

N° 92  
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

**RAPPORT GÉNÉRAL**

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1992* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**  
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 17

**ÉCONOMIE, FINANCES ET BUDGET :**

**V. POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS**

*Rapporteur spécial : M. Henri TORRE*

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gaëtschy, Yves Guéna, Paul Loridan, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2253 (annexe n° 17), 2260 (tome VI) et T.A. 533.

Sénat : 91(1991-1992).

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS .....</b>	<b>5</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>7</b>
<b>CHAPITRE PREMIER. - LE BUDGET DE LA TUTELLE .....</b>	<b>9</b>
<b>I. DU PROJET DE LOI INITIAL A LA LOI DE FINANCES POUR 1991.....</b>	<b>9</b>
<b>II. DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1991 AU PROJET DE BUDGET POUR 1992 .....</b>	<b>11</b>
<b>A. LA MODIFICATION DES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES .....</b>	<b>11</b>
<b>B. LES CREDITS POUR 1992 .....</b>	<b>14</b>
<b>1. Les concours au transport de la presse .....</b>	<b>15</b>
<b>2. Les crédits du ministère stricto sensu .....</b>	<b>16</b>
<b>CHAPITRE II - LA TUTELLE DU BUDGET .....</b>	<b>23</b>
<b>I. LES EXPLOITANTS : RAPPEL DES RESULTATS .....</b>	<b>23</b>
<b>II. LES RELATIONS FINANCIERES AVEC L'ETAT .....</b>	<b>25</b>
<b>A. LA POSTE : AUTOFINANCEMENT D'UNE CLARIFICATION .....</b>	<b>26</b>
<b>1. Dans l'attente du contrat de plan .....</b>	<b>26</b>
<b>2. Le projet de budget pour 1992 : un ajustement minimal ..</b>	<b>28</b>
<b>3. Perspective d'une nouvelle lecture à l'Assemblée nationale .....</b>	<b>31</b>

	<u>Pages</u>
<b>B. FRANCE TELECOM : UNPRELEVEMENT MAITRISE ? ..</b>	<b>33</b>
<b>1. Un prélèvement légalement plafonné .....</b>	<b>33</b>
<b>2. Des branchements parallèles .....</b>	<b>35</b>
<b>C. UNE CONTRIBUTION ANNEXE .....</b>	<b>43</b>
<b>1. Neutralité et régulation budgétaire ..</b>	<b>43</b>
<b>2. Contribution au fonctionnement du ministère de l'équipement .....</b>	<b>44</b>
 <b>ANNEXE : Travaux de la Commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications .....</b>	 <b>47</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) Votre Commission déplore qu'au moment où le Parlement va examiner le projet de budget des Postes et Télécommunications, le contrat de plan de *La Poste* n'ait pu être soumis à l'avis de la Commission supérieure du service public : une part importante de la viabilité de l'exploitant dépend en effet des règles qui seront posées par ce contrat, en ce qui concerne tant le fonctionnement de la CNE, la rémunération des fonds des CCP que la contribution de l'Etat pour le transport de la presse.

2) Votre Commission se félicite des efforts d'économies réalisées dans le projet de budget pour 1992 du ministère des Postes et Télécommunications ; elle s'interroge toutefois sur l'erreur d'appréciation qu'ils révèlent sur le "calibrage" initial du budget pour 1991.

3) Votre Commission s'inquiète des dérives potentielles qui se font jour dans les relations financières entre le budget général et les exploitants :

a) elle rappelle, en premier lieu, l'avis de la Commission supérieure du service public sur le contrat de plan de *France-Telecom*, s'inquiétant des conditions dans lesquelles le Gouvernement pourrait "obliger *France-Telecom* à jouer un rôle vis-à-vis de l'industrie nationale, celle des Télécommunications comme celle de la filière électronique".

Les prescriptions de l'article 19 de la loi du 2 juillet 1990, plafonnant le prélèvement sur l'exploitant, seraient battues en brèche si *France-Telecom*, en marge de ce prélèvement, devait pallier la carence de l'Etat actionnaire vis-à-vis du secteur public industriel. L'exemple du concours en fonds propres consenti au groupe Bull en 1991 est, à cet égard, un précédent fâcheux ;

b) elle constate ensuite que la "juste rémunération" de *La Poste* pour le transport de la presse se traduit en fait par une lourde charge résiduelle pour l'exploitant, sans que les règles pour l'avenir soient claires en l'absence aujourd'hui de contrat de plan.

c) elle considère enfin que le mécanisme de la contribution des exploitants au fonctionnement du ministère, non explicitement prévu par la loi du 2 juillet 1990, obéit de surcroît à une pratique contestable puisque la contribution n'est pas ajustée en fonction des dépenses effectives du ministère et couvre désormais des dépenses qui n'y sont plus inscrites.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 5 novembre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen du projet de budget pour 1992 du ministère des Postes et Télécommunications, sur le rapport de M. Henri Torre, rapporteur spécial.

M. Henri Torre a présenté ses principales observations sur le projet de budget (voir les principales observations de la Commission). Il a, en outre, rendu compte à la Commission de son mandat à la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications, dont il est vice-président.

M. Jacques Valade a souligné les incertitudes qui pesaient sur l'avenir de la poste, devenue exploitant public, et s'est interrogé sur la logique qui préside au rattachement des crédits d'investissements de l'Espace au budget du ministère de l'Équipement, du logement et des transports, compétent également dans le domaine de la Mer et du Tourisme. Il s'est inquiété de la politique de France Telecom dans le domaine du câble.

M. Emmanuel Hamel a fait part de son inquiétude quant au maintien de la poste en milieu rural.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial, et sur sa proposition, la Commission a décidé de proposer au Sénat de **ne pas adopter le budget des postes et télécommunications pour 1992** (hors contribution au transport de la presse).

## CHAPITRE PREMIER

### LE BUDGET DE LA TUTELLE

Depuis la réforme du statut des exploitants publics, *La Poste et France Telecom*, (1) et la suppression du budget annexe (2), le budget du ministère des Postes et Télécommunications a subi, en deux exercices, des mouvements structurels de crédits d'une ampleur exceptionnelle.

#### I. DU PROJET DE LOI INITIAL A LA LOI DE FINANCES POUR 1991

Dans le projet de loi de finances initial pour 1991, le budget du ministère s'élevait à 601,4 millions de francs.

En première lecture à l'Assemblée nationale, les crédits étaient portés à 8 094,4 millions de francs, en raison d'une double opération :

- de rebudgétisation de dépenses laissées précédemment à la charge de *France Telecom*, compensées par une majoration à due concurrence du prélèvement sur l'exploitant ;

- de clarification des relations entre *La Poste* et le budget général, financée par la première.

(1). Article 65 de la loi de finances pour 1991 (n° 90.1168 du 29 décembre 1990)

(2). Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la Poste et des Télécommunications

**Budget de 1991 : la "neutralité budgétaire"**

*Credits de paiement en millions de francs*

<b>FRANCE TELECOM</b>			
<b>Rebudgétisations</b>		<b>Compensations par l'exploitant (1)</b>	
- Budget de la Recherche (INRIA) .....	+ 350,9	- Majoration du prélèvement sur <i>France Telecom</i> .....	+ 7.995,3
- Budget de l'industrie (Filière électronique) .....	+ 1.151,4		
- <b>Budget des PTE (Espace)</b> .....	+ 6.493,0		
<b>Total</b> .....	<b>+ 7.995,3</b>	<b>Total</b> .....	<b>+ 7.995,3</b>
<b>LA POSTE</b>			
<b>Majorations de crédits</b>		<b>Compensations par l'exploitant (1)</b>	
- Budget des charges communes ( rémunération des CCP) .....	+ 2.100	- Prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie de la CNE .....	+ 2.600
- <b>Budget des PTE (transports de la presse)</b> ..	+ 1.000	- Rémunération des concours de trésorerie .....	+ 500
<b>Total</b> .....	<b>+ 3.100</b>	<b>Total</b> .....	<b>+ 3.100</b>

(1) Recettes non fiscales

Cette opération se traduisait, pour le seul budget des Postes, des Télécommunications et de l'Espace, par :

- l'apparition d'une dotation de 1 000 millions de francs sur le chapitre 41-10, article 12, "*Contribution de l'Etat à la couverture du transport de la presse par La Poste*" doté pour mémoire dans le projet initial de budget ;

- par la création d'un chapitre nouveau 63-01 "*Actions dans le domaine de l'Espace*" doté de 6 493 millions de francs en crédit de paiement correspondant, d'une part à la subvention d'équipement accordé au Centre National d'Etudes Spatiales (C.N.E.S.) (6 453 millions de francs à l'article 10) et, d'autre part aux crédits d'investissement de la délégation à l'Espace (40 millions de francs à l'article 20).

L'équilibre global de l'opération en terme de "neutralité budgétaire" se traduisait :

- par la prise en compte des crédits rebudgétisés aux ministères de la Recherche (Institut national de la recherche en informatique et en aéronautique) et de l'Industrie (Développement de la recherche industrielle et innovation - Grands programmes - Electronique),

- par un ajustement, à due concurrence du total des crédits inscrits du budget général, des prélèvements opérés sur les exploitants *France Telecom* et *La Poste*.

## II. DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 1991 AU PROJET DE BUDGET POUR 1992

En sens inverse, le budget pour 1992 du ministère des Postes et Télécommunications est en forte réduction puisqu'il s'établit, en définitive, à 1 533,7 millions de francs.

### A. LA MODIFICATION DES STRUCTURES GOUVERNEMENTALES

En effet, les crédits de l'Espace (délégation à l'Espace et subvention au Centre National d'Etude Spatiale) sont désormais inscrits, soit à la section commune du budget du ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, soit au budget des Transports aériens et de l'Espace du même ministère.

Ce transfert résulte de la modification des structures ministérielles.

M. Paul Quilès, en effet, était titulaire précédemment du ministère des Postes, des Télécommunications et de l'Espace.

Il soulignait à cette époque la cohérence de ses attributions.

Ainsi, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1990, il rappelait au Sénat (1) que le rattachement de l'Espace à son ministère obéissait *"non seulement à une volonté d'organiser une synergie entre des recherches et des techniques très proches, mais aussi à une logique budgétaire"*.

Pour l'occasion, le ministère avait créé un nouvel *"identifiant visuel"*, un cube dont la facette Espace était caractérisée par un "e" blanc dont *"l'extrémité monte dans un ciel rouge"*.

Deux ans plus tard, ce même souci de synergie anime le nouveau titulaire du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace.

En témoigne, ce propos liminaire tenu lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale (2) :

*"L'Assemblée nationale entame aujourd'hui l'examen des projets de budget pour 1992 du logement, de l'architecture, de l'urbanisme et de l'équipement, mais il n'est peut-être pas inutile de replacer ce débat dans le cadre global dans lequel ils s'inscrivent."*

*"Ce cadre, c'est celui d'un ministère très vaste et qui vient d'acquérir une nouvelle dimension avec le rattachement de l'espace. Outre le tourisme dont M. Baylet a la charge, le logement avec M. Debarge, la mer avec M. Le Drian, les transports routiers et fluviaux avec M. Surre, le ministère de l'équipement intervient également dans les transports aériens et terrestres. Le ministère, c'est aussi les D.D.E., la direction générale de l'aviation civile, Météo France, l'I.G.N., le C.N.E.S. et la tutelle sur les grandes entreprises publiques de transport aérien, ferroviaire et maritime."*

*"Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le gigantisme n'est un défaut que si nous laissons s'exprimer les différentes politiques indépendamment les une des autres. Au contraire, le fait d'appartenir à un ensemble commun favorisera les rapprochements, les synergies autour d'un même thème, une réflexion globale sur l'avenir, et assurera une meilleure efficacité et une meilleure cohérence de l'Etat dans ses interventions. C'est ainsi que je vois les choses en tout cas."*

(1). J.O. débat Sénat, séance du 9 novembre 1989, page 2531

(2). J.O. débat A.N. - 1ère séance du 25 octobre, page 5076

**Dépenses ordinaires transférées au ministère de l'Équipement,  
du Logement, des Transports et de l'Espace  
(I. Urbanisme et services communs)**

*(milliers de francs)*

	Crédits votés en 1991 (1)	Crédits transférés (2)	Crédits inscrits pour 1992 (3)
Dépenses de fonctionnement de la délégation à l'espace (Titre III)	10 054,2	10 075,4	9 870,5
Action dans le domaine de l'Espace (Titre IV) (4)	500,0	500,0	409,5
<b>Total</b>	<b>10 554,2</b>	<b>10 575,4</b>	<b>10 280,0</b>

(1) inscrits au budget des P.T.E.

(2) sur la base des services votés

(3) inscrits au budget de E.L.T.E.

(4) ces crédits "sont utilisés pour soutenir des actions de promotion de l'espace et de ses utilisations" (réponse au questionnaire de votre rapporteur)

**Dépenses en capital transférées au ministère de l'Équipement,  
du Logement, des Transports et de l'Espace  
(II. Transports - 4 - transports aérien et espace)**

*(millions de francs)*

	Crédits de paiement votés en 1991 (1)	Crédits de paiement inscrits pour 1992 (2)
Subventions au C.N.E.S. (Titre VI)	6 453,0	7 078,1
Délégation générale à l'espace (Titre VI)	40,0	55,4
<b>Total</b>	<b>6 493,0</b>	<b>7 133,4</b>

(1) inscrits au budget des P.T.E. en 1991

(2) inscrits au budget de l'E.L.T.E.

## B. LES CREDITS POUR 1992

Désormais, les crédits du ministère des Postes et Télécommunications ne comportent plus que deux rubriques : les concours à *La Poste* pour le transport de la presse et les crédits du ministère *stricto sensu*.

### Evolution des crédits à structure constante (1)

(Crédits de paiement en milliers de francs)

	1991	1992	Variation en %
• Personnel .....	182.034,2	171.977,3	- 5,5
• Charges Sociales .....	8.961,6	6.876,7	- 23,3
• Matériel et fonctionnement .....	267.250,0	224.775,0	- 15,9
• Subvention de fonctionnement .....	13.500,0	12.959,0	- 4,0
• Dépenses diverses .....	700,0	700,0	-
<i>Total titre III</i> .....	<i>472.445,8</i>	<i>417.288,0</i>	<i>- 11,6</i>
• Interventions politiques et administratives .....	37.293,0	16.478,0	- 55,8
• Action internationale .....	45.500,0	49.444,0	+ 8,7
<i>Total titre IV</i> .....	<i>82.793,0</i>	<i>65.922,0</i>	<i>- 20,4</i>
<b>Total dépenses ordinaires</b> ....	<b>555.738,8</b>	<b>483.210,0</b>	<b>- 13,0</b>
• Equipement des services .....	35.600,0	25.500,0	- 28,4
<i>Total titre V</i> .....	<i>35.600,0</i>	<i>25.500,0</i>	<i>- 28,4</i>
<b>Total dépenses en capital</b> ....	<b>35.600,0</b>	<b>25.500,0</b>	<b>- 28,4</b>
<b>Total ministère "stricto sensu"</b>	<b>590.838,8</b>	<b>508.710,0</b>	<b>- 14,0</b>
<b>Transport de la presse</b> .....	<b>1.000.000,0</b>	<b>1.025.000,0</b>	<b>+ 2,5</b>
<b>TOTAL</b> .....	<b>1.590.838,8</b>	<b>1.533.710,0</b>	<b>- 3,6</b>

(1) Hors crédits de l'Espace en 1991

## 1. Les concours au transport de la presse

Dans le projet de budget, la contribution de l'Etat au transport de la presse s'élève à 1,025 milliards de francs, soit une progression de 2,5 %.

Or, ces crédits ont fait l'objet en mars 1991 d'annulations à hauteur de 50 millions de francs.

Dans ces conditions, un esprit résolument optimiste pourrait considérer que les crédits pour 1992 progressent de 7,9 % (+ 75 millions de francs) par rapport à la dotation disponible en 1991 (950 millions de francs).

Un esprit chagrin constatera que la progression des crédits (+ 25 millions de francs) en 1992 ne suffit pas à compenser les annulations opérées en 1991 (- 50 millions de francs).

Lors du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, le ministre délégué a annoncé que cette contribution "sera portée à 2 milliards de francs en 1992" (1).

Cette annonce n'a pas été suivie d'effet à l'occasion du vote des crédits du ministère. Ce n'est probablement qu'en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale que le Gouvernement procédera à cette inscription qui se traduira par un gonflement spectaculaire du budget des P. et T.

Votre rapporteur examinera l'évolution des concours au transport de la presse au regard des relations financières entre l'Etat et La Poste (voir ci-après).

Il renvoie pour l'analyse des problèmes généraux de la presse à l'excellent rapport de M. Jean Cluzel (2), rapporteur spécial, au nom de la Commission des finances, sur les crédits de la presse.

(1) . J.O. débat A.N., 1ère séance du 8 novembre 1991, page 5721

(2). rapport spécial sur les crédits de la presse (annexe n° 10 du tome III du rapport général)

### Un budget à géométrie variable

(millions de francs)

. Budget annexe en 1990 .....	194 398,0
. Projet de loi de finances pour 1991 ....	601,4
. Loi de finances pour 1991 .....	8 094,4
. Projet de loi de finances pour 1992 ....	1 533,7
. Loi de finances pour 1992 (1) .....	2 508,7

(1) Prévisions sur la base d'un concours au transport de la presse majeure de 975 millions de francs

## 2. Les crédits du ministère stricto sensu

Les crédits du ministère pour 1992, hors concours au transport de la presse, enregistrent une forte baisse : - 14 %.

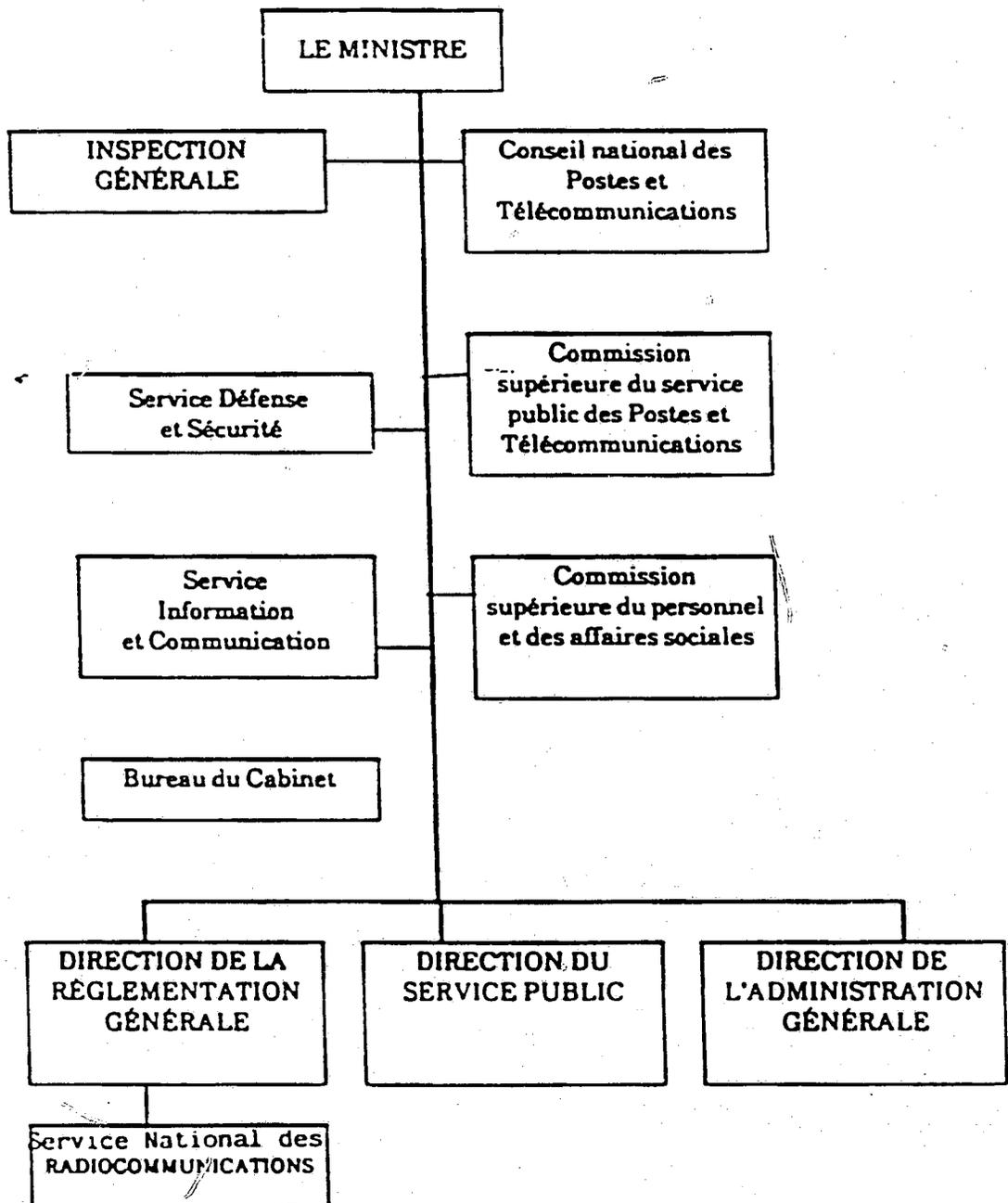
Il s'agit en réalité d'un véritable recalibrage des moyens du ministère après un an de "partition" des services, des personnels et des missions entre la tutelle et les exploitants.

Votre rapporteur se félicite de cet effort d'économie tout en s'interrogeant sur l'erreur initiale commise lors de la préparation du budget de 1991.

Il souhaite vivement que cette évolution "vertueuse" ne s'accompagne d'aucune dérive.

La tentation peut sembler forte, en effet, pour un ministère soumis désormais aux contraintes des arbitrages budgétaires de compléter son train de vie en sollicitant d'une manière ou d'une autre les deux exploitants publics placés sous sa tutelle qui, eux, sont dotés de moyens considérables en personnel ou en matériel.

**Le ministère des Postes et Télécommunications  
(mai 1991)**



a) *Le recalibrage des moyens du ministère*

Le recalibrage des moyens du ministère "pour tenir compte des besoins constatés au cours de la première année d'application de la réforme des Postes et Télécommunications" (1) se traduit, pour 1992, par les mesures suivantes :

• **suppression de 100 emplois**

Hors transferts de 17 emplois relatifs à la délégation à l'Espace, le ministère voit ses effectifs diminuer de 100 emplois, soit 11,3 % de ses effectifs. L'économie correspondante s'élève à 15,1 millions de francs (salaires et charges)

**Répartition des effectifs  
(juin 1991)(1)**

DIRECTIONS OU SERVICES	EFFECTIFS PAR CATEGORIES					TOTAUX DES EFFECTIFS
	EFFECTIFS TITULAIRES				EFFECTIFS CONTRACTUELS	
	Catégorie A	Catégorie B	Catégories C et D	Total titulaires		
Direction de la réglementation générale	91	21	11	123	17	140
Direction du service public	73	25	17	115	17	132
Direction de l'administration générale	74	54	25	153	11	164
Service de l'information et de la communication	33	25	13	71	19	90
Bureau du cabinet	12	18	20	50	15	65
Inspection générale	35	5	10	50	-	50
Service de défense et de sécurité civile	5	5	2	12	-	12
Service national des radiocommunications	86	113	30	229	1	230
<b>TOTAL</b>	<b>409</b>	<b>266</b>	<b>128</b>	<b>803</b>	<b>80</b>	<b>883</b>

(1) avant suppressions d'emploi pour 1992

(1). "bleu" 1992, page 55

• **réduction des moyens de fonctionnement**

Une économie de 43 millions de francs est réalisée dans ce domaine :

- 11,7 millions de francs sur les dépenses informatiques, bureautiques et télématiques
- 30,8 millions de francs sur les moyens de fonctionnement des services
- 0,5 millions de francs sur les subventions aux établissements publics (subvention au Bureau d'études des Postes et Télécommunications d'Outre Mer).

• **économies sur les subventions aux T.O.M.**

Ces économies portent à hauteur de 25,3 millions de francs sur les "subventions exceptionnelles accordées aux offices des Postes et Télécommunications des territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales".

En 1992, ces subventions s'élèveront à 10,978 millions de francs contre 36,293 millions de francs en 1991 (1).

La comparaison des dotations fait apparaître, la forte baisse des concours à l'office des P. et T. de la Polynésie française.

**Subventions aux offices des Postes et Télécommunications**

<i>(millions de francs)</i>	
<b>Budget de 1991 (1)</b>	
. Subventions au budget de l'office des P. et T. de Nouvelle Calédonie .....	8,0
. Subventions au budget de l'office des P. et T. de Polynésie Française .....	26,5
. Subventions à la collectivité territoriale de Mayotte .....	1,793
<b>Total</b>	<b>36,293</b>

(1) avant annulation par arrêté du 9 mars de 1,815 millions de francs

(1). avant annulation par arrêté du 9 mars 1991 de 1,815 millions de francs

### Subventions aux offices des Postes et Télécommunications

*(millions de francs)*

Budget de 1992	
. Contrat de développement de la Nouvelle Calédonie .....	8,0
. Contrat de plan des T.O.M. (centre de tri de Mayotte) .....	1,478
. Subvention de fonctionnement à l'office des P. et T. de la Polynésie française	1,5
<b>Total</b>	<b>10,978</b>

#### • économie sur les dépenses d'équipement

Les crédits d'équipement de l'administration centrale (*chapitre 57-10, article 10*) qui s'élevaient à 5,6 millions de francs en 1991, ne sont pas reconduits en 1992.

Les investissements en faveur du service national des radiocommunications progressent fortement en autorisations de programme (+ 63 %) mais régressent en crédits de paiement (- 15 %).

#### *b) Les autres dotations*

Les mesures nouvelles "positives" concernent essentiellement deux postes :

- les subventions diverses (*chapitre 44-10, article 13*) enregistrent une forte progression (de 1 à 5,5 millions de francs) imputable à la subvention à l'Ecole nationale supérieure des Postes et Télécommunications (E.N.S.P.T.T.).

Cette contribution au financement de l'E.N.S.P.T.T. est calculée au prorata du nombre d'élève affecté au ministère à la fin de leur scolarité.

Selon les réponses du questionnaire de votre rapporteur, une subvention de 475 000 francs, l'Association française des

utilisateurs du téléphone et des télécommunications (A.F.U.T.T.) a également été imputé en 1991 sur ce chapitre.

- les contributions aux frais de fonctionnement des organismes internationaux (49,4 millions de francs) progressent de 9,7 %.

**Contributions au fonctionnement des organismes internationaux en 1992**

*(millions de francs)*

. Conférence européenne des P. et T. ....	1 000
. Union internationale des télécommunications	39 000
. Union postale universelle .....	7 000
. Bureau européen des radiocommunications	600
. Institut européen des normes de télécommunication .....	1 800
<b>Total</b> .....	<b>49 400</b>

## CHAPITRE II

### LA TUTELLE DU BUDGET

La modification des structures ministérielles, à l'occasion du remaniement du Gouvernement en mai 1991 s'est traduite par la transformation des Postes et Télécommunications d'un ministère de plein exercice en un ministère délégué auprès du ministère de l'Économie, des Finances et du Budget.

De fait, les relations financières entre l'Etat et les exploitants publics, *La Poste* et *France Telecom* comportent des zones d'ombre.

#### I. LES EXPLOITANTS : RAPPEL DES RESULTATS

L'évolution des résultats de *France Telecom* et de *La Poste* font apparaître une dégradation en 1991. Les chiffres prévisionnels fournis pour cet exercice restent toutefois peu significatifs puisqu'ils proviennent de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) établi en décembre 1990.

#### France Telecom

(milliards de francs)

	1987	1988	1989	1990 (1)	1991 (2)
Chiffres d'affaires	95 531	88 221	95 148	102 958	116 310 (3)
Charge de la dette	13 114	12 641	11 895	11 995	11 790
Endettement	114 965	119 305	118 466	120 705	122 029
Résultat net	9 274	1 795	4 580	5 504	1 356
Prélèvement de l'Etat	14 867	11 366	13 912	14 888	14 534

(1) Chiffres provisoires.

(2) Chiffres prévisionnels EPRD 1991.

(3) Compte tenu du changement des méthodes de comptabilisation du chiffre d'affaires international.

### La Poste

(milliards de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991
Chiffres d'affaires	63.100	63 600	67 400	69 100	73 755
Charge de la dette	4.029	3 715	3 403	3 521	4 063 (3)
Endettement	39 348	38 098	35 976	34 081	34 890
Résultat net	2 485	1 392	1 581	1 336	55

(1) Chiffres provisoires.

(2) Chiffres prévisionnels EPRD 1991.

(3) Dont 500 millions de francs de charge forfaitaire de trésorerie.

**Une actualisation de ces chiffres pour le débat parlementaire apparaîtrait souhaitable, à défaut de la communication de l'EPRD pour 1992.**

#### Question de votre Rapporteur

Dans le cadre du débat sur son budget au Parlement, le ministère des Postes et Télécommunications compte-t-il fournir les états prévisionnels de recettes et de dépenses des deux exploitants pour 1992 ?

#### Réponse

La réponse est négative.

En effet, l'article 28 du cahier des charges des deux exploitants stipule que ceux-ci établissent chaque année un état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) couvrant la période du 1er janvier au 31 décembre de l'année suivante. Dans le cadre financier global fixé par le contrat de plan, cet EPRD comporte :

- le compte de résultat et le bilan prévisionnels, établis sous la forme normalisée par la plan comptable général ;
- le programme d'investissement ;
- le plan de financement.

Le programme d'investissement et son mode de financement sont soumis à l'examen du conseil de direction du Fonds de développement économique et social (FDES), dans les conditions prévues par le décret n° 55-1368 du 18 octobre 1955.

L'EPRD, arrêté par le conseil d'administration des deux exploitants est soumis au ministre chargé des postes et télécommunications, au ministre chargé de l'économie et des finances et au ministre chargé du budget avant le 1er décembre de l'année précédant celle de l'exercice concerné. Sauf décision contraire de leur part, dans un délai d'un mois à compter de la transmission de la délibération du conseil d'administration, l'EPRD est considéré comme approuvé.

Il n'est donc pas possible de fournir pour le débat budgétaire au Parlement les EPRD pour 1992 des deux exploitants.

Quant aux bilans d'entrée des exploitants au 1er janvier 1991, ils seront arrêtés par les ministres chargés des Postes et télécommunications et de l'Economie et des finances sur la base des conclusions d'une Commission spéciale du patrimoine présidée par un magistrat de la Cour des comptes (1).

## II. LES RELATIONS FINANCIERES AVEC L'ETAT

La réforme du statut de *la Poste* et de *France Telecom* a obéi à la règle de la "neutralité budgétaire": les éléments de clarification apportés aux relations financières entre l'Etat et les exploitants ne devaient pas se traduire par un surcoût de charges pour le budget général ou un défaut de recettes.

Ce principe implicite -car non formulé dans la loi du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la Poste et des télécommunications- conduit d'abord à un équilibre précaire des conditions d'exploitation de *la Poste*.

Il comporte, ensuite, une tentation sous-jacente: celle de mettre en place des "branchements" parallèles permettant d'accroître la contribution de France Telecom au "bouclage" du budget général. Le budget annexe des Postes et Télécommunications a longtemps été une des variables d'ajustement de l'équilibre budgétaire: les redevances prélevées sur les usagers du téléphone ont été préférées aux impôts toujours impopulaires.

Il se manifeste, enfin, par une contribution "annexe" demandée aux exploitants pour couvrir le fonctionnement de leur ministère de tutelle.

(1) Article 29 de la loi du 2 juillet 1990.

## A. LA POSTE: AUTOFINANCEMENT D'UNE CLARIFICATION

### 1. Dans l'attente du contrat de plan

#### Article 9 de la loi du 2 juillet 1990

*Les activités de la Poste et de France Télécom s'inscrivent dans un contrat de plan pluriannuel passé entre l'Etat et chaque exploitant public, dans les conditions prévues par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.*

*Chaque contrat détermine les objectifs généraux assignés à l'exploitant public et au groupe qu'il forme avec ses filiales et les moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre. Il précise notamment le cadre financier global, en particulier dans le domaine des tarifs, des investissements, des charges et des règles d'affectation des résultats.*

Du contrat de plan de *La Poste* dépend deux éléments essentiels de la viabilité de l'exploitant: la rémunération des fonds des CCP déposés au Trésor et la contribution de l'Etat au transport de la presse. Aussi, est-il particulièrement regrettable que le Parlement doive délibérer de l'avenir de *La Poste* alors même que les déterminants de cet avenir ne sont pas arrêtés, dans l'attente du contrat de plan.

#### a) *Le transport de la presse*

En application des accords "*Laurent*"<sup>(1)</sup> le budget général entre 1982 et 1985 a couvert une partie du coût du transport de la presse par *La Poste*.

Cette contribution a été supprimée dans le budget de 1986. Elle s'élevait alors à 1,4 milliards de francs correspondant à 35 % de la charge totale du transport.

Elle a été rétablie à hauteur de 1 milliard de francs dans le budget de 1991.

(1). du nom du Président de la table ronde réunie en 1979 sur les problèmes du transport de la presse et composée de représentants du Parlement, de la Presse et des ministères concernés (Budget, Culture et Communication, P.T.T.)

Le transport de la presse reste une charge nette importante pour la Poste. La "juste rémunération" de cette prestation de service public, explicitement prévue par l'article 8 de la loi du 2 juillet 1990, reste un objectif à atteindre.

### Coût du transport de la presse

(millions de francs)

	1990	1991 (1)
• Charges liées au transport et à la distribution de la presse	5.441	5.712
• Recettes de presse	1.800	1.900
• Subventions du budget	--	950 (2)
• Déficit à la charge de la Poste	3.641	2.862

(1) Chiffres prévisionnels

(2) Après annulations.

#### b) La rémunération des CCP

La rémunération des fonds des comptes chèques postaux déposés au Trésor a été supprimée (1) au cours de deuxième semestre de 1984.

Elle a été rétablie en 1987 et fixée au taux de 3 %, ce qui est insuffisant pour couvrir le coût de la collecte.

Pour 1991, cette rémunération a été portée à 4,5 % et M. le ministre délégué a annoncé, lors du débat sur son projet de budget à l'Assemblée nationale, qu'elle serait majorée d'un point (voir ci-après). Il reste que les dotations inscrites à ce titre au budget des Charges communes ont été reconduites à l'identique.

1. Plus précisément fixée au taux symbolique de 0,1 %.

**Montant des dépôts sur les CCP et de  
leur rémunération par le Trésor  
Années 1987 à 1991**

*(millions de francs)*

	1987	1988	1989	1990	1991 (1)
I. Avoir moyen des particuliers	126.035	126.483	134.119	138.514	142.500
II. Prélèvement sur fonds de roulement (fin n-1)	7.966	6.319	6.252	4.360	0
III. Avoir rémunéré par le Trésor	118.069	120.164	127.867	134.153	142.500
IV. Taux de rémunération	3,00 %	3,00 %	3,00 %	3,00 %	4,50 %
V. Rémunération totale	3.542	3.605	3.836	4.024	6.412

(1) Montants retenus pour la préparation de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses. Les crédits inscrits au budget des Charges communes s'élèvent, pour 1991, à 6.300 millions de francs reconduits à l'identique pour 1992.

## 2. Le projet de loi de finances pour 1992 : l'ajustement minimal

Dans le droit fil de la loi de finances pour 1991, le projet de budget pour 1992 constitue un équilibre entre une légère progression de la contribution en faveur du transport de presse, compensée exactement par un prélèvement supplémentaire sur le fonds de réserve et la garantie de la CNE ; les autres variables -rémunération des fonds des CCP par le Trésor et rémunération de la trésorerie mise à la disposition de la poste- étant reconduites à l'identique.

### L'équilibre minimal du PLF 1992

*(millions de francs)*

Evolution des crédits (1)	Evolution de la compensation (2)
Rémunération des CCP -	Prélèvement sur le FRGCNE + 25
Contribution au transport de la presse + 25	Trésorerie de la Poste -
<b>Total + 25</b>	<b>Total + 25</b>

(1) Versement à la Poste.

(2) Prélèvement sur la Poste.

### **Le prélèvement sur le F.R.G.C.N.E.**

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la Poste et des Télécommunications a, par son article 42, modifié l'article 34 du code des Caisses d'épargne et créé un fonds de réserve et de garantie de la C.N.E. (F.R.G.C.N.E.).

Le F.R.G.C.N.E. se substitue à la dotation de la C.N.E. : il portera à son actif dès sa création les valeurs mobilières que détenait celle-ci (environ 23,8 milliards de francs) et recevra de la Poste la contre valeur (0,5 milliards de francs) des actifs immobiliers destinés au logement des agents que la dotation de la C.N.E. était, en vertu du code des Caisses d'épargne, autorisée à posséder (les actifs immobiliers destinés au fonctionnement des services postaux sont en revanche conservés par la Poste).

Conformément à la loi du 2 juillet et un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles le F.R.G.C.N.E. sera géré. Celles-ci seront strictement identiques à celles concernant le Fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne (F.R.G.C.N.E.) :

- le F.R.G.C.N.E. sera alimenté par le résultat bénéficiaire de la gestion du fonds lui-même et par le résultat bénéficiaire de la gestion des fonds des livrets A et B de la Poste, déduction faite des intérêts payés aux déposants et de la commission versée à la Poste ;

- le F.R.G.C.N.E. sera géré par la Caisse des dépôts et consignations sous le contrôle de la Commission de surveillance, et il sera rendu compte de ces opérations dans le rapport annuel présenté au Parlement ;

- l'Etat prélèvera sur le F.R.G.C.N.E. les crédits nécessaires à la rémunération de sa garantie, laquelle sera fixée par décret après avis de la commission de surveillance ;

- le prélèvement opéré par l'Etat ne pourra avoir pour effet de ramener le montant du F.R.G.C.N.E. par rapport à celui des dépôts en dessous des 2 %. Ce ratio n'étant mesuré toutefois qu'à compter du 31 décembre 1993, terme du premier contrat de plan qui modifiera sensiblement les conditions de rémunération des services financiers de la Poste.

## **Fonctionnement de la Caisse Nationale d'Epargne (CNE)**

### *Question de votre Rapporteur*

Fournir une note détaillée sur les relations nouvelles entre la Caisse Nationale d'Epargne et la Caisse des dépôts et consignations : indiquer précisément le traitement des divers produits d'épargne (livret A, livret B, LEP, Codevi) dans les comptes de la Poste, en charges comme en produits, en ressources comme en emplois.

### *Réponse*

L'article 8 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 a prévu qu'un "cahier des charges", approuvé par décret en Conseil d'Etat, fixerait, pour chacun des exploitants publics, "ses droits et obligations, le cadre général dans lequel sont gérés ses activités, les principes et procédures selon lesquels sont fixés ses tarifs et les conditions d'exécution des services publics qu'il a pour mission d'assurer".

L'article 9 précise que "les activités de la Poste et de France télécom s'inscrivent dans un contrat de plan pluriannuel passé entre l'Etat et chaque exploitant public...".

Le cahier des charges a fait l'objet du décret n° 90-1214 du 29 décembre 1990.

Mais le contrat de plan est toujours en discussion. Or, de lui dépendent les dispositions essentielles des conventions prévues dans les articles 10 et 11 du décret du 29 décembre, qui doivent être passées entre, d'une part, l'Etat et la Poste (service des chèques postaux) et, d'autre part, entre la caisse des dépôts et la Poste (gestion de la Caisse nationale d'épargne).

Il n'est donc pas possible, pour le moment, de préciser comment seront rémunérés les services rendus par la Poste pour la gestion des produits tels que les livrets A, B, LEP et Codevi.

## **Concours de trésorerie de l'Etat à la Poste**

### *Question de votre Rapporteur*

Fournir une note détaillée sur la rémunération des concours de trésorerie accordés à la Poste et justifier les 500 millions de francs inscrits à ce titre en recettes non fiscales du budget général lors de la première lecture du projet de loi de finances 1991.

### *Réponse*

L'éventualité de concours de trésorerie de l'Etat à la Poste sera définie par le contrat de plan en cours d'élaboration entre les deux parties, ainsi que le prévoit l'article 31 du cahier des charges.

Pour 1991, dans l'attente de la conclusion du contrat de plan et afin d'atténuer les difficultés inhérentes au changement de gestion - passage du système de la gestion à celui de l'exercice, bilan d'ouverture en cours d'élaboration, en particulier sur la détermination des moyens de trésorerie employés par la Poste sur la trésorerie de l'Etat jusqu'à son changement de statut et actuellement conservés par le nouvel exploitant - il a été convenu que la Poste verserait à l'Etat au titre de la rémunération de cette trésorerie une somme forfaitaire de 500 millions de francs inscrite en recettes non fiscales du budget général.

### **3. Perspective d'une nouvelle lecture à l'Assemblée nationale**

Lors du débat à l'Assemblée nationale sur le projet de budget des Postes et Télécommunications pour 1992<sup>(1)</sup>, le ministre délégué déclarait :

*«Je peux annoncer dès aujourd'hui que la contribution de l'Etat à la Poste pour le transport de la presse sera portée à 2 milliards de francs en 1992 et que la rémunération des comptes chèques postaux sera portée à 5,5 % au minimum».*

Les crédits inscrits au ministère des P et T devraient ainsi être majorés de 975 millions de francs (*chapitre 44-10, article 12, transport de la presse*).

Ceux inscrits au budget des Charges communes (*chapitre 12-01, article 20*) devraient être portés de 6.300 millions de francs à 7.700 millions de francs, la différence (1.400 millions de francs) correspondant à la majoration d'un point du taux de la rémunération des fonds des C.C.P. annoncée par le ministre délégué (5,5 % contre 4,5 %).

La déclaration du ministre délégué est toutefois restée sans effet concret tant à l'occasion du vote des crédits de son ministère que de l'examen du budget des Charges communes.

**C'est donc probablement en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale que les crédits seront inscrits.**

La raison de cette abstention semble être de procédure.

D'une part, cette annonce anticipe sur la signature du contrat de plan de *La Poste*. D'autre part, le Gouvernement n'a, semble-t-il, nullement l'intention de proposer, sans contrepartie, une augmentation des dépenses du budget général de 2.375 millions de francs qui se traduirait par une aggravation de même montant du déficit budgétaire.

En réalité, ce nouveau pas dans le sens d'une "*vérité financière*" entre la Poste et l'Etat sous la forme d'une rémunération des fonds des C.C.P. plus proche du coût de la collecte et d'une contribution au transport de la presse conforme à l'esprit des "*accords*"

1. J. O. débats Assemblée nationale, 1ère séance du 8 novembre 1991, page 5721.

*Laurent*", sera probablement financé par un prélèvement supplémentaire sur La Poste, au nom de la neutralité budgétaire.

Dès lors, se pose avec une acuité nouvelle le problème de l'équilibre ainsi obtenu.

**Un nouvel équilibre en nouvelle lecture ?**

(milliards de francs)

	PLF 1992	Ajustement	LFI 1992
Rémunérations forfaitaires de la trésorerie mise à disposition de La Poste .....	500	) ) + 2.375	?
Prélèvement sur le F.R.G.C.N.E.	2.625	)	?
<b>Total</b> .....	<b>3.125</b>	<b>+ 2.375</b>	<b>5.500</b>

Une majoration plus que proportionnelle de la rémunération forfaitaire de la trésorerie de *La Poste* prélevée sur les fonds des C.C.P. n'aurait guère de sens pour financer une meilleure rémunération de la part de ces fonds laissés à la disposition du Trésor.

Un tel procédé ne permettrait d'ailleurs aucune amélioration du compte d'exploitation de *La Poste* puisque le surcroît de produit financier serait compensé par une augmentation des charges financières.

Aussi, il est à craindre que le fonds de réserve et de garantie de la Caisse Nationale d'Epargne (F.R.G.C.N.E.) soit mis à contribution à hauteur non seulement de la contribution supplémentaire au transport de la presse mais également de l'amélioration de la rémunération des C.C.P.

**Le prélèvement sur ce fonds de réserve passerait en 1992, selon cette hypothèse, de 2.625 millions de francs à 5.000 millions de francs.**

- Sachant que le F.R.G.C.N.E. constitué en 1990 porte à son actif les valeurs mobilières et la contre valeur des actifs immobiliers détenus par l'ancienne "dotation de la C.N.E." à laquelle le fonds se substitue soit au total 3,3 milliards de francs ;

- sachant que le résultat du livret A de La Poste en 1990, soit 12,5 milliards de francs est encore versé aux PTT en 1991 (1), et

1. Cf. rapport au Parlement pour 1990 de la Caisse des dépôts et consignations - page 141.

non, ne serait-ce que pour une partie, au fonds de réserve ;

- il reste mystérieux qu'un prélèvement de 2 milliards de francs en 1991 et de 5 milliards de francs en 1992 , soit 7 milliards en deux ans, puisse être effectué sur ce fonds, au titre de la rémunération de la "garantie de l'Etat".

D'un point de vue plus général, si telle est la solution retenue, le prélèvement au profit du budget de l'Etat sur le livret A s'élèvera au total à 17,7 milliards de francs en 1992 : 12,7 milliards de francs sur le fonds de réserve et de garantie de la Caisse d'Epargne Ecureuil, 5 milliards de francs sur le fonds de réserve et de garantie de la Caisse Nationale d'Epargne (La Poste).

Or, ces fonds du livret A, dont la collecte de surcroît diminue, sont destinés au financement du logement social locatif.

La «neutralité budgétaire» de la clarification des relations financières entre La Poste et le budget général semble dans ces conditions, particulièrement fragile.

Et particulièrement surprenante, l'affectation d'une partie de la ressource du logement social au financement du transport de la presse.

## B. FRANCE TELECOM : UN PRELEVEMENT MAITRISE ?

### 1. Un prélèvement légalement plafonné

#### *Article 19 de la loi du 2 juillet 1990*

*Jusqu'au 1er janvier 1994, les contributions de France Telecom au budget civil de recherche et de développement et au titre du prélèvement au profit du budget général sont fixées chaque année par les lois de finances dans la limite d'un montant annuel calculé en appliquant à une base, fixée pour l'année 1989 à 13.700 millions de francs, l'indice de variation des prix à la consommation constaté par l'Institut national de la statistique et des études économiques.*

a) *Un mode d'actualisation incertain*

Ce prélèvement (1) a été fixé à **14.534,3 millions de francs** par la loi de finances pour 1991, selon le calcul suivant :

- Base 1989 : 13.700 millions de francs

- Actualisation 1990 : 13.700 millions de francs + (13.700 millions de francs × 3,2 %) = 14.138,4 millions de francs

- Prélèvement 1991 : 14.138,4 millions de francs + (14.138,4 millions de francs × 2,8 %) = 14.534,3 millions de francs

Le prélèvement s'établirait pour 1992 à **14.926,5 millions de francs**, soit une progression de 2,7 %.

Votre rapporteur se perd quelque peu en conjecture sur le mode de calcul de ce prélèvement.

Le taux de progression retenu n'est, en effet, ni le taux officiel retenu dans le projet de loi de finances (+ 2,8 %), ni la hausse des prix prévisionnelle "hors tabac" telle qu'elle apparaît, par exemple, à l'article 38 dudit projet de loi, relatif à la majoration des rentes viagères, soit 2,5 %

Votre rapporteur est d'avis qu'il ne serait guère justifiable qu'un indice différent soit retenu pour la majoration des rentes viagères, d'une part, et pour l'évolution du prélèvement sur *France Telecom*, d'autre part. Dès lors, de surcroît, que la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991, relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, exclut le prix du tabac du calcul de l'indice des prix à partir du 1er janvier 1992.

Il observe que le prélèvement sur *France Telecom*, tel que fixé dans le projet de budget, peut résulter de l'application de la hausse des prix hors tabac prévue pour 1992 (+ 2,8 %) au prélèvement de 1991 actualisé :

- Actualisation 1991 : 14.138,4 millions de francs × 3 % (2) = 14.562,5 millions de francs

- Prélèvement 1992 : 14.562,5 millions de francs × 2,5 % (3) = 14.926,5 millions de francs

1. Ligne 0121 des recettes non fiscales "versement de *France Telecom* en application de l'article 19 de la loi du 2 juillet 1990".

2. Hausse des prix actualisée pour 1991.

3. Hausse des prix pour 1992 hors tabac.

Il resté que le projet de loi de finances rectificative pour 1991, adopté en Conseil des ministre le 20 novembre 1991, ne fait pas apparaître d'actualisation du prélèvement pour 1991.

**Aussi votre rapporteur souhaite vivement connaître la position du ministre quant à l'indice des prix, avec tabac ou sans tabac, qui est retenu en définitive pour l'actualisation du prélèvement sur France Telecom.**

*b) L'effet bénéfique de la rebudgétisation*

L'effet bénéfique de la rebudgétisation en 1991 des dépenses mises par le passé à la charge de France Telecom est net.

Certes, en 1991, les crédits rebudgétisés ont fait l'objet d'annulations au mois de mars, à hauteur de 200 millions de francs environ, sans que le prélèvement sur *France Telecom*, qui était la contrepartie de cette rebudgétisation, ait été réduit à due concurrence.

Mais l'évolution pour 1992 des crédits rebudgétisés (inscrits au budget de l'Industrie et à celui de la Recherche) en croissance d'environ 14 % contraste avec la progression relativement modérée du prélèvement sur *France Telecom* (+ 2,7 %).

Ainsi, la réforme du statut des télécommunications a mis un terme effectif à un mécanisme pervers qui voulait que le prélèvement sur *France Telecom* évolue chaque année au gré des besoins des organismes bénéficiaires ((INRIA, CNES). Désormais, le prélèvement -aussi lourd soit-il (14,9 milliards de francs en 1992)- évolue selon des règles qui lui sont propres et déterminées par la loi.

## **2. Des branchements parallèles**

L'histoire du prélèvement de l'Etat sur *France Telecom* comporte plusieurs étapes :

- versement direct au budget général,
- dépenses de la filière électronique (crédits d'études et dotations en capital du secteur public) mises à la charge de *France Telecom*,

- subventions d'investissement au CNES mises à sa charge,
- part de la TVA non récupérable sur ses investissements.

*a) Les défaillances de l'Etat actionnaire*

Ainsi, France Telecom entre 1984 et 1987, a versé 3.650 millions de francs courants au groupe Bull sous la forme de dotation en capital, dont il détenait, en fin de période, plus de 60 % du capital.

Toujours par le biais des concours qui lui étaient demandés, France Telecom, fin 1990, était actionnaire des sociétés nationalisées suivantes :

**Participations de France Telecom  
dans les entreprises publiques**

Sociétés	Participations
Télédiffusion de France	99,9 %
Compagnie des machines Bull	17,2 %
Thomson S.A.	13,9 %
CGCT	99,9 %
Banque Hervet	8,3 %

Ainsi, en 1991, France Telecom a dû souscrire, à hauteur de 646 millions de francs, à l'augmentation de capital de la **Compagnie des machines Bull** décidée par l'Etat, portant, à cette occasion, sa participation de 17,02 % à 17,86 %.

Sur la base de l'évaluation de Bull, faite en octobre 1991 par la commission d'évaluation des entreprises publiques (5.600 millions de francs), cette participation représentait une valeur de 1.000 millions de francs, pour un investissement cumulé de 5.000 millions de francs de 1991.

France Telecom a également souscrit, à hauteur de 200 millions de francs, à une augmentation de capital de la banque Hervet, l'une des rares banques de dimension moyenne, nationalisée en 1982, qui soit restée "*orpheline*". Les synergies entre France Telecom et la banque Hervet semblent bien secondaires, au regard des besoins en fonds propres affichés par la banque.

C'est, en résumé, 846 millions de francs en 1991, que France Telecom a apportés au secteur public (industriel ou bancaire).

Ces concours ne sont naturellement pas pris en compte dans le prélèvement plafonné dont ils constituaient pourtant originellement un des éléments.

### Evolution de la participation de France Telecom dans Bull

<>

La participation du budget annexe des Postes et Télécommunications (France Télécom) au capital de la Compagnie des Machines Bull remonte à 1984. De 1984 à 1991, les versements ont été les suivants :

**1.000 millions de francs en 1984,**

**750 millions en 1985,**

**1.250 millions de francs en 1986**, auxquels il faut ajouter 150 millions de francs versés en février 1986 à Saint-Gobain pour le rachat des titres Bull détenus par Saint-Gobain,

**500 millions de francs en 1987,**

**646 millions de francs en 1991.**

Précisément, l'évolution de la participation de France Télécom a été la suivante :

#### 1984

Nombre de titres, détenus par France Télécom : 31.205.430 actions, soit 32,24 % du capital

<i>Montant des actions libérées :</i>	936,2 millions de francs
<i>Avance d'actionnaire :</i>	63,8 millions de francs

#### 1985

A la suite d'une augmentation de capital de la Compagnie des Machines Bull, le nombre de titres détenus par France Télécom est passé à 58.333.333 actions, soit 45,34 % du capital.

La valeur brute des actions libérées était de 1.749,99 millions de francs

Les provisions s'élèveraient à 495,8 millions de francs soit une valeur nette de 1.254,2 millions de francs.

#### 1986

Plusieurs opérations ont été effectuées : une souscription à augmentation de capital et le rachat des actions détenues par Saint-Gobain à une valeur de 29 francs par action.

Par ailleurs, une réduction de capital a ramené la valeur du nominal de l'action de 30 francs à 24 francs.

La situation des titres Bull détenus par France Télécom à la fin 1986 était la suivante :

<i>Nombre de titres détenus :</i>	96.108.568 actions, soit 59,77 % du capital.
<i>Valeur brute des actions libérées :</i>	3.025,7 millions de francs
<i>Provisions cumulées :</i>	492,3 millions de francs
<i>après une reprise de provisions de</i>	3,5 millions de francs
<i>Valeur nette</i>	2.533,4 millions de francs
<i>Avance d'actionnaire :</i>	124,3 millions de francs.

### 1987

L'Assemblée Générale Extraordinaire des actionnaires du 3 décembre 1987 a décidé le regroupement des actions anciennes, à raison de 5 actions de 24 francs de nominal contre 1 action de 120 francs de nominal, cette opération entraînant une réduction de capital de 864 francs (36 actions de 24 francs).

Cette réduction a été supportée par France Télécom à hauteur de 28 actions, pour un montant de 672 francs.

Il a été décidé d'augmenter le capital social par l'émission de 8.040.452 actions nouvelles de 127 francs, dont 120 francs de nominal et 7 francs de prime d'émission. Sur ces 8.040.502 actions, France Télécom a souscrit 4.915.859 actions provenant du versement de 500 millions de francs réalisés en 1987 et du solde d'avance d'actionnaire de 124,3 millions de francs à la fin 1986.

A la fin 1987, France Télécom détenait donc 24.137.567 actions de la Compagnie des Machines Bull, soit 60,04 % du capital.

<i>Valeur brute actions libérées :</i>	3.650,0 millions de francs
<i>Provisions cumulées :</i>	405,7 millions de francs
<i>Valeur nette :</i>	3.244,3 millions de francs.

Une reprise de provisions de 86,5 millions de francs avait ainsi été prise en compte.

### 1988

Aucune modification n'est intervenue dans la participation de France Télécom, soit 24.137.567 actions représentant 60,04 % du capital.

Le capital social de la Compagnie des Machines Bull a marginalement augmenté, passant de 4.824.271.440 francs à 4.824.301.680 francs, suite à l'exercice de 252 bons de souscription.

<i>Valeur brute actions libérées :</i>	3.650,0 millions de francs
<i>Provisions cumulées :</i>	326,3 millions de francs,
<i>suite à une reprise de provision de</i>	79,4 millions de francs
<i>Valeur nette :</i>	3.323,7 millions de francs

### 1989

Aucun versement n'a été effectué en 1989 par France Télécom. Cependant, une augmentation de capital est intervenue en 1989 résultant des décisions prises lors du Conseil d'Administration du 7 juin 1989. 8.040.502 actions de 120 francs de valeur nominale ont ainsi été souscrites par le Budget Général, ce qui a porté le nombre total d'actions à 48.243.016.

Nombre de titres détenus par France Télécom : 24.137.567 actions	
<i>Valeur brute :</i>	3.650 millions de francs
<i>Provisions cumulées :</i>	614 millions de francs
<i>Valeur nette :</i>	3.036 millions de francs

La dotation aux provisions s'est donc élevée à 287,7 millions de francs.

### 1990

Par décision du Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget et du Ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace, les opérations suivantes ont été réalisées :

Le Budget Général a cédé sa participation dans T.D.F. au Budget annexe des Postes et Télécommunications (France Télécom), soit 5.113.024 actions. L'échange s'est effectué en prenant comme référence une valeur de 287,50 francs par action, soit un montant total de 1.469,99 millions de francs.

En contrepartie, France Télécom a cédé pour un montant équivalent une partie de sa participation dans la Compagnie des Machines Bull. La valeur d'échange retenue étant de 92,80 francs par action, le nombre d'actions de la Compagnie des Machines Bull échangées par France Télécom est égal à 15.840.456. A l'issue de cette opération, qui s'est traduite dans les comptes de France Télécom par une perte de 522,4 millions de francs, France Télécom ne détenait plus que 8.297.111 actions de la Compagnie des Machines Bull, soit 17,2 % du capital.

<i>Valeur brute :</i>	1.254,7 millions de francs
<i>Provisions cumulées :</i>	211 millions de francs
<i>Valeur nette :</i>	1.043,6 millions de francs.

A la fin 1990, des provisions ont dû être constatées au regard de la situation de la Compagnie des Machines Bull. La participation est de ce fait comptabilisée de la façon suivante à fin 1990 :

<i>Valeur brute :</i>	1.254,7 millions de francs
<i>Provisions cumulées :</i>	1.088,7 millions de francs
<i>Valeur nette :</i>	165,9 millions de francs
après une dotation aux provisions 1990 de :	877,7 millions de francs.

### 1991

L'année 1991 a vu se concrétiser 2 opérations.

• Tout d'abord, l'Assemblée Générale du 12 juin 1991 a décidé d'une réduction de capital destinée à apurer partiellement les pertes de l'exercice 1990.

Cette réduction a été réalisée par diminution du nominal des actions de 120 francs à 20 francs.

• Ensuite, une augmentation de capital est intervenue en juillet 1991 par l'émission de 80.405.035 actions de 20 francs de nominal, assortie d'une prime d'émission de 24 francs.

France Télécom a souscrit 14.681.818 actions pour un montant de 646 millions de francs. La participation de France Télécom dans la Compagnie des Machines Bull à la suite de cette augmentation de capital est de 17,86 %.

Depuis 1984, France Télécom n'a perçu aucun dividende.

### Perspectives 1992

Les perspectives d'évolution de la participation de France Télécom au capital de Bull au cours des prochaines années ne sont pas encore définies : elles seront précisées en fonction notamment des résultats à venir de la société Bull, de ses éventuels besoins de financement et des augmentations de capital que pourra décider l'actionnaire public.

La multiplication des opérations, qualifiées d'"endogames" dans un récent rapport d'information de votre Commission sur les entreprises publiques (1), fait craindre que *France Telecom*, en marge d'un prélèvement légal et plafonné, soit mis à contribution toujours davantage pour pallier les défaillances de l'Etat actionnaire.

"Les perspectives d'évolution de la participation de France Telecom au capital de Bull au cours des prochaines années ne sont pas encore définies : elles seront précisées en fonction notamment des résultats à venir de la société Bull, de ses éventuels besoins de financement et des augmentations de capital que pourra décider l'actionnaire public".

Cette réponse au questionnaire de votre rapporteur souligne le rôle de "*sleeping partner*" généreux de *France Telecom*.

Et, c'est avec raison, que la Commission supérieure des Postes et Télécommunications, dans un avis sur le contrat de plan de *France Telecom*, s'inquiète des conditions dans lesquelles le gouvernement pourrait "*obliger France Telecom à jouer un rôle vis-à-vis de l'industrie nationale*".

#### *b) Les ponctions en marge*

Dans le projet de loi de finances pour 1992, comme dans le projet de loi de finances rectificative pour 1991, les réserves de la Caisse nationale des télécommunications (CNT) figurent parmi les "*trésoreries dormantes*" qui ont été ponctionnées pour le "*bouclage*" du budget général :

- 100 millions de francs ont été inscrits lors de l'examen du budget de 1992 par l'Assemblée nationale,
- 1.000 millions de francs ont été inscrits dans le projet de loi de finances rectificative pour 1991.

### **La Caisse Nationale des Télécommunications**

La Caisse nationale des télécommunication (CNT) est un établissement public national à caractère administratif créé par le décret n° 67-861 du 3 octobre 1967. Elle est dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière ; elle est placée sous la tutelle administrative du ministre des postes, des télécommunications et de l'espace (PTE).

Elle a pour objet de mettre à la disposition du service public des télécommunications les capitaux nécessaires à la réalisation de sa mission, soit en procédant à l'émission d'emprunts, soit en participant au capital de sociétés ayant elles-mêmes pour objet le financement des télécommunications.

Jusqu'au 31 décembre 1990, le service public des télécommunications a été assuré dans le cadre du budget annexe des PTE. Depuis le 1er janvier 1991, en application de la loi du 2 juillet 1990, cette mission est confiée à France Télécom, exploitant autonome de droit public bénéficiant d'une personnalité morale distincte de celle de l'Etat.

Depuis 1974, la CNT joue un rôle primordial dans le financement des télécommunications. A la fin de 1990, la dette totale ainsi contractée s'élevait à 86,5 milliards de francs, selon les taux de parité des devises constatés à cette époque et après déduction des amortissements effectués.

*(Source : rapport d'activité pour 1990)*

**Selon le dernier rapport d'activité de la CNT, les réserves de la Caisse s'élevaient, au 31 décembre 1990, à 1.206 millions de francs.**

**Ces réserves correspondent aux résultats de la gestion propre accumulés au cours des exercices précédents.**

**Il s'agit donc d'une ponction indirecte sur France Telecom qui est à l'origine de l'essentiel de l'activité de la CNT.**

**Il convient d'observer que ces réserves ont été ponctionnées une première fois (à hauteur de 3 milliards de francs) en 1986 (1).**

*1. Loi de finances rectificative pour 1986 du 30 décembre 1986.*

## C. UNE CONTRIBUTION ANNEXE

La réforme du statut de *La Poste* et de *France Telecom* s'est effectuée sous la règle implicite de la "neutralité budgétaire".

L'article 49 de la loi de finances pour 1991 en a constitué l'avatar le plus achevé puisqu'il prévoit que les deux exploitants publics assurent la couverture de dépenses de leur ministère de tutelle.

Cette contribution, nullement prévue par la loi du 2 juillet 1990, est inscrite sur la ligne 0339 des recettes non fiscales de l'Etat "*contribution des exploitants, La Poste et France Telecom, au fonctionnement du ministère des Postes et Télécommunications*".

De fait, la contribution ne couvre pas seulement les dépenses de fonctionnement du ministère mais également ses dépenses d'interventions et d'investissement, mais elle ne couvre naturellement que les dépenses du ministère *stricto sensu* à l'exception donc des concours à la filière électronique ou au C.N.E.S. (1991) ou à la couverture du coût du transport de la presse (1991 et 1992).

### 1. Neutralité et régulation budgétaire

Fixée à 601,4 millions de francs en 1991, la contribution était donc strictement égale au montant des crédits du ministère ainsi définis.

Or, ces crédits ont fait l'objet d'annulation en cours d'année.

21,5 millions de francs de crédit ont été ainsi considérés comme "*sans objet*" et annulés par l'arrêté du 9 mars 1991.

35 millions de francs ont été annulés, fin novembre, dans les mêmes conditions, pour «gager» le collectif pour 1991.

Le montant de la contribution des exploitants n'en a pas été pour autant réduit.

## Annulations de crédits « sans objet » en 1991 (1)

(milliers de francs)

Chapitres	mars 1991	novembre 1991	Total	en % des crédits initiaux
34-95 Dépenses informatiques	11 850	8 890	20 740	23,3
34-98 Moyens de fonctionnement des services	1 820	18 440	20 260	11,0
36-10 Subventions aux établissements publics	140	1 350	1 490	11,0
41-10 Subventions diverses	1 890	3 779	5 669	15,0
42-10 Organismes internationaux	2 270	4 550	6 820	15,0
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>17 970</b>	<b>37 009</b>	<b>54 979</b>	<b>9,7</b>
57-10 Equipement des services	3 560	-	3 560	10,0
<b>Total crédits de paiement</b>	<b>3 560</b>	-	<b>3 560</b>	<b>10,0</b>
<b>Total DO + CP</b>	<b>21 530</b>	<b>37 009</b>	<b>58 539</b>	<b>9,7</b>

(1) ministère des Pét stricto sensu : hors transports de la presse et Espace

Ainsi, la "neutralité budgétaire" dans la loi de finances initiale se traduit en cours d'année par une contribution des exploitants à l'équilibre du budget général, à hauteur de la différence entre une contribution "ne varietur" et des dépenses effectives amputées par arrêtés du ministre chargé du budget : soit 58,5 millions de francs en 1991.

## 2. Contribution au fonctionnement du ministère de l'équipement

Pour 1992, la contribution des exploitants est fixée à 519 millions de francs (1). Or, les crédits inscrits au budget du ministère s'élèvent à 508,7 millions de francs (hors transports de la presse).

La différence (10,3 millions de francs) correspond aux crédits de la Délégation à l'Espace qui sont désormais inscrits

(1) article 31 du projet de loi de finances pour 1992.

**aux services communs du budget de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace.**

Le ministère du Budget n'a pas entendu assumer les conséquences financières des choix faits en matière de structures ministérielles.

Le libellé de la ligne 0339 des recettes non fiscales "*contribution des exploitants publics La Poste et France Telecom au fonctionnement du ministère des Postes et des Télécommunications*" mériterait, dans ces conditions, d'être complété par les mots "*et du ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace*".

**Ainsi, la contribution des exploitants ne correspond pas aux dépenses effectives du ministère des Postes et Télécommunications : les économies décidées en cours d'année ne se traduisent pas par une diminution équivalente de la contribution.**

Elle ne se limite pas davantage aux seules dépenses du ministère des Postes et Télécommunications, mais s'étend à celles d'autres ministères.

**Ce faisant, apparaît un décalage fâcheux qui conduit à s'interroger sur la nature même de cette contribution mise à la charge des exploitants.**

Telles sont les raisons qui ont conduit votre commission, en première partie du projet de loi de finances, à proposer de diminuer de 10,3 millions de francs la contribution des exploitants pour la ramener au montant des seules dépenses inscrites au budget du ministère.

## ANNEXE

### Travaux de la Commission supérieure du service public des Postes et télécommunication

---

#### Note de synthèse sur le rapport d'activité 1991

---

Au terme de sa première année d'activité, la Commission supérieure du service public des Postes et télécommunications a tenu à faire un bilan de ses travaux et à porter une première appréciation sur la place qui lui a été effectivement dévolue dans le fonctionnement de la tutelle, en comparant celle-ci à ce que prévoyaient la loi du 2 juillet 1990 et le décret n° 90-925 du 12 octobre 1990 en la matière.

La commission se compose de treize membres : six députés, quatre sénateurs et trois personnalités qualifiées.

Elle s'est réunie dix sept fois en séance plénière d'octobre 1990 à octobre 1991 et soixante-et-onze fois en séance ordinaire.

Pour ce qui est de ses attributions, la commission a été consulté, ainsi qu'il était prévu dans le cadre de ses **avis obligatoires**, par le ministre chargé des postes et télécommunications, sur les cahiers des charges de la Poste et de France Télécom, ainsi que sur le projet de contrat de plan de France Telecom, celui de la Poste n'étant pas encore prêt.

A travers ses avis, la commission a souhaité veiller au respect des deux principes fondamentaux énoncés par la loi du 2 juillet 1990, à savoir le **respect du service public** et la **garantie de l'autonomie des exploitants**. Il est, à cet égard, intéressant de rappeler que tous les avis de la commission ont été adoptés à l'unanimité.

Dans son avis du 5 décembre 1990, la commission a porté un jugement plutôt positif sur les **projets de cahiers des charges de La Poste et de France Telecom**. Elle a toutefois noté un certain nombre de dispositions préoccupantes, soit -rarement- qu'elles contreviennent à l'esprit de la loi votée en juillet (ainsi, les

dispositions allant à l'encontre du principe d'autonomie de l'exploitant, telles les possibilités de modulation discrétionnaire de l'échelonnement des ajustements tarifaires), soit -plus souvent- qu'elles recèlent des possibilités de faire évoluer la réalité dans une direction non conforme à la volonté exprimée par le législateur (ainsi, l'absence de définition précise des services publics, des droits et devoirs qui y affèrent).

En ce qui concerne le **projet de contrat de plan France Telecom**, la commission a rendu son avis le 2 octobre 1991 ; elle a rappelé qu'il est naturel que le pacte scellé entre la collectivité nationale et France Telecom soit l'objet d'une observation très attentive de sa part, l'autonomie de l'exploitant public ne pouvant être réelle que si un accord précis existe sur les buts assignés et les moyens dont il dispose pour y parvenir. Réciproquement, les exigences de la collectivité sur les missions de France Telecom ne peuvent être fondées que si elles sont définies très précisément. La commission a ainsi regretté qu'à la lecture du projet de contrat de plan, il lui soit impossible de savoir qui profiterait des surplus dégagés par France Telecom, ni à quelle hauteur ; elle a aussi vivement regretté que ce projet n'offre pas de cadre de gestion précis, notamment en matière tarifaire, en désaccord avec les principes énoncés par la loi du 2 juillet 1990 et l'article 33 du cahier des charges de France Telecom.

La commission a respecté les délais prévus, pour la remise de ses avis, par le décret du 12 octobre 1990, à savoir un mois ; la commission estime toutefois que ce délai n'est raisonnablement compatible avec un travail approfondi que si elle est mise au fait des questions, préalablement à sa saisine officielle. Or, ceci semble difficile à concilier avec le processus complexe de négociation qui précède l'établissement des projets ainsi soumis à la commission.

Celle-ci souhaite donc que le décret soit revu afin de prévoir un **délai d'examen plus long**.

La commission a noté que la prise en compte de ses avis, à ce jour, avait été limitée, sachant que ce jugement porte exclusivement sur l'avis qu'elle a rendu sur les cahiers des charges, le contrat de plan définitif de France Telecom n'étant pas encore connu.

Elle souhaite qu'il ne s'agisse que de la nécessaire adaptation d'un système à une configuration nouvelle.

La commission rappelle également l'importance qu'elle accorde à la publicité de ses avis, publicité dont elle dispose librement en ce qui concerne sa consultation par le ministre sur les projets et modifications des cahiers des charges et des contrats de plan des deux exploitants publics.

La commission a, par ailleurs, pleinement utilisé sa capacité **d'autosaisine**.

- Elle a ainsi rédigé une contribution à la réflexion sur l'extension des services financiers de La Poste, qui devra prochainement faire l'objet d'un débat au Parlement.

Deux propositions ont fait l'unanimité des membres de la commission :

- La Poste financière devrait disposer de nouvelles souplesses dans l'utilisation des produits existants : les découverts et les prêts avec épargne préalable.

- Une expérience de partenariat avec un établissement de crédit, pour une durée limitée et dans des zones à la fois ciblées et significatives, permettant à La Poste d'offrir des prêts immobiliers ou à la consommation pour le compte de cette banque serait positive.

Au-delà de ce deux propositions, il n'a pas été possible de dégager l'unanimité de la commission, les uns estimant que les avantages d'une extension immédiate et générale des services financiers de La Poste pèsent plus lourd que ses inconvénients, et les autres l'inverse.

- La commission s'est également autosaisie de la question des relations "Presse-Poste-Etat" qu'elle estime fondamentale. Elle a mené une série d'auditions sur ce sujet, dont l'importance justifie toutefois un approfondissement ; ses conclusions figureront donc dans le rapport d'activité 1992 de la commission.

De plus, la commission a estimé intéressant, dans un souci d'efficacité, de constituer des groupes d'étude sur certains sujets particulièrement importants qu'elle souhaitait approfondir.

- Elle a ainsi constitué, au début de l'année 1991, un groupe d'étude "Personnel-Affaires sociales" et, au second semestre 1991, un groupe d'étude sur les "questions européennes".

La commission s'est étonnée de n'avoir été consultée, au cours de l'année écoulée, dans le cadre de ses avis obligatoires (article 7 de la loi du 2 juillet 1990), ni sur les propositions de directives communautaires relatives au secteur des postes et télécommunications, si sur "les décisions les plus importantes des deux exploitants publics".

**Au cours de sa séance du mardi 5 novembre 1991, la Commission des finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le projet de budget pour 1992 du ministère des Postes et Télécommunications.**