



Le 5 décembre 2024

Le Premier président

à

Monsieur Michel Barnier
Premier ministre

Réf. : S2024-1520

Objet : La trajectoire financière de La Poste

En application des dispositions des articles L. 111-4 et L. 133-1 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé une enquête relative à la trajectoire financière du groupe La Poste pour les exercices 2019 à 2023. À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations de ce rapport qui, en raison de la nécessaire protection du secret des affaires, ne donne pas lieu à publication.

Le groupe La Poste, société anonyme dont la Caisse des dépôts et consignations (66 %) et l'État (34 %) sont les deux actionnaires, est engagé depuis près de quinze ans dans une profonde mutation de son modèle économique, caractérisée notamment par le changement de statut d'établissement public vers celui de société anonyme en 2010, le basculement de son cœur d'activité du courrier vers le colis, la recherche active de nouveaux secteurs de diversification et la création en son sein d'un grand pôle financier public.

Avec un chiffre d'affaires de 34 Md€ en 2023, le groupe La Poste a connu une forte croissance de son activité, principalement tirée par des acquisitions. Il reste un important opérateur de politiques publiques auquel le législateur a confié quatre missions de service public. Parmi celles-ci, la distribution du courrier connaît une baisse marquée et inexorable, tout comme la fréquentation des bureaux de poste.

Après une année 2023 ayant révélé les fragilités du modèle du groupe, avec une division par deux de son résultat net, et à un an de l'échéance de désignation de l'opérateur du service universel postal, la révision de sa trajectoire financière apparaît encore insuffisante pour constituer une base solide à l'horizon 2030. Afin d'assurer la soutenabilité financière de La Poste, indispensable à l'exercice de ses missions, des mesures de remédiation devront être arrêtées dans le cadre d'un nouveau plan stratégique. À cette occasion, il conviendra de réexaminer le contenu des missions de service public confiées au groupe et d'en tirer les conséquences sur le montant de la compensation versée par l'État.

1. UNE DÉGRADATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA POSTE DUE À UNE NOUVELLE BAISSÉ DES MÉTIERS HISTORIQUES ET À UNE RENTABILITÉ INSUFFISANTE DES ACTIVITÉS DE DIVERSIFICATION

1.1. Une transformation du modèle du groupe depuis 20 ans, un plan stratégique dont les objectifs ont été revus à la baisse en juillet 2023

Avec près de 233 000 collaborateurs « postiers » dont 60 500 facteurs, le groupe apparaît comme le deuxième employeur public de France après l'État. À travers La Poste Société anonyme (SA) et par le biais de filiales, La Poste réalise désormais 44 % de son chiffre d'affaires à l'international et opère sur de nombreux secteurs au-delà du courrier. En effet, depuis son plan stratégique 2014-2020 intitulé *La Poste 2020*, « *Conquérir l'avenir* », le groupe a cherché à compenser la baisse de son activité traditionnelle en se développant sur la logistique et la bancassurance ainsi que sur de nouveaux relais de croissance dans des secteurs éloignés de son cœur de métier (comme acteur de proximité en matière de santé, autonomie et numérique). Ce développement s'est traduit par une augmentation de son chiffre d'affaires, passé de 22 Md€ en 2013 à 25,9 Md€ en 2019, puis à 31,1 Md€ en 2020 avec l'intégration de Caisse nationale de prévoyance (CNP) Assurances. Le résultat net a cependant progressé dans des proportions moins importantes, tandis que l'endettement augmentait du fait des acquisitions.

Lors du renouvellement du mandat du président-directeur général de La Poste en 2020, un nouveau plan stratégique a été arrêté pour 2021-2030, avec pour objectif d'achever la transformation du Groupe en l'appuyant sur un modèle économique pérenne. Ce plan dénommé *La Poste 2030*, « *Engagée pour vous* » reprend les grandes lignes du plan précédent : diversification, conquête de nouveaux segments de clientèle, stabilisation des activités historiques. Il s'inscrit cependant dans un nouveau contexte, la crise sanitaire ayant provoqué une accélération de la baisse du volume du courrier et de la fréquentation des bureaux de poste et accentué ainsi le déséquilibre économique du réseau. En outre, l'activité de transport de colis est entrée dans une phase de turbulences du fait de la crise économique, de la concurrence d'opérateurs puissants et du développement de la livraison hors domicile. L'activité bancaire a quant à elle été impactée par la remontée des taux d'intérêt et la hausse du coût de sa ressource.

Les évolutions de marché, les mauvais résultats de certaines filiales et un nouvel environnement économique ont donc percuté les trajectoires financières prévues dans ce plan stratégique. Dès 2022, le résultat net s'est établi à 1,2 Md€ contre 2,4 Md€ prévu. La reprise de l'inflation a en effet réduit la rentabilité, notamment sur les activités courrier et colis, la hausse des coûts, salaires et charges d'exploitation ne pouvant totalement être répercutée dans les prix. À l'été 2023, La Poste a donc procédé à une révision importante de ses hypothèses de chiffre d'affaires et de résultat à moyen terme, prenant acte d'une baisse du flux de trésorerie disponible en 2023, lequel devient négatif en 2024 et à peine équilibré jusqu'en 2027. Le plan ainsi révisé met l'accent sur le renforcement de l'exigence de rentabilité et les leviers de développement, plus que sur les actions de réduction des coûts. Il s'agit davantage d'un ajustement à la baisse des objectifs de rentabilité du plan initial que d'une révision en profondeur de la stratégie de développement et de diversification du groupe.

1.2. Un équilibre entre moteurs de croissance et activités historiques qui n'apparaît plus soutenable, imposant un nouveau plan stratégique

Les résultats de l'année 2023 se sont finalement révélés plus dégradés que prévu. Le chiffre d'affaires a légèrement progressé en 2023 (+2,4 %), mais l'excédent brut d'exploitation a baissé de 1 686 M€ à fin décembre 2023. Le résultat net part du groupe est resté positif mais s'est établi à un niveau deux fois inférieur à celui de 2022 (514 M€ en 2023 contre 1 011 M€) et a surtout bénéficié des résultats de CNP Assurances. Cette situation témoigne, comme en 2022, d'une baisse de la profitabilité : hormis CNP Assurances et Colissimo, toutes les unités

d'affaires du groupe ont eu des résultats nets négatifs. Le flux de trésorerie disponible généré en 2023, avant croissance externe, est négatif (- 437 M€), ce qui, à l'exception de l'année 2020, n'était pas arrivé depuis 10 ans. Le ratio de solvabilité (dette nette sur bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement (EBITDA)) a plus que doublé en 2023 pour s'établir à 6,2.

Il apparaît ainsi que le déclin des métiers historiques n'a pas été compensé par les nouvelles activités. La branche Services-Courrier-Colis doit faire face à la chute de l'activité courrier : en 2023, elle ne représente plus que 15 % du chiffre d'affaires du groupe, contre près de 50 % en 2010. Des mesures de réduction des charges ont été mises en œuvre grâce à la nouvelle gamme courrier pour stabiliser le résultat économique de cette activité. En revanche, le développement des nouveaux services de proximité reste décevant, ne dégageant aujourd'hui ni un chiffre d'affaires, ni une rentabilité suffisants pour équilibrer la décline de l'activité courrier. Surtout, ces services répondent imparfaitement à l'objectif de diversification des missions des facteurs : seule une moitié des tournées réalisées intègre un nouveau service. Une nouvelle stratégie apparaît indispensable : elle devra s'interroger sur la pertinence de la poursuite de chaque segment d'activité (logistique, santé à domicile), leur recentrage ou leur abandon.

Créée en 2021, la branche Grand public et numérique avait vocation à faire croître le chiffre d'affaires réalisé par le réseau des points de contact auprès des particuliers à travers une stratégie de conquête omnicanale (physique, à distance et digitale). Celle-ci n'a toutefois pas fait encore la preuve de sa clarté ni de ses résultats. La baisse de fréquentation du réseau s'accroît chaque année, en dépit de l'objectif de création de nouvelles activités (examen du permis de conduire, activités de commerce en ligne entre consommateurs). Ces dernières ne représentent que 6 % de l'activité du réseau et ne compensent pas les fortes pertes de volume sur le courrier et le colis grand public. Dans ce contexte, la question du dimensionnement du réseau est à nouveau posée.

Le rapprochement entre les activités grand public et les services numériques du groupe, orientés entreprises pour Docaposte, ne s'est pas traduit par toutes les synergies attendues. Docaposte a certes un résultat d'exploitation positif depuis 2018 et son chiffre d'affaires atteindra 1 Md€ en 2024, mais les résultats de certaines filiales sont éloignés des objectifs. Les opérations de croissance externe doivent être plus sélectives afin que les résultats obtenus soient conformes aux plans d'affaire prévisionnels et des mesures doivent être prises pour redresser les résultats des activités déficitaires.

Acteur mondial du colis-express, Geopost a construit une position de premier plan en Europe et dans certaines zones géographiques (Turquie, Brésil, Inde). La branche a su s'adapter aux évolutions du marché du colis en élargissant aux particuliers son offre initialement réservée aux entreprises et en développant ses prestations de livraison hors domicile. Certaines acquisitions récentes à l'international et la diversification dans la logistique urbaine sont cependant sources de pertes, qui ont pour effet de limiter le volume de ressources nécessaires au financement des investissements. Si l'objectif de développement à l'international est légitime, il doit être mis en œuvre avec plus de sélectivité et de suivi, en consolidant la position sur le marché européen et sur quelques zones géographiques prioritaires. Ceci implique également de poursuivre la transformation de Geopost afin de s'adjoindre des expertises supplémentaires et surtout de financer ses besoins d'investissement croissants.

Enfin, La Banque Postale demeure un relais de croissance grâce aux activités d'assurance. En acquérant CNP Assurances et en se diversifiant, ce nouveau groupe de bancassurance devait renforcer sa solidité financière et produire des synergies industrielles et commerciales. À ce stade, seules les activités d'assurance assurent le résultat de la branche : en 2023, les activités bancaires ont eu un impact négatif de - 554 M€, les activités d'assurance

apportant une contribution positive de 1 550 M€. La faiblesse du résultat des activités bancaires tient pour partie à la structure de coûts élevée de la banque, dominée par les charges d'un réseau qu'elle ne maîtrise pas totalement, ainsi qu'à une faible attractivité commerciale. La Banque Postale a adopté en 2024 un plan centré sur l'amélioration de la rentabilité de l'activité bancaire et le recentrage de certaines diversifications : il conviendra de mesurer les effets dans le temps de cette stratégie révisée.

1.3. Une nouvelle stratégie à redéfinir avec une gouvernance renforcée

Après une année 2023 ayant révélé les fragilités du groupe, la révision de sa trajectoire apparaît encore insuffisante pour consolider un modèle durable à l'horizon 2030.

Le groupe est confronté au coût de ses deux réseaux historiques (facteurs et points de contact) et à une rentabilité insuffisante de certaines activités industrielles et commerciales (réduction du courrier, difficultés de la diversification des nouveaux services, activité bancaire). La politique de diversification consistant à développer de nouvelles activités et à s'étendre à l'international n'a pas produit tous les effets escomptés. Le montant des acquisitions, considérable depuis 2015, demeure à un niveau élevé alors que les résultats restent faibles (santé et numérique), voire fortement négatifs (acquisitions de Geopost à l'international, hors Europe).

Les mesures de remédiation nécessaires sont multiples : le pilotage par la performance et la représentation des actionnaires au sein des branches et des filiales, dont celles de rang 2, devraient favoriser une meilleure redevabilité et une prudence accrue. Ces mesures contribueraient à l'amélioration de la rentabilité financière du groupe. La soutenabilité financière du groupe doit également guider les réflexions stratégiques : les efforts doivent se concentrer autant sur la baisse de charges que sur les projets de conquête commerciale. Certaines filiales, au sein des nouveaux services, de Docaposte et de Geopost, doivent être de véritables relais de rentabilité avec des modèles économiques durables et bénéficiant au groupe. Il s'agit en effet, après un effort de trésorerie consenti par les actionnaires de 2,1 Md€ depuis 2020, de rétablir une politique de distribution de dividendes. Le groupe ne peut se reposer uniquement sur l'endettement et les actionnaires pour financer sa croissance externe et ses dépenses d'investissement.

Ces réflexions s'inscrivent dans un calendrier marqué par le départ prochain de l'actuel président-directeur général, dont le troisième et dernier mandat prendra fin au cours de l'année 2025. Les mesures de remédiation à prendre doivent cependant être étudiées dès maintenant pour ne pas risquer d'affaiblir un groupe qui a su se transformer depuis 2014 et qui doit désormais assurer sa robustesse et la pérennité de son modèle. Une réflexion sur les missions de service public doit en particulier être engagée, nécessitant un nouveau pacte social entre La Poste, ses actionnaires, les élus, les citoyens et les collaborateurs du groupe. Ceci impose une nouvelle révision du plan stratégique, allant au-delà de la simple actualisation annuelle.

2. RÉUSSIR À TROUVER UN CONSENSUS SUR LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

2.1. Les missions de service public : des activités importantes pour le groupe, un effort inédit de l'État qui ne permet pas toutefois d'assurer l'équilibre des comptes

Le législateur a confié au groupe La Poste quatre missions de service public : le service universel postal, le transport et la distribution de la presse, une contribution à l'aménagement du territoire et l'accessibilité bancaire. Par rapport aux autres opérateurs postaux européens, les missions de service public confiées au groupe La Poste sont à la fois plus nombreuses et plus exigeantes. Ainsi, la France est un des derniers pays européens à réaliser une distribution du courrier six jours sur sept et à maintenir 17 000 points de contact.

Les missions de service public sont soumises au droit européen de la concurrence qui autorise la France à verser une compensation financière pour couvrir tout ou partie des coûts qu'elles entraînent. Depuis 2021, toutes ces missions font l'objet d'une compensation, l'État ayant accepté de compenser partiellement les coûts du service universel postal devenu déficitaire en 2018. En 2022 les modalités de compensation de la mission de distribution de la presse ont été revues. Ces réformes bienvenues n'ont cependant pas suffi à réduire durablement les déficits des deux comptes.

Le montant de la compensation au titre du service universel postal est compris entre 500 et 520 M€ par an en fonction des résultats de qualité de service. La Poste française est ainsi celle qui reçoit le montant le plus élevé tandis que la majorité des opérateurs postaux européens ne reçoivent aucune compensation pour le service universel ; toutefois, le coût de la mission pour le groupe n'est pas compensé à hauteur d'environ 479 M€ en 2023. La mission de distribution et transport de la presse a également vu sa situation financière se dégrader. Malgré un protocole d'accord entre l'État, La Poste et les éditeurs de presse signé en 2022 pour mettre en place une seule grille tarifaire et la création d'une aide à l'exemplaire, la bascule vers le portage n'a pas donné les résultats escomptés. La mission d'aménagement du territoire, qui demeure l'une des plus exigeantes, a vu son coût croître (100 M€ supplémentaires entre 2018 et 2023), alors même que la fréquentation du réseau n'a cessé de diminuer. Enfin, la mission d'accessibilité bancaire bénéficie d'une compensation élevée (303 M€ en 2023), qui ne couvre pas toutefois les charges supportées par le groupe.

Les missions de service public ont donc vu leur rentabilité se dégrader, sans que la hausse des compensations n'enraye la détérioration de leur situation économique. Le montant de la compensation versée a en effet doublé au cours des cinq dernières années, pour atteindre 1,1 Md€ en 2022 et 1 Md€ en 2023. Il demeure cependant inférieur de 683 M€ en 2023 et de 834 M€ en 2024 aux charges estimées par La Poste. Même si les missions de service public ne sont pas la seule cause de la baisse de rentabilité du groupe et de l'augmentation de sa dette, le financement des opérations de croissance externe et des pertes sur certaines activités y ayant également contribué, il n'en demeure pas moins que l'écart croissant entre le coût de ces missions et le montant de la compensation versée par l'État pèse lourdement sur la dette du groupe et limite sa capacité d'investissement.

2.2. Rénover le champ des missions de service public pour retrouver une trajectoire financière soutenable

L'échéance de 2025, qui doit permettre la désignation du ou des prestataires du service universel postal, conduira les différentes parties prenantes à évoquer le nombre, le contenu et la compensation des missions de service public exercées par le groupe.

S'agissant du service universel postal, la réforme de la nouvelle gamme courrier ne suffira pas à faire face aux résultats durablement dégradés de l'activité courrier. Alors que différents leviers de hausse du chiffre d'affaires et d'économies ont jusqu'ici été mobilisés, il conviendrait de s'interroger désormais sur la fréquence de distribution du courrier – la France étant l'un des derniers pays à conserver une fréquence de distribution 6 jours sur 7.

S'agissant du transport et de la distribution de la presse, la réforme intervenue en 2022 devra faire l'objet d'un premier bilan fin 2024. La Poste reste le seul opérateur à pouvoir assurer une distribution en zone rurale tandis que les éditeurs de presse n'ont pas à ce jour réalisé les investissements requis au portage en zone dense.

S'agissant de l'aménagement du territoire, la réduction des contraintes qui pèse sur le réseau devrait être abordée avec les parties prenantes et être mieux articulée avec les autres politiques déployées en faveur de l'accès aux services publics. Des économies rapides

pourraient être réalisées en réduisant l'obligation pesant sur le groupe, notamment par des synergies plus fortes avec le programme France Services.

La mission d'accessibilité bancaire fait l'objet d'actions mises en place en 2020 mais devrait poursuivre désormais des objectifs de résultat. Enfin, il n'est pas souhaitable de confier à La Poste de nouvelles missions, comme l'inclusion numérique ou la détection des fragilités, qui seraient dépourvues de modèle économique alors que les précédentes demeurent sous-compensées.

La rentabilité du groupe constitue à terme un élément essentiel pour éviter un plus grand impact sur les finances publiques. Compte tenu des enjeux économiques, sociaux et territoriaux, les différents scénarios de réforme doivent reposer sur des études appréciant l'utilité et le périmètre des missions de service public, identifiant les leviers d'amélioration du groupe et évaluant sa capacité financière à les porter. À cet effet, la compensation des missions de service public devra être assurée à hauteur du déficit comptable pour ne pas pénaliser durablement le développement du groupe.

La Cour attire particulièrement votre attention sur les principales recommandations :

Recommandation n°1 : (La Poste) réaliser un état des lieux complet des nouveaux services de proximité et organiser la cession des activités les moins rentables ou non stratégiques et ne permettant pas de diversifier les missions des facteurs.

Recommandation n°2 : (ministre de l'économie, des finances et de l'industrie) consolider la rentabilité des acquisitions, notamment dans le domaine de la santé, avant toute nouvelle acquisition structurante.

Recommandation n°3 : (ministre de l'économie, des finances et de l'industrie) porter une doctrine partagée au sein des directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de recherche de rentabilité du groupe La Poste.

Recommandation n°4 : (La Poste, groupe Caisse des dépôts, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie) poursuivre les actions de renforcement de l'évaluation du prix des acquisitions et effectuer régulièrement un bilan de toutes les acquisitions opérées en présentant le résultat et les flux de trésorerie générés.

Recommandation n°5 : (Premier ministre, La Poste) adapter les missions de service public au recul de leur usage et à leur utilité réelle en diminuant leur champ et en ajustant leur compensation à hauteur du déficit comptable qui en résulte.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication¹.

¹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* : (<https://send-tpro.ccomptes.fr/home/index?c=Cour%20des%20comptes>) à l'adresse électronique suivante : greffeprésidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 19 juillet 2024 relatif aux caractéristiques techniques de l'application « Correspondance JF »).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici