

N° 75

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME XXI

### TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET POSTE

Par M. Pierre HÉRISSON,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufile, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 11) (2003-2004)

---

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

L'année 2003 restera sans doute comme une année charnière pour le secteur de La Poste et des télécommunications dans notre pays. En effet, le Gouvernement a entrepris de mener de front les nécessaires réformes du secteur. Si le nouveau contrat de plan entre l'Etat et La Poste est la traduction la plus récente de cette politique ambitieuse, le domaine des télécommunications n'a pas été en reste, loin s'en faut. En effet, ce ne sont pas moins de trois projets de loi qui ont été déposés devant le Parlement. Du fait de l'inévitable complexité qui en résulte, il convient de faire un point sur cette question.

Le projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique a ainsi fait l'objet d'une première lecture dans les deux assemblées, et il devrait être examiné le 4 décembre prochain par l'Assemblée nationale dans les semaines qui viennent.

En second lieu, le projet de loi relatif aux obligations de service public et à France Télécom a été adopté par le Sénat le 22 octobre 2003 et devrait être examiné dans les prochains jours par l'Assemblée nationale.

Enfin, le projet de loi relatif aux communications électroniques, déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, devait transposer les directives du « paquet télécoms », à l'exception de celle sur le service universel qui est transposée dans le projet de loi relatif aux obligations de service public et à France Télécom.

Par ailleurs, cette année aura aussi été celle de la consolidation du secteur des télécommunications, et l'on peut légitimement espérer que l'année à venir sera celle du rebond. En effet, l'ensemble du secteur des télécommunications, après plusieurs années de marasme, commence à redonner des signes de croissance solide.

## CHAPITRE 1<sup>ER</sup>

### LE PROJET DE LOI DE FINANCES

Le tableau ci-après décrit l'évolution par article des crédits de la Poste et des Télécommunications (hors crédits de recherche et développement).

Chapitres articles	Nomenclature 2004	LFI 2003	PLF 2004	Evolution en M€	Evolution en %
(H) 34-98	<b>Moyens de fonctionnement des services</b>	<b>0,305</b>	<b>0,245</b>	<b>-0,060</b>	<b>-19,71%</b>
15	Médiateur du service postal	0,305	0,245	-0,060	-19,71%
<b>36-10</b>	<b>Subventions</b>	<b>118,569</b>	<b>120,410</b>	<b>1,841</b>	<b>1,55%</b>
71	A.N.F.	27,700	28,430	0,730	2,64%
72	G.E.T.	53,519	54,630	1,111	2,08%
73	G.E.T.	37,350	37,350	0,000	0,00%
<b>37-06</b>	<b>A.R.T.</b>	<b>16,750</b>	<b>17,750</b>	<b>1,000</b>	<b>5,97%</b>
10/40	Personnel	9,374	9,926	0,552	5,89%
50	Fonctionnement	7,376	7,824	0,448	6,07%
<b>TOTAL TITRE III</b>		<b>135,624</b>	<b>138,405</b>	<b>2,781</b>	<b>2,05%</b>
(H) 41-10	<b>Subventions org. internationaux</b>	<b>8,789</b>	<b>8,059</b>	<b>-0,730</b>	<b>-8,30%</b>
10	PTT outre mer	0,730			
40	Organismes internationaux	8,059	8,059	0,000	0,00%
<b>44-80</b>	<b>Subventions organismes env. entreprises</b>	<b>289,715</b>	<b>289,715</b>	<b>0,000</b>	<b>0,00%</b>
40	Autres actions	0,062	0,062	0,000	0,00%
	<i>subvention AFUTT</i>	<i>0,052</i>	<i>à déterminer</i>		
	<i>subvention DVB</i>	<i>0,010</i>	<i>à déterminer</i>		
60	Transport presse	289,653	289,653	0,000	0,00%
<b>TITRE IV</b>		<b>298,504</b>	<b>297,774</b>	<b>-0,730</b>	<b>-0,24%</b>
<b>TOTAL DO (III + IV)</b>		<b>434,128</b>	<b>436,180</b>	<b>2,051</b>	<b>0,47%</b>
63-04	Agence Nationale des Fréquences				
	AP	5,500	1,058	-4,442	-80,76%
	CP	2,600	4,000	1,400	53,85%
<b>TOTAL TITRE VI</b>		<b>5,500</b>	<b>1,058</b>	<b>-4,442</b>	<b>-80,76%</b>
		<b>2,600</b>	<b>4,000</b>	<b>1,400</b>	<b>53,85%</b>
<b>TOTAL GENERAL - Télécommunications</b>		<b>5,500</b>	<b>1,058</b>	<b>-4,442</b>	<b>-80,76%</b>
<b>DO + CP</b>		<b>436,728</b>	<b>440,180</b>	<b>3,451</b>	<b>0,79%</b>

#### Agrégat 31

34-98 (33)	Commission supérieure du service public	BO	0,241	0,241	0,000	0,00%
------------	---	----	-------	-------	-------	-------

Les crédits Poste et Télécommunications se montent pour 2004 à 440 millions d'euros, en hausse de 0,7 %. Votre rapporteur pour avis se félicite que, dans un budget extrêmement contraint et où le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'est voulu exemplaire, ce budget soit globalement maintenu.

Ces crédits consistent essentiellement en subventions de fonctionnement à l'Agence nationale des fréquences (ANF), au Groupe des écoles de télécommunications (GET) et à l'Autorité de régulation des télécommunications (ART).

## **1. La situation de l'Agence nationale des fréquences (ANF)**

### *a) Le budget de l'Agence*

**Le budget 2004 est en reconduction** par rapport à 2003, comme c'est le cas depuis trois ans. On note toutefois le transfert, depuis les crédits du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, du montant correspondant au fonctionnement des cellules des Territoires d'outre-mer (TOM). La subvention de fonctionnement est donc de **28,43 millions d'euros (M€)**, sur la ligne 36-10, article 71. A la différence du GET ou de l'ART, **l'ANF dispose de crédits d'investissement** qui sont du reste en **forte hausse de 53 %, à 4 M€**

### *b) Les moyens humains*

L'ANF a hérité, lors de sa création en 1997, des moyens des divers organismes préexistants et notamment du Service National des Radiocommunications (SNR), comme le reflète son implantation géographique. Les autres apports importants étaient ceux du Comité de Coordination des Télécommunications (CCT) et d'une partie de la Direction Générale des Postes et Télécommunications du ministère chargé des télécommunications. L'agence a vu ses **effectifs** croître régulièrement : de 227 emplois à sa création, elle est passée à un effectif de **365 emplois** à l'heure actuelle<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Soit 193 fonctionnaires, 149 contractuels et 23 mises à disposition.

## 2. La montée en puissance du Groupe des écoles de télécommunications

Créé en janvier 1997, le Groupe des Ecoles des Télécommunications (GET), a pour missions l'enseignement supérieur et la recherche dans les télécommunications et plus largement les sciences et technologies de l'information et de la communication (STIC). Etablissement public doté de l'autonomie financière et placé sous la tutelle du ministre chargé des Télécommunications, le GET est composé d'un service d'administration générale (SAG) et de trois écoles ou instituts :

– l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications (**ENST**), située à Paris ;

– l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications de Bretagne (**ENSTB**), située à Brest, Rennes et Lannion;

– l'Institut National des Télécommunications (**INT**), situé à Evry, constitué de deux écoles, une école d'ingénieurs et une école de gestion spécialisée dans le domaine des télécommunications.

**En 2004**, la dotation proposée par le projet de loi de finances est de **91,98 M€**. Les effectifs permanents du GET resteront de 1.037 personnes physiques, comme en 2002 et 2003, contre 940 en 2000 avant le plan de croissance.

## 3. L'extension des compétences de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART)

Les **crédits de fonctionnement de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART)**, sont, quant à eux, inscrits au chapitre 37-06 et s'élèvent à **17,7 M€**, en hausse de 6 %, en raison principalement de l'extension des compétences de cette instance au domaine postal, prévue par le projet de loi sur la régulation postale présenté ci-après<sup>2</sup>.

**Votre Commission des Affaires économiques souhaiterait obtenir l'assurance que la hausse de ces crédits permettra à cette autorité administrative indépendante, désormais vouée –au vu du projet de loi sur la régulation postale– à devenir l'Autorité de régulation des télécommunications et de la poste (ARTP), d'exercer ses nouvelles compétences en matière postale avec la même efficacité qu'en matière de télécommunications.**

---

<sup>2</sup> Cf. infra chapitre III.

#### **4. Les moyens de fonctionnement de la CSSPTT**

Les crédits de la Commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications (CSSPTT) sont en reconduction à 241.000 euros. **Votre rapporteur pour avis signale que, en qualité de Président de la CSSPTT, il n'a pas sollicité d'augmentation des moyens de fonctionnement de la Commission** dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004.

## CHAPITRE II

### LA RECOMPOSITION ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

#### I. LES PRÉMISSSES DU REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE

##### A. UN MARCHÉ TOUJOURS EN CROISSANCE

Après l'effondrement de la bulle technologique à partir de la fin de l'année 2000, le secteur des télécommunications a été confronté à un brutal tarissement des sources de financement offertes par le marché des capitaux. Malgré la défaillance de certaines grandes entreprises du secteur, cette crise financière n'a cependant pas débouché sur un effondrement industriel. Il est vrai que cet écueil n'a parfois été évité que de justesse, et, notamment dans notre pays, pour France Télécom, avec le soutien des Etats.

L'évolution du marché reflète, de fait, un potentiel de croissance incontestable, comme en témoignent ces estimations du chiffre d'affaire total des opérateurs de téléphonie par l'ART.

##### CHIFFRE D'AFFAIRES DU SECTEUR DE LA TÉLÉPHONIE

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2002/2001 (en %)
Chiffre d'affaires du secteur	23,1	25,7	26,7	+ 4 %

*Source : ART*

Naturellement, cette évolution globale recouvre des disparités croissantes entre les différentes branches de la téléphonie, comme en témoigne le tableau ci-après :

## EVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES DES DIFFÉRENTES BRANCHES DE LA TÉLÉPHONIE

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2002/2001 (en %)
Téléphonie fixe	14,63	14,37	13,98	-2,7 %
Internet	0,73	1,11	1,13	+1,5 %
Services mobiles	7,78	10,27	11,67	+13,6 %

*Source : ART*

Ces chiffres reflètent la perte de terrain de la téléphonie fixe. Toutefois, **votre rapporteur pour avis ne souscrit pas aux analyses prédisant la disparition prochaine de la paire de cuivre**. En effet, celle-ci pourrait devenir, pour de nombreuses années, le support de techniques prometteuses. Il note du reste les efforts de l'opérateur historique pour développer les services associés au téléphone fixe.

### **B. DE NOUVEAUX SERVICES POUR DE NOUVEAUX BESOINS**

L'année écoulée a confirmé la tendance à la multiplication des moyens techniques de télécommunication, et la convergence du résultat auquel ils permettent de parvenir. En effet, on assiste à une émergence du *triple play*, c'est-à-dire la fourniture sur un même support technique des services de téléphonie, d'accès à Internet et de télévision.

#### **1. Le développement rapide de l'ADSL**

Un des éléments marquants de cette évolution récente tient à la capacité de la paire de cuivre, c'est-à-dire du support traditionnel de la téléphonie fixe, à s'adapter à ces nouveaux services. C'est ainsi que le fournisseur d'accès à Internet (FAI) Free a lancé le 24 novembre 2003 la première offre grand public de fourniture de télévision par ADSL, tandis que France Télécom devrait développer une offre concurrente dans les mois à venir. Votre rapporteur pour avis estime donc que l'hypothèse d'un

renoncement à la téléphonie fixe est en décalage avec la réalité, au vu des remarquables progrès accomplis par les techniques de compression des données transmises par paire de cuivre.

Le dégroupage<sup>3</sup> de la boucle locale constitue un des enjeux très importants de l'ADSL. Votre rapporteur pour avis rappelle l'existence de plusieurs cas de figure :

– « l'option 5 », dans laquelle France Télécom continue à gérer tout l'accès et la collecte du trafic à haut débit ;

– « l'option 3 », où l'accès et la collecte du trafic sont le fait d'un opérateur alternatif ;

– « l'option 1 », du dégroupage total, où l'opérateur alternatif agit seul.

L'ART s'efforce, de ce point de vue, de développer la concurrence, c'est-à-dire la montée en puissance de l'option 1. Votre commission **émet le souhait que ce développement de la concurrence permette une baisse des tarifs sur l'ADSL**, pour le consommateur.

Votre rapporteur pour avis note que la transposition des directives du « paquet télécoms » devrait doter l'ART de pouvoirs accrus pour organiser la montée en puissance du haut débit par ADSL.

## **2. Le perfectionnement des solutions alternatives**

### *a) Vers une levée des limites imposées au câble ?*

Votre Haute Assemblée a adopté, lors de l'examen du projet de loi relatif aux obligations de service public et à France Télécom, un amendement de notre collègue M. Paul Blanc tendant à lever le seuil maximum de 8 millions de foyers pouvant être desservis par un même cablo-opérateur. La disparition de cette restriction pourrait améliorer la situation économique des cablo-opérateurs et permettre la consolidation de ce pan du secteur.

---

<sup>3</sup> C'est-à-dire la possibilité offerte aux opérateurs alternatifs d'installer leurs équipements dans les centraux de France Télécom.

### *b) Le WiFi : une solution séduisante, mais qui doit encore faire ses preuves*

Les réseaux locaux radioélectriques (RLAN), que le grand public connaît sous l'appellation de WiFi<sup>4</sup> peuvent constituer, dans certains cas, une solution alternative d'accès aux communications à haut débit. Toutefois, votre rapporteur pour avis estime que cette technologie prometteuse ne constituera pas, à elle seule, la réponse globale aux besoins des utilisateurs. Il convient donc de la développer, mais parallèlement aux autres solutions techniques.

### *c) Les courants porteurs en ligne*

Les courants porteurs en ligne (CPL) utilisent le réseau de distribution d'électricité pour transmettre des données. Comme dans le cas de l'ADSL, cette technologie jouit d'emblée du très grand avantage de l'étendue du réseau support. Toutefois, cette solution est loin d'être aussi avancée, à l'heure actuelle, que l'ADSL.

Toutes ces différentes techniques, auxquelles on pourrait encore ajouter la boucle locale radio (BLR) ou la transmission de haut débit par satellite, dessinent un panorama tout à fait stimulant. **Votre rapporteur pour avis considère que le foisonnement des possibilités techniques est la garantie de la bonne satisfaction, demain, des besoins des utilisateurs des réseaux de communications électroniques.** Il souhaite à ce titre que cette pluralité soit maintenue, l'avenir apparaissant *a priori* très ouvert à des réponses mixtes, associant plusieurs technologies complémentaires pour répondre à l'ensemble des besoins.

## **3. Les perspectives de la téléphonie mobile de troisième génération**

C'est dans ce cadre de développement de l'accès au haut débit que s'inscrit la mise en place de la téléphonie mobile de troisième génération (UMTS). En effet, la principale caractéristique de ce saut technologique consiste à pouvoir offrir de hauts débits de communication par téléphonie mobile, et sur des terminaux mobiles, ce qui soulève d'importantes difficultés techniques. Si les solutions techniques apparaissent tout à fait prometteuses, l'essentiel dépendra des choix des consommateurs et de leurs besoins. De ce point de vue, le développement rapide des messages multimédia (MMS) par

---

<sup>4</sup> Il s'agit d'une abréviation des termes Wireless Fidelity (*haute technologie sans fil*).

téléphonie mobile, qui constitue une étape intermédiaire entre la deuxième et la troisième génération, est un signe très positif pour cette technologie.

## II. LA MODERNISATION DU CADRE JURIDIQUE

Le Gouvernement a entrepris un vaste chantier de refonte de la réglementation des télécommunications, qui devrait permettre notamment de prendre en compte les évolutions tant économiques que technologiques, depuis la loi de 1996 de réglementation des télécommunications<sup>5</sup>. Ce vaste mouvement s'incarne dans trois projets de loi, transposant tout ou partie de dix directives européennes. Au terme de ce vaste effort législatif, les normes régissant le développement des télécommunications auront été largement transformées ; de façon significative, le terme même de « télécommunications » devrait céder la place, en droit national, à celui de « communications électroniques ». Votre rapporteur souhaite rappeler les principaux éléments de cette réforme.

### A. LE PROJET DE LOI POUR LA CONFIANCE DANS L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

Déposé le 15 janvier 2003 par le Gouvernement, le projet de loi a été examiné en première lecture par l'Assemblée nationale le 26 février 2003 et par votre Haute Assemblée les 24 et 25 juin. La seconde lecture par l'Assemblée nationale devrait avoir lieu au début de l'année 2004.

#### 1. Un tentative ambitieuse

Le projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique transpose des éléments de quatre directives européennes<sup>6</sup>, et touche de ce fait à un large champ normatif. Le texte doit constituer le premier volet du plan

---

<sup>5</sup> Loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications.

<sup>6</sup> Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique »).

Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communication électronique).

Directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information.

Directive 1999/93/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999 sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques.

« pour une république numérique dans la société de l'information », dont le Gouvernement a annoncé le lancement.

#### *a) Moraliser le commerce électronique pour le développer*

Le commerce électronique connaît, en France, une croissance régulière qui contredit l'idée reçue d'un pays à la traîne en matière d'utilisation de technologies de l'information et de la communication. Néanmoins, l'obstacle majeur à ce secteur très dynamique de notre économie est la préoccupation des consommateurs envers des canaux de distribution nouveaux et dont les moyens de sécurité étaient, à l'origine, moins développés que ceux des canaux de distribution traditionnels.

A cette fin, le texte consacre de nombreuses dispositions à l'identification des prestataires de services ainsi qu'aux moyens de cryptologie indispensables à des communications et des transactions réellement sécurisées.

#### *b) Lutter contre les excès de la publicité en ligne*

La publicité est un moyen indispensable d'une réelle concurrence entre les entreprises. En effet, elle est le principal moyen, pour une entreprise disposant d'un avantage comparatif sur ses concurrentes, de le faire connaître aux consommateurs. Toutefois, le développement exponentiel de la publicité sur les sites Internet<sup>7</sup> et surtout la multiplication, plus rapide encore, du *spam*<sup>8</sup> menacent de nuire au développement d'Internet et des messageries électroniques. Pour cette raison, le projet de loi transposait les éléments d'une directive européenne imposant aux acteurs commerciaux de recueillir le consentement des destinataires avant de leur envoyer des messages publicitaires. **Votre rapporteur pour avis tient à souligner la gravité de ce phénomène de saturation des moyens de communication des utilisateurs. Il rappelle que certaines études américaines prédisent un déclin des messageries électroniques si la menace du *spam* n'est pas écartée.**

---

<sup>7</sup> Celle-ci se manifeste, notamment, par l'apparition non sollicitée, à l'écran, de fenêtres publicitaires.

<sup>8</sup> Le terme *spam* renvoie aux courriers non sollicités, souvent de nature publicitaire, qui viennent encombrer les boîtes aux lettres électroniques des utilisateurs.

## 2. Les enrichissements du Parlement

### *a) Les conditions d'intervention des collectivités locales*

L'Assemblée nationale a introduit, à l'article 1<sup>er</sup> A du projet de loi, un article L. 1425-1 nouveau dans le code général des collectivités territoriales, afin de définir les conditions dans lesquelles les collectivités locales peuvent intervenir directement en matière de télécommunication. En effet, l'article L. 1511-6 du même code s'était révélé très limitatif pour les collectivités. La solution proposée doit, au contraire, promouvoir l'accès du plus grand nombre aux technologies de l'information les plus performantes, c'est-à-dire en particulier, à Internet à haut débit. Cet amendement s'inscrivait dans la droite ligne des orientations définies lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) numérique du 13 décembre 2002.

**Votre Haute Assemblée**, tout en souscrivant pleinement à cette démarche, **a souhaité s'assurer**, d'une part, **que le dispositif proposé n'entraînerait pas les collectivités dans des politiques d'investissement dépassant leurs moyens financiers** et, d'autre part, que **cette intervention**, légitime en cas d'insuffisance de l'initiative privée, **ne viendrait pas perturber à l'excès les équilibres de marché**.

### *b) La couverture du territoire en téléphonie mobile*

L'article 1<sup>er</sup> B du texte, introduit par nos collègues députés, a pour objet de reprendre la **proposition de loi sénatoriale** déposée par notre collègue Bruno Sido et par votre rapporteur pour avis, et **adoptée par le Sénat le 24 octobre 2002**. Cette proposition visait à organiser la couverture du territoire en téléphonie mobile de deuxième génération par la mise en œuvre prioritaire de prestations d'itinérance locale entre opérateurs.

Le 15 juillet 2003, Mme Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'industrie, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales et M. Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire ont conclu une convention avec tous les acteurs du dossier (ART, opérateurs de téléphonie mobile et représentants des collectivités territoriales). Cette convention fixe les principes, les modalités et le calendrier du plan devant permettre d'atteindre cet objectif de couverture du territoire. Il comprend **deux phases, visant au total 2.300 sites**. La première phase, courant sur la période 2003-2004, doit permettre l'installation et l'exploitation de 1.250 sites radios. La deuxième phase devrait débuter en 2005 pour viser les sites restant. Dans les semaines qui ont suivi la conclusion de cette convention, les opérateurs de téléphonie mobile ont

formulé des propositions de plans de déploiement pour 19 des 22 régions métropolitaines.

Votre rapporteur pour avis note également, qu'en l'attente du vote d'un nouvel article L.1425-1, le Gouvernement a transmis au Conseil d'Etat un projet de décret d'application de l'article L.1511-6, qui devrait stimuler l'implication des collectivités territoriales dans les investissements au profit des réseaux de télécommunications.

## ***B. LE PROJET DE LOI RELATIF AUX OBLIGATIONS DE SERVICE PUBLIC ET À FRANCE TÉLÉCOM***

Déposé le 31 juillet 2003, le projet de loi relatif aux obligations de service public et à France Télécom a été examiné en première lecture, par votre Haute Assemblée, les 21 et 22 octobre 2003. Il sera examiné par l'Assemblée nationale le 4 décembre 2003.

### *a) Le nouveau cadre du service universel*

Le texte transpose la directive du 7 mars 2002 relative au service universel<sup>9</sup>, qui étend celui-ci à l'accès à Internet. Le projet de loi permet aussi **d'ouvrir véritablement la procédure d'attribution des composantes du service universel à la concurrence** des différents opérateurs, et d'inscrire cette procédure dans **un nouveau cadre plus transparent**. Sur la proposition de votre Commission des Affaires économiques, votre Haute Assemblée a rétabli la **clause d'évaluation périodique du service universel**, qui permettra, notamment, de mener en amont la nécessaire réflexion sur le contenu du service universel. Il s'agira, en particulier, de déterminer dans quelles conditions le service universel pourrait inclure l'accès à Internet à haut débit et la téléphonie mobile.

### *b) Le redressement de l'opérateur historique*

Le projet de loi permet l'évolution vers une détention minoritaire de la part du capital détenue par l'Etat, ce qui devrait garantir l'entreprise contre les problèmes de financement qui l'ont conduite au bord du gouffre. En effet,

---

<sup>9</sup> Directive 2002/22/CE du Parlement Européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques.

l'obligation de détention majoritaire du capital par l'Etat interdisait à l'opérateur historique de financer sa croissance externe par des échanges de titres, l'obligeant à payer comptant ses acquisitions. Or ces achats ont pesé d'un poids presque fatal lorsque la bulle spéculative du secteur des télécommunications a éclaté.

**Votre rapporteur pour avis se félicite de la sagesse du Gouvernement qui a défini un dispositif garantissant le statut des personnels fonctionnaires de France Télécom et, par voie de conséquence, la stabilité et l'avenir de l'entreprise.**

Votre rapporteur pour avis souhaite, à cette occasion, saluer le début du redressement de France Télécom. Votre commission se réjouit, en particulier, de la réduction de la dette, qui est passée en un an de 70 milliards d'euros à 49 milliards d'euros. Toutefois, votre rapporteur pour avis a examiné avec attention les résultats trimestriels communiqués par l'entreprise pour le troisième trimestre 2003. S'il a bien noté la nette augmentation du résultat opérationnel à 2,82 milliards d'euros contre 2,22 milliards d'euros sur la même période de 2002, et cela malgré un chiffre d'affaires en recul de 400 M€, il relève également une réduction préoccupante des investissements, qui n'ont représenté que 1,1 milliards d'euros au troisième trimestre, en baisse de 451 M€ par rapport à la même période de 2002.

Votre rapporteur pour avis rappelle, à ce titre, les déclarations du président-directeur général de France Télécom devant votre Commission des Affaires économiques le 8 octobre 2003. M. Thierry Breton avait, en effet, fait part de son intention de relancer, au contraire, les investissements de l'entreprise, en particulier dans le domaine de la recherche-développement. **Votre commission s'était félicitée alors de ce projet, dont elle espère voir bientôt la traduction concrète.**

### ***C. LA TRANSPOSITION DU « PAQUET TÉLÉCOMS »***

Le Gouvernement a déposé le 31 juillet 2003, sur le bureau de l'Assemblée nationale, le projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle. Ce texte doit transposer, en droit national, l'ensemble des directives européennes de mars 2002 communément désignées sous l'appellation de « paquet télécoms »<sup>10</sup>. Ces directives doivent permettre de moderniser le droit national des

---

<sup>10</sup> Votre rapporteur pour avis signale, toutefois, que la directive 2002/22/CE relative au service universel a déjà été transposée par le projet de loi relatif aux obligations de service public et de télécommunications et à France Télécom, comme dit précédemment.

télécommunications tout en l'harmonisant avec le droit communautaire et les droits des autres Etats membres de l'Union Européenne.

Selon les informations dont dispose votre rapporteur pour avis, le Gouvernement examinerait la possibilité de transposer une partie de ces directives par voie d'ordonnance, en raison, d'une part, de l'encombrement de l'agenda parlementaire et, d'autre part, de l'urgence dans laquelle nous place le risque de condamnation de la France par la Cour de justice des Communautés Européennes (CJCE) du fait de la non-transposition de ces directives dans les délais prescrits.

De façon générale, ces trois projets de loi illustrent le poids très important du droit communautaire dans le secteur, ce qui correspond du reste à la construction du marché unique qui va de pair avec l'émergence de grands acteurs européens avec le développement de la concurrence.

## CHAPITRE III

### LA POSTE ET LE SECTEUR POSTAL

#### I. L'ÉTAT ET LA RÉGULATION DU SECTEUR POSTAL

##### A. DES MOYENS LIMITÉS

- **Les moyens humains**

Au sein du ministère délégué à l'industrie, c'est la **Direction Générale de l'Industrie, des Technologies de l'Information et des Postes, (DiGITIP)**, qui est chargée du secteur des postes et télécommunications. Réorganisée en 2002, cette direction comprend un Secrétariat général, qui a repris l'ensemble des activités qui relevaient de la sous-direction des personnels et des activités sociales ; et un Service des industries manufacturières et des activités postales (SIMAP). Par ailleurs, **une nouvelle instance de médiation** dans le domaine postal, a été créée auprès du ministre chargé des postes et télécommunications, mission qui, en vertu de la réglementation européenne, ne pouvait être assurée par la DiGITIP. Dans ce cadre, trois emplois ont été transférés de la DiGITIP aux services du médiateur du service postal universel.

En termes d'effectifs, **les personnels de la DiGITIP chargés des postes et télécommunications, sont au nombre de 62.**

- **Les crédits**

Dans le projet de loi de finances pour 2004, les **crédits inscrits au fascicule « bleu »** du ministère de l'industrie, **qui concernent la Poste, s'élèvent à :**

– 244.898 euros pour le chapitre 34-98 (15) destinés au **médiateur du service postal universel ;**

– 8 M€ au chapitre 41-10 (40) pour la contribution aux frais de fonctionnement des **organisations internationales**, en général et notamment de celles ayant compétences dans le secteur postal ;

– et 289,6 M€ sur le chapitre 44-80 (60) destinés à la **compensation du coût du transport de presse**.

## ***B. UN CALENDRIER LÉGISLATIF CHARGÉ***

La France a récemment reçu deux avis motivés de la Commission Européenne pour non-application de l'article 22 de la directive 97/67 du 15 décembre 1997 relative aux services postaux. Le premier concernait la **séparation adéquate entre les fonctions de réglementation et celles d'exploitation postale** et le second, du 9 juillet 2003, la non-transposition de la directive 2002/39 du 10 juin 2002 modifiant la directive de 1997 précitée.

Afin d'obvier aux critiques émanant de Bruxelles, le Gouvernement a adopté en Conseil des Ministres, le 16 juillet 2003, un **projet de loi relatif à la régulation des activités postales**<sup>11</sup> qui a pour objet de transposer les deux directives précitées et de modifier le régime de la régulation postale grâce à un dispositif qui repose sur :

– la **désignation d'une instance indépendante : l'Autorité de régulation des télécommunications et des postes (ARTP)** ;

– un **régime d'autorisation d'effectuer des services d'envois de correspondances** ;

– une **modification des limites du secteur réservé d'envoi de correspondances** nationales et transfrontières entrant (soit, dès à présent, 100 grammes au plus et un prix inférieur à trois fois le tarif de base, puis 50 grammes au plus et un prix inférieur à deux fois et demi le tarif de base à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006).

En outre, cet article **définit précisément le contenu du service universel et du monopole postal** et détermine le **régime de la régulation postale** en confiant notamment à l'ARTP le soin :

– de **délivrer les autorisations** pour l'exercice de l'activité d'envoi de correspondances ;

– **d'approuver les tarifs du secteur réservé** ;

---

<sup>11</sup> *Sénat n° 410 – 2002-2003.*

– et d'émettre un avis sur les autres tarifs et sur les aspects économiques des tarifs des services de transport de presse.

Le projet de loi propose enfin une « modernisation », très attendue par les praticiens, du code des postes et télécommunications. **Votre Commission des Affaires économiques se félicite du dépôt de ce projet de loi par le Gouvernement dont elle souhaite l'examen par le Parlement dès que possible pour le plus grand bien du secteur postal, en général, et de l'opérateur historique français, en particulier.**

### ***C. L'EXPRESSION D'UNE AMBITION : LE CONTRAT DE PERFORMANCES ET DE CONVERGENCES 2003-2007***

Rendu public à la fin du mois d'octobre 2003, le projet de **Contrat de performances et de convergences** (CPC) élaboré par La Poste et par l'Etat, et soumis à la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications (CSPPT) **témoigne d'une réelle ambition** pour l'opérateur historique français. Comme son introduction le souligne à juste titre : *« La Poste ne peut plus se satisfaire d'une rentabilité économique limitée à un résultat net voisin de zéro qui ne permet pas de dégager la capacité d'autofinancement indispensable à la modernisation, à la qualité et au développement [et] menace le bon exercice des missions de service public et d'intérêt général et compromet la pérennité de l'entreprise »*. C'est pourquoi La Poste souscrit à **quatre engagements de performances** :

– **accroître sa compétitivité** pour être un des opérateurs postaux les plus performants en 2010 ;

– **améliorer la qualité**, enrichir l'offre et développer l'esprit de service au sein de l'entreprise ;

– **conforter la vocation du réseau des bureaux de poste** à être un réseau de proximité accessible à tous, adapté aux besoins des clients grâce à une offre attractive, notamment dans sa gamme de services financiers ;

– **accroître la modernité sociale** et renforcer la cohésion de l'entreprise.

Dans le **secteur du courrier**, on retiendra que le contrat de performances prévoit que dans le cadre de la modernisation de la chaîne de production et la réorganisation qu'elle implique, chaque opération susceptible d'influer significativement sur l'économie locale sera précédée d'une étude servant de support à l'information des élus et des collectivités territoriales,

La Poste recherchant, par des mesures internes de redéploiement, à atténuer les effets de sa réorganisation sur le territoire concerné.

S'appuyant sur les **nouvelles technologies de l'information**, La Poste s'engage également à porter ses performances économiques au niveau des meilleures postes européennes, de sorte que **d'ici à 2007 le groupe qu'elle constitue dégage un résultat net consolidé significativement positif** et que le ratio endettement financier net / capitaux propres soit réduit à périmètre constant.

En matière de **service universel postal**, le projet réaffirme que **les missions d'intérêt général de La Poste qui font partie de son identité et de sa culture** sont essentielles à sa stratégie et au développement de ses activités et précise que la politique tarifaire des offres de service universel est fondée sur une exigence de prix abordables et orientés vers les coûts, dans l'intérêt des clients. Votre commission observe que pour favoriser l'adaptation et la modernisation du réseau de points de contact autour des bassins de vie et d'attractivité économique, tout en respectant ses obligations d'accessibilité au service universel, le CPC envisage la création d'un **fonds postal national de péréquation territoriale** alimenté par l'actuel abattement sur l'imposition aux taxes locales dont est redevable La Poste.

En matière de services financiers, comme on le verra ci-dessous, le CPC prévoit qu'un établissement de crédit, créé par le groupe La Poste en 2005, pourra octroyer des **prêts immobiliers sans épargne préalable**.

Le CPC souligne, en outre, qu'il est indispensable de **clarifier le régime des retraites** supportées par La Poste afin de placer cette entreprise dans un cadre « *stabilisé et soutenable* » grâce à un dispositif qui, **sans modifier les droits des fonctionnaires**, comprendra notamment un mécanisme de cotisations libératoires pour La Poste.

En matière sociale, il prévoit enfin de **placer La Poste dans une situation de droit commun en ce qui concerne le calcul des cotisations patronales pour ses salariés de droit privé**, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la CSPPT se réjouissant, pour sa part, dans son avis précité, de ce que **La Poste soit enfin éligible aux allègements de charges sur les bas salaires, ce dont se réjouit également votre commission**.

Votre Commission des Affaires économiques, tout en estimant que **l'exercice de la plénitude des compétences financières par La Poste pourrait être mieux affirmée**, soutient les avancées et les orientations du CPC. Elle se félicite de l'adoption du projet, par le Conseil d'administration de La Poste, le 27 novembre 2003. Cette adoption ouvre en effet de nouvelles perspectives à l'exploitant public.

## II. LA SITUATION DE L'OPÉRATEUR PUBLIC HISTORIQUE

### A. RÉSULTATS ET ACTIVITÉS DU GROUPE « LA POSTE »

Alors que certains de ses concurrents réalisent des *cash flows* très importants, l'opérateur historique français obtient, depuis plusieurs années, des résultats faibles ou déficitaires, à l'instar de celui enregistré en 2002.

#### 1. Des résultats préoccupants

##### ● L'évolution du périmètre du groupe La Poste

**Le groupe La Poste se compose**, outre l'Etablissement public du même nom, de **160 filiales** incluses dans son périmètre de consolidation. Au 31 décembre 2002, il détenait directement 7 filiales : Sofipost, holding des filiales courriers et des nouvelles technologies, Geopost, holding des filiales courrier et logistique, SF2, holding des filiales de services financiers et d'assurances, Assurposte, spécialisée dans le domaine de la prévoyance et détenue à parité avec la Caisse nationale de prévoyance, et deux sociétés civiles immobilières « réseau » et « poste ». Au cours de l'année 2002, **le périmètre de consolidation du groupe s'est trouvé modifié** par une hausse de la participation de La Poste dans le capital de Brokers World Wide Corp et par la fermeture ou la cessation d'activité des filiales Panic Link, DPD France, et Ship vision. En 2003, on enregistre, en outre, le projet de rapprochement entre Mediapost et Delta Diffusion et la session de la totalité de la participation de Sofipost dans la société Sofipost BV. Enfin, Sofipost est entrée au capital de XAnge Capital, société de capital-risque à vocation industrielle dont elle détient 35 %.

## ● Résultats financiers

**Le chiffre d'affaires du groupe La Poste pour 2002 atteint, en 2002, 17,3 Md€ (+ 1,8 %), à comparer aux 39,2 Md€ de l'opérateur allemand DTWN Konzern, en hausse (+ 19,6% sur la même période) ou de l'opérateur néerlandais TNT Postgroup dont le chiffre d'affaires s'élève à 11,6 Md€ (+6,2%). De ce fait, La Poste réalise environ 16 % du chiffre d'affaires des postes européennes et détient 9 % du chiffre d'affaires mondial des opérateurs postaux. Elle se place donc au quatrième rang mondial derrière les postes américaine, allemande et japonaise dont les chiffres d'affaires respectifs atteignent 56,4, 39,2 et 18,8 Md€. On notera toutefois que la **part du chiffre d'affaires qu'elle réalise à l'international est nettement inférieure à celle de ses homologues européennes** puisqu'elle ne représente que 12 % du chiffre d'affaires du groupe contre 41 % pour son concurrent allemand et 68 % pour la poste néerlandaise.**

**L'excédent brut d'exploitation dégagé par le groupe La Poste est également nettement inférieur à celui de ses principaux concurrents** puisqu'il s'élève, en 2002, à 0,98 Md€ contre 2,42 milliards pour l'opérateur allemand, 1,54 milliard pour l'opérateur néerlandais et 1,24 milliard pour les postes italiennes dont les résultats ont plus que quadruplé en trois ans. L'endettement du groupe est globalement stable, passant de 3,82 à 3,78 Md€

Par rapport au total du groupe, **le chiffre d'affaires de l'établissement public La Poste s'est élevé à 14,97 Md€ en 2002** et pourrait atteindre 15,51 Md€ en 2003. Compte tenu du niveau des charges d'exploitation (14,81 Md€), **son résultat d'exploitation s'élève à - 36 M€ en 2002, contre un solde positif de 178 M€ en 2001.** Ce chiffre, obtenu malgré une maîtrise des charges d'exploitation, résulte du **ralentissement conjoncturel entamé en 2001 et poursuivi en 2002** qui pèse sur l'activité courrier, secteur confronté en outre à la concurrence des nouvelles technologies (la croissance en valeur du courrier n'a été que de 0,8 % en euros courants). En revanche, le chiffre d'affaires du secteur du transport de colis s'est trouvé renforcé par le développement de Coliposte (+ 10 %), qui compensait la perte due à la fermeture de Dilipack, activité jugée non rentable. Le chiffre d'affaires des services financiers a, quant à lui, progressé de 6,1 %.

**Entre 2001 et 2002, le résultat financier de l'établissement public se dégrade également de - 45 à - 171 M€,** du fait de la constitution d'une dotation pour dépréciation des titres de Géopost à hauteur de 85 M€ et de Sofipost pour 57 M€. **Le résultat courant diminue de 340 M€, passant de 133 à - 207 M€** au cours de la même période, ce qui, après prise en compte du résultat de l'intégration fiscale de La Poste, aboutit à un **résultat net de l'exercice déficitaire de 185 M€ en 2002,** contre un excédent de 145 M€ en 2001. **Votre Commission des Affaires économiques souhaite vivement que tout soit mis en œuvre pour permettre à La Poste de renouer avec des profits équilibrés.**

- **La hausse du prix du timbre**

**La Poste a été autorisée, au mois de février 2003, à porter le prix du timbre à 0,50 € pour l'affranchissement d'une lettre de 20 grammes prioritaire, à compter du 1<sup>er</sup> juin 2003. Cette hausse était la première à intervenir depuis sept ans.** Elle concerne également les produits et services qui relèvent du service universel et dont la tarification est liée au prix du timbre à l'instar du produit économique « écopli » de moins de vingt grammes dont le tarif passe de 0,41 à 0,45 €. En moyenne, la hausse tarifaire de l'ensemble des tranches de poids du courrier prioritaire et économique, y compris les Prêts-à-Poster et Postréponses, les envois en nombre, la publicité adressée, le courrier export et la lettre recommandée, s'élève à 8 % par rapport à la structure de prix antérieure, soit **un accroissement inférieur à celui des prix à la consommation sur la période 1996-2002.** Elle s'accompagne d'une harmonisation et d'une simplification des grilles tarifaires par la réduction du nombre de tranches de poids et du nombre des zones géographiques, notamment pour le courrier international.

Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, eu égard à la faiblesse du montant des dépenses de courrier des particuliers, son incidence est estimée à 5,4 € par an et par ménage. Le produit que tirera La Poste de cette hausse sera *« exclusivement consacré aux missions de service universel »* et *« servira au financement de programmes de modernisation du courrier et, par conséquent, à l'amélioration de la qualité du service rendu aux clients »*, La Poste se fixant *« pour objectif d'atteindre 80 % à J + 1 et 95 % à J + 2 pour la lettre en 2004 »*. **Votre Commission des Affaires économiques qui avait recommandé dès 1999 de recourir au « ballon d'oxygène » que constitue la hausse du prix du timbre pour La Poste estime indispensable que les recettes dégagées soient utilisées pour améliorer son efficacité industrielle.**

Toutefois, votre rapporteur pour avis rappelle que le prix du timbre reste en France inférieur de 5 centimes d'euro à ce qu'il est en Allemagne. Il appelle de ses vœux une harmonisation du prix du timbre au sein de l'Union européenne et s'interroge de ce point de vue sur l'intérêt que pourrait avoir un système d'indexation des prix de timbrage dans les différents Etats membres.

## **2. Une évolution par secteurs d'activité contrastée**

La Poste est présente sur deux marchés principaux : le courrier et les colis, d'une part, et les services financiers, d'autre part.

## ● Le courrier et les colis

**La Poste réalise, à elle seule, 6 % des échanges mondiaux de courrier**, le marché intérieur français étant le premier marché européen en volume et le troisième en valeur avec respectivement 23 et 19 % du total. Par rapport à ses concurrents européens, le groupe La Poste figure au second rang sur le marché du courrier, avec un chiffre d'affaires de 10,25 Md€, après DPWN KONZERN et devant l'opérateur britannique (11,63 Md€) et le néerlandais TNT Post Group.

Métier traditionnel de La Poste, le courrier tient une place essentielle dans la structure de ses résultats, ainsi qu'on l'a vu ci-dessus. Aussi, la **distribution du courrier** fait-elle l'objet d'un **schéma directeur** destiné à assurer la modernisation qui repose sur quatre axes principaux :

– l'**organisation et la fiabilisation du réseau** destinées à industrialiser la préparation du courrier dans des locaux rénovés et à réduire les délais de livraison ;

– la **mécanisation du tri-distribution** par l'équipement des centres de traitement du courrier en machines de tri très performantes, capables de trier le courrier à distribuer par ordre des tournées de facteurs ;

– la **modernisation des matériels** (boîtes aux lettres, chariots poussés, vélos et cyclomoteurs) ;

– et, enfin, la mise en service d'un **système d'information permettant de connaître l'évolution des trafics**, lequel sera pleinement opérationnel en 2004.

Eu égard à l'importance du courrier, le **montant des investissements prévus pour la période 2003-2006 est d'environ 1,5 Md€** soit près de la moitié du montant total des investissements prévus par l'établissement public La Poste.

**Seul un renforcement de la qualité et de l'efficacité du service de traitement du courrier permettra à La Poste de faire face à l'ouverture à la concurrence qui se fait désormais de plus en plus sentir.** Le segment le plus concurrentiel est celui des « grands comptes » qui appartiennent aux secteurs de la vente à distance, de la banque, des assurances et des services, secteurs économiques dont font partie les **80 premiers clients de La Poste qui représentent 30 % du chiffre d'affaires du courrier**. En outre, à la concurrence commerciale des autres opérateurs postaux s'ajoute l'incidence de la « **substitution technologique** » qui résulte de l'apparition de nouveaux modes de communication tels qu'Internet. C'est ainsi que sur le marché du courrier d'entreprise à entreprise, la multiplication des échanges par courriels est susceptible d'aboutir à une **diminution annuelle du volume de courriers de - 0,5 % en 2004 et 2005 puis de - 1,5 % en 2006 et 2007**. Dans le même

ordre d'idées, on signalera que des innovations telles que la « **carte vitale** » (dont l'apparition a occasionné une perte de chiffre d'affaires estimée à vingt millions d'euros) ou la multiplication des **déclarations d'impôt par Internet** (600.000 en 2003) ont aussi une **incidence négative sur l'évolution d'un marché du courrier caractérisé par la stagnation voire une légère régression.**

On retiendra enfin qu'en 2002, **La Poste a encore réalisé 7,38 Mds€ soit 49,3 % de son chiffre d'affaires sous monopole et que le service universel (réservé et concurrentiel) représente 63,2 % du chiffre d'affaires de l'activité postale de l'opérateur historique français**, montant appelé à diminuer du fait de l'entrée en vigueur des directives européennes précitées. Ces perspectives expliquent la détermination de La Poste à **atteindre une taille critique sur de nouveaux marchés en forte croissance**, à l'instar de celui du **colis et de la logistique** pour lesquels le groupe La Poste est désormais le troisième opérateur européen avec 10 % de parts de marchés.

#### ● **Les services financiers**

Avec la gestion des CCP et du « livret A », l'octroi de prêts à l'habitat et la vente de nouveaux produits d'assurance, La Poste demeure un acteur important du secteur financier français dont les positions sur ce marché s'avèrent, cependant, menacées à moyen terme.

Un premier facteur de faiblesse résulte des disparités territoriales observées en matière de contribution des services financiers à la marge de La Poste. Ainsi les tendances lourdes relatives à l'évolution territoriale des services financiers se confirment en 2002-2003. Comme les années précédentes, on observe une **grande disparité dans la répartition entre les parts respectives du courrier et des services financiers dans le chiffre d'affaires des bureaux, en fonction de la population de la commune ou ceux-ci sont implantés.** Alors que dans les bureaux implantés dans les communes de moins de 2.000 habitants la répartition du chiffre d'affaires entre services financiers d'une part et courrier-colis d'autre part est de 63,42 contre 36,58 %, ce rapport est de 54,54 et 45,46 % dans les communes de plus de 10.000 habitants. En d'autres termes, **plus le bureau est modeste, plus le poids des services financiers s'accroît**, jusqu'à atteindre les trois quarts du chiffre d'affaires dans les bureaux situés en milieu rural.

Pour le reste, **La Poste poursuit activement la modernisation de son offre financière**, tant en ce qui concerne les CCP et le livret « A » qu'en matière de distribution de prêt ou de vente de produits d'assurance.

**En 2003, la Poste a repris la gestion de la partie « volatile » des CCP**, destinée à faire face au mouvement à court terme, soit

3 milliards d'euros, dont elle avait déjà assumé la gestion de la partie stable l'année précédente. Cette activité représente environ 31 milliards d'euros. On notera qu'en 2004 aucune dotation n'est inscrite au budget des charges communes concernant la rémunération des fonds CCP, compte tenu de l'achèvement de leur transfert total en juillet 2003.

En matière d'épargne administrée, **il est trop tôt pour connaître l'incidence de la baisse des taux administrés entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2003 sur les encours du livret A.**

Dans le secteur des **prêts à l'habitat**, la Poste a accordé pour 3,8 milliards d'euros de prêts en 2002, exclusivement à des emprunteurs ayant constitué une épargne préalable. Sa **part de marché** reste modeste puisqu'elle ne s'élève qu'à **4,2 %**.

Dans le **domaine de l'assurance**, c'est par l'intermédiaire de la société AssurPoste dont le chiffre d'affaires a atteint 82,6 millions d'euros en 2002 que La Poste poursuit ses activités. A ce titre, 177.000 contrats de prévoyance individuelle ont été vendus en 2002 et, selon les indications transmises à votre rapporteur pour avis, cette croissance devrait se poursuivre en 2003, grâce au lancement de nouveaux produits.

Tout comme l'indiquait le Président Gérard Larcher dans son récent rapport d'information *La Poste : le temps de la dernière chance*<sup>12</sup>, votre Commission des Affaires économiques considère que **les services financiers de La Poste sont menacés d'asphyxie**, aussi bien par le vieillissement progressif de leur clientèle que du fait de l'obsolescence de leur gamme de produits et de la mise en œuvre de leur rôle de « guichet social ». Ces facteurs convergents les mettent en situation de devenir « la banque des pauvres et des vieux », comme l'estimait le même rapport. **C'est pourquoi, votre Commission se félicite de l'avancée historique que constitue l'autorisation donnée à La Poste par le projet de CPC d'étendre sa gamme financière à l'octroi de prêts immobiliers sans épargne préalable et estime que cette prestation devrait, à terme, être complétée par une attribution de compétences pour les crédits à la consommation.**

Le projet de **Contrat de performances et de convergences 2003/2007** précité tend d'ailleurs à **permettre le développement de services financiers gérés et distribués dans des conditions de droit commun**. A cette fin, il pose le principe de la création, en 2005, d'un établissement de crédit portant l'ensemble de l'activité des services financiers afin d'assurer la comparabilité avec ses concurrents, l'opposabilité des comptes aux tiers et de permettre de vérifier la conformité de l'activité aux règles et conditions de concurrence en vigueur. Il prévoit également que cet établissement pourra octroyer, en 2005, des prêts immobiliers sans épargne préalable.

---

<sup>12</sup> Sénat n° 34 2002-2003.

Votre commission constate la convergence de son analyse relative à la nécessaire évolution des services financiers avec les observations de la CSPTT sur le projet de CPC puisque celles-ci soulignent, d'une part, que 60 % des clients de La Poste souhaitent bénéficier de crédits à la consommation dans l'établissement financier qu'ils ont choisi, et que l'ensemble des consommateurs pourraient s'inquiéter du rétrécissement de l'offre de service financier du fait des fusions observées entre les établissements avant de souligner le caractère légitime de « *l'extension de la gamme de services[que La Poste] se doit d'offrir à sa clientèle : le crédit immobilier sans épargne préalable dans le projet de CPC mais également le crédit à la consommation, seul levier qui lui permettra de retenir une clientèle qui lui échappe et d'attirer les jeunes indispensables au renouvellement de sa base de clientèle.*

Votre rapporteur pour avis se félicite qu'aient été prises en compte dans la version définitive du CPC les **observations émises par la CSSPTT** sur la nécessité de **développer un dialogue social décentralisé** au sein des instances de représentation du personnel (IRP). Il sera particulièrement attentif à la bonne mise en œuvre des orientations du CPC.

#### ● **Le recours aux nouvelles techniques de communication**

**La Poste est pleinement engagée dans le recours aux nouvelles techniques de communication**, qui passent notamment par l'utilisation d'Internet. Elle envisage d'orienter son action en la matière dans quatre directions :

– le développement du **commerce électronique** par des offres « en ligne », lequel intéresse la direction du colis (pour la vente à distance), la direction des clientèles financières (pour le paiement des achats en ligne) et la direction du courrier (dans le cadre du marketing direct) ;

– la **dématérialisation** et la **sécurisation des échanges**, La Poste développant des gammes de services en matière de courrier électronique sécurisé (mels sécurisés, horodatage, archivage), les modes d'accès à Internet (fourniture d'accès, bornes d'accès), et le développement de services d'usage (lettre recommandée électronique, cachet électronique) ;

– le **développement des services liés à « @laposte.net »**, cinquième fournisseur d'adresses électroniques en France avec 2,4 millions d'utilisateurs, appelée à devenir la « boîte aux lettres de référence » des échanges pour communiquer avec les clients de La Poste (promotion des nouveaux produits, ventes en ligne), offrir un accès plus pratique à certains services (avis de mise en instance, présentation des relevés de comptes), développer les services postaux en ligne payants (e-carte bleue, vidéoposte, bourse) et proposer une

adresse sécurisée et authentifiée pour les échanges avec les administrations et services publics ;

– enfin **l’accompagnement des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME)** auxquelles La Poste offrira des services en ligne de préparation d’opérations de marketing direct, la possibilité de créer des « sites vitrines » sur Internet et une gamme de services de commerce électronique.

## ***B. DES QUESTIONS SOCIALES PRÉGNANTES***

**Avec ses 315.400 employés<sup>13</sup> (équivalent temps plein) de tous statuts en 2002 (+ 0,5 %), la Poste est le premier employeur français du secteur marchand.** Seul l’opérateur postal allemand dispose des effectifs plus élevés, atteignant 327.000 employés. La modernisation du secteur postal ne pourra être menée à bien sans le consensus des personnels, comme le souligne le projet de Contrat de performances et de convergences, c’est pourquoi il est indispensable de tout mettre en oeuvre pour favoriser le dialogue social au sein de l’opérateur historique.

### **• Les engagements du projet de Contrat de performances et de convergences 2003/2007**

Le projet de contrat de performances et de convergences précité, consacre un important développement à **la nécessité, pour La Poste, d’investir dans la qualification et la valorisation de ses ressources humaines.** La Poste s’appuiera, en la matière, « *sur l’adhésion et l’engagement de ses collaborateurs* ». A cette fin, La Poste s’engage à développer « *la concertation avec les organisations syndicales relative à la réflexion stratégique et à la mise en œuvre des grands projets du groupe* ».

On notera qu’à ce titre, La Poste étudiera la possibilité de mettre en place un régime de prévoyance maladie pour ses salariés de droit privé dont les modalités d’accès feront l’objet d’une négociation annuelle.

---

<sup>13</sup> 320.000 postiers.

### ● La toujours épineuse question des retraites

Comme le souligne M. Gérard Larcher dans son rapport précité<sup>14</sup>, l'évolution préoccupante du coût des retraites pour La Poste est momentanément neutralisée puisque si La Poste supporte une charge de retraites stabilisée autour de 2 Mds €, l'Etat assure la dérive annuelle de cette charge, soit environ 100 M € par an. Toutefois, **la menace persiste à moyen terme puisqu'à compter de 2010, le régime des retraites postales comptera plus de retraités que de cotisants**, ce qui nécessitera, si rien n'est fait, un accroissement du taux de cotisations supporté par La Poste qui prendrait des proportions insoutenables, les charges de retraites pour 2010 représentant près des trois-quarts de la masse des traitements versés aux fonctionnaires actifs. C'est pourquoi, le dossier des retraites constitue une « **bombe à retardement** » qui doit être désamorcée par un accord entre La Poste et l'Etat.

**Votre Commission des Affaires économiques se félicite que le CPC prévoie la clarification de la question des retraites (§ 5.3) qu'appelle également de ses vœux la CSSPPT dans son avis sur ce document. Elle souhaite que le groupe de travail Etat-Poste chargé du traitement global du financement des charges de retraite se réunisse dès que possible pour traiter cette question.**

### ● Une réduction de la précarisation

Comme l'avait souligné M. Gérard Larcher dans un important rapport d'information publié au nom de votre Commission des Affaires économiques en 1997, la condition des personnels employés par La Poste était, jusqu'à récemment, caractérisée par une forte disparité en termes de contrats et de temps de travail. En ce qui concerne l'amélioration de la gestion des agents contractuels relevant de la convention commune La Poste-France Télécom, La Poste a donné la **priorité à la transformation de contrats à durée déterminée (CDD), en contrats à durée indéterminée (CDI) ou en CDI intermittents (CDII)**. C'est ainsi qu'à la fin 2002 96,77 % des agents étaient employés dans le cadre de CDI ou de CDII pour 800 heures au moins par an.

Depuis 1999, **La Poste a, au surplus, intégré ses « emplois-jeunes »**, dans des métiers de contacts exercés dans les bureaux de poste (guichetier, assistant commercial, conseiller financier). Elle a poursuivi cette action jusqu'à la fin de l'année 2002, à l'issue de laquelle 2.400 jeunes ont bénéficié d'un CDI avant que 802 autres soient intégrés au cours des cinq premiers mois de l'année 2003, au terme desquels 3.400 jeunes avaient été embauchés par La Poste en CDI.

---

<sup>14</sup> Cf. pages 147 et suivantes.

On notera enfin que La Poste ne bénéficie pas des allègements des charges sociales au titre de l'emploi de personnels de droit privé prévus par la loi 2003-47 du 17 avril 2003, elle assume donc dans leur intégralité les augmentations du coût horaire du SMIC consécutives à la mise en œuvre des 35 heures. Il en résulte un différentiel de coût salarial en sa défaveur supérieur de 25 % à celui des entreprises bénéficiaires des engagements.

### ***C. LA POSTE ET LE SERVICE PUBLIC***

Pour votre Commission des Affaires économiques, attachée à la préservation d'un service public efficient, la question des missions de service public confiées à La Poste, de leur étendue et de leur financement est cruciale. C'est la raison pour laquelle elle a approuvé la création, préconisée dans le rapport précité de M. Gérard Larcher, d'un « **fonds de solidarité territoriale** » susceptible de mobiliser des crédits au bénéfice des zones fragiles lorsque l'Etat le juge nécessaire pour assurer la présence postale.

**Votre commission se réjouit en conséquence que sa constitution soit clairement évoquée aussi bien par l'article 7 du projet de loi relatif à la régulation postale que par le § 3.1 du CPC. Elle note qu'au surplus, la CSPTT a souligné dans son propre avis sur le CPC la nécessité de conforter dès maintenant le principe d'un fonds de péréquation « *réservé au maintien du réseau au-delà des exigences du service universel [qui] paraît de nature à clarifier le rôle de La Poste et à la placer dans des conditions d'équité concurrentielle.* » Elle se félicite également de l'invitation faite, dans ce même contrat, à la CSPTT à participer à une réflexion sur la meilleure adéquation entre l'effort financier public et l'adaptation de la présence postale au niveau local.**

#### **1. Un acteur des services publics territoriaux**

Sur le territoire national, le rôle de La Poste se fait sentir par le réseau de points existants qu'elle gère, notamment dans les zones rurales et les quartiers en difficulté.

- **La présence postale territoriale**

**La répartition des points de contacts postaux sur le territoire national constitue un enjeu déterminant en termes d'aménagement du**

**territoire.** Au demeurant, si ce phénomène affecte spécialement la France du fait de sa faible densité de population, il touche également l'ensemble des Etats européens. Ainsi, l'évolution du nombre de points de contacts postaux en Europe se caractérise par la tendance à une diminution graduelle. Forte aux Pays-Bas où ces points de contacts passent de 2.539 en 2000 à 2.097 en 2002 (-17,4 %), elle est plus modérée en Allemagne où elle s'établit, en 2002, à 12.818 points de contacts (-6,2 % par rapport à 2000), et à la France où elle reste globalement stable passant de 17.168 points en 2000 à environ 17.000 en 2002 (-1 %).

La question de la présence postale sur le territoire national est au cœur des préoccupations des Français et de leurs élus, c'est pourquoi, en vertu de l'article 29 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 4 février 1995 modifiée, des **commissions départementales d'organisation et de modernisation des services public** (CDOMS), qui accueillent un représentant de La Poste en tant que de besoin, ont été chargées de l'élaboration des **schémas départementaux de services publics**. A l'action de ces commissions, s'ajoutent, en vertu du contrat d'objectifs et de progrès conclu par l'Etat et La Poste le 25 juin 1998, des **commissions départementales de présence postale territoriale** (CDPTT) dont les préfets sont chargés d'assurer la cohérence des travaux avec ceux des CDOMS. En pratique, les **CDPTT ont tenu 148 réunions en 2002**, dernière année connue, contre 138 l'année précédente. Elles s'intéressent aux trois métiers de La Poste (courier, colis-logistiques et services financiers) et ont, selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, eu à débattre, au cours de l'année écoulée, de la création de points de contacts, de la transformation d'agences postales communales, de la création expérimentale de « points poste » par convention avec un commerçant, de la transformation de bureaux de poste en guichets de proximité et du regroupement de tournées de distribution. En 2002 et au cours du premier semestre 2003, on a enregistré 38 créations de bureaux, 51 rénovations et 73 fermetures de points de contacts.

On notera que le **contrat de performances et de convergences pour 2003 à 2007 prévoit que La Poste adaptera les formes de sa présence en fonction des besoins de ses clients, des possibilités de partenariat avec les autres services publics, des contraintes de gestion et de l'évolution des points de contact** afin de se donner « *l'ambition d'une proximité équivalente, mieux adaptée aux besoins réels de ses clients* ». Il prévoit également l'instauration du fonds préconisée par votre Commission qui souscrit également à cet objectif.

**En ce qui concerne le service public, votre Commission des Affaires économiques émet le vœu que grâce à un dialogue constant entre les partenaires sociaux, le nombre de jours de grève qui a fortement crû, passant de 139.738 en 2002 à 392.369 au premier semestre 2003, se réduise afin d'assurer une meilleure continuité des prestations aux usagers.**

### ● **La Poste et la politique de la ville**

S'il est une entreprise, l'opérateur historique français constitue aussi l'instrument d'un service public qui apporte sa contribution aux politiques nationales au premier rang desquelles figure la politique de la ville. C'est à ce titre que La Poste **participe à 36 des 377 comités locaux de sécurité et prévention de la délinquance (CLSPD)** constitués en vertu de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 17 juillet 2002. Elle est également signataire de conventions départementales conclues entre le directeur de La Poste et le préfet pour **assurer la présence postale en zone urbaine sensible**. Dans ce cadre, La Poste s'est engagée à doubler ses investissements immobiliers à l'occasion de restructurations urbaines en consacrant 60 millions d'euros sur cinq ans à la création et à la rénovation des bureaux de poste dans les territoires prioritaires de la politique de la ville. Après que 10 opérations ont été réalisées pour un coût total de 3,24 M€ en 2002, 20 autres sont programmées en 2004. Conformément à ces mêmes conventions, La Poste dispense des formations spécifiques aux agents exerçant leurs fonctions dans les zones urbaines sensibles (539 agents et 72 cadres en ont bénéficié en 2002). Enfin ces conventions prévoient des actions menées en partenariat avec la Caisse nationale d'allocations familiales, l'Union sociale pour l'habitat, les collectivités locales et l'Etat.

## **2. Le service public d'aide à la presse**

En vertu d'une tradition qui remonte aux premières assemblées révolutionnaires, laquelle a été confirmée lors de la Libération de la France, **l'Etat consent une aide au transport de la presse, considérant que la circulation des idées va de pair avec la liberté d'opinion, fondement de la démocratie. Cette aide s'élève, ainsi qu'on l'a vu plus haut, à 289,6 millions d'euros dans le budget pour 2004.** Toutefois, deux questions principales persistent en ce qui la concerne. D'une part, la Poste doit s'efforcer d'offrir un service plus performant et, d'autre part, l'Etat doit lui compenser la totalité du coût de la mission de service public qui en résulte.

Depuis l'an 2000, la Poste met en œuvre un important **plan de redressement de la qualité du service de transport de presse** qui repose sur la mesure externe de la qualité du service réalisée par la SOFRES depuis l'an 2000, sur une amélioration des procédures de production dans les bureaux et les centres de tri, (notamment par la formation des personnels d'encadrement et par le développement d'outils de pilotage interne) et enfin, par l'amélioration du process d'acheminement et de distribution de la presse (apposition d'une signalétique permettant de signaler la presse à traiter en priorité, inscription de la date de dépôt sur chaque exemplaire notamment). Selon les informations transmises à votre rapporteur pour avis, **une amélioration sensible des résultats du service de la presse s'est faite sentir en 2002** puisque la presse quotidienne nationale (PQN) et la presse quotidienne régionale (PQR) ont respectivement été distribuées le jour de leur dépôt à 94,7 % et à 98,2 %. Quant à la presse magazine urgente, elle est délivrée, pour 84,6 % le lendemain de son dépôt, tandis que la presse non urgente est acheminée dans le délai attendu, soit quatre jours, à 86,5 %. De nouveaux progrès pourraient être obtenus à l'issue des **expérimentations** menées entre la Poste et les éditeurs à l'occasion de la mission confiée à M. Henri Paul pour définir un nouveau cadre des relations entre la presse, la Poste et l'Etat.

En vertu de l'article 38 du cahier des charges de la Poste, **l'Etat participe à la prise en charge du coût du service obligatoire du transport et de l'acheminement de la presse**. Toutefois, la contribution de la Poste demeure à un niveau très élevé –soit 454 millions d'euros contre 480 millions l'année précédente, loin devant l'aide précitée de l'Etat, tandis que le chiffre d'affaires réalisé grâce au tarif acquitté par les éditeurs s'élève à 430 millions d'euros.

Le Gouvernement a chargé M. Henri Paul, Conseiller Maître à la Cour des Comptes, d'établir, de façon contradictoire, un bilan des accords « Galmot » venus à expiration à la fin 2001 et de proposer une méthode pour fixer, de manière concertée, le futur cadre des relations entre la presse et La Poste. Selon les informations communiquées à M. Gérard Larcher dans le cadre de l'élaboration de son rapport précité, une série d'expérimentations est en cours qui associe La Poste et des éditeurs volontaires pour améliorer la qualité des services rendus à la presse. Elles concernent notamment l'informatisation des échanges de données pour la gestion des flux et la modernisation des formulaires de dépôt.

**Votre Commission des Affaires économiques appelle de ses vœux une évolution des mécanismes d'aide au transport de la presse dans le cadre d'une meilleure orientation des prestations vers les coûts et d'une diversification des modes d'acheminement.**

\*

\*

\*

**Lors de sa réunion du jeudi 20 novembre 2003, votre commission des Affaires économiques a émis, sur la proposition de son rapporteur pour avis, un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la poste et aux technologies de l'information pour 2004.**