



LA CREATION DE LA BANQUE POSTALE
ET SES DEUX PREMIERES ANNEES
DE FONCTIONNEMENT

Rapport pour le Parlement
en application de l'article 16.2 de la loi du 20 mai 2005
relative à la régulation des activités postales

Les relations entre La Poste et l'État n'ont, en revanche, pas été examinées. Les comptes, la gestion et la stratégie de La Banque Postale feront l'objet d'un examen ultérieur, dans le cadre du contrôle que la Cour réalisera conformément au Code des juridictions financières.

L'article 16.7-II de la loi du 20 mars 2005 et la préparation du rapport de la Cour

Le rapport de la Cour des comptes sur La Banque Postale a été rédigé en application de l'article 16,7, II de la loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales. Ce dernier dispose qu'« au plus tard dans les deux ans qui suivent le transfert prévu au 1, la Cour des comptes élabore un rapport sur la création de l'établissement de crédit visé au 1, sur son fonctionnement et sur les relations de toute nature existant entre cet établissement de crédit et les autres entreprises du groupe La Poste. Ce rapport est transmis au Parlement ».

Il ne s'agit pas d'un rapport tel que peuvent en demander les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, conformément à l'article 58-2 de la LOLF. Le rapport ne constitue pas non plus un rapport public de la Cour, prévu par le Code des juridictions financières.

La Cour a appliqué néanmoins pour son élaboration les principes généraux de collégialité et de contradiction qui régissent ses travaux.

La Banque Postale ayant été créée au 1^{er} Janvier 2006, la Cour devait « élaborer son rapport » avant le 31 décembre 2007. Le délibéré du rapport a eu lieu en décembre 2007. Avant de le transmettre au Parlement, il est apparu opportun à la Cour de compléter l'information donnée à ce dernier en recueillant les observations de La Banque Postale, de La Poste, de la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), et de l'Agence des participations de l'Etat (APE) et de la Direction de la législation fiscale (cf. liste des personnes auditionnées et réponses en annexe).

La question de savoir si le coût correspondant à l'emploi de ces fonctionnaires offre des avantages anti-concurrentiels à la filiale doit s'apprécier au regard des charges de retraites et des coûts salariaux globaux.

Ainsi, La Poste et La Banque Postale paient pour les fonctionnaires la contribution exceptionnelle de solidarité instituée en 2002, contribution dont les employeurs de droit commun sont exemptés. En revanche, elles ne paient pas de cotisation d'assurance chômage pour les fonctionnaires qu'elles emploient.

Cette situation ne paraît pas critiquable, puisqu'en cas de suppression d'emploi par la banque, les agents sont systématiquement réaffectés dans d'autres services de La Poste qui, de fait, en supporte les conséquences financières. En application des conventions de service, La Banque Postale doit alors couvrir les coûts associés aux éventuelles actions de formation dans l'hypothèse d'une reconversion de l'agent ainsi qu'aux mutations géographiques, et ce, y compris pour les coûts d'accompagnement du conjoint dans sa recherche d'emplois.

III.2.B. LES CHARGES DE RETRAITES

Dans sa décision du 10 octobre 2007, la Commission européenne a considéré que le plafonnement du montant versé par La Poste au titre des retraites de ses fonctionnaires depuis 1998 et la réforme de 2006⁶⁰, qui faisait l'objet de son examen, constituaient des aides d'État compatibles avec les règles du marché commun. Elle a en effet estimé que les mesures prises mettaient un terme à une distorsion de concurrence pénalisante pour La Poste. Au terme d'une période transitoire de trois années, La Poste devra acquitter pour les fonctionnaires utiles à La Banque Postale, les charges qui relèvent du droit commun des entreprises du secteur bancaire. En application de ces modalités et en complément du montant imputé à la Banque Postale en 2006, sera prélevée, en 2008, une quote-part supplémentaire de 162 M€ (représentant 56 % du montant initial) au titre des personnels des guichets.

Désormais, et pour l'ensemble des personnels concernés par les conventions de service, les montants annuels payés par la banque à La Poste incluent la totalité des charges de retraite.

III.2.C. LES COÛTS SALARIAUX BRUTS DES FONCTIONNAIRES POSTAUX

Des études entreprises par La Banque Postale permettent de comparer les coûts salariaux globaux, ou bruts (comprenant les charges sociales), des fonctionnaires avec ceux de salariés de droit privé de catégories statutaires et de fonctions similaires au sein des services financiers de La Poste. Celle réalisée en 2005 dans le cadre du dossier d'agrément auprès du Comité des établissements de crédit et entreprises d'investissement (CECEI) faisait apparaître que, pour l'ensemble des emplois identifiés de la future banque, le personnel de La Poste avait une rémunération globale se situant dans les fourchettes de rémunération de la profession.

⁶⁰ Cf. la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative portant sur le versement d'une contribution « employeur » à caractère libératoire fondée sur le taux d'équité concurrentielle.

Cette étude montre également que le coût moyen des fonctionnaires, avant la réforme du financement de leur retraite, restait en moyenne supérieur de 26 % à celui des salariés de droit privé, mais que le différentiel se réduisait à 1,1 % lorsqu'on ôtait la cotisation employeur ou cotisation retraite.

Lorsqu'on compare les coûts à niveau d'ancienneté égal (10 à 15 ans), le coût moyen des fonctionnaires, avant réforme du financement de leur retraite, était en moyenne supérieur de 16,2 % à celui des salariés de droit privé et de 8,2 % après prise en compte de la réforme. La réforme a donc resserré l'écart.

L'analyse des informations fournies par La Poste montre aussi que l'emploi de fonctionnaires par la banque génère des coûts supérieurs à l'emploi de salariés de droit commun. Il s'agit toutefois, comme l'a rappelé la Commission européenne, d'une approximation à partir des coûts constatés en interne. Sous cette réserve, la comparaison de ces coûts salariaux avec la moyenne de ceux constatés sur le marché du travail permettrait de conclure que l'emploi de fonctionnaires ne constitue pas un avantage concurrentiel pour La Banque Postale. Cette situation pourrait toutefois évoluer avec la pyramide des âges et la politique de gestion des ressources humaines, mise en place par la banque⁶¹.

III.3. ELEMENTS DE BILAN COUT/AVANTAGE RELATIFS A LA GESTION DU LIVRET A

Compte tenu des évolutions en cours, la gestion de la mission liée au livret A fera l'objet d'une enquête particulière. Ce sujet revêt plusieurs aspects. D'une part, un bilan financier pour la banque peut être effectué. D'autre part, le maintien de cette mission au sein du réseau postal nécessite un examen approfondi. Il pourrait être vu comme une compensation aux obligations de service public que la distribution territoriale du réseau impose ; ou au contraire, il pourrait être analysé comme conférant un avantage concurrentiel vis-à-vis de la clientèle potentielle que représentent les titulaires des livrets les plus aisés qui ne sont pas encore clients actifs de l'établissement. La Cour n'examine, à ce stade, que le premier aspect.

Les obligations de service public concernant le livret A sont précisément définies par les textes. Les articles L. 221-9 et 10 et R. 221-26 du Code monétaire et financier prévoient à la charge de La Banque Postale l'obligation d'ouvrir un livret A à toute personne en faisant la demande, et ce sur l'ensemble des points de contact du réseau de La Poste organisés à cet effet. La convention conclue en application de l'article L. 518-28 précise que la filiale bancaire de La Poste ouvre ce livret A « gratuitement ». L'article R. 221-13 du même code la contraint à accepter les opérations à partir de 1,5 €. Enfin, l'article R. 221-27 l'oblige à appliquer aux comptes sur livret, ouverts pour recevoir les sommes versées sur des livrets A en excédent du plafond fixé pour ce produit, les règles propres au livret A en ce qui concerne les opérations et le calcul des intérêts.

⁶¹ La Banque Postale recrute un nombre croissant de collaborateurs de droit privé dont l'âge est en moyenne plus jeune que celui des personnels issus de la fonction publique.

III.3.A. LES COÛTS DE GESTION DU LIVRET A

1. L'évaluation des coûts de gestion

Les coûts de gestion des 21,5 millions livrets A distribués par La Banque Postale ont été évalués par la banque à partir des données issues de la comptabilité analytique de La Poste.

À la fin de 2006, le livret A représentait un encours de 46,6 Md €. En 2006, les produits d'un montant de 653,8 M€, constitués des commissions perçues de la Caisse des dépôts qui centralise⁶² les dépôts correspondants, ont été légèrement inférieurs aux coûts. Globalement, la gestion des livrets A accuse donc un léger déficit. Seuls 28 % des livrets présentent un encours supérieur au « seuil de rentabilité » (800 €), à partir duquel, selon La Poste, cet encours peut être rentable.

2. La décomposition des coûts de gestion du livret A

Les coûts de gestion directs ont été répartis entre la mission d'accessibilité bancaire et celle de la collecte en faveur du logement social. Telle que définie par les textes susmentionnés, la seule mission d'accessibilité bancaire va très nettement au-delà du « droit au compte » défini par le décret n° 2001-45 du 17 janvier 2001.

Les coûts liés à la mission d'accessibilité bancaire

Sur la base du mode de rémunération actuel d'1,3 % de l'encours, tous les livrets dont l'encours est inférieur au « seuil de rentabilité » précité rapportent moins, avant même toute opération effectuée sur le compte, que leur coût de gestion hors opérations.

Par ailleurs, La Banque Postale supporte un coût lié aux opérations d'intérêt général qui sont celles réalisées sur le livret A gratuitement, en quantité illimitée, alors qu'elles sont, soit interdites sur les autres produits d'épargne, soit payantes : retraits d'un montant inférieur à 10 €, dépôts d'un montant inférieur à 15 €, et chèques de banque d'un montant inférieur à 1 000 € et prélèvements et dépôts (des prestations sociales par exemple) automatiques.

Enfin, la banque est confrontée à ce qu'elle appelle « des comportements non rentables ». En effet, la gratuité de la plupart des opérations et leur quantité illimitée se traduisent par un nombre d'opérations anormalement élevé, relevant plus de l'usage d'un compte courant que de celui d'un compte sur livret, y compris sur des livrets qui sont supérieurs au « seuil de rentabilité ».

Au total, si l'on tient compte à la fois de l'ouverture et de la gestion des livrets d'intérêt général, de la gestion des opérations d'intérêt général et de celle des « comportements non rentables », la mission d'accessibilité représente environ 80 % des coûts pour des livrets dont l'encours ne représente que 8 % de l'encours total.

⁶² Commissions égales, depuis novembre 2005, à 1,3 % des encours.

Les coûts de gestion de la mission de distribution et de collecte des financements destinés au logement social

Les fonds rassemblés sur le livret A sont destinés au financement du logement social. L'ouverture et la gestion de ces livrets correspondent ainsi, au-delà de la mission d'accessibilité bancaire, à une seconde mission d'intérêt général.

La Banque Postale a également isolé le coût propre à cette autre mission.

III.3.B. DES COÛTS INDUITS EN COMPTABILITE ANALYTIQUE

Les coûts de gestion précités, qui constituent des coûts directs, doivent être augmentés d'un coût indirect, dont le montant est déterminé par la comptabilisation analytique portant sur les opérations de guichet.

En effet, les seuls livrets d'intérêt général représentent près de 63 % des opérations sur livrets A, pour seulement 2,8 % des encours bancaires. Ils pèsent sur l'activité des services financiers au guichet, avec la multiplication de petites opérations sans valeur ajoutée et avec les comportements non rentables qui affectent tous les livrets.

Or, le montant payé par La Banque Postale pour les prestations réalisées par les guichets est fonction du nombre d'opérations bancaires. Au-delà de l'évaluation du montant global des coûts variables, l'activité est l'un des deux paramètres retenus par La Poste pour qualifier La Banque Postale « *d'utilisateur principal conjoint* » des guichets. À ce titre, la banque supporte donc un coût analytique supérieur à la simple proportionnalité des coûts et du nombre d'opérations. Un usage du livret A, qui ne s'apparenterait pas à celui d'un compte courant mais à celui d'un compte sur livret, réduirait évidemment le nombre des opérations, et donc leur coût. L'économie potentielle liée à une telle évolution n'a pas été chiffrée, dans la mesure où elle est aujourd'hui une simple éventualité.

III.3.C. DES EXTERNALITES COMMERCIALES AUX EFFETS INCERTAINS

Le livret A a pu être considéré par certains comme un produit d'appel, compte tenu de l'opportunité qu'il donne à La Poste de bâtir ensuite une relation bancaire fidèle en proposant d'autres produits bancaires.

Cet argument n'est que partiellement exact. En effet, seul le quart des livrets gérés est détenu par des clients habituels de la banque. Par ailleurs, 1,5 millions de livrets A dont l'encours est supérieur à 5 000 € correspondent à des déposants qui n'ont pas ouvert d'autres comptes à La Banque Postale, et ne peuvent pas être considérés comme de véritables clients.

La banalisation de la distribution du livret A pourrait entraîner un transfert de cette catégorie de livrets au profit des autres banques. Or, c'est sur cette catégorie que La Banque Postale réalise actuellement une marge positive qui lui permet de compenser la perte réalisée sur les livrets détenus par les catégories modestes.

Même si la législation actuelle permet à La Banque Postale de conserver à son profit l'encours des livrets A des catégories les plus aisées, compensant ainsi l'exercice des missions d'intérêt général, il ne semble pas qu'elle en tire un avantage sensible au regard des charges d'exploitation qu'elle supporte.

III.4. LE REFINANCEMENT DE LA BANQUE POSTALE

Le coût et les conditions de refinancement de La Banque Postale sur les marchés sont dépendants de la notation financière et de « l'appétit » des marchés pour ses titres obligataires. L'une comme l'autre sont fonction de la perception qu'ont les marchés financiers de la dette de l'émetteur et des risques encourus ainsi que de l'appréciation des relations d'actionnaire entre la banque et sa maison mère. Dans ce contexte, la question des garanties éventuelles de La Poste et de l'État a été examinée.

À cet égard, des engagements ont été pris au moment de la création de l'établissement bancaire, et l'expérience pratique ne repose que sur la première émission obligataire de 500 M€ effectuée en 2006 par La Banque Postale.

En 2005, les autorités françaises se sont en effet engagées vis-à-vis de la Commission européenne⁶³, « à mentionner par écrit [pour chaque opération] dans le contrat de financement (...) que, conformément au droit français (...), ladite opération de financement ne bénéficiera d'aucune garantie⁶⁴ d'une quelconque nature que ce soit, directe ou indirecte, de la part de l'État. Le prospectus d'émission de chaque opération devra rendre cette disposition contractuelle. »

Elles se sont également engagées à ce que le ministère chargé de l'économie et des finances informe préalablement la Commission de tout financement externe de La Banque Postale et lui fournisse les documents nécessaires pour vérifier que la disposition susmentionnée est appliquée.

En ce qui concerne la notation financière intrinsèque, il est relevé que la notation attribuée à la banque, AA-, est identique à celle de sa maison mère et inférieure à la notation de l'État français. En examinant l'émission obligataire intervenue en 2006, notée AA, on constate que la banque s'est refinancée à des niveaux d'écart de taux comparables aux emprunts de même maturité d'autres banques françaises en 2007, soit 21 points de base à l'émission.

À ce stade de l'existence de l'établissement, il ne paraît pas y avoir, en matière de refinancement, de décalage compétitif lié aux caractéristiques intrinsèques de l'établissement, à son actionnariat ou à ses perspectives de croissance.

⁶³ Cf. Commission européenne, paragraphe 6.2.1 de la décision du 21 décembre 2005 à propos des « mesures liées à la création et au fonctionnement de La Banque Postale ».

⁶⁴ Il n'existe qu'une garantie explicite qui porte sur les fonds des comptes, livrets et contrats transférés de la Caisse nationale d'épargne. Cette garantie transitoire n'a pas fait l'objet d'observation de la part de la Commission, qui considère que la garantie n'est pas une aide d'État dès lors que la prime versée est d'un niveau de marché.

IV. LES ELEMENTS DE VULNERABILITE D'UNE BANQUE DE DETAIL ATYPIQUE

IV. 1. L'ANALYSE DES COMPTES DE L'EXERCICE 2006

IV.1.A. LES ELEMENTS DE BILAN

Il n'entraîne pas dans l'objet du présent rapport d'exprimer un avis sur les comptes, qui sera donné dans le cadre du contrôle que la Cour effectuera ultérieurement, conformément au Code des Juridictions financières. La Cour ne les a donc pas audités, mais a fondé son examen sur les comptes approuvés par les commissaires aux comptes et publiés par La Poste et par La Banque Postale.

Le montant total du bilan consolidé au 31 décembre 2006 (111 055 M€) n'augmente que de 3,8 % par rapport au 1^{er} janvier.

Les bilans au 1^{er} janvier et au 31 décembre 2006

| (Milliers d'euros) | 1 ^{er} janvier 2006 | | 31 décembre 2006 | |
|---|------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | Consolidé | Social | Consolidé | Social |
| Opérations interbancaires et assimilées | 59 263 869 | 59 242 179 | 55 479 015 | 55 470 238 |
| Opérations avec la clientèle | 19 307 002 | 19 393 945 | 20 849 514 | 20 863 276 |
| Actions, obligations et autres titres | 16 424 149 | 16 314 435 | 22 599 399 | 22 523 273 |
| Placement des entreprises d'assurance | 196 962 | - | 243 028 | - |
| Participations | 1 132 285 | 1 254 780 | 1 283 544 | 1 405 498 |
| Immobilisations | 562 947 | 287 738 | 620 430 | 344 780 |
| Écart d'acquisition | 32 651 | - | 69 077 | - |
| Comptes de régularisation et divers | 10 974 20 | 9 812 280 | 9 910 554 | 9 614 780 |
| Actif | 107 017 285 | 106 305 357 | 111 054 561 | 110 221 845 |
| Opérations interbancaires et assimilées | 3 510 654 | 3 510 654 | 7 361 797 | 7 361 497 |
| Opérations avec la clientèle | 91 837 830 | 91 841 729 | 91 237 262 | 91 298 706 |
| Dettes représentées par un titre | - | - | 690 288 | 690 288 |
| Provisions techniques des assureurs | 147 570 | - | 180 642 | - |
| Comptes de régularisation du passif et divers | 7 885 362 | 7 810 731 | 7 190 304 | 7 125 908 |
| Provisions pour risques et charges | 643 834 | 641 568 | 453 100 | 449 408 |
| Dettes subordonnées et autres fonds propres | - | - | 624 784 | 501 019 |
| FRBG | 22 000 | 22 000 | 22 000 | 22 000 |
| Intérêts minoritaires | 12 003 | - | 651 | - |
| Capitaux propres | 2 958 032 | 2 478 676 | 3 293 643 | 2 773 019 |
| Passif | 107 017 285 | 106 305 357 | 111 054 561 | 110 221 845 |

Source : Rapports annuels publiés de La Banque Postale