il pouvait se justifier dans la période d'investissements massifs d'industrialisation du courrier, est plus délicat avec l'achèvement de ce programme. Le régulateur peut, en effet, considérer que le consommateur est en droit de bénéficier désormais d'une partie des gains de productivité générés par CQC, d'autant que le courrier est en compétition avec un service gratuit apporté par internet.

La modération souhaitable des tarifs de l'opérateur du service universel conduit donc à considérer que la question de la compensation éventuelle du coût de ces missions ne peut être complètement évitée.

c) Les mécanismes de compensation

Si l'hypothèse d'une aide directe de l'Etat est écartée, la mise en place du fonds de compensation pourrait être envisagée.

Selon les dispositions de l'article 21 de la loi du 9 février 2010, si le fonds de compensation était activé, les prestataires de services postaux titulaires d'une autorisation de l'ARCEP y contribueraient au prorata du nombre d'envois postaux acheminés par leurs soins.

Dès lors deux cas de figure se présenteraient.

Si la concurrence ne devait avoir à moyen terme qu'un impact marginal, La Poste en serait le contributeur quasi exclusif. Dans cette hypothèse, le fonds de compensation ne serait d'aucune utilité.

En revanche, si un ou des opérateurs alternatifs captaient ensemble une part de marché relativement significative, La Poste pourrait se trouver dans une situation concurrentielle inéquitable si elle devait supporter seule le financement du coût net du service universel.

Pour autant, la mise en œuvre éventuelle du fonds de compensation ne serait pas sans soulever des questions difficiles.

Par une communication datant de 1998, la Commission européenne a rappelé que les règles de la concurrence s'appliquent au secteur postal. Ainsi, dans le cadre d'une aide d'Etat, si une compensation financière est mise en place, elle doit être justifiée par l'impossibilité pour le prestataire retenu de fournir le service dans des conditions économiques acceptables en l'absence de cette compensation.

La troisième directive postale européenne décrit dans son annexe I les modalités de calcul du coût net du service universel, mais ne donne aucune indication sur ce qui constitue une charge inéquitable. Ce concept flou risque d'être très contesté car différentes approches sont concevables au regard de la rentabilité relative des opérateurs, ou du niveau de profit « raisonnable ».

Les procédures qui pourraient en découler soulèveraient par ailleurs la question de l'accès aux données de la comptabilité réglementaire de La Poste, non publiables aujourd'hui en raison des informations commerciales sensibles qu'elles contiennent. La Cour estime qu'il sera nécessaire d'intégrer les modélisations effectuées par La Poste dans un modèle simplifié et accessible en cas de litige.

Au regard de ces incertitudes et de la difficulté de démontrer l'absence de surcompensation des coûts, il apparaît plus efficient pour La Poste de poursuivre les efforts engagés, notamment au travers de CQC, en visant une baisse des coûts plus significative que celle obtenue les dernières années. De son côté, l'Etat devrait contribuer à la couverture des autres charges de service public concernant le transport de la presse, l'aménagement du territoire et l'accessibilité bancaire au travers du livret A.

Si ces points sont désormais résolus dans leur principe, il demeure un handicap concurrentiel qui pénalise La Poste, celui de la taxe sur les salaires, liée à l'exonération de la TVA des activités du service universel postal.

En Europe les produits du service universel postal ne sont pas assujettis à la TVA dans le but d'offrir à un coût réduit des services essentiels. Ceci prive la Poste, comme toutes les postes européennes, de la possibilité de déduire la taxe payée sur ses achats. Mais La Poste est le seul opérateur européen à devoir acquitter en contrepartie une taxe sur les salaires, qui s'est élevée en 2009 à 549 M€

Cette situation spécifique constitue un désavantage concurrentiel de La Poste vis-à-vis des postes européennes désormais potentiellement concurrentes, voire vis-à-vis des nouveaux entrants nationaux exemptés de la taxe sur les salaires qui concentreraient leur politique commerciale sur des clients récupérateurs de TVA. Tant que la concurrence n'aura pas d'impact véritable, ce désavantage de principe n'aura pas d'effet pratique. En revanche, si l'arrivée des opérateurs historiques étrangers ou des nouveaux entrants sur le marché postal conduisait à une dégradation des comptes du courrier au point d'entraver la capacité de La Poste à fournir les produits du service universel postal dans des conditions économiquement satisfaisantes, il deviendrait indispensable, soit de

revenir au plan communautaire sur l'exonération de TVA des produits du service universel postal, soit de mettre fin à l'assujettissement de La Poste à la taxe sur les salaires pour ses activités de service public. L'impact pour les finances publiques pourrait être limité par une révision de la politique des dividendes¹⁰¹ versés par La Poste. Un ajustement de cette politique pourrait par ailleurs être utile vis-à-vis de l'entrée au capital de La Poste de la Caisse des dépôts qui se positionne en « investisseur avisé ».

Dans le même esprit, et selon une approche analogue, l'occasion du rendez-vous prévu par la loi du 9 février 2010 pourrait être utilisée pour faire le point, au vu de l'évolution de la rentabilité du groupe, sur le financement de l'ensemble des autres missions de service public, notamment celle de l'accessibilité bancaire à travers le livret A (voir infra).

2 - Veiller à la compensation de la mission d'aménagement du territoire

La mission d'aménagement du territoire de La Poste est partiellement compensée par le fonds de péréquation postale créé par la loi de 1990. Ce fonds est abondé par un abattement de 85 % de la taxe professionnelle accordé à La Poste. Le fonds de péréquation a ainsi bénéficié de 137 M€ en 2008 et de 136 M€ en 2009.

Selon les orientations fixées dans le Contrat de présence postale signé en juillet 2008 entre l'Etat, La Poste et l'Association des maires de France et après consultation de l'Observatoire de la présence postale, le fonds est utilisé pour contribuer au coût de gestion des agences postales communales (833 € par mois) et des relais poste commerçant (300 € par mois), financer les dépenses d'aménagement et d'équipement préalables aux nouveaux partenariats, rénover les bureaux dans les zones prioritaires etc.

Les obligations d'aménagement du territoire sont ainsi partiellement compensées. La loi du 9 février 2010 modifie le dispositif sur un point essentiel en confiant désormais à l'ARCEP la responsabilité de définir le coût de cette mission d'aménagement du territoire. Par ailleurs, à compter de 2011, le taux de l'abattement fiscal sera fixé chaque année dans la limite de 95%, « de manière à ce que le produit de cet

101) Au titre de l'exercice 2009, le dividende versé à l'Etat a représenté 20 % du résultat net, contre 25 % initialement convenu avec l'Etat.

abattement contribue au financement du coût du maillage territorial complémentaire de La Poste tel qu'il est évalué par l'ARCEP ».

La Poste estime que cette compensation pourrait s'élever à 180 M€ Elle se fixe pour objectif, par un effort de productivité propre, de ramener, à terme, le coût de la mission d'aménagement du territoire à un ordre de grandeur de 250 M€ Au regard des gains que représentent les transformations des bureaux de poste en points de contact et du rythme de 500 transformations par an observées ces dernières années, les perspectives évoquées ci-dessus ne seront réalisables à l'échéance de 2015 qu'au prix d'une détermination renforcée.

3 - Mener à terme la résorption du déficit du transport postal de presse

a) Présentation générale

Deux canaux de distribution sont utilisés par les éditeurs de presse payante : la vente au numéro d'un côté, qui représente en 2009 un peu plus de 53% de la diffusion et la vente par abonnement de l'autre, qui se répartit entre le postage (23 % des flux de presse en volume) et le portage (24 %).

Dans le cadre de l'accord global du 23 juillet 2008 entre l'Etat, la presse et La Poste, les trois parties entendent poursuivre le développement du portage de presse qui offre l'avantage majeur d'une distribution très matinale des abonnés.

En 2008, La Poste aura transporté et distribué sur l'ensemble du territoire, six jours sur sept, plus de 1,65 milliard d'exemplaires couvrant une très grande variété de publications de presse quotidienne, magazine, professionnelle, associative ou récréative.

Les volumes transportés subissent une lente érosion, avec une baisse cumulée de 8 % entre 2003 et 2008. Compte tenu du rattrapage tarifaire, le chiffre d'affaires du courrier dans le transport de presse progresse cependant de 16 % sur la même période. Au sein de l'activité Courrier, le transport de la presse ne représente que moins de 5 % du chiffre d'affaires, mais près de 10 % du trafic en volume, et 30 % du poids emporté par les facteurs.

En raison notamment des tarifs très avantageux fixés par l'Etat, cette activité est très déficitaire pour La Poste.

Bilan économique du transport et de la distribution de la presse

M€

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Chiffre d'affaires	423	440	453	466	476	473
Aide de l'Etat	290	290	242	234	229	232
Coûts complets	1 242	1 280	1 252	1 174	1 119	1 122
Résultats	-820	-550	-799	-708	-644	-649
Contribution de La Poste	530	550	557	474	414	417

Source : La Poste

b) Le maintien d'un niveau de tarification inférieur aux coûts

En tant que service public, les tarifs demeurent homologués par les ministres concernés. Ces tarifs sont accessibles à tous les éditeurs, quelle que soit leur taille ou leur forme juridique, dès lors que leur publication est inscrite au registre de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP)¹⁰².

Les tarifs postaux de la presse conservent un avantage marqué par rapport au courrier ordinaire : pour un poids six fois supérieur à une lettre égrenée prioritaire, le tarif du journal est plus de deux fois inférieur et l'objectif de qualité de service (J+1) plus exigeant.

Ces tarifs sont fixés à un niveau très préférentiel. Selon une comparaison établie entre une dizaine de pays européens¹⁰³ par la mission Schwartz¹⁰⁴, la France est le pays où le rapport entre les tarifs presse et les tarifs des produits courriers comparables est le plus faible (sauf en Italie pour les quotidiens). Au titre de la péréquation tarifaire, les prix de La Poste sont nécessairement identiques quels que soient les lieux de dépôt et de distribution sur le territoire.

Les accords successifs conclus entre l'Etat, les éditeurs de presse et La Poste se sont attachés à tracer les perspectives d'un rétablissement progressif de l'équilibre du transport de la presse abonnée par La Poste.

102) Ce régime prévoit pour les publications qui remplissent les conditions prévues par les textes le bénéfice du tarif postal préférentiel et l'application du taux réduit de TVA à 2,1 %. Au 1er mars 2008, 10 864 publications étaient agréées par la CPPAP, dont 393 au titre du « ciblage » de la presse d'information politique et générale.

103) Les pays retenus sont la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays Bas, la Suède, la Suisse, la Finlande.

104) Mission de réflexion et de proposition sur l'acheminement des abonnements de presse.

Les revalorisations tarifaires convenues dans l'accord tripartite de juillet 2004 ont été effectivement mises en œuvre sur quatre ans et se sont traduites par des augmentations comprises entre 10 % et 21,5 % selon les niveaux d'urgence.

Dans le cadre de l'accord tripartite du 23 juillet 2008 (accord Schwartz), applicable pour 2009-2015, ont été pris les engagements suivants :

- L'État a fixé le montant de sa contribution annuelle globale de manière dégressive sur la période ;
- La Poste s'est engagée sur une réduction des coûts de 200 M€;
- Les éditeurs de presse, ont accepté, malgré leur situation financière très tendue, des revalorisations tarifaires (3,3 % en moyenne), en conservant des conditions plus favorables pour la presse d'information politique et générale.

Ainsi, La Poste faisant son affaire d'une charge résiduelle de 140 M€ en 2015, la question du déficit du transport de presse est censée être réglée à cette échéance.

Un suivi attentif de la mise en œuvre de cet accord s'impose cependant. Ainsi, un moratoire sur les revalorisations tarifaires est intervenu dès la première année. Les éditeurs n'ont commencé à appliquer cet accord qu'en 2010. Il est indispensable qu'il soit respecté. Il est tout aussi nécessaire que La Poste réalise les gains de productivité promis.

Par ailleurs, le développement du portage peut contribuer à la fois à la solution de ce problème et à améliorer la diffusion de la presse. L'État a créé, en 2009, une aide spécifique (70 M€) pour en accélérer le développement. La Poste, avec les moyens d'industrialisation dont elle dispose, devrait être l'un des opérateurs importants du portage. L'accord intervenu fin 2009 entre la presse quotidienne nationale et Neopress, filiale de Mediapost, organise ainsi le portage de la majorité des titres dans dix grandes villes de province.

Pour les publications qui ne bénéficient pas de l'agrément de la commission paritaire, La Poste a fait approuver, le 1^{er} janvier 2009, par l'ARCEP un tarif de service universel. Les tarifs correspondants, « orientés vers les coûts », sont supérieurs de 36 à 85 % aux tarifs de la presse aidée. L'intérêt de ce dispositif est confirmé par les premiers résultats de 2009 (23 millions d'exemplaires et un chiffre d'affaires de 13,2 M€).

4 - Vérifier le coût de l'accessibilité bancaire

La Banque Postale a obtenu du législateur la reconnaissance de sa spécificité dans le domaine de l'épargne réglementée compte tenu du rôle significatif joué par le livret A. Sur 21,7 millions de livrets A ouverts à La Banque Postale, 60% de livrets, soit 12 millions, ont un solde inférieur à 150 €; ces livrets, qui ne totalisent que 0,7% des encours, ont cependant un coût de gestion très important : ils pèsent en effet pour environ 50 % dans les coûts de gestion du livret A car ils comptent parmi les livrets les plus utilisés (ils sont à l'origine de 44% du total des opérations sur livrets A). La loi de modernisation de l'économie a donc maintenu, au seul bénéfice de La Banque Postale, une mission d'accessibilité bancaire à travers le livret A.

La Banque Postale est soumise à des obligations spécifiques : obligation d'ouvrir un livret A à toute personne en faisant la demande ; d'accepter des seuils de dépôts et de retrait sur les livrets A différents des seuils pratiqués par les autres établissements de crédit (dès 1,5 euros, contre un seuil général fixé à 10 euros) ; d'accepter la domiciliation sur le livret A d'un certain nombre de versements ...

La loi de modernisation de l'économie a prévu une rémunération spécifique à ce titre.

Financement de la mission d'accessibilité bancaire

Jusqu'au 1^{er} janvier 2009, La Banque Postale percevait une commission unique de 1,3% de l'encours au titre de la collecte et de la distribution du Livret A. Depuis le 1^{er} janvier 2009, la rémunération de La Banque Postale est désormais composée de trois éléments :

- Une rémunération à hauteur de 0,60% des encours centralisés auprès de la CDC, identique à celle perçue par l'ensemble des banques ;
- Une rémunération de transition, versée temporairement aux trois réseaux historiques (La Poste, les Caisses d'épargne et le Crédit mutuel) et supprimée à la fin de la période de transition le 31 décembre 2013.
- Une compensation spécifique à La Banque Postale liée à la mission d'intérêt général d'accessibilité bancaire. Le montant de cette rémunération complémentaire est calculé de manière à assurer à La Banque Postale une « compensation proportionnée aux missions de service d'intérêt économique général qui sont conférées à cet établissement » (article R. 221-8-1 du code monétaire et financier). Les coûts de La Banque Postale sont compensés dans la limite d'un plafond annuel pérenne de 210 M€, auquel vient s'ajouter transitoirement un montant décroissant de 70 M€ en 2009 à 25 M€ en 2013.

La compensation forfaitaire de la mission d'accessibilité bancaire remplie par La Banque Postale est aujourd'hui satisfaisante. Elle clarifie le financement des charges liées à cette mission. Elle est cohérente avec les orientations suggérées par la Commission européenne dans sa décision du 10 mai 2007¹⁰⁵. Cependant, le caractère dégressif de cette compensation complémentaire (qui diminue de près de 25% sur cinq ans) suppose que le groupe La Poste réalise d'importants gains de productivité. L'évolution de la compensation au titre de la mission d'accessibilité bancaire à travers le livret A devra donc faire l'objet d'un réexamen, en lien avec celui prévu à fin 2011 des règles de centralisation de l'épargne réglementée à la Caisse des dépôts et consignations.

CONCLUSION

La Poste semble considérer que la question du financement du coût net du service universel, assuré jusqu'en 2011 par le monopole sur la lettre de moins de 50 grammes, sera résolue par la baisse des coûts et la revalorisation tarifaire. Cependant, pour alléger les charges de la direction courrier, elle impute désormais dans les comptes de la tête de groupe le coût de l'accessibilité au titre du service universel (de l'ordre de 500 M€). Par ailleurs, l'ARCEP devra se montrer attentive à la répercussion d'une partie des gains de productivité au profit du consommateur.

La question de la compensation du coût net des obligations du service universel ne saurait donc être complètement éludée. La mise en place éventuelle du fonds de compensation apparaît soit comme une hypothèse d'école, soit comme une solution délicate quant à la détermination de la « charge inéquitable » de l'opérateur. Dans ces conditions, la compensation appropriée des missions de service public est une question essentielle.

Or, ces missions sont aujourd'hui inégalement compensées par l'Etat. L'accessibilité bancaire est couverte par une compensation à caractère dégressif. L'aide de l'Etat au transport de presse est également dégressive et l'équilibre financier du transport de presse dépendra du respect de l'accord tripartite de juillet 2008. Le coût de la mission d'aménagement du territoire ne sera qu'en partie couvert par l'abattement maximal de 95 % sur la nouvelle contribution économique territoriale.

Sur ces sujets, l'occasion du rendez-vous prévu par la loi du 9 février 2010 devrait être utilisée pour faire le point, au vu de l'évolution de la rentabilité du groupe et des besoins des usagers, sur le financement de l'ensemble des missions de service public.

105) Décision de la Commission du 10 mai 2007 au titre de l'article 86, paragraphe 3, du traité CE, relative aux droits spéciaux octroyés à La Banque Postale, aux Caisses d'Epargne et au Crédit Mutuel pour la distribution des livrets A et bleu.

Conclusion générale

Jusqu'en 2008, La Poste a pensé que les activités courrier demeureraient le principal contributeur à ses résultats. Sa stratégie comportait le développement de relais de croissance dans le colis et l'express et surtout dans le secteur financier, grâce la création de La Banque Postale intervenue en 2006. Mais les investissements massifs consentis pour industrialiser les activités du courrier marquent clairement où se situait, inévitablement du fait des retards pris par le passé, la première priorité du groupe.

La Poste a beaucoup changé au cours de cette période. Elle a réussi à franchir des étapes significatives de sa modernisation. Ses procédures de pilotage et de gestion ont été portées au standard des grands groupes privés de services. Les performances de son outil industriel du courrier sont désormais comparables à celles de ses grands concurrents européens. Même si son réseau est encore incomplet, en particulier à l'international, La Poste est devenue un acteur majeur sur l'express en Europe. Dans les limites de son agrément, La Banque Postale peut rivaliser avec les autres banques de réseau, tout en conservant sa spécificité de banque ouverte à tous.

Les foyers de pertes structurelles de certains métiers ont été redressés. Le groupe a su multiplier par quatre son résultat d'exploitation et son bénéfice net entre 2003 et 2007. Sa rentabilité opérationnelle est devenue bien supérieure à celle des années 2000. L'Etat a notablement contribué à ce redressement en corrigeant les principaux handicaps concurrentiels qui pénalisaient l'opérateur.

Mais confrontée au défi sans précédent du repli structurel du courrier, La Poste est aujourd'hui dans une situation plus difficile. Elle a pour atout de s'appuyer sur plusieurs métiers complémentaires qui utilisent en commun un réseau de point de contact d'une densité exceptionnelle. Elle peut s'appuyer également sur l'attachement de ses personnels aux missions de service public, sur la confiance dont elle bénéficie auprès du public et sur un gisement de clientèle très large.

La nouvelle stratégie devrait valoriser davantage les opportunités de ce « modèle postal » afin que la progression des activités financières, du colis et de l'express fasse de ces métiers, à l'instar de ce que fut le courrier pendant de longues années, les principaux vecteurs du développement du groupe.

Le plan « Ambition 2015 » répond à ces préoccupations. La Cour en partage les axes essentiels, en particulier la volonté de La Poste d'atteindre

« la pleine exécution de ses quatre missions de service public » réaffirmées par la loi du 9 février 2010. Les hypothèses économiques retenues correspondent à un scénario moyen cohérent. Même si la perspective d'une amélioration de la rentabilité du groupe La Poste (dont la marge opérationnelle s'établissait à 3,69 % en 2009) paraît fondée, la réalisation complète de l'objectif fixé dans le plan « Ambition 2015 » (soit un doublement du résultat d'exploitation d'ici 2015) paraît plus ambitieuse. Elle suppose la concrétisation de toutes les hypothèses, sans doute volontaristes pour certaines d'entre elles. Cette appréciation renforce la nécessité de réunir toutes les conditions de réussite de ce plan.

En premier lieu, La Poste doit affirmer sa capacité à réaliser des efforts de productivité. Elle doit tout d'abord engager une réduction plus volontariste que celle menée jusqu'à présent du coût des fonctions support. Elle doit dégager des solutions nouvelles pour réduire le coût de son réseau afin de préserver les atouts qu'il représente. Elle doit aussi concrétiser les gains de productivité du programme « Cap Qualité Courrier ». Enfin, pour préserver les acquis de son modèle social, La Poste doit trouver des formules plus souples pour concilier le rythme des départs naturels, le maintien d'un minimum de recrutements et la réduction des effectifs.

Par ailleurs, La Poste doit renforcer sa capacité de développement et d'innovation. Cela implique d'abord d'améliorer le pilotage des métiers au niveau de la tête de groupe, afin de garantir une allocation optimale des ressources. La Poste doit également offrir de nouveaux services, plus transversaux, tirant avantage des compétences de tous les métiers du groupe.

La Poste doit impérativement renforcer sa qualité de service. Elle doit notamment poursuivre ses efforts pour améliorer l'accueil dans les bureaux de poste, en recherchant également les améliorations adaptées aux spécificités des petits bureaux, et pour améliorer les modalités de livraison des colis aux particuliers.

Le changement de statut résultant de la loi du 9 février 2010 et l'augmentation de capital de 2,7 Md€ annoncée ont pour ambition d'aider le groupe à préparer cet avenir.

L'entrée de la CDC au capital de La Poste n'a de sens que si elle ne se résume pas à une simple participation financière. La CDC doit s'impliquer dans la stratégie de La Poste. Sa participation aux instances de gouvernance devra être fixée en conséquence. Dans le même esprit, l'occasion doit être saisie de développer des synergies entre l'opérateur postal, la Caisse et certaines de leurs filiales. L'Etat joue un rôle majeur vis-à-vis tant de la CDC que de La Poste. Il devra donc veiller à que ces orientations se concrétisent dans un pacte d'actionnaires qu'il devrait conclure avec la CDC.

Enfin, les principes de la compensation du coût net des missions d'aménagement du territoire, de transport de la presse, d'accessibilité bancaire et du service universel postal sont aujourd'hui définis. Il demeure cependant, en particulier pour cette dernière mission, des incertitudes. En vertu de la loi du 9 février 2010, le gouvernement doit présenter en 2013 au Parlement un rapport sur l'exécution des missions de service public. Cette occasion devrait être mise à profit pour apprécier l'adaptation de ces missions aux évolutions des attentes du public, des usagers et des clients, en tenant compte de leur coût, de leur consistance et de la situation financière de La Poste.

Recommandations incluses au chapitre II du rapport

Recommandations aux pouvoirs publics

1. Conclure un pacte d'actionnaire entre l'État et la CDC dans le but de donner sa pleine signification à cette nouvelle répartition du capital et de développer les synergies potentielles entre La Poste, la Caisse et certaines de leurs filiales (IV B)
2. Dès lors qu'elle disposera des capacités financières, humaines et techniques adéquates, étendre l'agrément de la Banque Postale à l'octroi de crédit aux personnes morales, en orientant prioritairement ses efforts vers les petites et moyennes entreprises (PME), y compris les très petites entreprises (TPE), ainsi que vers les associations (III C)
3. Relever significativement l'objectif de qualité de la distribution en J+1 et le rendre plus effectif dans un périmètre géographique pertinent. Dans le même temps, élargir la plage utile pour la remise du courrier en permettant un dépôt plus tardif dans un nombre plus élevé de boîtes aux lettres (IV C)
4. Examiner en 2013 la compensation des coûts supportés par La Poste au titre des missions de service public au regard de l'évolution des besoins du public et des entreprises, du périmètre de ces missions et de la rentabilité du groupe (IV C)
5. Examiner, dans ce même esprit, la question de l'assujettissement de La Poste à la taxe sur les salaires qui la place dans une situation d'inéquité concurrentielle (IV C)

Recommandations à La Poste

6. Réaliser des simulations complémentaires tournant autour d'une hypothèse alternative de baisse des volumes économiques du courrier de 40 % entre 2008 et 2015 (I D)

7. Renforcer la qualité de service en priorité pour résoudre la question de l'accueil et de l'attente dans les bureaux de poste, sans délaisser les petits bureaux, et améliorer les modalités de livraison des colis aux particuliers (III A)

8. Réduire les charges fixes, notamment en rationalisant l'organisation des fonctions support au sein de chaque métier ainsi que la gestion du parc immobilier du groupe, qui représente son deuxième poste de charges (III B ; chapitre I IV C)

9. Tout en maintenant le nombre des points de contact, poursuivre leur transformation en partenariats et engager un effort de réduction du poids de leurs structures de gestion (III B)

10. Clarifier les lignes de responsabilité entre La Banque Postale et l'Enseigne (III B)

11. Permettre le plein effet des perspectives de départs naturels en instaurant une complète fluidité entre les secteurs en décroissance et les activités en développement (III B)

12. A cet effet conférer une importance prépondérante à la formation qualifiante des agents en place pour leur permettre d'évoluer vers les nouveaux emplois qui pourront leur être proposés et renforcer l'efficacité des dispositifs existants de mobilité interne et externe (III B)

13. Disposer d'organisations plus performantes et plus adaptables en fonction des besoins de l'entreprise, notamment pour la distribution du courrier (III B)

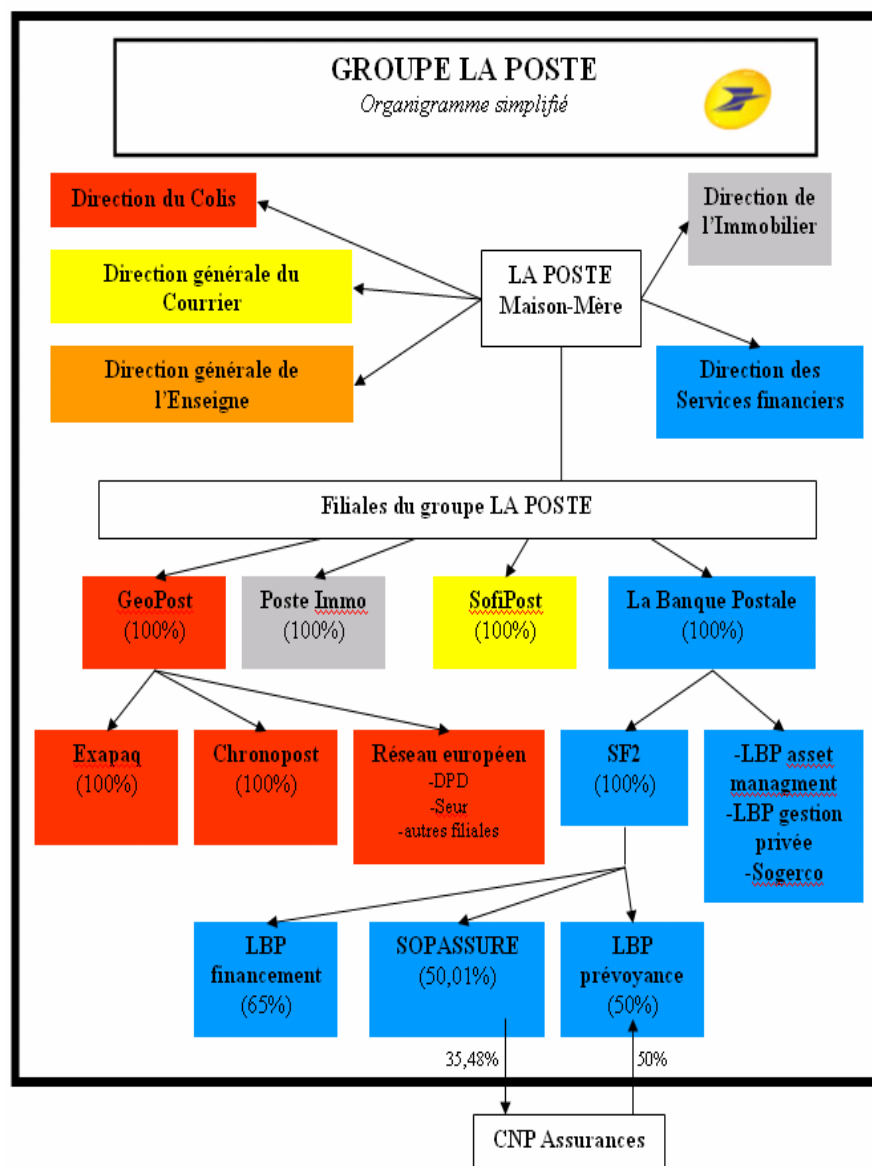
14. Pour ColiPoste, élargir les choix de livraison proposés aux clients, renforcer sa présence dans le commerce électronique, développer le colis standard de particulier à particulier en Europe (III C)

15. Pour l'express, poursuivre son implantation internationale, sans viser le créneau des grands intégrateurs mondiaux (III C)

16. Pour les métiers connexes du courrier, tirer profit des complémentarités existantes entre les diverses sociétés du pôle documentaire, privilégier la recherche de valeur ajoutée et l'innovation, tout en demeurant prudent quant aux opérations de croissance externe en Europe (III C)

17. Affirmer la capacité du groupe à faire des offres commerciales globales impliquant tous ses métiers (III C)

Annexe 1 – Organigramme simplifié du groupe La Poste



Annexe 2 – Glossaire

Accords Schwartz : accords signés entre l'Etat, la Poste et des représentants de la presse le 23 juillet 2008, sur le transport de la presse par la Poste entre 2009 et 2015. A cette occasion, l'Etat s'est engagé à continuer à soutenir la Poste, pour un montant de 242 millions d'euros en 2011, 232 millions en 2012 et 180 millions en 2015. L'accord prévoyait également une hausse progressive des tarifs de distribution (d'ici 2015, 25% pour la presse d'information politique et générale et 34% pour le reste de la presse), mais le contexte de crise économique a conduit à reporter en 2010 le début de ce rattrapage.

Accessibilité bancaire : Le code monétaire et financier modifié par la loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie du 4 août 2008 confie à La Banque Postale une mission d'intérêt général d'accessibilité bancaire à travers le livret A (articles L. 221-2 et suivant et article L. 518-25-1 du code monétaire et financier). Cette mission spécifique l'oblige à ouvrir un Livret A à toute personne qui en fait la demande, à accepter des seuils de dépôts et de retrait sur les livrets A différents des seuils pratiqués par les autres établissements de crédit (dès 1,5 euros, contre un seuil général fixé à 10 euros), à accepter la domiciliation sur le livret A d'un certain nombre de versements ...

Accessibilité territoriale : conformément à l'article R. 1-1 du Code des postes et communications électroniques (CPCE), « au moins 99 % de la population nationale et au moins 95 % de la population de chaque département sont à moins de 10 km d'un point de contact et toutes les communes de plus de 10 000 habitants disposent d'au moins un point de contact par tranche de 20 000 habitants ». Ces obligations de couverture du territoire par la Poste vont plus loin que la directive postale,.

Circuit postal de distribution de la presse aux abonnés : la presse écrite est l'ensemble des quotidiens et des publications périodiques diffusant une information générale, judiciaire ou technique, inscrits à la commission paritaire des papiers de presse. La Poste offre une prestation de distribution au titre du « service public de transport et de distribution de presse ».

Coefficient d'exploitation bancaire : indicateur utilisé pour mesurer l'efficacité d'un établissement de crédit. Il correspond au rapport des charges d'exploitation (frais de personnel, dotations aux amortissements sur les immobilisations corporelles et incorporelles, autres services externes) divisées par le produit net bancaire (PNB).

Colis express : livraison d'objets et de plis dans des délais garantis, du seuil de la porte de l'expéditeur jusqu'à celui du destinataire. Il s'agit d'un marché complètement ouvert à la concurrence, qui porte sur les colis légers (jusqu'à 30 kg) émis et distribués sur le territoire français.

Colis « ordinaires » : colis de 0 à 30 kg, livrés à domicile ou en points de retrait des colis. Ce marché se caractérise par des délais plus importants que ceux des envois express. Il est complètement ouvert à la concurrence mais partiellement régulé : le service universel garantit qu'une offre de colis jusqu'à 20 kg en envoi ordinaire ou en recommandé est disponible à l'unité sur tout le territoire. Sont exclus les services d'envois offerts à des entreprises en exécution de contrats portant sur plusieurs envois.

CECEI : Le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement est chargé par la législation bancaire et financière figurant dans le code monétaire et financier, entre autres, d'agréeer les établissements de crédit qui effectuent à titre de profession habituelle des opérations de banque.

Convention de service : dans le cadre des travaux effectués par les guichetiers de La Poste, divisés entre les prestations postales et d'autres services pour les filiales (notamment La Banque Postale), une convention de service est signée entre chacun des métiers et la maison-mère pour facturer l'activité correspondante des guichetiers. Ces conventions sont renégociées chaque année et sont fondées soit sur le temps consacré au métier, soit sur des commissions à la vente.

Courrier de gestion : représente près de 90% du chiffre d'affaires du Courrier, hors presse et publicité adressée. Correspond dans une large mesure aux volumes envoyés par les entreprises (relevés bancaires, factures, courriers administratifs ...), mais également à celui des administrations. Le courrier de gestion partage deux caractéristiques avec la publicité postée : il est très concentré sur des opérateurs majeurs et sa production est de plus en plus externalisée, en tout ou partie, par les entreprises émettrices.

Courrier égrené : ensemble du courrier des particuliers et des petites entreprises, auquel s'ajoute le courrier non industriel des entreprises. Le courrier industriel est composé, à l'inverse, d'envois en nombre.

Deutsche Post DHL : Opérateur postal historique en Allemagne.

DOTC : directeurs opérationnels territoriaux du Courrier. Les quarante DOTC¹⁰⁶ constituent le niveau pivot de la décentralisation du courrier. Dans leurs zones respectives, leurs responsabilités couvrent toutes les fonctions : commercial, ressources humaines, production, gestion, communication ... Ils sont organisés en centres de profit, consolidés dans les comptes du Courrier.

Enseigne La Poste : direction de la maison mère érigée en « métier » en charge des activités courrier, colis, bancaires au sein du réseau des bureaux de poste.

Envoi postal : tout objet destiné à être remis à l'adresse indiquée sur l'objet lui-même ou sur son conditionnement et présenté dans la forme dans laquelle il doit être acheminé. Outre les envois de correspondance, sont notamment considérés comme des envois postaux les livres, les journaux, les périodiques et les colis postaux contenant de la marchandise avec ou sans valeur commerciale.

Envois de correspondance : envoi postal ne dépassant pas 2 kg. Les envois postaux adressés tels que les livres, catalogues, journaux ou périodiques ne font pas partie des envois de correspondance. Le **publipostage** (publicité adressée ou marketing direct) est un envoi de correspondance.

Envois remis contre signature : peuvent correspondre aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée. L'envoi recommandé est un service consistant à garantir forfaitairement contre les risques de perte, vol ou détérioration et fournissant à l'expéditeur, le cas échéant à sa demande, une preuve du dépôt de l'envoi postal et/ou sa remise au destinataire. L'envoi à valeur déclarée est un service consistant à assurer l'envoi postal à concurrence de la valeur déclarée par l'expéditeur en cas de perte, vol ou détérioration.

Export : segment du courrier international (envois de correspondance) sortant, qui est ouvert à la concurrence pour toutes tranches de poids. Les opérateurs sont pour la plupart des filiales des postes européennes.

106) Il existe une quarante et unième DOTC qui couvre une seule responsabilité : la gestion du transport logistique pour la région Ile-de-France.

Fonds de compensation : l'article 21 de la loi du 12 janvier 2010, prévoit qu'un fonds de compensation peut être mis en œuvre afin d'assurer « le financement des coûts nets liés aux obligations de service universel ». Si ce fonds est décidé, il sera financé par « les prestataires de services postaux titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 » du Code des postes et des communications électroniques. La contribution de chaque prestataire sera calculée au prorata du nombre d'envois postaux acheminés dans le champ du service universel.

Portage de presse : deuxième canal de distribution de la presse, qui s'ajoute à celui du courrier. Certains éditeurs de presse ont créé leur propre réseau de distribution (sur liste d'abonnés), Néopress est la filiale de La Poste spécialisée dans le portage.

Produit net bancaire (PNB) : Le PNB est la différence entre les produits bancaires et les charges bancaires (activité de prêt et d'emprunt ; opérations sur titres, change, marchés dérivés...). Il mesure la contribution spécifique des banques à l'augmentation de la richesse 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.

Publicité non adressée (PNA) : totalement ouverte à la concurrence, correspond à la distribution de messages sans référence personnelle, sans adresse et sans nom, par opposition à la publicité adressée. Ces plis ne nécessitent ni collecte, ni tournée quotidienne de distribution.

Royal Mail : Opérateur postal historique au Royaume-Uni.

Secteur en concurrence domestique et import : envois de correspondance intérieure ou en provenance de l'étranger et distribués sur le territoire français, dont le poids est supérieur à 50 g et dont le prix est supérieur à deux fois et demi le tarif de base. Il s'agit d'un secteur concurrentiel.

Secteur réservé : correspond, depuis le 1^{er} janvier 2006, aux envois de correspondance intérieure ou en provenance de l'étranger et distribués sur le territoire français, y compris ceux assurés par courrier accéléré, dont le poids ne dépasse pas 50 g et dont le prix est inférieur à deux fois et demi le tarif de base. Pour l'heure en monopole, ce secteur sera soumis intégralement à la concurrence au 1^{er} janvier 2011.

Service universel postal : est défini dans la directive postale .Le service universel postal français constitue une plus large série de services que les opérateurs postaux doivent fournir, y compris dans les zones très rurales. Ces obligations sont la levée et la distribution en tout point du territoire, au domicile même du destinataire, 6 jours sur 7 (la directive prévoyant au moins cinq jours ouvrables par semaine).

Titres (règles IFRS de comptabilisation) : On distingue, dans le cadre des normes IFRS, trois catégories de titres, dont les règles de comptabilisation diffèrent.

- **Les titres à la juste valeur par contrepartie du compte de résultat** sont détenus à des fins de transactions, c'est-à-dire acquis dès l'origine avec l'intention de les revendre ou de les racheter à brève échéance. Les variations de valeur de marché (gains ou pertes nets) de ces titres sont enregistrées dans le résultat à chaque arrêté des comptes ;
- **Les titres détenus jusqu'à l'échéance** sont des titres que l'entreprise a l'intention et la capacité de conserver jusqu'à leur échéance. En date d'arrêté des comptes, ils sont évalués au coût amorti ;
- **Les titres disponibles à la vente** comprennent, par défaut, les actifs financiers non classés dans les catégories précédentes. Les variations de la valeur de marché de ces titres (gains ou pertes latents) sont enregistrées dans les capitaux propres.

TNT : Opérateur postal historique aux Pays-Bas.

Vigik : Système d'accès par badges magnétiques aux immeubles qui implique pour les utilisateurs d'obtenir au préalable une autorisation du syndic de copropriété pour pénétrer dans l'immeuble et de se doter des équipements appropriés leur permettant de programmer leur passage dans l'immeuble.

Annexe 3 – Synthèse du rapport public particulier de la Cour des comptes publié en octobre 2003 « Les comptes et la gestion de La Poste (1991-2002) »

1. Synthèse du rapport de la Cour

Face à l'ouverture prochaine des marchés postaux à la concurrence, la Cour constate que La Poste a accompli des efforts d'adaptation significatifs mais que ces évolutions ont été beaucoup plus lentes que celles de ses concurrents, en particulier les postes allemande et néerlandaise qui se sont vigoureusement préparées en vue de l'ouverture des marchés (quitte à s'appuyer sur un prix du timbre élevé) et que le retard relatif de La Poste s'est donc accru.

L'écart sensible avec ses concurrents traduit une rentabilité intrinsèquement insuffisante de l'établissement : La Poste n'a pas été en mesure de dégager entre 1991 et 2002 des résultats qui lui auraient permis de générer les capitaux propres nécessaires à sa croissance. Cette situation reflète également des choix de l'Etat : son souci prédominant a été celui d'assurer l'équilibre des comptes, objectif qui ne peut suffire à créer les conditions du développement d'une entreprise compétitive dans un contexte de concurrence croissante.

Le retard vis-à-vis des concurrents concerne tous les secteurs d'activité de La Poste. Tout d'abord, La Poste, à la différence de ses concurrents, est encore très dépendante de son activité courrier (qui représente 59% de son chiffre d'affaires, soit près du double de ses principaux concurrents) dans un contexte de baisse inexorable des volumes de correspondance, que les hausses tarifaires ne pourront qu'atténuer temporairement en termes de résultats.

Pour ce qui concerne l'activité colis, La Poste n'a pu s'engager qu'avec retard par rapport à ses concurrents dans la bataille nécessaire pour acquérir une dimension internationale. Même si les résultats commencent à être positifs, selon la Cour ils ne seront pas suffisants pour compenser le déclin attendu du courrier, en raison de la concurrence qui caractérisera le secteur du colis dans les années à venir.

La Cour prévoit une évolution similaire pour les services financiers : certes ils devraient contribuer positivement aux résultats du groupe dans les années à venir mais les performances de La Poste restent faibles en la matière par rapport aux banques concurrentes. A cela s'ajoute la vulnérabilité de l'activité bancaire en raison du vieillissement et du non renouvellement de sa clientèle, et des coûts attachés à la

fonction sociale qu'elle assure à l'égard des populations défavorisées. D'où la conclusion que les services financiers ne seront pas en mesure, à eux seuls, de compenser la dégradation du courrier.

La Cour pointe plusieurs handicaps permettant d'expliquer les retards importants de La Poste en termes de performances par rapport aux autres opérateurs européens :

- Des charges de personnel très élevées. Cette situation est aggravée par le poids plus élevé que représentent les dispositifs qui s'appliquent à La Poste en matière de charges sociales et de retraite.
- Une organisation encore complexe, lourde et coûteuse, avec un important retard de modernisation des outils de production, notamment dans le domaine du courrier, ce qui se traduit par des sureffectifs, des charges élevées et une qualité de service globalement très médiocre ;
- Un réseau territorial hypertrophié, de plus en plus décalé par rapport aux besoins des populations et beaucoup plus coûteux que ceux de ses concurrents.

La Cour souligne la nécessité pour La Poste de modifier radicalement cette situation dans les années à venir.

La Cour considère que La Poste ne peut y parvenir toute seule et que l'Etat doit jouer un rôle fondamental. Le bilan des contrats de plan entre La Poste et l'Etat de la période 1991-2001 montre que ceux-ci ont souffert de très sérieuses faiblesses en matière de fixation d'objectifs et d'indicateurs de performance. La Cour recommande de définir le cadre d'action de La Poste pour l'avenir de manière plus précise et plus durable. La clarification nécessaire des relations entre l'Etat et La Poste concerne un vaste ensemble de domaines :

- La définition, et le cas échéant le financement des missions d'intérêt général. La Cour considère que l'Etat devrait notamment sortir de l'ambiguïté quant à la mission d'intérêt général qui s'attache à la présence postale sur le territoire et accompagner la nécessaire refonte du réseau, en définissant des normes d'accessibilité et les règles de financement applicables au réseau résultant de leur mise en œuvre ;
- Le champ d'action de La Poste en matière de services financiers. La Cour préconise un élargissement de la gamme des activités ;

- Le financement des retraites, avec la nécessité de trouver des modalités d'allègement équilibrées ;
- L'allègement des charges sociales ;
- Le cadre juridique dans lequel opère La Poste.

La Cour considère que la définition d'un nouvel équilibre dans les relations entre l'Etat et La Poste peut donc emprunter divers canaux, sans qu'il soit nécessaire de les utiliser tous. Par contre, la Cour souligne que le soutien apporté à La Poste doit être calculé de façon à l'inciter fortement à se réformer et moderniser.

2. Réponse du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

Le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie indique avoir pris en compte les recommandations de la Cour dans le contrat de plan à venir, notamment en matière de clarification des relations entre l'Etat et La Poste.

Il reconnaît également la nécessité de repenser les critères et les modalités d'évaluation des performances de La Poste.

3. Réponse du Président de La Poste

Le Président de La Poste, dans sa réponse, indique que La Poste a pris quatre engagements pour relever les défis auxquels le groupe est confronté.

Quatre engagements :

- Améliorer la qualité, enrichir l'offre et développer l'esprit de service au sein de l'entreprise, afin notamment d'adapter les caractéristiques de ses offres aux besoins réels des clients.
- Développer la compétitivité à travers une amélioration de la productivité, l'innovation, l'accroissement de la responsabilisation des postiers et de leur autonomie de gestion, une stratégie de partenariats pour répondre à l'internationalisation des marchés.
- Faire du réseau des bureaux de poste un réseau de proximité accessible à tous et attractif (notamment en matière d'offre de services financiers).
- Accroître la modernité sociale et renforcer la cohésion dans le cadre d'un nouveau contrat social.

Le Président de La Poste précise que La Poste a déjà ouvert quatre chantiers correspondant à ces engagements. Il reconnaît le caractère vital de l'accompagnement de l'Etat pour mener cette transformation.

Annexe 4 – Les grands conflits sociaux à La Poste

Printemps 1899 : les fonctionnaires n'ayant pas encore le droit de grève, la grève est une première. La grève ne concerne que les postiers parisiens, mais elle affecte le pays entier dont l'ensemble du courrier transite par les gares parisiennes. La troupe intervient ; de nombreuses révocations sont décidées.

Avril 1906 : d'abord pour des revalorisations salariales, puis de mars à mai 1909 pour des avancements de carrière, les facteurs parisiens lancent le mouvement et sont rejoints par ceux des villes de province ; plusieurs centaines de révocations.

Août 1953 : 22 jours de blocage pour des demandes de revalorisation conduisent à la réquisition des postiers pour assurer la continuité des distributions.

Octobre à décembre 1974 : la grève se répand dans les centres de tri ; l'ensemble des échanges, des communications et des transactions est arrêté. Malgré la mise sur pied de circuits de secours, la grève conduit à un vrai blocage du pays.

Automne 1988 : les « camions jaunes » bloquent l'accès aux centres de tri et paralysent le système.

Novembre à décembre 1995 : la dernière grève postale paralysante pour le pays, l'arrêt des centres de tri affecte des pans entiers de l'activité économique.

Annexe 5 – Comparaisons entre les opérateurs postaux européens

Résultats des opérateurs postaux européens

M€

La Poste	2003	2007	2008	2009
CA	18 004	20 778	20 799	20 527
REX	310	1 306	886	757
Marge opérationnelle	1,72%	6,29%	4,26%	3,69%
Résultat net	202	943	529	531
Résultat net / CA	1,12%	4,54%	2,54%	2,59%
Effectifs 2008 (ETP)	295 742			

Deutsche Post	2003	2007	2008	2009
CA	40 017	54 043	54 474	46 201
REX	2 975	2 133	-966	231
Marge opérationnelle	7,43%	3,95%	-1,77%	0,50%
Résultat net	1 309	1 383	-1 688	644
Résultat net / CA	3,27%	2,56%	-3,10%	1,39%
Effectifs 2008 (ETP)	451 515			

TNT	2003	2007	2008	2009
CA	11 866	11 017	11 152	10 402
REX	767	1 192	982	648
Marge opérationnelle	6,46%	10,82%	8,81%	6,23
Résultat net	300	986	556	281
Résultat net / CA	2,53%	8,95%	4,99%	2,70%
Effectifs 2008 (ETP)	114 493			

Source : Cour des comptes d'après les rapports publics des opérateurs postaux et La Poste

Les tableaux ci-dessus illustrent les points suivants :

- La Poste a entrepris à partir de 2003 une modernisation de l'organisation de son activité courrier et des efforts de gains de productivité. Ces mesures ont été plus tardives que chez Deutsche Post DHL et TNT. A la suite de la réunification allemande, la Deutsche Post a dû absorber la Poste est-allemande. Elle a donc procédé à des restructurations massives dès le début des années 1990 pour améliorer ses résultats. Cette restructuration a dégagé toutes les conséquences permises en termes de productivité par des investissements majeurs d'automatisation des processus de traitement du courrier. Grâce aux résultats dégagés suite à ces restructurations et à l'augmentation du prix du timbre, la Deutsche Post s'est lancée dans une série d'acquisitions (achat de 132 compagnies en 10 ans) qui lui ont permis de constituer un réseau européen de l'express¹⁰⁷. De son côté, le groupe TNT a largement recours au temps partiel afin de réduire ses coûts salariaux. Sur un effectif de 54 375 agents aux Pays Bas en 2007, 69% travaillent à temps partiel, ce qui est permis par le niveau élevé de mécanisation du tri du courrier, aujourd'hui supérieur à 95%.
- Les résultats d'exploitation de TNT et Deutsche Post DHL ont fortement décliné à compter de l'exercice 2008. S'agissant de Deutsche Post DHL, outre l'impact de la réduction des volumes du courrier et de la crise économique, se sont ajoutées les difficultés conjoncturelles consécutives à son aventure américaine qui sont largement à l'origine des résultats et de la marge opérationnelle négatifs enregistrés sur l'exercice 2008. Les résultats de Deutsche Post DHL se sont d'ailleurs redressés au cours de l'exercice 2009 ;
- Un rapprochement consécutif des performances de La Poste avec ces deux opérateurs européens, tant au niveau de la marge opérationnelle que de la marge nette. Ce rapprochement doit néanmoins être nuancé au regard du fait que les gains de productivité de La Poste demeurent inférieurs à ceux de ses concurrents dans le domaine du courrier (voir supra) et que l'endettement du groupe est très supérieur à celui de ses concurrents. Il doit également l'être au regard du fait que le

107) La Deutsche Post a ainsi racheté Ducros en France, Securicorp, Danzas pour aller plus loin dans la constitution d'un réseau routier, maritime et aérien, DHL pour assurer du transport express en porte-à-porte international ...

recul des performances de Deutsche Post DHL est largement imputable à son échec sur le marché domestique de l'express aux Etats Unis ;

- La mise en œuvre de programmes de réduction des charges opérationnelles, notamment à partir de l'exercice 2009, pour faire face aux conséquences de la crise économique et de la réduction des volumes du courrier. Ce programme a été d'une ampleur très importante pour Deutsche Post DHL (permettant d'économiser 1,1 Md€ sur l'exercice 2009). Les réductions de coûts se sont élevées en 2009 à 527 M€s'agissant de TNT et à 395 M€s'agissant de La Poste¹⁰⁸.

108) Les charges opérationnelles de La Poste ont reculé de 307 M€ sur l'exercice 2009

Annexe 6 – Les parts de marché des services financiers et de La Banque Postale

Les parts de marché des services financiers et de La Banque Postale dans la collecte (en encours)

Fin d'année, en %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépôts à vue	9,4	9,1	8,7	8,6	8,5	9	8,9
Epargne (hors titres en direct)	9,2	9,1	8,8	8,5	8,7	9,1	8,7
dont - <i>Livrets et comptes d'épargne</i>	13,9	13,7	13,5	13,3	13	12,9	12,3
- <i>OPCVM</i>	3,6	3,5	3,3	2,9	3,3	3,6	3,1
- <i>Assurance vie</i>	8	8	7,8	7,8	7,9	8,3	8,3

Les parts de marché des services financiers et de La Banque Postale dans les crédits à l'habitat

Fin d'année, en %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
En encours	4,2	4,2	3,8	3,6	3,8	4,1	4,6
Dans les crédits nouveaux	3,8	4,2	3,1	3,4	4,6	6,3	8

Source : La Banque Postale

Annexe 7 – Les étapes de la libéralisation

Pour permettre le financement du service universel, la directive postale communautaire autorise le maintien de droits exclusifs au profit de l'opérateur historique. Celui-ci conserve ainsi un monopole transitoire, dénommé le « secteur réservé » dont le périmètre a été progressivement réduit en quatre étapes par les directives 97/67/CE du 15 décembre 1997, 2002/39/CE du 10 juin 2002 et 2008/6/CE du 20 février 2008 :

- 1999 : le secteur réservé est limité aux services nationaux et transfrontaliers d'envois de correspondance, que ce soit par courrier accéléré ou non, y compris le publipostage, d'un poids inférieur à 350 grammes et dont le prix est inférieur à cinq fois le tarif applicable à un envoi de correspondance du premier échelon de poids de la catégorie normalisée la plus rapide (tarif de base) ;
- 1^{er} janvier 2003 : le secteur réservé est limité aux envois de correspondance (courrier adressé des ménages et des entreprises, domestique ou provenant de l'étranger) de moins de 100 grammes et à un prix inférieur à trois fois le tarif de base dans la limite de un euro maximum ;
- 1^{er} janvier 2006 : la limite poids-prix du monopole postal est abaissée à 50 grammes et à deux fois et demi le tarif de base ;
- 1^{er} janvier 2011 : les services postaux sont totalement ouverts à la concurrence (suppression de tout secteur réservé).

Plusieurs Etats avaient, eux, anticipé soit par une ouverture complète de leur marché, soit par une libéralisation partielle, comme l'exclusion du monopole du service réservé de la publicité adressée.

Date de libéralisation des marchés postaux européens

Marchés totalement ouverts	Suède (1993), Royaume-Uni (2006), Allemagne (1 ^{er} janvier 2008), Pays Bas (1 ^{er} avril 2009)
Libéralisation partielle préalablement à l'échéance du 1 ^{er} janvier 2011	Espagne (courrier intra-urbain) et Italie (publicité adressée)
Libéralisation complète prévue à l'échéance du 31/12/2010	Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, France, Hongrie, Irlande, Italie, Portugal, Slovaquie

Source : Rapport d'activité 2008 de l'ARCEP

Annexe 8 – Etat de la concurrence sur les différents segments de marché en 2008

Envois de correspondance

- *Secteur réservé = La Poste conserve jusqu'au 31 décembre 2010 le monopole pour toute correspondance d'un poids inférieur à 50gr et affranchie à moins de deux fois et demi le tarif de base.*

- *Secteur en concurrence = Tous les envois de correspondance distribuée sur le territoire français dont le poids est supérieur à 50g et dont le prix est supérieur à deux fois et demi le tarif de base sont ouverts à la concurrence. Acteurs : La Poste et une dizaine d'acteurs représentant moins de 1% de part de marché.*

- *Courrier international sortant, export = Segment ouvert à la concurrence depuis 1999 pour toutes tranches de poids. Acteurs : La Poste, dont la part sur ce marché dépasserait toujours 80% ; des filiales des postes européennes (Belgian Post, Deutsche Post, Royal Mail, Spring, Swiss Post), quelques opérateurs postaux alternatifs (IMX, Let France Routage) dont la part de marché est marginale.*

Colis

- *Colis « ordinaires » : Marché ouvert à la concurrence mais partiellement régulé (le service universel garantit qu'une offre de colis jusqu'à 20 kg en envoi ordinaire ou en recommandé soit disponible au public à l'unité sur tout le territoire). Acteurs : ColiPoste, dont la part de marché s'élèverait à 70% environ ; Distrihome (créé en 1993 et racheté par Adrexo, en 2008), Kiala, Mondial-Relay (filiale des Trois Suisses), Sogep (filiale de la Redoute)...*

- *Colis express : Marché complètement ouvert à la concurrence. Acteurs : La Poste (via Chronopost International, Exapaq), DHL, GLS France, TNT Express ...*

Publicité non adressée (PNA) : Totalelement en concurrence, ce marché correspond à la distribution des messages sans référence personnelle, sans adresse et sans nom. Deux acteurs principaux : La Poste (via Mediapost qui détiendrait une part de marché de 45% environ en volume mais de 53% en termes de chiffre d'affaires) ; Adrexo (part de marché de 45% en volumes).

Annexe 9 – Points de repère juridiques sur l'ouverture du marché postal à la concurrence

1) L'ouverture totale du marché aura lieu, en droit, au 1er janvier 2011. A cette date, il y a disparition des secteurs réservés des prestataires de service universel postal, leurs surcoûts éventuels pouvant être compensés par d'autres mécanismes que le monopole.

2) La Poste est le prestataire du service universel postal pour une durée de 15 ans (article 10 de la loi de février 2010)

L'autorité de la concurrence a considéré, dans son avis du 20 Octobre, qu'il n'y avait pas de raison de remettre en cause cette durée, dans la mesure où les prestations du service universel doivent être proposées à des prix « abordables » et « orientés sur les coûts », ce qui ne permet pas d'amortir les investissements sur une durée plus courte

3) Conformément aux obligations de la directive postale de 1997 (article 11 bis modifié par la directive de 1998) le code des postes et télécommunications (articles L3-1 et L3-2 et article L5-2) fixe les conditions transparentes et non discriminatoires dans lesquelles les opérateurs postaux accèdent aux différents moyens (boîte, codes, répertoire, changements d'adresse etc..) .Cette transposition était une obligation de la directive.

La garantie d'accès au réseau postal est, elle, une faculté pour les Etats et la France, comme la plupart des Etats européens ne l'a pas utilisée. La régulation de l'accès au réseau n'est, en effet, pas considérée comme nécessaire à l'émergence de concurrents.

4) De manière générale, aucune décision des autorités de concurrence nationale ou européenne n'a jusqu'à présent considéré le réseau postal comme une infrastructure essentielle. Les quatre conditions fixées par la jurisprudence ne paraissent pas établies au moins pour deux d'entre elles : l'infrastructure n'est pas indispensable à l'exercice d'une activité concurrente et elle peut être reproduite dans des conditions économiques raisonnables. Aussi bien certains secteurs (express et colis, par exemple) sont complètement ouverts à la concurrence, ce qui montre bien que celle ci peut s'exercer indépendamment de l'accès au réseau qui n'a donc pas la caractéristique d' une infrastructure essentielle.

5) Les conditions d'une concurrence « équitable » continueront d'exiger un contrôle tarifaire et comptable de La Poste.

Un opérateur historique peut être tenté, dans certains segments du marché par des tarifs trop bas autorisés par des subvention croisées entre missions de service universel et secteurs concurrentiel. Il s'exposerait alors à des plaintes pour abus de position dominante si les prix ne sont pas « abordables », « orientés sur les coûts » et si les tarifs ne sont pas « transparents et non-discriminatoires ».

6) Le mécanisme de compensation des surcoûts nets des missions de service public doit être équitable.

Les financements supplémentaires de ces missions de service public par rapport au service postal universel doivent être neutres du point de vue de la concurrence (Avis du conseil de la concurrence 03 –A 06 2003).

Si une surcompensation était organisée, en allant au-delà de ce qui est nécessaire pour couvrir des coûts raisonnables (arrêt Altmark du 54 juillet 2003) elle pourrait conduire les autorités de la concurrence saisies d'un contentieux à une requalification de ces aides en aides d'État. Il faut d'ailleurs souligner que le fait que peu d'entreprises sont comparables aux opérateurs postaux n'empêcherait pas cette requalification (CJCE Chronopost 2003 ; TPICE Bupa 2008).

Annexe 10 – Ménages ayant accès à internet

Evolutions au sein de l'Union européenne des ménages ayant un accès internet à domicile

%

	2002	2009
Union européenne	nc	65
Pays-Bas	58	90
Luxembourg	40	87
Suède	nc	86
Danemark	56	83
Allemagne	46	79
Royaume-Uni	50	77
France	23	63

Source : Eurostat, « internet in usage in 2009 »

Annexe 11 – Les objectifs de la qualité de service pour le service universel

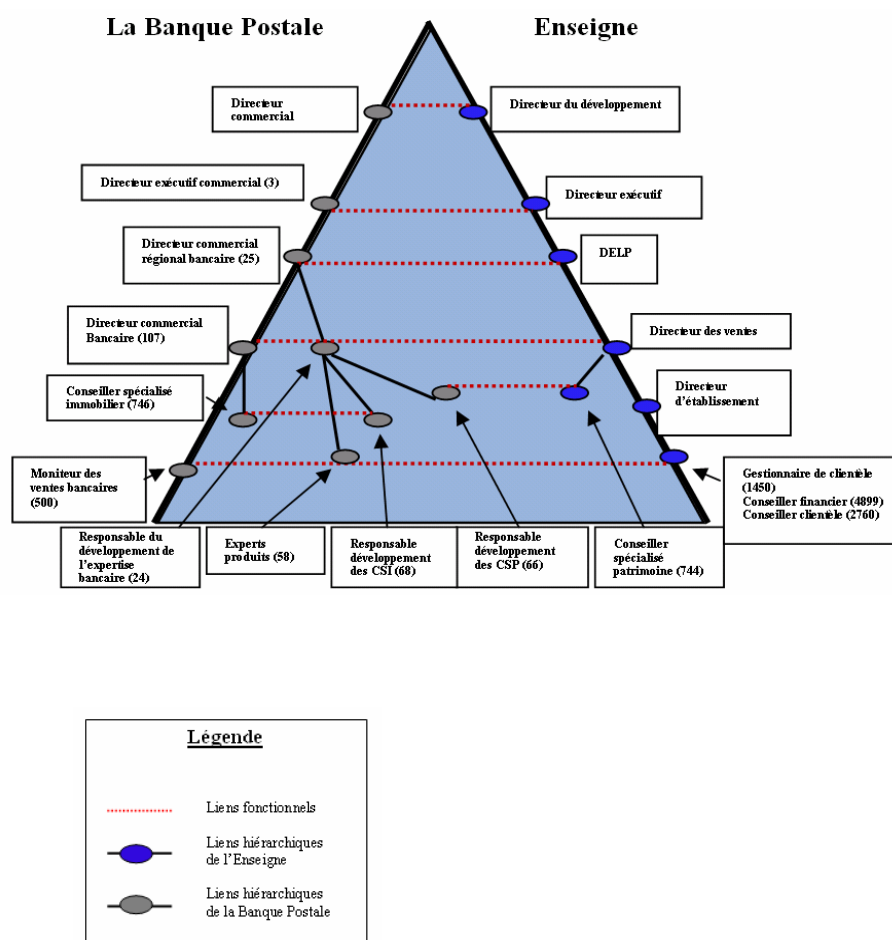
Aux termes de l'article R. 1-1-8 du code des postes et communications électroniques (CPCE), le ministre chargé des postes arrête des objectifs de qualité applicables aux prestations du service universel, qui portent sur la rapidité et la fiabilité avec lesquelles ces prestations sont assurées. Ces objectifs ont été fixés, pour la première fois, en 2008 par un arrêté du 22 juillet, puis en 2009, par l'arrêté du 8 juin 2009.

Les objectifs liés à la fiabilité ainsi qu'aux délais d'acheminement et de traitement des réclamations sont les suivants :

- **Lettre prioritaire** : 83% des envois en J+1 ; 95,5% des envois en J+2 ;
- **Courrier transfrontière communautaire** : 88% des envois en J+3 ; 97% en J+5 ;
- **Colissimo guichet** : 86% des envois en J+2 ; 95% des envois en J+3 ;
- **Traitement des réclamations** : 90% de taux de réponse aux réclamations concernant le courrier domestique dans un délai de 21 jours ;
- **Perte des lettres recommandées** : mesure des pertes.

La Poste doit procéder périodiquement à des mesures de la qualité des services en recourant à des méthodes normalisées sur le plan européen ou national et porter ces résultats à la connaissance des usagers et de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). A la demande de l'ARCEP, La Poste publie annuellement depuis 2006 ces informations dans un tableau de bord du service universel.

Annexe 12 – L'organisation commerciale au sein de La Banque Postale et de l'Enseigne



Annexe 13 – Historique de l'évolution de l'actionnariat de CNP Assurances

La CNP était à l'origine une direction de la Caisse des dépôts et consignations, chargée de l'activité d'assurances de personnes. En 1987, la CNP a été transformée en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), puis en 1992, en société anonyme sous le nom de CNP Assurances. A cette occasion, les réseaux distributeurs, La Poste et le réseau des caisses d'épargne et de prévoyance sont rentrés au capital de CNP Assurances au côté de l'Etat et de la CDC. Le capital de CNP Assurances était détenu à hauteur de 42,5% par l'Etat, de 30% par la Caisse des dépôts et consignations, de 17,5% par La Poste et de 10% par les caisses d'épargne.

En 1998, le groupe CNP Assurances est introduit en bourse, tout en conservant son appartenance au secteur public. Le décret n°98-619 du 20 juillet 1998 autorisant l'ouverture minoritaire du capital précise que la participation publique au capital de CNP Assurances doit être d'au moins 61%. Cette introduction en bourse s'accompagne d'un changement significatif de la composition du capital de CNP Assurances, la CDC devenant le premier actionnaire en lieu et place de l'Etat, celui-ci cédant la presque quasi-totalité du capital qu'il détient au bénéfice des trois autres actionnaires.

Un pacte d'actionnaires a été conclu, le 2 septembre 1998¹⁰⁹, entre l'Etat, la CDC, La Poste et le réseau des caisses d'épargne. Ce pacte d'actionnaire, complété de plusieurs avenants, vient à échéance au 31 décembre 2015.

En 2000, le groupe des caisses d'épargne a porté sa participation au capital de la société à 18%. Pour ce faire, la CDC et La Poste ont cédé au groupe des caisses d'épargne respectivement 3% et 2% du capital de CNP Assurances, le solde étant acquis auprès de l'Etat pour 0,5%. Les deux participations de La Poste et de la Caisse Nationale des caisses d'épargne ont été regroupées dans une holding commune, Sopassure, gérée paritairement mais qui appartient au secteur public, La Poste y détenant la majorité (50,1% des actions). Sopassure détient 35,48% du groupe CNP Assurances.

109) Pacte d'actionnaires conclu entre l'Etat, la CDC, le Centre National des caisses d'épargne et de prévoyance et La Poste le 2 septembre 1998. Le préambule de ce pacte d'actionnaires stipule que les signataires, dans la perspective du transfert au secteur privé d'une partie du capital de la Société et de l'introduction en bourse des titres de CNP Assurances, ont souhaité « manifester leurs intentions de réaffirmer leur affectio societatis en tant qu'actionnaires de la société, de rester durablement au capital de la société, d'assurer le maintien de la société dans le secteur public et de mettre en œuvre une politique commune relative à la société (...) ».

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**

Le rapport public thématique de la Cour intitulé « La Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire » appelle de notre part les observations suivantes.

1. Pour ce qui concerne, tout d'abord, les constats faits par la Cour sur la période 2003-2008, le projet de rapport met, à juste titre, l'accent sur l'ampleur de l'effort de transformation accompli par le groupe La Poste entre 2003 et 2009. La période 2003-2007 a vu un formidable rattrapage de la rentabilité de La Poste, dont le résultat d'exploitation a été multiplié par plus de quatre. Historiquement très basse, la marge opérationnelle du groupe s'est rapprochée de celle des comparables du secteur, grâce à des améliorations profondes réparties sur l'ensemble des métiers. La période 2008-2009 a confirmé la solidité financière du groupe, qui a su mieux résister à la crise que la plupart des ses concurrents.

Cette performance est le fruit d'une adaptation rapide aux changements de l'environnement et d'un « modèle postal » reposant sur plusieurs métiers complémentaires, co-utilisateurs d'un réseau de points de contacts unique en France, modèle dont je ne pense pas qu'on puisse le qualifier d'« obsolète » au regard des résultats obtenus par l'entreprise.

Elle résulte également, comme votre rapport le souligne, d'un soutien fort de l'Etat en faveur de la modernisation de l'entreprise. La réforme des retraites était une condition nécessaire pour améliorer l'équité concurrentielle de La Poste dans une perspective d'ouverture des marchés. Si elle s'est traduite à court terme par un alourdissement de la dette du Groupe, cette réforme a permis à La Poste de résorber un de ses principaux handicaps concurrentiels. Par ailleurs, l'Etat a également permis la création de La Banque Postale, après accord de la Commission européenne, et, dans les années qui ont suivi, l'extension de sa gamme au crédit à la consommation puis à l'assurance-dommages et, demain, au crédit aux entreprises. Aujourd'hui, LBP peut rivaliser avec les autres banques de réseau sans pour autant renier sa mission historique de « banque pour tous » à travers sa mission d'accessibilité bancaire en particulier et l'attention portée à l'accompagnement et à l'information du client dans tous ses nouveaux produits en général.

Le métier historique de La Poste, le Courrier, a fait la preuve de sa capacité à générer des gains de productivité, grâce à la mise en place d'un outil industriel moderne (programme « Cap qualité courrier ») et à l'optimisation de l'organisation interne de la distribution (programme « Facteur d'avenir »). L'enjeu des prochaines années sera, comme la Cour l'a bien noté, la capacité de ce métier à faire face à la baisse accélérée des volumes et à l'ouverture totale à la concurrence au 1^{er} janvier 2011.

S'agissant de La Banque Postale, malgré un léger retard sur le plan d'affaires présenté au CECEI en 2005, la croissance de LBP a été tout à fait remarquable. Son produit net bancaire a cru de 13 % entre 2006 et 2009 alors que le secteur bancaire était durement touché par la crise financière. Grâce à une gestion prudente de ses emplois, LBP a été la banque française qui a le mieux résisté à la crise et n'a pas eu besoin de recourir aux concours publics mis en place en faveur des établissements de crédit. A cet égard, il me semble devoir relativiser le constat de la stagnation du produit net bancaire entre 2006 et 2008 au regard des performances des autres grandes banques de la place sur cette même période. Pour l'avenir, la conjonction des gains de parts de marché sur les nouveaux produits (crédit à la consommation notamment) comme sur le crédit immobilier, ainsi que la progression du taux d'équipement des clients, devraient assurer à LBP une croissance soutenue dans les prochaines années.

Par ailleurs, il me semble utile de préciser que le choix de recourir à des co-entreprises pour les partenariats noués par LBP n'est pas la conséquence indirecte d'une priorité qu'aurait accordée La Poste aux investissements dans l'activité Courrier, mais résulte du souci de la banque de minimiser les risques d'exécution dans des nouveaux domaines d'activité et de permettre le démarrage rapide de ces activités. Les partenariats n'ont pas encore produit leur plein effet, car ils devraient contribuer à fortement dynamiser le PNB de LBP à l'avenir.

S'agissant de GeoPost, la Cour regrette que cette activité n'ait pas pu atteindre une dimension mondiale. Il me semble, au contraire, que le modèle de développement choisi par cette filiale s'est révélé pertinent et efficace dans la durée. En donnant la priorité au transport routier des colis de moins de 30 kg en Europe, GeoPost a su construire un réseau efficace, plus flexible et beaucoup moins coûteux que ses concurrents qui ont fait porter leurs investissements sur les flux intercontinentaux. Cette stratégie a montré une remarquable résistance à la crise dans une activité très pro-cyclique, avec une baisse limitée de son résultat d'exploitation (- 2 %) tandis que les opérateurs plus mondialisés étaient mis en difficulté.

La Poste a, par ailleurs, su se développer dans les métiers connexes au courrier. Même si leur contribution aux résultats du Courrier en 2009 est encore marginale, ces métiers constituent un véritable relais de croissance face au déclin des volumes du courrier. Ils prouvent la capacité du Groupe à se repositionner sur des marchés en croissance.

Enfin, votre analyse du réseau des 17 000 points de contact, que vous jugez « inadapté et coûteux » me paraît également devoir être nuancée. Je demeure en effet convaincue que le réseau postal est un des atouts majeurs du Groupe. La création des points partenariaux a montré son efficacité pour maintenir une activité commerciale au niveau local, conserver la même densité de contact avec la population sur tout le territoire tout en garantissant la distribution des produits du service universel postal à moindre coût. Cet effort doit être poursuivi dans les années à venir. Vous soulignez, très justement, que la majeure partie des coûts du réseau provient des bureaux centres qui, s'ils ne sont pas maîtrisés, pourront faire peser un déficit de compétitivité sur le développement des autres métiers. C'est un des enjeux organisationnels majeurs du Groupe dans les prochaines années.

2. Comme la Cour le relève, 2010 est une année charnière dans l'histoire du Groupe La Poste. 2010 est l'année du changement de statut de la maison mère du Groupe, qui est devenue au 1^{er} mars une société anonyme. Cette évolution ouvre la voie à l'entrée au capital de la Caisse des dépôts et consignations, qui participera aux côtés de l'Etat, à une augmentation de capital de La Poste à hauteur de 2,7 md€ (dont 1,5 md€ apportés par la CDC et 1,2 md€ apportés par l'Etat). LBP est devenue le premier contributeur au résultat du Groupe et cette tendance à vocation à s'amplifier dans les années à venir. LBP bénéficie d'un réseau de distribution sans équivalent en France et d'une large base de clients encore peu équipés et avec lesquels elle a réussi à établir une relation de confiance. La croissance de LBP devrait donc se confirmer grâce notamment à la montée en puissance de nouveaux produits ainsi que le développement de nouveaux segments d'activité comme le crédit notamment aux TPE. Ce dernier développement me semble de nature à rejoindre une des recommandations figurant dans le projet de rapport de la Cour. Une demande d'agrément sera déposée par LBP auprès de l'autorité compétente dans les prochains mois.

Pour la première fois également en 2010, le chiffre d'affaires du Groupe a baissé légèrement, traduisant l'accélération de la baisse de volumes du Courrier. Dans le même temps, le Courrier parvenait à baisser ses charges, montrant l'amélioration de l'adéquation entre l'outil industriel et les volumes. Les volumes du courrier vont continuer de

baisser et les usages du courrier évolueront sur le long terme selon une dynamique largement imprévisible. La Poste fait l'hypothèse d'une baisse de 30 % d'ici à 2015 par rapport au pic de 2008, ce qui est en ligne avec les prévisions des autres grands acteurs européens du secteur. Des stress tests sur l'ampleur de la chute des volumes et ses conséquences éventuelles pourraient néanmoins être utilement documentés par l'entreprise, comme le suggère votre projet de rapport.

Par ailleurs, si le courrier de gestion qui représentait une grande partie du chiffre d'affaires est voué à décroître durablement, tous les segments de ce marché ne subiront pas nécessairement ce sort. Le marketing direct a prouvé son efficacité dans la communication des entreprises avec leurs clients ou prospects et devrait entrer dans une dynamique de croissance forte. De même, La Poste a un rôle à jouer dans le développement d'offres au confluent des communications papier et électroniques, voire dans le développement d'un opérateur virtuel de téléphonie mobile.

S'agissant de l'immobilier, La Poste a su professionnaliser la gestion de son parc, ce que la création de Poste Immo a permis. Cette filiale travaille conjointement avec tous les métiers pour optimiser le parc. La restitution de surfaces à Poste Immo, à des fins de valorisation, est désormais engagée.

Enfin, La Poste devra poursuivre ses efforts de réduction de modernisation et d'adaptation à un environnement en évolution accélérée. L'amélioration de la qualité de service et la poursuite des créations de points partenariaux doivent se poursuivre pour renforcer l'image particulièrement favorable dont bénéficie La Poste pour les Français.

3. Votre projet de rapport aborde, dans sa dernière partie, l'augmentation de capital à venir qui devrait permettre de financer les investissements prévus dans le plan d'affaires tout en jugulant l'endettement du Groupe.

Cette augmentation de capital de 2,7 Md€ sera souscrite à hauteur de 1,2 Md€ par l'Etat et 1,5 Md€ par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Elle sera naturellement précédée, comme le suggère la Cour, de la conclusion d'un pacte d'actionnaires qui prévoira notamment les nouvelles modalités de gouvernance. Elle sera également précédée d'un exercice de valorisation du Groupe. A cet égard, je partage tout à fait votre recommandation de « valoriser La Poste à son juste prix ». La CDC a commencé depuis mars dernier son travail d'instruction afin de valoriser le Groupe. Mes services veillent à ce que les due diligence menées par la CDC se déroulent dans le meilleur cadre

possible afin de permettre l'évaluation la plus juste de ce groupe multi-métier. L'effort d'exhaustivité de mise à disposition d'information par La Poste confirme cette volonté de transparence totale en vue d'une évaluation au juste prix.

La question des synergies entre La Poste et d'autres participations de la CDC mérite en effet d'être explorée, ainsi que vous le proposez. Elle aura, en tout état de cause, vocation à être abordée dans la durée, avec la connaissance croissante par la CDC des métiers du Groupe La Poste, et dans le respect des mécanismes de gouvernance des deux groupes.

S'agissant, enfin, des missions de service public, celles-ci ont toujours représenté une part importante de l'activité du Groupe, et, par conséquent, une part importante des coûts. Depuis 2003, l'évaluation du coût de ces missions a été affinée et des mécanismes de compensation pérennes ont été mis en place. Les quatre missions ont été réaffirmées dans la loi postale du 9 février 2010 et la compensation de deux d'entre elles a été améliorée par ce texte législatif (l'aménagement du territoire et le service universel postal). L'enveloppe des compensations et la prévisibilité de celles-ci ne doivent pas créer de biais concurrentiel. A cet égard, je note la recommandation de la Cour de tirer parti du rendez-vous de 2013 prévu dans la loi postale pour apprécier à la fois les opportunités d'adaptation du contenu de ces missions aux besoins du public mais aussi leur impact sur la situation financière de l'entreprise. Comme j'ai eu l'occasion de l'indiquer au Président de La Poste, je ne suis pas favorable à ce qu'il soit mis fin à l'assujettissement de La Poste à la taxe sur les salaires. Cela représenterait un manque à gagner pour les finances publiques supérieur à 500 M€ qui ne saurait être compensé par une révision de la politique de dividende et qui, par ailleurs, remettrait en cause l'équilibre général de cette imposition.

**RÉPONSE DU MINISTRE CHARGÉ DE L'INDUSTRIE
AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI**

Je partage le constat général effectué dans le rapport public de la Cour des comptes « La Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire » qui souligne notamment les évolutions positives intervenues depuis le dernier rapport de synthèse de la Cour sur la situation de La Poste en 2003 et met en évidence les défis majeurs auxquels l'entreprise est à présent confrontée.

La création de La Banque Postale, la réforme du financement des retraites de fonctionnaires de La Poste, l'ouverture progressive à la concurrence du marché du courrier, ainsi que la mise en place d'un cadre juridique rénové pour la mise en œuvre des missions de service public de l'entreprise, ont constitué des étapes importantes de la modernisation de La Poste. Sa transformation en société anonyme, depuis le 1^{er} mars 2010, est aussi une condition déterminante de son développement pour les années à venir en permettant le renforcement de ses fonds propres.

Depuis 2004, grâce à une amélioration significative de sa rentabilité d'exploitation, La Poste a engagé d'importants chantiers de modernisation avec les programmes « Cap Qualité Courrier » et « Cap Relation Clients », ainsi qu'avec la « métierisation » de ses activités. Cette évolution a favorisé une amélioration notable de la qualité de service du courrier et de l'accueil des clients dans les bureaux de l'enseigne La Poste. Cette stratégie de modernisation était de toute évidence nécessaire pour assurer un service public de qualité et doit être poursuivie et parachevée au cours des prochaines années.

L'ouverture complète à la concurrence des marchés du courrier en 2011 et les perspectives de forte baisse des volumes de courrier ont cependant rendu nécessaire la définition d'un nouveau plan stratégique pour la période 2010-2015 et d'une nouvelle trajectoire financière, qui ont été approuvés par le conseil d'administration du groupe le 15 avril 2010. La trajectoire 2010-2015 repose sur les ambitions suivantes concernant le groupe La Poste et ses différents métiers.

Entre 2010 et 2015, le chiffre d'affaires consolidé du groupe (hors croissance externe) devrait croître de manière très modérée (+ 0,9 % par an) pour atteindre 21,9 milliards d'euros en 2015. Depuis l'année 2008, La Poste est en effet confrontée à un « choc numérique » induisant une baisse très sensible du trafic du courrier (prévision de baisse de 5 % par an jusqu'en 2015).

Dans le contexte de forte baisse de trafic du courrier, au cours des prochaines années, la rentabilité d'exploitation du groupe dépendra essentiellement, au sein de La Poste maison-mère, de la branche ColiPoste (branche non filialisée de La Poste), ainsi que de la croissance de ses principales filiales, en premier lieu de la Banque Postale, mais également de GeoPost, filiale de colis-express.

Avec le développement du commerce électronique, les prévisions de croissance de la branche Coliposte (branche non filialisée de La Poste) sont satisfaisantes, avec une prévision de croissance de 4 % par an. Sur ce marché, ColisPoste a réalisé un chiffre d'affaires de près de 1,4 milliards d'euros en 2009.

La stratégie de développement du groupe La Poste dans le domaine du colis-express en Europe a également été jusqu'à présent bien maîtrisée. Les prévisions de croissance et d'activité (transport de paquets et de colis inter-entreprises généralement à J + 2) apparaissent satisfaisantes pour les prochaines années. Géopost, filiale de La Poste, dispose de positions commerciales solides en Europe, avec un chiffre d'affaires global de plus de trois milliards d'euros en 2009 et une rentabilité correcte. Le renforcement de Geopost en Europe pourrait apporter un supplément de chiffre d'affaires significatif. La stratégie de développement de GeoPost hors d'Europe devra être suivie avec une particulière attention.

Les perspectives de croissance du produit net bancaire (PNB) de la Banque Postale sont également notables. La croissance de l'activité de La Banque en 2009 peut être jugée encourageante. Son PNB externe a dépassé cinq milliards d'euros en 2009 et son résultat net (part du groupe) a atteint 587 millions d'euros. Le maintien de la rentabilité de la Banque Postale est un objectif prioritaire pour les années à venir. Pour assurer sa pérennité, le « modèle postal de banque » doit s'adapter, afin que la meilleure synergie possible entre les métiers utilisateurs du réseau postal favorise une réduction des coûts pour l'ensemble des métiers.

Au cours des prochaines années, le coefficient d'exploitation de la Banque Postale (ratio des frais d'exploitation sur le produit net bancaire) devra rejoindre le niveau observé dans les autres banques de détail. Pour la réalisation de cet objectif, la Banque Postale, outre la progression de son PNB, devra bénéficier à plein des gains de productivité du réseau postal et des baisses de coûts.

L'augmentation de capital, prévue à hauteur de 2,7 milliards d'euros, apparaît par ailleurs indispensable, en complément des ressources d'autofinancement du groupe La Poste, pour couvrir

l'ensemble des investissements du plan stratégique 2010-2015 : les investissements internes des métiers, les opérations de croissance externe, ainsi que le renforcement des fonds propres prudentiels de la Banque Postale.

Les années 2010-2015 devraient ainsi être des années de consolidation financière pour le groupe. Ce n'est qu'en fin de période que le groupe La Poste pourra escompter une rentabilité aussi forte que celle observée en 2007 et 2008.

Pour ma part, je serai particulièrement attentif à ce que La Poste continue d'exercer ses quatre missions de service public avec le même niveau de qualité et de service au public qu'elle le fait actuellement. Mes services y veilleront également au quotidien.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT – DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE LA POSTE

Le rapport de la Cour des comptes intitulé « La Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire » dresse un bilan positif de l'évolution considérable qu'a connu le groupe La Poste de 2003 à 2009 et inscrit ses préconisations s'agissant de l'avenir dans le cadre du plan ambition 2015 présenté au conseil d'administration.

La Poste a, en effet, comme le reconnaît la Cour, « beaucoup changé au cours de cette période. Elle a réussi à franchir des étapes significatives de sa modernisation ». Elle a également mis à profit la période 2003-2009, anticipant le déclin à venir des activités courrier, pour développer ses relais de croissance (développement du réseau européen de GeoPost, modernisation de ColiPoste, création de La Banque Postale, conclusion de partenariats pour mettre rapidement en marché le crédit consommation et l'assurance IARD...)

La crise n'a pas rendu obsolète ce modèle de développement multi-métiers bien au contraire. En revanche, la baisse des volumes du courrier impose d'accélérer le rythme de son déploiement.

En effet, l'évolution du poids relatif des activités va se poursuivre et les réformes structurelles menées par La Poste vont s'amplifier. Le plan stratégique Ambition 2015 s'appuie sur ce constat. Il se situe ainsi dans la suite logique de la stratégie menée depuis 2003.

*

* *

Dans ce cadre général largement partagé, tout est affaire d'appréciation, qu'il s'agisse des anticipations effectuées par le management (aurait-il été possible de mieux prévoir ?), des rythmes de la modernisation (aurait-il été possible d'aller plus vite ?) ou encore de la mesure des résultats obtenus.

S'agissant tout d'abord de la période passée, La Poste ne partage pas le point de vue de la Cour sur certains éléments de constat qu'elle trouve exagérément sévères.

Concernant en premier lieu le Courrier, la Cour donne certes un satisfecit global à la politique de modernisation de l'outil industriel et de flexibilisation des organisations. Elle indique toutefois que celle-ci aurait gagné dans sa mise en œuvre à plus d'anticipation et de réactivité.

La Poste considère au contraire qu'elle a fait preuve d'anticipation.

Dans sa conception du plan Cap Qualité Courrier (CQC), tout d'abord : lorsque ce plan a été lancé fin 2003, il était plus que temps de s'engager dans la modernisation d'un appareil de production vieilli, de combler un retard devenu considérable vis-à-vis des autres grandes Postes européennes, de préparer l'ouverture totale du marché alors prévue en 2009. Dès ce moment, était anticipée et prise en compte dans le dimensionnement du plan une baisse des volumes du courrier de 12% sur la période 2003-2010.

La Poste a également su adapter l'exécution du plan à l'évolution des volumes.

On rappellera à cet égard que sur la période 2003-2007 la baisse totale du trafic adressé n'a pas dépassé 2,3%, d'autre part, que sur la même période il a été très difficile de tirer des conclusions de l'observation des pays étrangers dont les évolutions de trafic étaient très disparates, enfin, qu'à la fin 2007 personne ne pouvait anticiper la crise. Ce n'est que fin 2008-début 2009 qu'un consensus s'est établi entre les grandes Postes sur un scénario de décroissance à moyen terme plus rapide.

Confrontée à la baisse accélérée des volumes à partir de la mi-2008, La Poste a fait preuve de réactivité en adaptant ses budgets et son projet industriel à la nouvelle donne.

Dès le deuxième semestre 2008, un plan d'économie a été lancé pour faire face à la baisse des volumes. Le budget 2009, établi en cours d'année, intégrait par ailleurs une accélération de la baisse des volumes à – 3,5%, estimation qui a été revue à – 5,4% au premier trimestre 2009, en même temps qu'était lancé un programme de réassurance sur les coûts.

Dès la mi-2009, le plan stratégique 2008-2015 a été construit sur la base d'une baisse des volumes de 30% et le budget 2010 construit en conséquence.

Le programme CQC a lui aussi été adapté. Sa cible a été ajustée à plusieurs reprises, y compris en 2009, en cohérence avec la nouvelle trajectoire stratégique. On trouvera, en annexe, une note faisant un bilan détaillé de son exécution dont j'extraie ici quelques chiffres qui illustrent le fait que le programme est déployé à son rythme et produit les résultats attendus. Ainsi, à fin 2010 :

- 36 plaques couvrant 80% du trafic auront été déployées,*
- 76 % de l'investissement initial aura été réalisé et 90% de l'objectif de productivité atteint,*
- 93 % des tournées de facteur feront l'objet d'une organisation en équipe.*

Comme la Cour le reconnaît elle-même, le déploiement de CQC a déjà permis de réaliser des gains de productivité importants et lui seul permet aujourd'hui et demain l'adaptation des organisations rendues nécessaires.

S'agissant enfin des résultats de qualité de service, le qualificatif de « médiocres » apporté par la Cour paraît très exagéré.

Une analyse détaillée de la Qualité de Service figure en annexe à la présente lettre. On se contentera de noter que le respect des délais de distribution, mesurés par un organisme indépendant, est en amélioration constante sur l'ensemble de la gamme de produits et que les objectifs fixés par le Gouvernement ont été dépassés en 2008 et 2009.

Toutefois, La Poste entend les remarques de la Cour sur la nécessité de s'interroger sur la qualité de l'offre de service en matière de courrier.

La recherche d'un haut niveau de qualité est en effet un objectif essentiel pour La Poste qui doit s'inspirer des pratiques des entreprises de service, qui prennent des engagements généralement proches de 95%.

C'est pourquoi La Poste a engagé fin 2009 une large écoute de ses clients (particuliers, professionnels, petites et grandes entreprises, clients grands comptes) dont les résultats serviront à connaître leur attentes contemporaines et les adaptations et innovations qu'elle devra conduire pour les satisfaire et se positionner parmi les opérateurs les plus performants en la matière.

*

* *

Au total, La Poste se félicite d'avoir conçu et déployé le programme CQC qui lui permet à la fois d'améliorer sa qualité de service, d'enrichir son offre et de réduire ses coûts.

Elle a adapté ce programme, comme d'ailleurs l'ensemble de ses budgets, à la nouvelle donne des trafics.

*

* *

S'agissant de l'Enseigne, en dépit de contraintes multiples que la Cour rappelle, l'organisation du réseau des bureaux de poste a été profondément modifiée et dynamisée sur la période :

- Développement des points de présence postale en partenariat avec les communes et les commerçants,
- Réduction des structures territoriales (de 8 directions exécutives à 6, de 100 directions départementales à 49 directions territoriales),
- Réduction des structures de soutien,
- Mise en place d'un pilotage par Terrain.

Ces différentes mesures ont permis de maîtriser les charges et de réduire de 15% les effectifs hors bureaux de Poste, de près de 20% l'encadrement en bureaux et de ramener à près de 25% le taux de back office des bureaux.

S'agissant du temps d'attente au guichet, le déploiement du programme ESC permet de confirmer les premiers résultats que note la Cour dans son rapport : c'est ainsi que la mesure SOFRES effectuée en avril 2010 donne un temps d'attente moyen tous bureaux et toutes

opérations confondues de 5,54 mn en baisse de 23% sur un an, résultat confirmé par les mesures spécifiques mises en place dans les 1 000 plus grands bureaux.

Au total, s'il reste encore beaucoup à faire, l'Enseigne progresse rapidement dans la voie de la modernisation des bureaux de Poste de l'amélioration de l'accueil des clients et d'une commercialisation efficace des produits et services des métiers du Groupe.

*

* *

L'appréciation portée par la Cour sur les relais de croissance que sont les métiers de la Banque et du colis/express est également bien sévère.

S'agissant de La Banque Postale, tout d'abord, on rappellera que sa création début 2006 a constitué pour La Poste un progrès historique. La Cour elle-même reconnaît que la Banque a modernisé ses procédures et sa gamme de produits et qu'elle est devenue « une banque reconnue comme telle par le public ». C'est pour l'avenir un atout crucial. Sans doute la progression du produit net bancaire (PNB) a-t-elle été plus faible qu'attendu mais c'est avant tout parce que, comme le rappelle d'ailleurs la Cour, les éléments d'environnement externe ont été modifiés (en particulier la baisse de la rémunération de l'épargne réglementée).

En dépit de ces éléments adverses, hors variation de la provision épargne logement, le PNB consolidé de la Banque a progressé de 8,7% entre 2006 et 2009. De même, le coefficient d'exploitation consolidé à fin 2009 atteignait 86,5%, en retrait de 5% par rapport à 2008 et de plus de 8% par rapport au pro forma 2005 cité par la Cour.

Ces éléments montrent une exceptionnelle résistance à la crise de La Banque Postale.

Ils montrent également une réelle capacité à exploiter les marges de manœuvre ouvertes par la création de La Banque Postale, dont témoigne par exemple la croissance des parts de marché en matière de crédit immobilier, dès lors que La Banque Postale a pu se battre à armes égales avec ses concurrents.

Il convient de rappeler que cette création s'est réalisée sans aucune aide de l'Etat, seule la quote-part des fonds propres de la CNE correspondant aux obligations prudentielles du portefeuille immobilier de celle-ci ayant été apportée en même temps que le dit portefeuille.

Par ailleurs, le choix de développer les nouveaux métiers (crédit consommation, IARD notamment) à travers des partenariats n'a nullement été contraint par une priorité supposée donnée par le Groupe à d'autres investissements. Il s'est au contraire agi d'un choix tout-à-fait volontaire et assumé dont le principal objectif était, en s'appuyant sur les compétences et les moyens de partenaires soigneusement choisis, d'accélérer la mise en marché des nouvelles offres et de mettre le plus rapidement possible à la disposition de la clientèle la totalité de la gamme, conformément à la stratégie de la Banque qui vise, avant tout, à développer le potentiel de sa clientèle existante.

La Banque dispose ainsi maintenant de la gamme complète de produits destinés aux particuliers. La Cour souhaite que cette gamme puisse être étendue au crédit aux personnes morales, en particulier les TPE. La Poste y est également favorable et étudie actuellement ce dossier avec l'Etat.

Enfin s'agissant des commentaires de la Cour sur le niveau des frais de réseau supportés par La Banque Postale, on rappellera, au-delà des efforts permanents de La Poste pour en stabiliser le niveau, que la Banque bénéficie du partage avec La Poste des coûts de dimensionnement de ce réseau.

S'agissant de ColiPoste et GeoPost, la Cour reconnaît elle-même qu'il s'agit de réels relais de croissance. C'est vrai, non seulement pour GeoPost dont le positionnement sur le marché de l'express « deferred » continental lui permet de bénéficier de réelles perspectives de croissance, mais également pour ColiPoste qui bénéficie du développement d'internet, la totalité des e-marchands en étant aujourd'hui clients et lui confiant entre 70 et 100% de leur chiffre d'affaires.

Le choix, pour cette activité, de développer un réseau intégré en Europe continentale et des partenariats à l'intercontinental est un choix stratégique volontaire du Groupe, conforme aux moyens financiers dont il disposait et non le résultat d'un arbitrage de l'allocation de ressources fait aux dépens de GeoPost.

En résumé, il me semble que, sur la période considérée, La Poste a bien mis en place, avec la création de La Banque Postale et la croissance du colis/express les relais nécessaires à son développement.

Contrairement à ce que laisse entendre la Cour, la réalisation du plan de modernisation du Courrier (CQC) n'a pas privé La Banque Postale et l'express des moyens de leur développement.

Grâce à cette politique multi-métiers, elle se trouve aujourd'hui dans une situation plus favorable pour absorber les effets des baisses de volumes du courrier, que d'autres postes qui n'ont pas su se diversifier en temps utile ou qui l'ont fait avec moins de succès.

*

* *

Sur la question des missions de service public, enfin, La Poste partage largement l'analyse faite par la Cour et se félicite que celle-ci ouvre un certain nombre de pistes de réflexion pour l'avenir. Elle note en particulier l'importance du rendez-vous fixé en 2013 par le Parlement dans la loi du 9 février 2010.

Elle souhaite également souligner que la période a été marquée par de grands progrès en la matière : définition plus précise des missions, chiffrage de leur coût, mise en place d'indicateurs de performance, mise en place de mécanismes de compensation.

Par ailleurs, La Poste partage l'analyse de la Cour sur le désavantage concurrentiel qu'elle subit du fait de son assujettissement à la taxe sur les salaires et sa proposition d'éliminer ce handicap.

*

* *

Le rapport de la Cour envisage, dans sa 2^{ème} partie l'avenir de La Poste.

A titre liminaire, je dirais que je ne partage pas l'appréciation selon laquelle le groupe La Poste se trouverait aujourd'hui dans une situation « difficile ».

Les défis sont certes nombreux, mais, comme la Cour le relève elle-même, La Poste ne manque pas d'atouts pour les résoudre : densité du réseau, puissance de la marque, confiance des Français, gisement de clientèle, savoir faire des Postiers...

Sur ces bases, nous pouvons développer une véritable Ambition pour 2015.

C'est l'objet de notre plan stratégique.

La Cour, après l'avoir examiné, affirme que celui-ci est construit sur des hypothèses volontaristes et invite l'Etat à procéder à une valorisation du groupe La Poste sur la base d'un plan d'affaires réaliste.

La Poste souhaite apporter des éléments complémentaires à cette appréciation portée par la Cour pour souligner la crédibilité de la trajectoire financière 2010-2015, mais aussi la nécessité d'une ambition financière répondant aux objectifs de l'Etat et de la Caisse des Dépôts intervenant en l'espèce comme investisseurs avisés.

Cette ambition ne peut reposer sur la simple prolongation des tendances passées dont la Cour a d'ailleurs montré qu'elles n'étaient plus d'actualité. En revanche, l'entreprise doit exploiter un potentiel de développement reconnu et continuer à rechercher l'amélioration de son efficacité. Sous réserve d'un contexte général qu'il serait illusoire de considérer comme figé pour six ans, le plan Ambition 2015 décrit les impacts en termes de résultats et de plan de financement d'une stratégie validée par l'Etat dont le management ne sous-estime en aucune façon les conditions de mise en œuvre. Aucune entreprise, a fortiori publique, ne saurait aujourd'hui se départir de cette démarche exigeante.

Un plan d'affaires est par construction un exercice complexe, plus encore dans le contexte économique et réglementaire actuel.

La Poste a mis à profit l'année 2009 et le début de l'exercice 2010 pour mettre à jour son plan d'affaires compte tenu du décalage qui existait avec les hypothèses de construction du précédent plan « Performance et Confiance » et de la nécessité pour l'Etat et la Caisse des Dépôts de disposer d'un scénario central actualisé pour procéder à une évaluation de l'entreprise.

La construction du plan repose sur un jeu d'hypothèses dont la Cour relève d'ailleurs qu'il est cohérent. La réalisation du plan reposera également sur la mise en œuvre d'un ensemble de programmes d'action déjà identifiés et en cours de déploiement dont la Cour a pu prendre connaissance.

S'agissant du courrier, le plan Ambition 2015 tient compte d'une baisse du chiffre d'affaires du courrier cohérente avec les tendances observées depuis 2008 et en 2009, conforme au consensus des principaux opérateurs postaux, qui confrontent régulièrement leurs analyses dans le cadre d'International Post Corporation (IPC), et tenant compte des différences d'utilisation du courrier dans les différents pays (la France a par exemple une tradition désormais bien établie de paiement par prélèvement automatique). Les revalorisations tarifaires ont par ailleurs été prises en compte pour des valeurs modestes et inférieures à celles

permises par les dispositifs existant. Une baisse du trafic supérieure à celle retenue par La Poste pourrait ainsi être partiellement compensée par des revalorisations tarifaires plus ambitieuses. Au total, comme l'indique la Cour, les hypothèses retenues ne peuvent être qualifiées ni de pessimistes ni d'optimistes mais de centrales.

Le développement du chiffre d'affaires des activités colis/express a pour sa part été intégré pour des valeurs inférieures à ce qui a été enregistré au cours des dernières années. La Cour qualifie elle-même de raisonnables ces hypothèses qui se contentent de stabiliser à environ 7% la marge opérationnelle de l'ensemble constitué de ColiPoste et GeoPost, à comparer à une ambition de 8,5% dans le plan « Performance et Confiance ». Sauf détérioration majeure des conditions économiques et des flux commerciaux, le plan d'affaires du colis/express doit donc, lui aussi, être qualifié de central, des marges d'amélioration étant sans doute envisageables, en particulier si les baisses de prix provisionnées dans le plan d'affaires en France et en Europe pouvaient ne pas être mises en œuvre.

Le développement des encours bancaires et la progression du produit net bancaire (PNB) présentent quant à eux une accélération par rapport à la période qui vient de s'écouler, accélération cohérente avec le développement d'un potentiel que souligne la Cour dans la première partie du rapport et en particulier avec la complétude de gamme et l'émergence des partenariats. Ces partenariats, qui n'ont pas contribué aux résultats de La Banque Postale dans la période passée, vont constituer un véritable relais au développement actuel. A ce titre, le maintien des parts de marché actuelles en termes de collecte d'épargne et de distribution de crédits immobiliers constitue un enjeu dans un contexte concurrentiel particulièrement tendu. C'est la raison pour laquelle aucune ambition spécifique de progression n'a été prise en compte.

S'agissant de la maîtrise des coûts opérationnels et des frais généraux, le plan d'affaires prend en compte des objectifs d'amélioration que la Cour juge elle-même nécessaires dans son rapport, en particulier, la réalisation des gains de productivité inhérents à la mise en œuvre du programme CQC et la réduction des coûts de structure dans les différents métiers et les directions transverses et centrales du Groupe.

Enfin, sur la période 2010-2015, aucune mesure de soutien additionnel de l'Etat n'a été prise en compte en dehors de l'exécution des engagements contractuels (accords « Schwartz » prévoyant une baisse progressive de 242 à 180 M€ des subventions de l'Etat), réglementaires (dispositions de la loi LME prévoyant une baisse de 280 à 210 M€ des subventions au titre de l'accessibilité bancaire) et fiscaux (mise en œuvre des abattements de fiscalité locale prévus par la loi du 9 février 2010

relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, pour des montants qui restent inférieurs au plafond de 95% des coûts d'aménagement du territoire).

Comme la Cour le relève, l'année 2009 a constitué une étape importante dans l'établissement de ce plan d'affaires, en particulier dans la démonstration de la capacité du groupe La Poste à réduire ses dépenses et à maîtriser sa dette. Pour la première fois, les charges de personnel ont été stabilisées et les dépenses de fonctionnement ont été réduites, de manière cohérente avec l'évolution de l'activité. La dette nette du Groupe a baissé de 100 M€, y compris la contribution au plan de relance de l'économie. Le premier trimestre 2010 se situe dans le prolongement de 2009, le chiffre d'affaires consolidé étant en progression et le maîtrise des charges se confirmant. Ces tendances devront être confirmées lors des résultats semestriels que La Poste présentera à son conseil d'administration le 26 août prochain.

Le plan d'affaires n'est pas exempt de risques d'exécution que le management de La Poste a clairement mis en exergue dans la présentation faite devant le Conseil d'Administration. La gestion fluide des effectifs de la maison mère et la maîtrise des besoins prudentiels de La Banque Postale en constituent les principaux aspects. L'atteinte des objectifs financiers du Groupe repose également sur un contexte économique et financier précisément spécifié qui pourrait évoluer. La réforme des retraites comme le contexte de taux d'intérêts sont, par exemple, susceptibles d'avoir un impact important sur la masse salariale ou encore le rendement des placements de la Banque.

L'ensemble de ce plan ne pourra se réaliser qu'avec les agents de La Poste. C'est la raison pour laquelle la conduite du changement et l'attention particulière qui doit être portée à la dimension humaine de celle-ci, sont pour La Poste et pour l'ensemble de l'encadrement une priorité absolue.

A cet égard, La Poste adhère pleinement aux recommandations faites par la Cour en la matière, s'agissant notamment de la mobilité et de la formation.

En conclusion, il me semble que les recommandations que la Cour formule à l'endroit de La Poste sont à l'unisson des grands axes que nous avons adoptés pour notre plan stratégique 2010-2015 : assurer une parfaite exécution de nos 4 missions de service public, réaliser une performance économique durable, donner la priorité à la qualité de service dans la relation client, plus que jamais innover et s'ouvrir aux partenariats. Le tout dans le respect de notre modèle social.

Telle est la feuille de route que nous proposons à l'Etat et à la Caisse des Dépôts et Consignations pour les années qui viennent.

**Annexe à la réponse du Président directeur général
du groupe La Poste**

- Programme CQC et qualité de service -

1. Le programme Cap Qualité Courrier est déterminant pour permettre l'adaptation aux enjeux majeurs des marchés du Courrier

Ainsi que le souligne à juste titre le rapport de la Cour, « l'outil industriel du courrier a été profondément modernisé avec des gains de productivité appréciables » (page 3). Cette révolution a été rendue possible par le programme Cap Qualité Courrier (CQC) engagé en 2004.

La Poste souhaite rappeler que ce programme visait avant tout à anticiper la baisse du trafic et la transformation des usages du courrier, afin de s'y préparer au mieux.

Les principes fondateurs de CQC sont au nombre de quatre :

- porter les technologies permettant la rénovation de l'offre et des services ;*
- anticiper une baisse de trafic de -2 % par an et se préparer dans toutes ses composantes¹¹⁰ à faire face à une baisse globale de -15 %¹¹¹ ;*
- réduire de 20 % le coût du réseau de production et transformer les processus pour s'adapter à la saisonnalité de l'activité ;*
- s'adapter aux évolutions du marché et aux trajectoires prévisionnelles de trafic.*

Pour en garantir la maîtrise, trois objectifs ont été fixés dès la conception du programme :

- le respect des échéances commerciales majeures, dont celle de la suppression du secteur réservé en 2011 ;*
- un taux de retour sur investissement au moins égal à 12 % ;*
- un délai de retour sur investissement en 8 années au maximum.*

Depuis son lancement, le programme CQC respecte ces principes fondateurs et ces objectifs et le déploiement s'opère selon le rythme prévu.

110) Nombre de PIC et de PPDC, nombre de machines, réseau de transport, etc.

111) Initialement, la baisse anticipée était de -12 % sur la période 2004-2010. Celle-ci a été portée à -15 % sur la période 2006-2012 à partir de 2008 dans tous les business plans locaux (cibles industrielles locales et productivité attendue).

Fin 2010, ce sont 36 plaques qui seront organisées selon la cible industrielle et plus de 80 % du trafic qui sera couvert par le nouvel outil industriel.

La productivité réalisée est conforme aux objectifs :

- *fin 2008, 47 % de l'investissement et 54 % de l'objectif de productivité étaient réalisés ;*
- *fin 2009, 65 % de l'investissement et 72 % de l'objectif de productivité ont été atteints ;*
- *fin 2010, c'est 90 % de l'objectif de productivité initial qui devrait être atteint avec 76 % de l'investissement.*

Ces résultats, qui témoignent de la pleine réussite du projet, ont été obtenus grâce à une grande maîtrise du déploiement :

- *sur le réseau des PIC : fin 2010, 83 % des nouvelles machines petit format et 77 % des nouvelles machines grand format seront installées ;*
- *sur le réseau de proximité et de distribution : fin 2010, 85 % du programme immobilier sera réalisé et les nouveaux matériels de tri seront intégralement déployés.*

Dans les PIC, le taux de mécanisation atteint les objectifs sur les premiers niveaux de tri (90 % de produits mécanisés) et la productivité (plus de 6 000 plis par opérateur et par jour) dépasse celle des centres de tri des meilleurs opérateurs postaux.

Le niveau de préparation automatique de la sacoche du facteur (séquençement dans l'ordre de la tournée) dépasse 30 %, ce qui positionne La Poste française parmi le trio de tête des postes mondiales. Il sera porté à 40 % fin 2010 et à 50 % fin 2011.

Par ailleurs, fin avril 2010, ce sont 93 % des tournées de facteurs qui fonctionnent selon le modèle du travail en équipe, qui permet à la fois l'adaptation à la saisonnalité croissante du trafic, la professionnalisation du remplacement en cas d'absence des titulaires des tournées et le maintien de régimes de travail suffisamment stables pour tous les facteurs.

Au total, la maîtrise du déploiement de CQC a permis, entre 2004 et 2008, une amélioration annuelle de plus de 2 % de la performance opérationnelle (nombre d'objets triés et distribués par agent). La diminution annuelle de trafic sur la période ayant été de -1 %, cela signifie que la productivité s'est accrue chaque année de plus de 3 %.

En 2008, le trafic trié et distribué a baissé de 3 %. La performance opérationnelle (nombre d'objets par agent) a diminué de moins de 1 %, ce qui signifie que l'outil de production a réussi à absorber les deux tiers de la baisse de trafic.

En 2009, la baisse du trafic trié et distribué a atteint -5,1 %. La performance opérationnelle du tri a quant à elle diminué de -0,8 % seulement, ce qui signifie que l'outil de production a réussi à absorber la quasi-totalité de la baisse de volume au tri ; elle a diminué de -1,6 % à la distribution, ce qui traduit une variabilisation des charges liées à la distribution à hauteur de 70 %. Ces performances remarquables sont directement attribuables au programme CQC et à la mise en place de l'organisation « Facteurs d'Avenir ». Elles confirment que la mécanisation est essentielle à l'adaptation de l'outil de production (comme le recommande la Cour en page 99).

Ce déploiement s'est accompagné d'une amélioration de la qualité de service. Entre 2004 et 2009, plus de 8 points ont été gagnés sur le trafic « tous flux confondus ».

Conformément au calendrier, les nouveaux services et offres sont progressivement mis en marché. Ainsi, la première génération « d'offres CQC » a été proposée avec succès aux clients :

- *pour le marketing direct, les clients ont basculé 100 % de leurs flux dans l'offre DESTINEO, sans réclamation ni opposition des prestataires ;*
- *pour le courrier de gestion, 100 % des clients industriels ont réalisé les changements de conteneurisation avec le déploiement de 220 000 KUBs en lieu et place des sacs postaux.*

Le système TAE (traitement automatisé de l'adresse) a été mis en production dans les délais à l'automne 2008. En mai 2010, 12 PIC fonctionnent intégralement avec ce système qui couvrira l'ensemble du trafic à fin 2011.

Les premières offres de tracing dites « génération TAE », préconisées par la Cour (page 79, §3), seront quant à elles mises en marché à l'automne 2010.

2. Le programme Cap Qualité Courrier s'est adapté continûment à l'évolution du marché du courrier au cours de son déploiement

Loin d'être un programme figé, CQC a démontré sa capacité d'adaptation aux évolutions du marché et à l'accélération de la baisse des trafics. Le relevé de constatations provisoires transmis par la Cour en juillet 2009, qui qualifiait la logique de CQC de « pleinement pertinente » (page 41), pointait d'ailleurs au contraire (page 41 également) le fait que

« CQC est un projet de restructuration industrielle majeur qui, au-delà de sa dimension technique et de ses implications financières, comporte aussi de fortes dimensions sociale et territoriale, qui peuvent justifier, d'une certaine façon, le flou qui a prévalu depuis l'origine quant à son format, son calendrier et sa traduction géographique ».

Le déploiement de CQC repose en réalité sur une démarche d'amélioration et d'ajustement permanents qui est un des principes fondateurs du programme.

La cible CQC a été ajustée de façon régulière en fonction des perspectives connues du marché du courrier. On en citera ici les principales étapes :

- fin 2005 : 1^{ère} adaptation du schéma des PIC (passage de 50 % à 33 % de la part de créations dans le total des PIC), des PPDC (réduction de 24 % du nombre de projets) et des PDC (réduction de plus de 50 % du nombre de projets) ;
- septembre 2006 : étude d'une 2^{ème} adaptation du schéma des PIC (liste des PIC pouvant ne pas être réalisées et identification des PIC capables d'absorber à partir de 2011 une plus forte concentration du trafic) ;
- mi 2008¹¹² : ajustement de la cible CQC à une baisse de trafic de -15 % (2015 vs 2008) ;
- début 2009 : ajustement de la cible CQC à une baisse de trafic de -30 % (2015 vs 2008), entraînant la déprogrammation définitive de 3 PIC en création (soit 40 M€ d'économie) et la reconfiguration des investissements des futures PIC en transformation (soit 20 M€ d'économie).

Ainsi, dès 2009, le programme CQC a été ajusté pour s'adapter à une trajectoire de trafic de -30 % et produire les niveaux de performance (productivité, ROI et TRI) définis initialement avec la trajectoire originelle de trafic de -12 %.

Contrairement à ce qu'indique le rapport de la Cour (page 51, notamment), La Poste reconfigure en permanence le programme et n'accepte aucun surdimensionnement du réseau de traitement, de transport ou de distribution.

112) La Cour constate qu'à cette date tous les opérateurs postaux prennent conscience de la rupture structurelle de l'activité (page 69).

Bien au contraire, La Poste anticipe en permanence les évolutions du marché tout en menant les investissements indispensables de modernisation dont la suppression « impliquerait une rupture majeure par rapport aux efforts déjà réalisés dans le cadre du plan Cap Qualité Courrier ; il en résulterait un retard de productivité particulièrement pénalisant dans le contexte d'une baisse des volumes et d'une ouverture à la concurrence » ainsi que le rapport AILLERET a tenu à le souligner.

3. La qualité des prestations rendues par La Poste dans son activité courrier est élevée et en progression régulière

Les résultats de qualité de service en matière de courrier, qualifiés de « médiocres » par le rapport de la Cour, appellent une analyse précise.

Tout d'abord, il convient de relever que les résultats, mesurés par un organisme indépendant, sont en amélioration constante.

		Contrat de service public			Arrêté interministériel	
		2005	2006	2007	2008	2009
Objectif de la Lettre Prioritaire égrenée	J+1	NA	NA	85 %	83,0 %	84,0 %
Résultats Lettre Prioritaire égrenée	J+1	79,1 %	81,2 %	82,5 %	83,9 %	84,7 %

D'autre part, la comparaison avec des opérateurs étrangers (page 77) ne saurait être menée sans prendre en considération les missions qui leur sont confiées et les conditions géographiques et opérationnelles dans lesquelles ils les assurent.

Les Pays-Bas, la Belgique ont des résultats meilleurs mais la dimension du territoire national et la densité d'habitation nécessitent un système opérationnel beaucoup moins complexe et moins exposé aux aléas climatiques.

En Espagne, la part du trafic non urgent à distribuer en J+3 est très importante. Il en résulte que la part dans le total du trafic courrier du trafic urgent à distribuer en J+1 est beaucoup plus faible qu'en France.

En Allemagne, l'opérateur historique pratique des heures de levées plus précoces qu'en France, ce qui lui permet d'assurer une alimentation de ses centres de traitement dès l'après-midi. La comparaison de l'indicateur de qualité en J+1 entre les postes allemande et française n'est donc pas pertinente.

Dans les pays comparables en termes géographiques par leurs caractéristiques géographiques ou leur densité d'habitat (Royaume-Uni, Italie, Norvège), le taux de qualité de service déclaré par les opérateurs historiques est proche de 88 %. Dans ces pays, les opérateurs ont réalisé un programme de modernisation analogue à celui que mène la poste française.

Les niveaux atteints sont dès lors comparables. Le taux de qualité mesuré en France sur les organisations modernisées atteint fin 2009 une QS J+1 supérieure à 87,1 % alors même que les flux qu'elles reçoivent n'ont pas bénéficié d'un processus intégralement industriel puisqu'une partie du réseau demeure à moderniser.

S'agissant de la qualité de service de la Lettre recommandée (pages 76 et 77), la comparaison avec les formes courantes de courrier doit tenir compte des exigences de sûreté de ce type de produit.

Le traitement des lettres recommandées est encore entièrement manuel puisque c'est le seul processus permettant de suivre et d'enregistrer le parcours de ce type d'envoi.

Grâce au déploiement du projet TAE dans le cadre de CQC, les machines vont devenir capables d'assurer le suivi des lettres recommandées et apporteront la rapidité de traitement que le processus manuel est incapable d'apporter.

S'agissant de la qualité de service du courrier industriel (MD7, G4, G2), elle a fortement progressé depuis 2005, en particulier sur deux points attendus par les grands clients de La Poste : le resserrement de la plage de traitement (distribution sur un nombre limité de jours) et la réduction des délais aberrants (la part du flux MD7 distribué entre J+1 et J+3 a par exemple été divisée par 2,5 entre 2005 et 2009). Les engagements clients de La Poste sont tenus et même régulièrement dépassés dans les organisations industrielles en place : fin 2009, les PIC stabilisées ont atteint une qualité de service de 97,7 % sur le G2, de 97,2 % sur le G4 et de 96,2 % sur le MD7.

C'est grâce à un meilleur pilotage des flux, de plus en plus maîtrisé par les PIC, que La Poste a pu obtenir une réelle différenciation des produits par les délais et répondre ainsi à ce que demandent ses grands clients. Une enquête menée récemment auprès des clients montre d'ailleurs leur satisfaction quant à la qualité de la prestation qu'ils souhaitent : « régularité » et « fiabilité » sont les deux points qu'ils mettent en avant pour la qualifier.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

Les constats et recommandations du rapport public thématique de la Cour des Comptes intitulé « la Poste : un service public face à un défi sans précédent, une mutation nécessaire » ont retenu toute notre attention, en particulier ceux relatifs à La BANQUE POSTALE (LBP) dont l'Autorité de Contrôle Prudentiel assure la supervision.

Je prends note en particulier que l'activité bancaire qui est un relais de croissance essentiel au sein du groupe LA POSTE, doit bénéficier de moyens renforcés pour assurer son développement dans des conditions satisfaisantes. L'ACP veillera ainsi à ce que LBP poursuive le développement de ses activités dans le respect des standards de la profession bancaire en matière de rentabilité et de maîtrise de ses risques.

J'attire donc l'attention de la Cour des Comptes sur les conséquences que pourrait avoir, pour LBP, un développement trop rapide de ses activités de crédit auprès de personnes morales, PME et associations, mais aussi d'entrepreneurs individuels. LBP doit, en effet, s'assurer qu'elle dispose des compétences humaines et techniques indispensables pour aborder un marché plus risqué que celui des crédits immobiliers aux particuliers. Il faudra donc que l'établissement consente des investissements importants ou, comme pour d'autres activités, noue un partenariat qui, compte tenu de l'enjeu que représente cette clientèle pour tous les établissements, risque d'être plus difficile à trouver.

Enfin, le rapport montre que le taux de distribution des résultats de LBP sur la période récente a été très élevé et nettement supérieur aux projections faites lors du dépôt du dossier d'agrément. Pour le futur, l'actionnaire prévoirait, selon le rapport, un taux de distribution de 45 % qui me paraît plus élevé que la moyenne des grands établissements français, surtout dans une période où les fonds propres doivent être renforcés pour tenir compte des nouvelles exigences réglementaires mais aussi, s'agissant de LBP, pour faire face au développement prévu de son activité et à l'éventuelle extension de son activité aux personnes morales.

**Liste des rapports publiés par la Cour des comptes
depuis le 1^{er} janvier 2007**

* Rapport public annuel (février 2010)

* Rapport public annuel (février 2009)

* Rapport public annuel (février 2008)

* Rapport public annuel (février 2007)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2009 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2010)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2009 (mai 2010)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2009 (mai 2010)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2008 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2009)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2008)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques
(juin 2007)

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

*** Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale :**

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2009 (juin 2010)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2008 (juin 2009)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2007 (juin 2008)

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale :**

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2009)

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2008)

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)

Rapports publics thématiques :

Les concours publics aux établissements de crédit : bilan et enseignements à tirer (mai 2010)

L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves (mai 2010)

Les effectifs de l'Etat 1980-2008 - Un état des lieux (décembre 2009)

Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels (décembre 2009)

Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre (novembre 2009)

La conduite par l'Etat de la décentralisation (octobre 2009)

France Télévisions et la nouvelle télévision publique (octobre 2009)

La protection de l'enfance (octobre 2009)

Les concours publics aux établissements de crédit : premiers constats, premières recommandations (juillet 2009)

Les communes et l'école de la République (décembre 2008)

La formation professionnelle tout au long de la vie (octobre 2008)

Les aéroports français face aux mutations du transport aérien (juillet 2008)

La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)

Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)

Les grands chantiers culturels (décembre 2007)

Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)

Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)

La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)

Les personnes sans domicile (mars 2007)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

La Fondation pour l'enfance (avril 2010)

La Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France (février 2010)

La Société protectrice des animaux (septembre 2009)

L'association France Alzheimer et maladies apparentées : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Le Comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour » (juin 2009)

Amnesty International section française (AISF) (décembre 2008)

La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)

La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)

Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)

Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)