

Des services financiers de La Poste au service de la société

Denis Durand

Alors que les négociations avec l'Etat sur le nouveau contrat de plan ne sont pas encore terminées, Jean-Paul Bailly, nouveau président du groupe La Poste, a donné le 19 décembre de nouvelles indications sur la stratégie du groupe pour les années 2002-2007. Selon ces orientations, La Poste devrait en particulier « accroître sa rentabilité pour pouvoir se battre à armes égales avec ses concurrents en 2007 » et développer « une offre de services plus attractive, notamment en matière de services financiers ».

Tout semble indiquer que ces orientations, certainement élaborées en lien étroit avec le gouvernement Chirac-Raffarin-Sarkozy, tournent le dos aux transformations structurelles susceptibles de répondre durablement aux besoins et aux aspirations que fait naître la crise des dispositifs de régulation qui gouvernent le capitalisme contemporain.

Un environnement instable

La constitution du groupe Eulia, associant la Caisse des dépôts, les Caisses d'épargne transformées en banques coopératives et leurs filiales, fait suite à la réorganisation des institutions financières publiques présentée en son temps par Dominique Strauss-Kahn comme la réponse à l'exigence d'un pôle financier public, investi d'une mission de service public au service de l'emploi, de la formation et de la croissance. En réalité, cette organisation a pris la forme d'un lien financier porteur d'exigences de rentabilité, contre les missions d'intérêt général dont ces institutions sont investies et contre leur mission fondamentale d'action en faveur de l'emploi et de la formation.

En outre, dès le début, l'association est apparue instable, pour

deux raisons : l'affrontement entre les deux institutions pour le contrôle financier du groupe et l'avenir des services financiers de La Poste dans l'édifice constitué autour d'Eulia. La question était d'importance en raison de la place que La Poste dans la collecte de l'épargne et de sa participation dans le capital de la Caisse nationale de prévoyance (CNP) (cf. graphique 1).

Pendant ce temps, la bataille récemment relancée pour la conquête du Crédit Lyonnais confirme que le paysage bancaire français est en train de se concentrer autour de

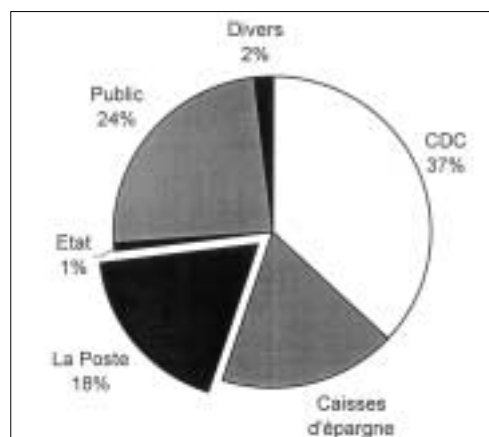
trois acteurs, Crédit Agricole, BNP-Paribas et Eulia, les autres réseaux étant promis à une absorption par des groupes français ou étrangers financièrement plus puissants. Ainsi, c'est toute la dimension de service public attachée à l'ensemble des institutions financières qui va se trouver encore davantage subordonnée aux exigences de rentabilité, surveillées de près par les marchés financiers.

L'originalité de La Poste au sein du secteur financier

Les pressions exercées sur La Poste – même si le gouvernement temporise actuellement, sur ce point comme sur la privatisation de CDC-Ixis – tendent à la séparer de ses services financiers qui deviendraient un établissement de crédit banalisé. Tous les exemples existants de constitution de telles banques postales, avec privatisation ou transfert de l'activité à des banques commerciales privées, conduisent à des atteintes graves à la cohérence

LE FONCTIONNEMENT DU SECTEUR FINANCIER PUBLIC LUI-MEME CONTRIBUE A ALIMENTER LA CROISSANCE FINANCIERE

Graphique 1 : Répétition du capital de la CNP au 31 décembre 2001



L'association des Caisses d'épargne avec La Poste dans le capital de la CNP à travers la société SOPASSURE expire à fin 2003.

du service public postal, voire à des échecs caractérisés (cas de l'Allemagne).

La mobilisation des services financiers de La Poste ne passe donc pas par une mise en cause de l'unité de l'institution mais au contraire par l'utilisation de ses spécificités en tant qu'institution financière liée à un grand service public associant les trois métiers courrier, colis et collecte de l'épargne.

Quelques données suffisent à caractériser l'originalité de La Poste au sein du secteur financier : 322 000 agents dont 228 000 fonctionnaires, 17 000 guichets (à comparer aux 7 500 agences du Crédit agricole, le réseau de loin le plus dense du monde bancaire), 10 millions de CCP, 27 millions de livrets A (sur 47)... Ces caractéristiques sont évidemment liées au rôle d'ensemble joué par La Poste à travers ses différents métiers, qui font de son réseau le recours des ménages modestes, rejetés par les banques commerciales.

Tableau 1 : Parts de marché de La Poste dans l'épargne liquide au 30 juin 2002 (milliards d'euros)

	Ensemble des réseaux	Réseau de La Poste	Part de La Poste
Total des dépôts	993,2	33,2	3,3%
dont dépôts à vue	355,4	32,5	9,1%
Total des placements à vue	302,0	64,4	21,3%
dont livrets défiscalisés	244,0	62,4	25,6%
dont livrets A	120,6	44,5	36,9%

A cela s'ajoutent des fonds collectés par La Poste pour le compte de la CNP au titre de l'assurance-vie, et les fonds placés par ses clients en parts d'OPCVM (SICAV ou fonds communs de placement). Au total, l'épargne collectée par le réseau de La Poste représente donc une puissante capacité d'intervention financière. On sait que pour l'essentiel cette épargne ne sert pas de base à une distri-

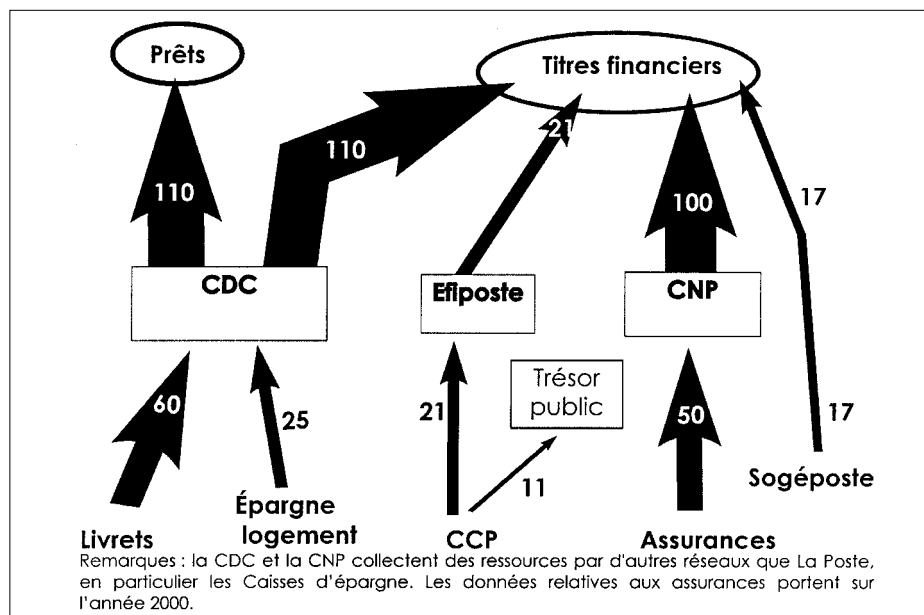
bution de crédit par La Poste elle-même. Historiquement, elle était canalisée pour sa plus grande partie vers le Trésor public (qui s'en servait comme une source bon marché de financement des dépenses budgétaires non couvertes par l'impôt) et vers la Caisse des dépôts. La situation est très différente aujourd'hui, surtout depuis la constitution en 1998 d'Efiposte, organisme chargé de centraliser les fonds des CCP et de les placer sur le marché des capitaux (cf. graphique 2).

En résumé :

- les fonds des chèques postaux sont placés en obligations privées ou publiques *via* Efiposte ;
- les fonds des livrets défiscalisés restent centralisés à la Caisse des dépôts ; celle-ci collecte également des fonds d'épargne collectés par les Caisses d'épargne et, dans une moindre mesure, par d'autres réseaux bancaires. Une moitié de ces fonds alimente le financement du logement « social » mais l'autre moitié reste « liquide », placée en titres financiers. La banque de marché de la Caisse des dépôts, rendue aujourd'hui autonome sous la dénomination de CDC-Ixis, est un des plus puissants vecteurs de croissance des marchés financiers en France ;
- par nature, les fonds des SICAV gérés par Sogéposte sont destinés à être placés en actions et en obligations ;
- enfin, les règles de gestion des compagnies d'assurances telles que la CNP conduisent celles-ci à placer leurs liquidités en obligations.

Au total, on peut estimer que près des trois-quarts des quelque 190 milliards d'euros (1 250 milliards de francs) collectés par le réseau de La Poste sont orientés vers les marchés de capitaux. Le fonctionnement du secteur financier public lui-même contribue donc à alimenter la croissance financière, et à renforcer l'emprise des marchés financiers sur l'économie et sur les décisions qui s'y prennent. Ne faut-il pas, au contraire, rechercher des moyens de mobiliser autrement la capacité de collecte de l'épargne populaire dont

Graphique 2 : Destination des flux financiers collectés par La Poste (à fin 2001, en milliards d'euros)





dispose ce secteur financier, en particulier à travers les services financiers de La Poste. ?

Mobiliser autrement les spécificités financières de La Poste

Lier la collecte de l'épargne populaire à la mise en œuvre d'un service bancaire universel gratuit

Aujourd'hui, l'accès gratuit à un ensemble de services bancaires indispensables (tenue de comptes, retraits d'espèces, chèques, virements) est considéré à juste titre comme un droit fondamental. Cela reflète le phénomène historique récent et de grande ampleur qu'a constitué l'extension à l'ensemble de la population des relations avec le système bancaire lorsque que l'ensemble de la population française s'est trouvée « bancarisée » : il a suffi pour cela de quelques années à partir de la mensualisation des salaires en 1970. Dès lors, la contrepartie de la création de monnaie par le crédit n'est plus seulement constituée par les patrimoines financiers des classes dirigeantes, mais essentiellement de l'épargne de l'ensemble de la population, composée à 90 % de salariés. D'où l'exigence que l'ensemble des citoyens disposent de pouvoirs pour décider de l'orientation de la création monétaire et de l'utilisation de l'argent.

C'est aussi la raison qui légitime l'opposition aux chèques payants que tentent d'imposer les banques.

La Poste joue, de fait, un rôle important dans ce nouveau service public, puisque ses guichets acceptent les clients les plus modestes, souvent rejetés des réseaux des banques commerciales. S'il convient cependant de refuser que les guichets de La Poste se voient assigner la fonction de « banque des pauvres », celle-ci pourrait assumer pleinement son rôle d'entreprise publique en pesant, par sa présence et par la qualité des services rendus à sa clientèle, sur le comportement des autres réseaux : les services rendus par La Poste serviraient de norme, dissuadant les banques commerciales de rentabiliser à tout prix l'activité de leurs réseaux en sacrifiant la qualité des services rendus à leur clientèle ou en imposant des tarifs élevés.

En complément de cette régulation du marché des services bancaires, la densité du réseau de guichets de La Poste leur ouvre la vocation de jouer un rôle, en coopération avec la Banque de France, dans les contacts avec le public occasionnés par les actions de lutte contre l'exclusion bancaire et contre le surendettement des ménages.

Dans cette perspective, comment se présente le débat sur l'éventualité d'ouvrir aux services financiers de La Poste le droit de distribuer du crédit aux particuliers et aux entreprises ? Au-delà de quelques procédures bien délimitées (prêts aux étudiants, prêts à la consommation sécurisés pour les familles modestes) qui pourraient être discutées avec la profession bancaire dans une optique de service public, cette éventualité n'est ni souhaitable (puisqu'elle conduit clairement à la constitution d'une banque postale rompant l'unité de l'institution actuelle de La Poste et exacerbant encore la concurrence meurtrière que les banques françaises se livrent entre elles), ni nécessaire car il existe d'autres moyens de mobiliser la « force de frappe » financière du réseau de La Poste.

Mobiliser l'épargne populaire au service de l'emploi, de la formation et de la croissance réelle

A travers cet objectif, c'est la raison d'être, du point de vue politique comme du point de vue économique, d'un pôle financier public qui retrouverait toute son actualité.

Dégager l'épargne collectée par La Poste de son orientation vers les marchés financiers

Dans leur transformation en obligations, en actions ou en titres du marché monétaire, les fonds collectés aux guichets de La Poste perdent leur caractère d'épargne populaire pour devenir une fraction du capital financier mondial à la recherche de la rémunération la plus élevée possible. Il s'agit donc d'une façon extrêmement coûteuse de financer l'économie. En outre, les projets financés par les marchés sont sélectionnés en fonction de leurs perspectives de rentabilité, et non de leur potentiel de créations d'emplois et d'élévation de la qualification de la main-d'œuvre, de leur efficacité sociale.

La contribution du système financier dans son ensemble à la croissance réelle et à l'efficacité sociale serait donc sensiblement améliorée si les fonds collectés par La Poste étaient orientés dans une moindre proportion vers les marchés financiers, et s'ils servaient de contrepartie à des crédits bancaires créant de la monnaie en faveur de l'emploi, des nouvelles technologies et de la formation. Ces crédits seraient distribués de façon très sélective : non seulement leurs critères d'attribution devraient obéir à une définition précise (s'appuyant sur des indicateurs fondamentaux tels que l'augmentation de la valeur ajoutée disponible – après paiement des salaires, des impôts, des intérêts selon les normes en vigueur – pour des dépenses utiles aux salariés et à la population) mais les salariés des entreprises financées et les élus locaux devraient disposer de pouvoirs nouveaux pour contrôler leur utilisation.

Un tel effort exprimerait une volonté de la société de se dégager, autant que possible, de la pression des marchés financiers et des critères de rentabilité dont elle est porteuse, pour soumettre le crédit, la création monétaire et donc une partie accrue des moyens de financement de l'économie à des critères d'efficacité économique et sociale. Dans cette perspective, la construction d'un véri-

table pôle financier public prendrait un sens très différent de ce qu'on connaît aujourd'hui, mais très différent aussi des circuits de financement étatiques qui fonctionnaient dans le capitalisme monopoliste d'État des années soixante et sont entrés en crise dans les années soixante-dix.

Le rôle que les services financiers de La Poste joueraient dans un nouveau pôle financier public comporterait différents aspects, tenant compte de la diversité des circuits financiers décrits ci-dessus. Plusieurs de ces aspects peuvent dès à présent être soulignés :

- **l'intégrité de l'institution La Poste devrait être conservée**, avec la cohérence de ses trois métiers, pour assurer le maximum de proximité avec l'ensemble de la population ;

- **cela exclut l'hypothèse d'une banque postale**. Le rôle des services financiers de La Poste ne serait pas de disputer des parts de marchés aux banques commerciales. Au contraire, l'entreprise publique peut contribuer à rendre moins destructrice la concurrence que se livrent les réseaux bancaires ;

- **un premier moyen d'y parvenir serait de consacrer les fonds gérés par Efposte** à des prêts à bas taux d'intérêt sur le marché monétaire aux banques qui manquent de liquidité. Ces prêts prendraient la forme d'achats par Efposte de titres représentatifs de crédits à des entreprises développant l'emploi et la formation de leurs salariés. Ils seraient accordés à un taux égal ou inférieur à celui des appels d'offres de la Banque centrale européenne. La Poste pourrait bénéficier à cet effet de subventions de l'État ou de fonds régionaux pour l'emploi et la formation ;

- **pour ce qui concerne les autres formes d'épargne collectées par La Poste**, les partenariats avec les autres institutions financières publiques devraient être maintenus et renforcés : avec la CDC qui devrait consacrer une part plus grande de ses ressources à des financements avantageux pour les entreprises créatrices d'emplois (en particulier à travers la Banque de développement des PME), avec le Crédit Foncier dans l'esprit des coopérations déjà expérimentées pour la distribution de prêts à taux zéro, avec la CNP pour le développement de nouveaux titres financiers représentatifs de financements à finalité sociale et économique...

- **ces coopérations rendront nécessaire la mise en place d'une tout autre cohérence du pôle financier public**. Il ne s'agirait pas de faire cohabiter dans les mêmes institutions des activités censées répondre à l'intérêt général et des activités concurrentielles soumises aux exigences de rentabilité dictées par les marchés : ce type de combinaison, prônée par de nombreux responsables actuels du secteur, conduit invariablement à subordonner les secondes aux premières. Celles-ci sont non seulement aléatoires dans leurs résultats mais sans cesse plus gourmandes en ressources humaines et financières. Au contraire, une logique de service public, pour l'emploi et la formation, exigerait une lutte permanente pour arracher progressivement l'ensemble de l'activité de ces institutions aux pressions de la rentabilité ;

- **cela comporte des exigences précises sur les structures financières des institutions publiques** (CDC-Ixis, en particulier, ne doit pas être privatisée) et sur leurs organismes de contrôle et de pilotage. Les rivalités et les tensions actuelles entre la CDC et la direction des Caisses



d'épargne confirment le besoin d'une structure de coordination de l'ensemble des institutions financières publiques, associant les directions de la CDC, des Caisses d'épargne, de La Poste, du Crédit foncier, de la BDPME, de la CNP, de la Banque de France, du Trésor public avec des représentants des salariés de ces institutions, et des représentants des usagers du système financier que sont les entreprises publiques et privées mais aussi leurs salariés et les élus représentatifs de l'ensemble de la population ;

- **ces coopérations ne se bornent pas au système financier français**. Les institutions du pôle financier public ont vocation, non à développer des stratégies de croissance externe dans la concurrence avec les groupes financiers internationaux mais à nouer davantage de coopérations avec des institutions financières des pays voisins (caisses d'épargne allemandes) ou plus éloignées, et avec les institutions financières européennes (Banque centrale européenne, dont la mission et le statut doivent être profondément transformés, Banque européenne d'Investissement).

Ces propositions, encore très générales et embryonnaires, cherchent à mettre le potentiel financier de La Poste au service d'une bataille pour dégager la société de l'emprise des marchés financiers et fonder le développement économique sur l'accroissement des capacités des hommes, visant une sécurisation de l'emploi ou de formation et sa perspective d'un dépassement du marché du travail. n

1. La droite et le MEDEF ne s'y trompent pas lorsqu'ils s'attaquent en priorité à des réformes allant dans ce sens, comme la loi Hue sur le contrôle des aides publiques aux entreprises.