

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 mai 1990.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications,

Par M. Henri TORRE,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1229, 1323 et T.A. 282.

Sénat : 294 et 334 (1989-1990).

Postes et télécommunications.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	3
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE	5
A. UNE EVOLUTION INDISPENSABLE	7
1. Un secteur d'activité en transformation rapide	7
2. Une modification généralisée de la réglementation	8
3. Un système actuellement insatisfaisant	9
B. DES PRINCIPES FONDAMENTAUX	9
1. La confirmation des missions de service public	10
2. L'autonomie de gestion des exploitants publics	10
C. DES PRECISIONS NECESSAIRES	11
1. Un encadrement extralégislatif important	11
2. Les conditions de la viabilité financière des deux exploitants	12
3. La portée du contrôle parlementaire	12
DEUXIEME PARTIE : EXAMEN DES ARTICLES	15
Article 2 : Missions de la Poste	17
Article 3 : Missions de France Télécom	65
Article 4 : Participation des deux exploitants à l'effort de recherche	67
Article 5 bis : Participation à l'aménagement du territoire	68
Article 6 : Création de filiales et prises de participation	70
Article 7 : Institution d'un cahier des charges	73
Article 8 : Institution d'un contrat de plan	78
Article 13 : Autonomie financière des deux exploitants	82
Article 14 : Régime comptable	84
Article 15 : Réglementations spécifiques applicables à la Poste	86
Article 17 : Application de la fiscalité de droit commun aux deux exploitants	91

Article 18 : Période transitoire	94
Article 19 : Fiscalité indirecte spécifique de la Poste	103
Article 20 : Modalités d'assujettissement à la fiscalité directe locale .	106
Article 21 : Transfert du patrimoine de l'Etat aux deux exploitants ..	122
Article 34 : Création d'une Commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications	127
Article 37 : Contrôle financier des deux exploitants	130
TROISIEME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION	133
I - Audition du ministre	135
II - Examen du projet de loi	141

0

U

" 0



AVANT-PROPOS

Votre Commission des finances a souhaité se saisir pour avis du présent projet de loi relatif à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

Elle a estimé en effet que ce texte comportait des enjeux considérables tant dans le domaine fiscal et financier qu'au regard des prérogatives du Parlement en matière budgétaire et de contrôle des entreprises publiques.

La création de deux personnes morales de droit public, la Poste et France Télécom, emporte suppression du budget annexe des postes, des télécommunications et de l'espace et modifie profondément la nature du contrôle parlementaire que la Commission des finances exerçait au travers du rapport spécial consacré chaque année à cette activité dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

Par ailleurs, le régime financier et fiscal applicable aux deux exploitants appelait de la part de la Commission des finances des observations particulières.

Telles sont les préoccupations qui ont guidé votre rapporteur dans l'examen des dispositions du projet de loi dont la Commission a souhaité se saisir.

Dans ce domaine, votre rapporteur observe que le consensus qui semble avoir entouré la préparation du texte du Gouvernement, facilité par la mise en oeuvre d'une large concertation entre les intéressés, se traduit *in fine* par le sentiment que de nombreuses questions restent en suspens.

Il s'agit notamment des relations financières entre l'Etat et les nouveaux exploitants et singulièrement des conditions dans lesquelles la Poste sera à même de remplir sa mission de service public et d'assurer sa viabilité financière.

Sur ces points, le présent projet de loi renvoie largement à des négociations futures dans le cadre du cahier des charges et du contrat de plan pluriannuel.

Il importe que le Parlement soit à même de faire preuve d'une grande vigilance quant à l'application concrète des principes parfois très généraux qu'il aura été amené à approuver.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE

A. UNE EVOLUTION INDISPENSABLE

1. Un secteur d'activité en transformation rapide

Le présent projet de loi s'inscrit dans un contexte de transformation rapide du secteur de l'information et de la communication. Cette évolution est caractérisée à la fois par une forte croissance de la demande et une profonde modification des techniques de l'offre.

Hors pays de l'Est, le poids du marché de la communication est estimé aujourd'hui à 3.500 milliards de francs. La part des services des télécommunications, qui représente actuellement 3 % du P.I.B. en moyenne, est appelée à doubler d'ici l'an 2000.

Pour la France, les prévisions effectuées par le BIPE (1) tablent sur un taux de croissance annuel moyen de 7 % pour la demande de services de communication des entreprises, et de 6,3 % pour celle des ménages.

En outre, l'évolution de ce secteur est caractérisée par le développement de produits nouveaux, faisant appel à des technologies poussées, qui nécessitent elles-mêmes des investissements lourds.

Face à cette évolution rapide de la demande, le développement de l'offre s'intensifie, dans un contexte de concurrence accrue qui touche autant le secteur de la Poste que celui des télécommunications. Ainsi, la Poste française est aujourd'hui confrontée à l'essor marqué des sociétés internationales privées de courrier.

2. Une modification généralisée de la réglementation

Nécessairement, cette transformation rapide du secteur d'activité s'inscrit dans un mouvement général de modification à la fois du statut des entreprises concernées et de la réglementation qui leur est applicable.

L'analyse comparée des évolutions chez nos principaux partenaires européens - que celles-ci soient ou non totalement achevées - souligne la tendance générale à une séparation des activités. Celle-ci ne s'exprime pas seulement par la seule distinction entre le secteur de la Poste et celui des Télécommunications. Elle se traduit également souvent par une séparation effective entre les activités postales et les services financiers.

Ainsi, chez nos principaux partenaires européens, la séparation Poste-Télécommunications est partout accomplie. Mais elle a généralement été complétée par une distinction supplémentaire entre activités postales et services financiers, séparation dont la nécessaire traduction est la constitution d'une véritable banque postale, soumise au droit commun bancaire.

En France, la gestation de cette évolution semble plus difficile. La fusion des deux administrations des Postes et des télécommunications, par la loi du 6 décembre 1973, avait consacré un principe difficile à remettre en cause. La seule séparation de la gestion des deux directions en 1971 ne s'est pas faite sans difficultés. En créant deux exploitants publics distincts, doté chacun de l'autonomie de gestion, le présent projet marque une étape fondamentale. Toutefois, l'évolution des services financiers de la Poste avec un statut de véritable banque postale a été totalement exclue.

En outre, l'environnement juridique du secteur est caractérisé par une tendance importante à la déréglementation - notamment en Grande-Bretagne, en Espagne, aux Pays-Bas et en Italie. Il traduit en outre la nécessité reconnue de définir une réglementation communautaire. A ce titre, le présent projet s'inscrit, de manière impérative, dans les dispositions communautaires déjà arrêtées pour les Télécommunications, et en cours d'élaboration pour la Poste.

Dans ce cadre, l'indépendance de l'instance réglementaire par rapport à l'exploitant, et la nécessité d'assurer l'autonomie de gestion de cet exploitant, sont des principes dont l'autorité s'impose.

3. Un système actuellement insatisfaisant

Face à à une évolution aussi profonde, le statut et les modes de gestion et de fonctionnement du secteur français des postes et télécommunications s'avèrent notoirement insuffisants pour en assurer le simple maintien à niveau.

La rigidité du mode de gestion, marquée par la multiplication des contrôles administratifs a priori, les contraintes budgétaires liées à l'annualité de la procédure et à la complexité des relations entre le budget annexe et le budget général, l'impossibilité de déterminer les tarifs d'exploitation (1), et ces handicaps lourds ont contraint la Poste et France Telecom à recourir à des "expédients", qui, pour être évidemment nécessaires à une bonne gestion efficace, n'en étaient pas moins généralement contraires aux principales règles administratives. L'appel à la sous-traitance et le recours croissant à la filialisation en sont les manifestations les plus courantes.

B. DES PRINCIPES FONDAMENTAUX

En réponse à cet enjeu, le présent projet de loi consacre des principes fondamentaux et inscrit l'évolution du secteur français des postes et télécommunications dans un cadre susceptible de lui garantir le succès et de renforcer le service public.

Selon les termes mêmes de *l'Exposé des motifs*, le présent projet vise en effet "à renforcer les valeurs du service public qui est l'un des fondements de notre République".

Ainsi défini, cet objectif reçoit en réalité deux interprétations complémentaires.

1. L'article R 56 du code des postes et télécommunications dispose que les tarifs affectés à la couverture des charges d'exploitation sont fixes par décret rendus sur le rapport conjoint du ministre des postes et télécommunications et du ministre des finances.

Il s'agit d'abord de confirmer le soin confié aux deux exploitants publics d'assurer des "missions de service public".

Il s'agit aussi de faire en sorte de garantir la solidité et l'efficacité du "service public", notamment en renforçant l'autonomie de gestion des deux exploitants publics, mais aussi en élargissant ses possibilités d'intervention du domaine concurrentiel.

1. La confirmation des missions de service public

Le présent projet confie expressément aux deux exploitants publics l'exécution de missions de service public.

Pour en souligner l'importance, ces missions font l'objet d'une énumération, non limitative, dans le texte même. Votre commission tient à saluer cet effort de définition, qui tranche avec certaines habitudes. Elle souligne par ailleurs la mention spécifique et réitérée qui est faite de la participation à l'aménagement du territoire, à la qualité duquel le Sénat est particulièrement attaché. En outre, les conditions d'exécution de ces missions, qui font également l'objet d'une énumération non limitative, devront être précisées dans le cahier des charges des deux exploitants.

2. L'autonomie de gestion des exploitants publics

Le présent projet prévoit la création de deux entités juridiques distinctes qui disposent désormais de la personnalité morale et d'une plus large autonomie de gestion. L'attribution de la personnalité morale leur permettra de gérer leur budget, de passer des contrats en nom propre, de disposer d'un patrimoine propre.

Cette nouvelle autonomie juridique se double d'une autonomie de gestion plus large, dont les principales manifestations sont la disparition du budget annexe et l'abandon de la comptabilité administrative, le passage de budgets annuels et limitatifs à l'élaboration d'états prévisionnels de recettes et dépenses, la substitution d'un contrôle financier a posteriori à un contrôle a priori, la libre détermination des tarifs "concurrentiels", la possibilité de recours à l'emprunt, la libre disposition des moyens de trésorerie.

C. DES PRECISIONS NECESSAIRES

Votre commission ne peut que saluer la définition par la présente loi de principes fondamentaux et incontestables. Elle regrette toutefois que, sur de nombreux points, le texte présenté se limite à une déclaration de principe, soit qu'il encadre leur mise en application par des textes supra ou infralégislatifs, soit que certaines questions, qui ne sont pas négligeables, n'aient pas fait l'objet d'une décision précise et définitive.

Sans doute cela est-il lié à la recherche effective de la plus large concertation possible, qui conduit nécessairement, pour être concluante, à éviter de trancher les points par trop litigieux.

1. Un encadrement extralégislatif important

Tel qu'il est présenté au Parlement, le contenu du présent projet de loi demeure fortement dépendant du contenu de textes essentiels dont l'élaboration reste à faire, ou, dans le meilleur des cas, à achever.

D'une part, la réglementation communautaire s'imposera au cadre législatif national. Or, si le Livre vert sur les télécommunications est désormais achevé, le Livre vert sur la Poste est actuellement en cours d'élaboration. En outre, le projet de loi sur la réglementation des télécommunications, qui, aux termes de l'article 7 de la loi du 19 janvier 1989, aurait dû être présenté au Parlement avant le 30 mars 1990, ne viendra en discussion qu'à l'automne prochain. A l'évidence, son contenu ne pourra être sans conséquences immédiates sur certaines des dispositions du présent texte.

D'autre part, les principes posés par la présente loi doivent être à la fois traduits et précisés par deux textes fondamentaux : le cahier des charges de chaque exploitant et le contrat de plan que chacun d'entre eux passera avec l'Etat. Ces textes, dont le contenu sera essentiel pour apprécier et surtout définir la portée réelle de la présente loi, devront être achevés pour le 1er janvier 1991. Il n'a toutefois pas été possible à votre commission d'en connaître au moins les grandes lignes, ce qui aurait permis d'éclairer sa réflexion.

2. Les conditions de la viabilité financière des deux exploitants

L'intérêt de l'institution d'un exploitant public doté d'une autonomie de gestion est incontestable. Dans ce cadre, la nécessité d'assurer à cet exploitant les conditions de sa viabilité financière est une priorité.

Or, un certain nombre d'incertitudes pèsent sur cette priorité. Il convient de s'assurer qu'elles ne l'hypothèquent pas.

Tout d'abord, la réforme proposée s'accompagne - c'est là, à l'évidence, une des conditions de son acceptation - de mesures spécifiques de reclassification des personnels. Actuellement toujours en cours de négociation, ces mesures n'ont pu faire l'objet d'une évaluation précise quant à leur traduction financière. A titre de comparaison, on rappellera que la seule application des mesures générales de revalorisation de la fonction publique a représenté une dépense totale de 4 milliards de francs, soit une augmentation de 5 % environ, de la masse salariale actuelle.

D'autre part, le texte prévoit certes une "*juste rémunération*" des missions de service public. Il reste toutefois à préciser si cette "*juste rémunération*" correspond à une compensation par le budget général de l'Etat des coûts d'exécution des missions de service public. On rappellera que le transport de la presse, qui doit impérativement être considéré comme une mission de service public, représente pour la Poste une charge évaluée à 3,3 milliards de francs, et que le coût du maintien -au niveau actuel- du réseau postal en milieu rural est évalué à 1,5 milliard de francs.

Si compensation il y a effectivement, il sera souhaitable d'en connaître l'ampleur, et, dès lors, de savoir comment sera comblée la différence : par les tarifs applicables à l'usager du service public ou par le résultat des activités concurrentielles.

De même, le maintien du dépôt des fonds de C.C.P. au Trésor public afin de financer la trésorerie de l'Etat, et de l'affectation des livrets A au fonctionnement du logement social correspondent, sinon à des "*missions de service public*", du moins à des "*obligations envers l'Etat*" dont la nécessité est incontestable. Ils n'en obèrent pas moins considérablement les capacités de développement des activités financières de la Poste. Ils empêchent en tout état de cause que ces fonds puissent éventuellement financer l'octroi de prêts personnels sans épargne préalable qui pourrait contribuer à fidéliser une clientèle dont le désintérêt se renforce.

Votre Commission souhaite ici souligner qu'elle estime que, s'il y a, pour les agents du service public, une éminente dignité à assurer une véritable mission de service public, il y a pour les pouvoirs publics une éminente responsabilité à veiller aux conditions du bon exercice de ces missions.

Plus précisément, elle estime que ce qui correspond à une obligation envers l'Etat doit faire l'objet d'une *"juste rémunération"* par celui-ci.

En tout état de cause, il lui paraît souhaitable de trouver d'autres moyens d'assurer la viabilité de l'exploitant que la fuite en avant vers des activités nouvelles dans le domaine concurrentiel.

Il convient en effet d'éviter la double dérive qui conduirait de manière systématique soit à faire financer les missions de service public par le résultat d'activités concurrentielles, soit à exercer des activités concurrentielles selon des modalités dérogatoires au droit commun. L'un permettant d'ailleurs de justifier l'autre. Une telle confusion ne serait pas de nature à garantir l'objectif prioritaire que s'est fixé la présente loi : *"renforcer les valeurs du service public"*.

3. La portée du contrôle parlementaire

Enfin, votre Commission tient à souligner l'importance qu'elle attache au maintien de la réalité du contrôle parlementaire. Or, la disparition du budget annexe entraîne celle d'un instrument privilégié de ce contrôle parlementaire : le vote budgétaire. Certes, le présent texte a entendu confirmer ce contrôle en confiant expressément à une nouvelle instance, notamment composée de parlementaires, la *"surveillance des conditions d'exécution des missions de service public"*.

Compte tenu de la complémentarité établie par le texte entre l'exécution de missions de service public et l'exercice d'activités concurrentielles ; compte tenu de l'impossibilité affirmée par le gouvernement d'établir une stricte séparation juridique et comptable entre ces deux activités - impossibilité que votre Commission déplore - , il apparaît hautement indiqué que le contrôle parlementaire s'exerce sur l'ensemble des missions et activités exercées par les deux exploitants.

On rappellera ici, à nouveau, l'importance des contrats de plan et des cahiers des charges pour la *"traduction"* du présent projet de loi soumis à l'approbation du Parlement. Certes, pour l'élaboration de ces deux documents, la consultation de la future instance est expressément prévue par le texte. Toutefois, pour être consultée, il

faudrait que l'instance soit constituée. Ce "décalage" ne devrait pas remettre en cause le principe d'information du Parlement sur les textes actuellement en cours d'élaboration.

-0-

Au total, le projet présenté à l'approbation du Parlement répond à un besoin avéré. Il définit des principes incontestables auxquels votre commission attache une importance particulière.

Mais il contient aussi des incertitudes, qui vont parfois jusqu'à la zone d'ombre et qu'il conviendrait de préciser pour éviter une confusion qui risquerait de nuire à la transformation de l'essai.

-0-

Compte tenu d'un certain nombre de modifications, qui visent à limiter ces incertitudes, votre Commission vous propose d'adopter les articles dont elle s'est saisie pour avis.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

9

ARTICLE 2

Missions de la Poste

Cet article définit les missions du futur exploitant public :
La Poste.

On remarquera tout d'abord qu'il fait référence aux *"règles propres contenues notamment dans le Code des postes et télécommunications"*.

En d'autres termes, les conditions de son application restent partiellement dépendantes du contenu du Livre Vert de *La Poste* actuellement en cours d'élaboration à l'échelon communautaire.

Le présent article distingue clairement trois domaines de compétence :

- le service public du courrier,
- tout autre service concurrentiel de collecte, transport et distribution d'objets et de marchandises,
- les services de nature financière.

1. Le service du courrier

La Poste continuera d'assurer le "service public du courrier, sous toutes ses formes"

Concernant ce premier domaine de compétences, votre Commission estime nécessaire que soit expressément mentionné le service public du transport et de la distribution de la presse.

Cette mention n'est pas nécessairement superfétatoire (1). Le courrier et la presse ont d'ailleurs été dès l'origine distingués dans les textes régissant le service postal. Ainsi, la loi du 6 messidor an IV (24 juin 1796) et la loi du 4 thermidor an IV (22 juillet 1796) distinguent expressément les tarifs postaux applicables aux ouvrages périodiques.

En outre, une telle mention serait cohérente avec le dernier alinéa de l'article 7, qui mentionne expressément le transport et la distribution de la presse comme mission de service public.

"Le cahier des charges précise les garanties d'une juste rémunération des prestations de service public assurées par chaque exploitant notamment, pour la poste, des prestations de transport et de distribution de la presse."

Fondamentalement, la presse est un élément essentiel de la liberté d'expression, fondement de tout régime démocratique.

Le transport au lecteur, condition *sine qua non* de la garantie du libre accès à tous de la presse, constitue à l'évidence une mission de service public.

On soulignera en outre que si le transport de presse n'est pas mentionné au titre des missions de service public, il pourra être traité comme une activité concurrentielle. Dans ce cas, il ne pourra en aucun cas lui être accordé de réduction tarifaire supérieure à 50 %.

1. La mission de contribution à l'aménagement du territoire fait l'objet de mentions explicites.

2. Le développement des activités concurrentielles

La Poste pourra, en outre désormais, en concurrence directe avec les sociétés de coursiers privées, dont la SERNAM par exemple, et dans le respect des règles de concurrence, élargir ses activités de messagerie, c'est-à-dire de collecte, transport et distribution d'objets et marchandises.

3. Les services de nature financière

Le quatrième alinéa de cet article définit de façon détaillée les compétences de *La Poste* en matière financière.

Cette disposition concerne en réalité deux domaines d'activité particuliers :

- les activités financières :

Le présent article inscrit dans la loi les compétences financières de la Poste en confirmant le domaine des compétences qui lui sont actuellement reconnues.

- les activités d'assurance :

L'inscription dans la loi des compétences en matière d'assurance déjà reconnues à la Poste s'accompagne d'un élargissement de leur domaine.

L'enjeu de ces activités pour la viabilité financière du futur exploitant public, et les implications de leurs conditions d'exercice sur les grands équilibres monétaires financiers et leurs modalités de fonctionnement, justifient que votre Commission des Finances ait souhaité consacrer un développement particulier à ces questions.

a) *L'activité assurance*

1. La situation actuelle : une activité historiquement "subsidaire"

La Poste intervient dans le domaine des assurances depuis 1868, date à laquelle la distribution des produits de la Caisse Nationale de Prévoyance lui a été confiée, ainsi qu'il est précisé par l'article R.433.7 du Code des Assurances :

"Pour la présentation de ses contrats et l'exécution de ses opérations, la Caisse Nationale de Prévoyance est habilitée à utiliser les services des administrations du Trésor et des Postes".

A cette époque, il s'agissait de pallier l'insuffisance de l'assurance-vie en milieu rural et l'absence de système de retraite. Une telle situation s'inscrivait dans le respect du principe de subsidiarité du service public.

Jusqu'à présent, *La Poste* avait donc reçu ponctuellement -et dans des conditions bien définies- la possibilité de commercialiser des produits d'assurance-vie et de capitalisation.

- *En matière d'assurance-vie*, les plus anciens produits sont fournis par la Caisse Nationale de Prévoyance.

Les données chiffrées actuellement disponibles pour la C.N.P. témoignent d'une forte progression de l'activité depuis 1980 ; son chiffre d'affaires total a été multiplié par trois, passant de 4,97 milliards de francs à 15,8 milliards de francs.

Toutefois, il n'est pas possible d'isoler clairement la place occupée par les produits distribués par *La Poste*.

Il reste que les performances réalisées par la C.N.P. sont inférieures à celles des autres entreprises d'assurance-vie. De 1983 à 1988, la C.N.P. a perdu des parts de marché, passant de 13,8 % du total de l'assurance-vie capitalisation à 9,9 %.

La Caisse nationale de Prévoyance

. Statut

Créée en 1959, la CNP est devenue un établissement public industriel et commercial en 1987. Administrée par un directeur général, elle est placée sous le contrôle d'une commission supérieure composée de parlementaires, d'un membre du Conseil d'Etat, du directeur général de la Caisse des dépôts, de représentants de l'administration, des forces sociales et des réseaux associés. Elle est associée par obligation légale et conventionnelle à la Caisse des dépôts.

. Le Groupe CNP

Autour de la CNP, un groupe s'est formé comprenant notamment trois sociétés de capitalisation créées avec les réseaux grand public (Prévi-Poste, Investissement-Trésor-vie, Ecureuil-vie), deux organismes de prévoyance collective et de retraite par répartition (APC et IMPC) et une société de réassurance (CNP international).

. L'activité du groupe CNP

L'activité de la CNP est de deux types :

- l'activité "grand public" : soit un chiffre d'affaires de 8,2 milliards de francs pour 530.000 contrats (+ 45 %). Ce résultat important est dû notamment aux fortes souscriptions de PER (102.000) ;
- l'activité "groupe" en direction des collectivités : soit un chiffre d'affaires de 7,8 milliards de francs (+ 7 %).

L'activité du groupe a été conditionnée par les évolutions du marché de l'assurance, le rapprochement des activités bancaires et d'assurance, l'intensification de la concurrence dans le secteur de l'assurance et l'application des directives européennes du 22 juin 1988 sur la liberté des prestations de service et du 24 juin 1989 sur la liberté des mouvements de capitaux.

Situation au 31 décembre 1988 (en milliards de francs)

. Chiffre d'affaires (y compris capitalisation)	16,0
. Engagements nets de cessions à l'égard de la clientèle	58,9
. Prestations payées à la clientèle	8,6
. Participations aux bénéficiaires (y compris intérêts contractuels garantis) ...	5,6
. Placements gérés	61,2
. Capitaux propres et réserves	5,7
<hr/>	
. Assurés grand public	2.500.000
. Assurés groupe	12.000.000
. Personnels employés	1.654

La Poste a depuis étendu ses activités à la distribution de produits créés en son nom et commercialisés dans son seul réseau.

**Produits d'assurance-vie
commercialisés par la Poste**

Les produits d'assurance-vie se classent en trois catégories :

1. Contrats de risque : *couverture d'un risque décès ou d'incapacité permanente et absolue.*

- *Aviposte : pour les détenteurs d'un CCP ou d'un compte d'épargne ;*
- *Assurindex : garantie indexée sur l'évolution du point de retraite des cadres AGIRC ;*
- *Assuretudes : plus directement lié à la poursuite des études d'un enfant ;*
- *Assuremprunt : destiné au remboursement des sommes empruntées ;*
- *Assuravie : avec revalorisation de la garantie par participation aux résultats.*

2. Contrats d'épargne : *destinés à permettre à leur titulaire de se constituer une épargne tout en bénéficiant d'une couverture pour un risque décès ou incapacité permanente et absolue pendant la phase d'épargne.*

- *Assurepargne et Assurfonds (indexé sur le point AGIRC pour l'assurance-décès et les cours des SICAV, Eparcourt et Horizon pour l'assurance-vie).*
- *Assurdix (limite son objectif au versement d'un capital au terme de dix ans maximum).*

3. Contrats retraite : *constitution d'un complément de retraite par capitalisation.*

- *Plein Temps, Assurimmo.*

- Dans le domaine de la capitalisation, La Poste commercialise deux produits créés par une filiale de la Caisse Nationale de Prévoyance, la société *Préviposte*,

- le produit *Capiposte*

- le *PEP - Assurance*

- Au total, le chiffre d'affaires 1989 réalisé par *La Poste* a atteint 7,5 milliards de francs pour les produits de capitalisation, et 4,5 milliards de francs pour les produits d'assurance commercialisés par son réseau, ce qui représente 6 % du chiffre d'affaires total du secteur assurance vie-individuelle.

**Activité assurance de la Poste
(1989)**

	Nombre de contrats (en milliers)	Chiffre d'affaires (en milliards de F)	Part de marché (en %)
Assurance-vie	315	4,5	3,10
● Assurdix	182	2,2	
● Autres produits :			
Assurimo, Plein-temps, Assurfonds, Assurdindex, Assurétudes, Assurépargne, Aviposte, PER	133	2,3	
Capitalisation	70	3,00	6,00

Le Plan d'Épargne Populaire

Créé par la loi de finances pour 1990, le Plan d'Épargne Populaire est distribué par la Poste depuis le 1er janvier 1990.

1. Modalités

Le PEP est proposé sous deux options :

- PEP "Finance" : taux révisable annuel.

Le taux en vigueur chaque année s'applique à la collecte de l'année et aux versements effectués les années précédentes. Il est de 8 % pour 1990 (majoré de 1 % jusqu'au 31 mai). Les intérêts sont calculés au jour le jour et capitalisés au 31 décembre de chaque année. Le PEP "finance" est géré par SOGEPOSTE, filiale de la Poste et de la Caisse des Dépôts et Consignations.

- PEP "Assurance" : taux minimum garanti jusqu'au 31 décembre de la huitième année qui suit l'année de souscription.

Il est actuellement fixé à 4,5 % avec une dérogation pour les PEP souscrits avant le 1er avril 1990 (minimum fixé à 6,50 % jusqu'au 31 décembre 1998 pour les versements effectués du 1er janvier au 31 juillet 1990).

Ces taux sont majorés de 1 % jusqu'au 31 mars 1990. L'épargne constituée - déduction faite des frais de gestion annuels - est majorée au 31 décembre de chaque année d'une participation aux bénéfices à hauteur de 95 % des résultats.

Le PEP "assurance" est géré par PREVIPOSTE, filiale de la Caisse Nationale de Prévoyance.

Au terme de la huitième année qui suit la souscription d'un PEP, le titulaire peut opter, au choix : pour le remboursement des fonds, pour la prorogation du contrat année par année, pour le versement d'une rente viagère réversible ou non, calculée au tarif en vigueur à cette époque, pour un mélange de capital et de rente.

2. Public touché

La Poste s'efforce de proposer l'une ou l'autre des options susvisées du PEP aux clients ci-après :

- option "financière" :

- . clients non imposables pouvant prétendre à la prime d'épargne ;
- . clients imposables ayant épuisé leur droit à réduction d'impôt liée à l'assurance-vie ;
- . clients désirant se constituer un capital et privilégiant le rendement ;
- . clients âgés de 25 à 35 ans.

- option "assurance" :

- . clients peu imposés pouvant devenir non imposables grâce à la réduction d'impôt liée à l'assurance-vie et bénéficier ainsi de la prime d'épargne ;
- . clients imposables cherchant des réductions d'impôt ;
- . clients âgés de 45 ans et plus désirant se constituer une épargne en vue de la co-retraite ;
- . clients recherchant une exonération des droits de succession (60-65 ans notamment).

3. Résultats (mi-mai 1990)

	Option "Finance"	Option "Assurance"	Total
Nombre de contrats gérés	138.000	110.000	248.000
Montant global (milliards de F)	1,9	1,0	2,9
Montant moyen (francs)	13.700	9.100	--

2. Les perspectives ouvertes par le présent projet

a) *L'article 2 du présent projet de loi, qui définit les missions de la poste, prévoit notamment que La Poste :*

"a pour objet, selon les règles propres à chacun de ses domaines d'activité, ... d'offrir, dans le respect des règles de la concurrence, des prestations relatives ... à tous produits d'assurance".

Cet article a donc pour effet :

- **d'une part, d'inscrire dans la loi la possibilité pour la Poste d'offrir des prestations d'assurance,**
- **d'autre part, de généraliser cette activité, au-delà des seuls produits d'assurance-vie et de capitalisation, à tous les secteurs de l'assurance.**

Selon les réponses apportées à votre Rapporteur, La Poste souhaite en effet commercialiser des produits en son nom propre, sans exclusion, pour la gestion de ses produits, l'association avec des établissements dont c'est la spécialité. Les objectifs, tels qu'ils ont été exposés par le Ministre lors de la discussion du texte à l'Assemblée nationale, sont les suivants :

"conforter la position sur l'assurance-vie, se développer sur les produits d'assistance, les produits d'assurance couplés avec des produits d'épargne, et la couverture de risques courants à travers des produits "banalisés" et faciles à commercialiser"(1).

En outre, l'article 6 du présent projet de loi l'autorise à :

"créer des filiales et à prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes ayant un objet commun ou complémentaire."

Les implications de ce développement des compétences de la Poste sont importantes.

Pour mieux les mesurer, il importe d'abord d'analyser brièvement la situation générale du marché français des assurances.

b) La situation du secteur français des assurances⁽¹⁾

. Situation générale

- Globalement, le secteur français des assurances a réalisé en 1988 un *chiffre d'affaires* de 341 milliards de francs, soit une croissance de + 17,5 % par rapport à 1987.

L'année 1989 devrait enregistrer un certain *ralentissement* de l'activité, avec une croissance globale de 13 % environ.

- L'ensemble du secteur regroupe 562 *entreprises*, de statut différent.

**Statut des sociétés d'assurance
(Répartition des encaissements)**

(1988)

	En %
- Sociétés anonymes	42,5
- Sociétés nationalisées	24
- Mutuelles de sociétés à forme mutuelle	21,4
- CNP	4,1
- Mutuelles agricoles	4,6
- Sociétés étrangères	3,4

- L'emploi de ce secteur représente 213.230 personnes, réparties entre 123.000 salariés, et 90.230 emplois de distribution ou d'expertise (agents généraux, courtiers et experts).

1. Cf. notamment l'avis présenté au nom de la Commission des finances du Sénat par M. Paul Loridant sur le projet de loi portant diverses mesures relatives aux assurances (Sénat, seconde session ordinaire 1988-1989, n° 397).

- Les années 1988-1989 ont été marquées par un fort développement des restructurations - par concentrations internes (1) et rapprochements avec le secteur bancaire (2) - et des acquisitions à l'étranger (3), liées aux perspectives d'ouverture du Grand Marché Européen, et notamment à l'entrée en vigueur, dès le 1er juillet 1990, de la libération des mouvements de capitaux et des prestations de services d'assurances.

- En 1987, les dix premiers groupes d'assurance français sont les suivants :

	C.A. global (milliards de francs)
1. U.A.P.	50,52
2. Axa-Midi	29,50
3. A.G.F.	29,19
4. G.A.N.	21,00
5. Victoire	14,38
6. Mutuelles du Mans	13,04
7. C.N.P.	12,95
8. AMA	11,90
9. Generali	8,02
10 G.M.F.	7,79
Rappel CA -1989- de la Poste sur assurance-vie et capitalisation	12,0

Le chiffre d'affaires réalisé par La Poste sur les seules activités d'assurance-vie et capitalisation se situe déjà en fort bonne position parmi les dix premiers groupes d'assurance français.

Les trois premiers groupes, U.A.P. - Axa Midi - A.G.F., se situent respectivement au 2^e, 9^e et 10^e rangs européens.

1. Notamment : prise de contrôle de la Compagnie du Midi par Axa ; prise de participation majoritaire de VIA dans Rhin-et-Moselle ; fusion de G.P.A. et P.F.A. ; fusion U.A.P.-Réassurance et SCOR ; création des Mutuelles Associées d'Assurance à partir de la Caisse Mutuelle d'Assurance et de Prévoyance, la Mutuelle Générale d'Assurances et le Groupe Monceau.

2. Notamment : participations croisées B.N.P.-U.A.P. ; participation du G.A.N. au C.I.C. portée de 34 % à 51 % ; achat de la Sofibanque par les A.G.F.

3. Notamment : prise de participation de l'U.A.P. dans Sun Life et Allsecures (Italie) ; coopération Axa et Generali ; acquisition de la Nationale CAP de Bologne et Universo par les Mutuelles du Mans.

	C.A. global (milliards de francs)
1. Allianz Worldwide (RFA)	86,53
2. U.A.P. (Fr)	50,52
3. Groupe Zurich (Suisse)	49,19
4. Generali (It)	45,00
5. Royal Insurance (GB)	39,68
6. Prudential (GB)	38,21
7. National Nederlanden (P.B.)	35,03
8. Winterthur (Suisse)	32,80
9. Axa Midi (Fr)	29,50
10. A.G.F. (Fr)	29,19

Ces caractéristiques générales recouvrent une dichotomie importante entre le secteur "Vie" et le secteur "Domages", qui est précisément celui auquel le présent projet donne accès à la Poste.

En effet, si le chiffre d'affaires de l'assurance française a quadruplé en dix ans, c'est essentiellement grâce à l'assurance-vie, dont la part dans l'activité totale d'assurance est passée de 25 % à 47 %, tandis que celle de l'assurance-dommage diminuait de 75 % à 53 %.

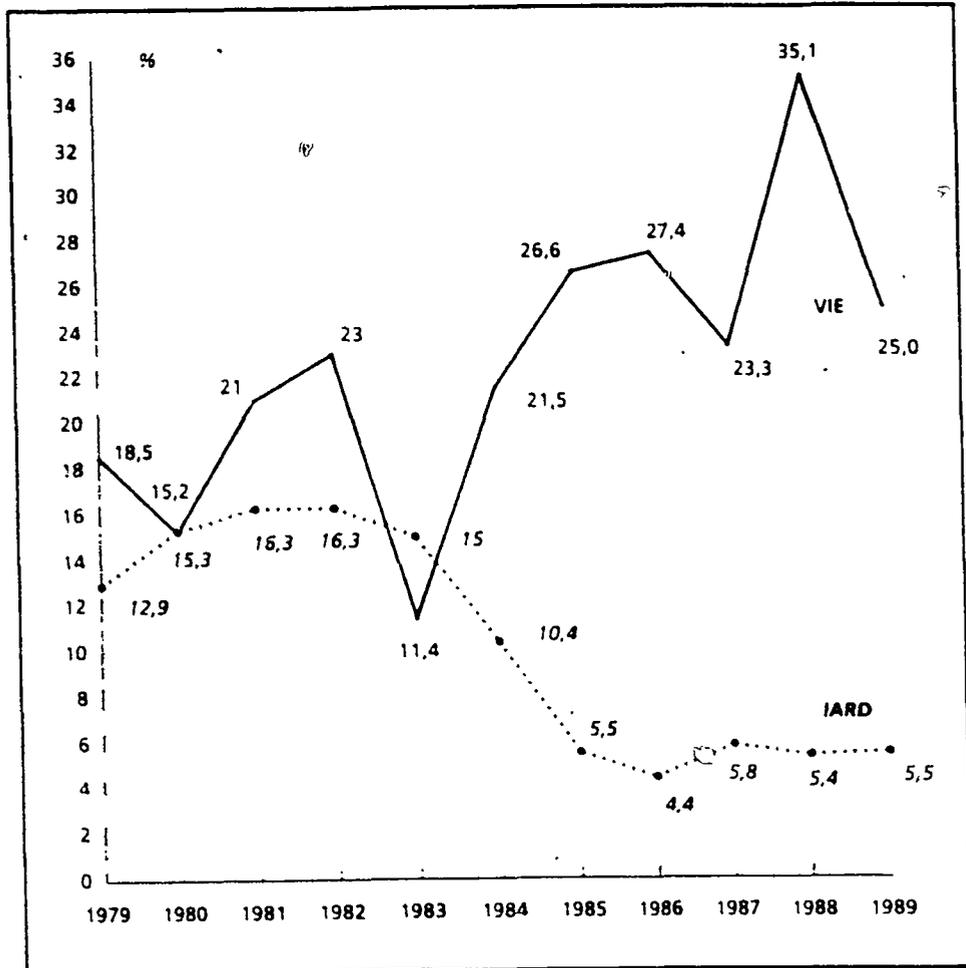
Evolution des principales branches d'assurance depuis 1950
(part de marché en %)

	1950	1965	1980	1986	1987
Vie et capitalisation	24	25	27	39	42
Automobile	21	43	33	24	23
Autres branches	55	32	40	37	35
Total	100	100	100	100	100

Evolution des placements depuis 1983

	1983	1984	1985	1986	1987
Assurance-vie					
- en milliards de francs	190,4	228,2	284,6	361,8	451,2
- en pourcentage	54	56	54	60	63
Assurance-dommages					
- en milliards de francs	160,6	182,4	204,6	240,7	269,2
- en pourcentage	46	44	43	40	37
Total	351	410,6	489,2	602,5	720,4

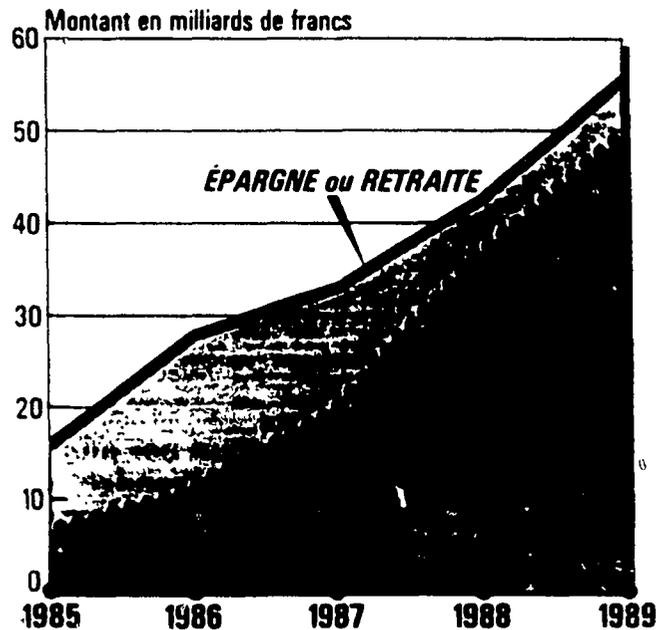
Evolution comparée de l'activité des assurances (vie-IARD)



De 1985 à 1989, le montant des produits d'épargne ou de retraite et des produits de capitalisation a été multiplié par 5 (+ 36,6 % par an pour les produits d'épargne ou de retraite ; + 64 % pour les produits de capitalisation).

Une telle "explosion" des primes est principalement le fait des filiales assurances des groupes bancaires, particulièrement bien adaptés à la vente de masse.

Evolution des produits d'assurance-vie



Source : Fédération Française des Sociétés d'Assurances

• *Le secteur de l'assurance-dommage : des perspectives médiocres*

Le secteur de l'assurance-dommage, dont le chiffre d'affaires 1988 atteint 181 milliards de francs, est caractérisé par une croissance beaucoup plus faible que celle de l'assurance-vie et capitalisation, et même inférieure à celle du P.I.B. en valeur : + 5,5 % en 1989.

Sur les 160 milliards de francs de placements nouveaux collectés en 1988, 16 % seulement l'ont été au titre de l'assurance-dommage.

D'autre part, la concentration des entreprises est moins forte que dans le secteur de l'assurance-vie. L'assurance-dommage représente en effet 436 des 562 entreprises d'assurance directe, avec une forte présence des succursales de sociétés étrangères, beaucoup plus importante que pour les sociétés faisant de l'assurance-vie.

Répartition des sociétés
(1989)

	Nombre
Sociétés mutuelles et à forme mutuelle	171
Succursales de sociétés étrangères	139
Sociétés anonymes	117
Sociétés nationalisées	3
Divers	6
Total	436

Les résultats financiers de ce secteur décroissent depuis plusieurs années, pour devenir nuls ou même négatifs dans certaines branches : dommages professionnels, dommages corporels, automobile.

L'évolution de la branche est elle-même assez différenciée selon les risques. Seuls, les dommages corporels -qui représentent environ 20 % du chiffre d'affaires total de la branche- et, dans une moindre mesure, les risques professionnels -12 % du chiffre d'affaires total environ- enregistrent une croissance satisfaisante.

Chiffre d'affaires 1988

	Milliards de francs	En % du total
Automobile	64,2	42,8 %
Dommages corporels (maladie, accidents)	29,2	19,5 %
Risques des particuliers	19	12,7 %
Risques des entreprises	17,4	11,6 %
Risques agricoles	4,9	3,3 %
Transports	9,2	6,1 %
Construction	3,4	2,3 %
Protection juridique et assistance	2,5	1,7 %
TOTAL	149,8	100 %

Pour l'automobile, compte tenu de la part de marché croissante occupée par les mutuelles sans intermédiaire, les perspectives d'évolution sont celles d'une quasi-stagnation. En outre, la concurrence très vive sur un marché saturé a conduit à une baisse relative des primes de - 1,4 % en 1988, - 3,8 % sur les trois dernières années. Selon toute vraisemblance, le cycle bénéficiaire prendra fin en 1989, du fait de la progression de la "sinistralité" et du coût des sinistres.

Les mêmes caractéristiques, -alourdissement du coût des sinistres, baisse des primes- s'appliquent aux *risques professionnels et risques des particuliers*.

Au total, les perspectives de développement ouvertes à la Poste en matière d'assurance-dommages méritent sans doute quelques réserves.

Premièrement, la situation actuelle de la branche assurance-dommages ne permet pas d'envisager des perspectives de développement considérables. Il semblerait plus efficace de consolider la position dans le secteur vie-capitalisation -surtout si l'on tient compte des perspectives de vieillissement démographique.

D'autre part et compte tenu toujours de l'état du marché, une telle évolution n'est pas sans conséquences pour le secteur français des assurances, déjà confronté aux contraintes de l'ouverture européenne.

Enfin, il est indispensable que l'exercice par La Poste de l'activité assurance se fasse dans un cadre de nature à garantir à la fois les droits et les garanties de l'utilisateur, le respect des règles de la concurrence et l'équilibre du marché.

c) des risques potentiels

- Un risque pour l'utilisateur

Toute modification ou évolution du secteur public doit tenir compte de l'intérêt de l'utilisateur du service public. Deux remarques méritent d'être formulées.

D'une part, il est souhaitable de ne pas confondre les métiers. L'assurance-vie peut, à juste titre, être considérée comme une activité proche de la collecte de l'épargne. Mais la vente, et surtout la production, de contrats d'assurances-dommages, ainsi que la gestion des contentieux, sont des métiers totalement différents du service financier actuellement rendu, avec une grande efficacité, par La Poste.

D'autre part, votre rapporteur s'est interrogé sur la garantie apportée à ces nouveaux contrats. Il lui a été répondu que :

"tous les produits nouveaux que la Poste serait amenée à offrir pour son propre compte engageraient la responsabilité de la Poste".

Compte tenu du caractère limité des "réserves" de La Poste, en tout cas de leur facilité d'utilisation, votre rapporteur continue de s'interroger sur la portée de la garantie financière ainsi apportée au client.

- Un risque pour l'équilibre du secteur des assurances

Compte tenu d'une part de l'importance du réseau postal, d'autre part de la situation actuelle du secteur de l'assurance-dommage, les risques de déstabilisation ne doivent pas être négligés.

En effet, les effectifs commerciaux des compagnies d'assurances et des agents généraux atteignent 97.820 personnes. Sur ce total, une majorité est employée à la commercialisation des produits IARD, les produits d'assurance-vie faisant l'objet d'une commercialisation plus centralisée.

Il est intéressant de noter que les caractéristiques des agents généraux d'assurance, telles qu'elles ont été définies par la profession elle-même (1), sont fort proches de celles qui pourraient qualifier les agents de *La Poste* :

"les méthodes commerciales sont insuffisantes, la spécialisation trop faible, de même que la compétitivité ... (mais ils sont caractérisés par) de solides racines, une implication locale incontestable, une décentralisation poussée".

Or, les effectifs de *La Poste* actuellement affectés aux services financiers -et à la vente des produits d'assurance-vie- atteignent 90.000 personnes.

En d'autres termes, l'extension de l'IARD aux agents de *La Poste* doublera le nombre de personnes employées à la commercialisation de produits d'assurance, et ce, compte non tenu du développement des services étrangers attendus du fait de l'ouverture du marché européen.

Compte tenu des perspectives de croissance limitées de ce secteur, le risque d'une diminution des emplois dans le secteur des assurances n'est donc pas à écarter.

Une telle concurrence intervient en outre dans une période marquée par une importante restructuration des entreprises d'assurance, la tenue d'un débat avec les Agents généraux sur la rénovation du réseau commercial et leurs relations avec les Compagnies d'assurance, et enfin une révision de la convention collective destinée à définir une meilleure adaptation aux nouveaux emplois.

- Un risque pour les garanties de la concurrence

Certes, le "respect des règles de la concurrence" est nommément visé à l'article 2 du présent projet.

Toutefois, il paraît opportun de s'interroger sur les conditions dans lesquelles *La Poste* pourra désormais commercialiser tous produits d'assurance.

1. Rapport 1989 de l'Assemblée Générale de la Fédération Nationale des Agents Généraux d'Assurance.

De deux choses l'une :

1. ou bien *La Poste* commercialise des produits d'assurance qu'elle fabrique elle-même :

Dans ce cas, l'assurance n'étant pas son activité principale, elle ne relève pas du Code des Assurances et des règles et devoirs y afférant, notamment ceux destinés à garantir la protection et les droits des assurés.

En outre, l'impossibilité d'opérer une séparation, tant juridique que comptable, de l'activité d'assurance de *La Poste* implique que, dans l'exercice de cette activité, elle bénéficie de l'ensemble des prérogatives attachées à son statut d'exploitant public.

- Il s'agit d'abord de la *taille et de la densité d'un réseau de service public.*

Certains calculs - reposant certes sur des hypothèses fortes - estiment à 10 % environ la part de marché que *La Poste* occupera mécaniquement et immédiatement sur le marché de l'assurance-dommage, compte tenu de l'importance de son réseau. Ceci représente l'équivalent de la part de marché de l'ensemble des mutuelles sans intermédiaires.

- Il s'agit ensuite de *dispositions fiscales dérogatoires.*

Le projet de texte prévoit que *La Poste* ne sera assujettie à la fiscalité de droit commun qu'à compter du 1er janvier 1994. En tout état de cause, le taux de la taxe sur les salaires reste fixé, pour l'ensemble des salaires, à 4,25 %, alors qu'il est en moyenne de 10 % pour les autres réseaux.

L'*absence de comptabilité séparée* exclut de toute manière qu'il soit possible d'isoler la seule activité "assurance" de *La Poste*, pour la soumettre aux règles fiscales spécifiques qui devraient lui être appliquées.

- Il s'agit également du gain non négligeable que pourrait représenter le maintien de la *franchise postale.*

- Il s'agit enfin du *transfert à titre gratuit de l'ensemble du patrimoine public ou privé de l'Etat* attachés aux services relevant de la direction générale de *La Poste.*

2. ou bien *La Poste* commercialise des produits fabriqués par des tiers :

Elle met alors son réseau -et les atouts qui lui sont attachés- à la disposition d'entreprises d'assurance déjà existantes -publiques ou privées, françaises ou étrangères-, leur apportant ainsi des avantages non négligeables.

Plusieurs questions méritent d'être alors posées.

Quels pourront être, dans ce cas, les critères du choix opéré ?

Peut-on exclure le risque que soient privilégiées les grandes compagnies d'assurance, ou les seules entreprises nationalisées ?

N'y a-t-il pas un risque, au niveau local, de disparition des petites mutuelles, contraire à toute politique bien comprise d'aménagement du territoire ?

Enfin, au regard du respect du principe fondamental du traité de Rome qu'est la libre circulation des services, la conformité de l'élargissement, ainsi défini, de l'activité d'assurances de *La Poste* n'est pas garantie.

Ce principe a notamment été précisé, dans le domaine des assurances, par la 2ème Directive de coordination en matière d'assurance, en date du 22 juin 1988.

Cette Directive a posé en préambule qu'il est :

"nécessaire de développer le marché intérieur de l'assurance et que, pour atteindre cet objectif, il convient de faciliter aux entreprises d'assurance ayant leur siège social dans la Communauté la prestation de services dans les Etats membres et, par là, de permettre aux preneurs d'assurance de faire appel non seulement à des assureurs établis dans leur pays, mais également à des assureurs ayant leur siège social dans la Communauté et établis dans d'autres Etats membres".

Il apparaît donc indispensable de préciser les conditions d'exercice et d'élargissement des compétences de La Poste en matière d'assurances, afin d'éviter tout "dérapage" qui risquerait de nuire à l'intérêt de l'usager, à l'équilibre du secteur, ou au respect des règles de la concurrence.

Votre Commission vous propose donc d'adopter un amendement en ce sens.

b) Les services financiers de la Poste

1. La situation actuelle

- *Place de la Poste dans le secteur bancaire français : un rôle historique important*

L'évolution de l'administration postale vers les services financiers est ancienne.

Après avoir longtemps assuré le convoyage des espèces, la Poste met en place, dès 1817, le service des "reconnaisances d'articles d'argent" (mandats) qui, aujourd'hui encore, reste une exclusivité de la Poste (1). Tel est également le cas du service des "encaissements à domicile", ouvert en 1879.

Ces deux activités peuvent être considérées comme une activité connexe du service du courrier.

Tel n'est pas le cas de la création, en 1881, de la Caisse d'Epargne postale ou de l'ouverture, en 1918, du service des chèques postaux.

Dès l'origine, la création des services financiers postaux a répondu à la volonté d'intégrer à l'économie monétaire les milieux ruraux ou modestes qui n'avaient pas -ou difficilement- accès aux services bancaires, répondant là encore ainsi à la nécessité d'assurer un service "par défaut", dans la droite ligne du principe de "subsidiarité" du service public.

En 1989, la Poste apparaît comme une des principales institutions financières françaises, par l'importance des fonds qu'elle collecte, la dimension de son réseau, l'ampleur de la diffusion de ses produits et le nombre de ses effectifs.

Collecte des fonds
(en milliards de francs)

	Poste		Caisses d'épargne	Crédit agricole	Crédit mutuel	Banques AEP	Total
	En Mds de F	En % du total					
Comptes ordinaires	CCP 146,7 (hors comptes publics)	24,3	23,6	212,2	30,5	502,8	603,6
Comptes d'épargne à régime spécial	CNE 315,6	20,8	595,1	240,4	120,2	273,2	1.544,5
Divers (comptes à terme, bons de caisse...)	bons d'épargne PTT 8,3	1,5	79	164,3	16,0	351,7	540,3
TOTAL	470,6	15,3	697,7	616,9	166,7	1.127,7	3.079

- La Poste collecte en effet 15,3 % du total des fonds déposés, ce qui lui confère une part de marché légèrement inférieure à celle des caisses d'épargne : 23 %. Si l'on intègre les avoirs CCP des déposants publics -soit 117 milliards à fin 1986- la Poste occupe une place équivalente à celle des principales banques.

- On peut estimer à environ 76.000 à 90.000 les effectifs de la Poste exerçant des activités financières, ce qui représente un chiffre légèrement supérieur à celui du Crédit Agricole (+ 5.000). En effet, aux 31.800 agents des services financiers, il faut ajouter environ 46.000 personnes exerçant des activités financières dans les bureaux de poste.

- Avec 3.149 points de vente, la Poste fait jeu égal avec les banques commerciales (3.489 guichets), les Caisses d'épargne (3.778 guichets) et les banques coopératives (3.438 guichets). Elle est notoirement présente en milieu rural.

L'importance et la densité du réseau de la Poste contribuent de façon majeure à l'attrait des services financiers qu'elle propose.

Ainsi que le soulignait le rapport effectué par M. Delage sur "Le développement des services financiers postaux français dans la perspective européenne de 1992", le service de proximité constitue auprès de la clientèle un atout supérieur à l'intérêt des services proposés :

"Le service de proximité demeure un enjeu vital pour les établissements financiers, particulièrement sur le marché des particuliers, même si son importance doit être relativisée en fonction des différents segments de clientèle.

En France, des sondages réalisés auprès des titulaires de CCP, placent en tête ce critère avant même la rentabilité des placements".

L'exposé des motifs du présent projet de loi souligne d'ailleurs cette présence prépondérante de la Poste.

"Les P.T.T. jouent un rôle prépondérant dans la vie économique et sociale de la Nation. Avec plus de 19 milliards d'objets transportés chaque année, plus de 25 millions de lignes installées, près de 30 millions de comptes gérés, ce service public est omniprésent dans la vie quotidienne des Français et le fonctionnement des entreprises".

Selon une récente enquête effectuée par la revue "Que choisir ?" (1), la Poste "dépasse d'une bonne longueur le peloton de tête des banques" en termes de satisfaction de la clientèle. Pour ceux-ci, les points forts de la Poste sont notamment la périodicité des relevés, les horaires des agences, la qualité du conseil en placements.

On notera toutefois que son classement est particulièrement mauvais pour l'attente aux guichets, et moyen en termes de compétence du personnel et d'information sur les tarifs.

(1) Que Choisir ? - 17 mai 1990.

• *Éléments de comparaison avec les homologues européens*

• Les comparaisons effectuées avec nos principaux partenaires européens amènent à souligner la forte supériorité de la Poste française en matière d'activités financières, exception faite -notable- de la Banque postale hollandaise.

Le volume des fonds traités, les effectifs qui y sont affectés, le nombre des points de vente sont très supérieurs à ceux des autres pays.

% du marché dans les pays respectifs	Girobank G.B.	Postbank Pays-Bas	Postbank R.F.A.	Caja Postal Espagne	Poste France
Comptes à vue (nombre)	1,6 %	36 %	7,7 %	3,0 %	16,8 %
Comptes à vue (valeur)	1,0 %	24,5 %	2,7 %	1,49 %	12,0 %
Épargne (valeur)	1,0 %	15,0 %	2,9 %	2,0 %	25,3 %
Crédits (estimation)	2,0 %	8,0 %	--	1,8 %	--

	G.B.	R.F.A.	Pays-Bas	Espagne	France
Effectifs	60.000	40.800	10.430	3.900	90.000
Nombre de points de vente	21.000	17.150	2.700	1.300	17.000

- Toutefois, ces comparaisons méritent d'être nuancées. Dans la plupart des autres pays, le secteur financier de la Poste a en effet évolué vers un statut de véritable banque postale.

Aux Pays-Bas, courrier, télécommunications et services financiers sont séparés. La *Post Bank* a été fusionnée avec la banque de dépôt NMB qui gère CCP et dépôts d'épargne.

En Espagne, la *Caja Postal de Ahorros* est une banque de plein exercice.

En Grande-Bretagne, outre *British Telecom* et la *Post*, il existe une *National Savings Bank* (équivalent de la CNE) et une *National Giro Bank* (qui gère l'équivalent des CCP). Ces deux établissements sont soumis à la loi bancaire et en cours de privatisation.

En R.F.A., l'évolution est encore inachevée. L'expérience allemande mérite toutefois d'être analysée, compte tenu de son caractère "exemplaire".

Jusqu'en 1989, la *Bundespost* était une administration d'Etat, gérée dans les mêmes conditions que la Poste française.

La loi relative à la restructuration des P.&T. de la *Deutsche Bundespost*, en date du 12 mai 1989, a créé trois entreprises publiques distinctes : *Postdienst*, *Telekom* et *Postbank*.

Cette réforme est sans effet sur les services bancaires de la *Postbank*. En dehors d'un droit à découvert temporaire et limité, la *Postbank* n'accorde aucun crédit, et ne distribue que des produits d'épargne très classiques.

Les services bancaires de la *Postbank* restent éloignés du droit commun bancaire.

La loi sur les activités de crédit ne soumet la *Postbank*, à la législation bancaire que pour les dépôts d'épargne (art. 22), les règles pouvant être fixées en matière d'intérêts, de commissions et de publicité (art. 23) et les mesures d'urgence que le Gouvernement est autorisé à prendre en cas de menace grave sur la sécurité des paiements (art. 47 et 48).

**Comparaison des services financiers en France et en R.F.A. en 1989
(épargne et chèques postaux)**

	FRANCE	R.F.A.
Caisse d'épargne		
- Nombre de comptes	20 millions	22 millions
- Avoirs	310 milliards FF	41 milliards DM (139,8 milliards FF)
- Avoir moyen	15.500 FF	1.860 DM (6.355 FF)
Chèques postaux		
- Nombre de comptes	8,6 millions	4,7 millions
- Avoirs	134 milliards FF	18,7 milliards DM (63,7 milliards FF)
- Avoir moyen	15.580 FF	3,980 DM (13.550 FF)

La Banque postale allemande

• Statut

La **Postbank** est une entreprise publique depuis le 1er juillet 1989 ; elle a été créée par la loi relative à la restructuration des P et T et de la **Deutsche Bundespost (DBP)** du 12 mai 1989.

Comme les deux autres entreprises de la D.B.P., **Postdienst** et **Telekom**, elle est dirigée par un Comité directeur qui en assure la gestion et soumise au contrôle d'un Conseil de surveillance.

C'est le comité directeur de la **Deutsche Bundespost** qui définit les règles d'action des trois entreprises.

Par l'intermédiaire de la D.B.P., la **Postbank** est soumise à la tutelle du ministère fédéral des Postes et des Télécommunications.

• Structure du système

Il existe une coopération étroite entre **Postbank** et **Postdienst**. **Postbank** achète à **Postdienst** sa capacité de guichets (17.500 bureaux de poste). Elle lui verse une rémunération, la rémunère pour les coûts de personnel et les frais annexes, proportionnellement aux prestations fournies.

Il existe également un système de compensation des prestations réciproques entre **Postbank** et **Telekom**.

• Activités bancaires

- Moyens de paiement

Par rapport aux autres établissements financiers, la Poste allemande offre quatre avantages : tarifs plus faibles que ceux de la concurrence ; 17.000 guichets, soit le plus grand réseau unifié ; heures d'ouverture plus étendues que celles des banques ; rapidité des transactions et possibilités de retraits à l'étranger meilleures que dans le système bancaire classique.

La **Bundespost** gère 4,6 millions de comptes courants, dont 1 % est accessible directement par le **BTX** (minitel allemand). Elle dispose de 108 distributeurs automatiques de billets.

- Produits d'épargne

Ils sont constitués quasi-exclusivement de comptes sur livret ; allant du compte à délai de préavis légal, équivalent du livret B français, aux différentes formes de comptes bloqués, à intérêts fixes, progressifs ou à prime.

- Paiement des retraites

La **Bundespost** sert d'intermédiaire quasi-exclusif pour le paiement des retraites en R.F.A. et à l'étranger (respectivement 14 et 8 millions de lignes gérées).

• Gestion des fonds

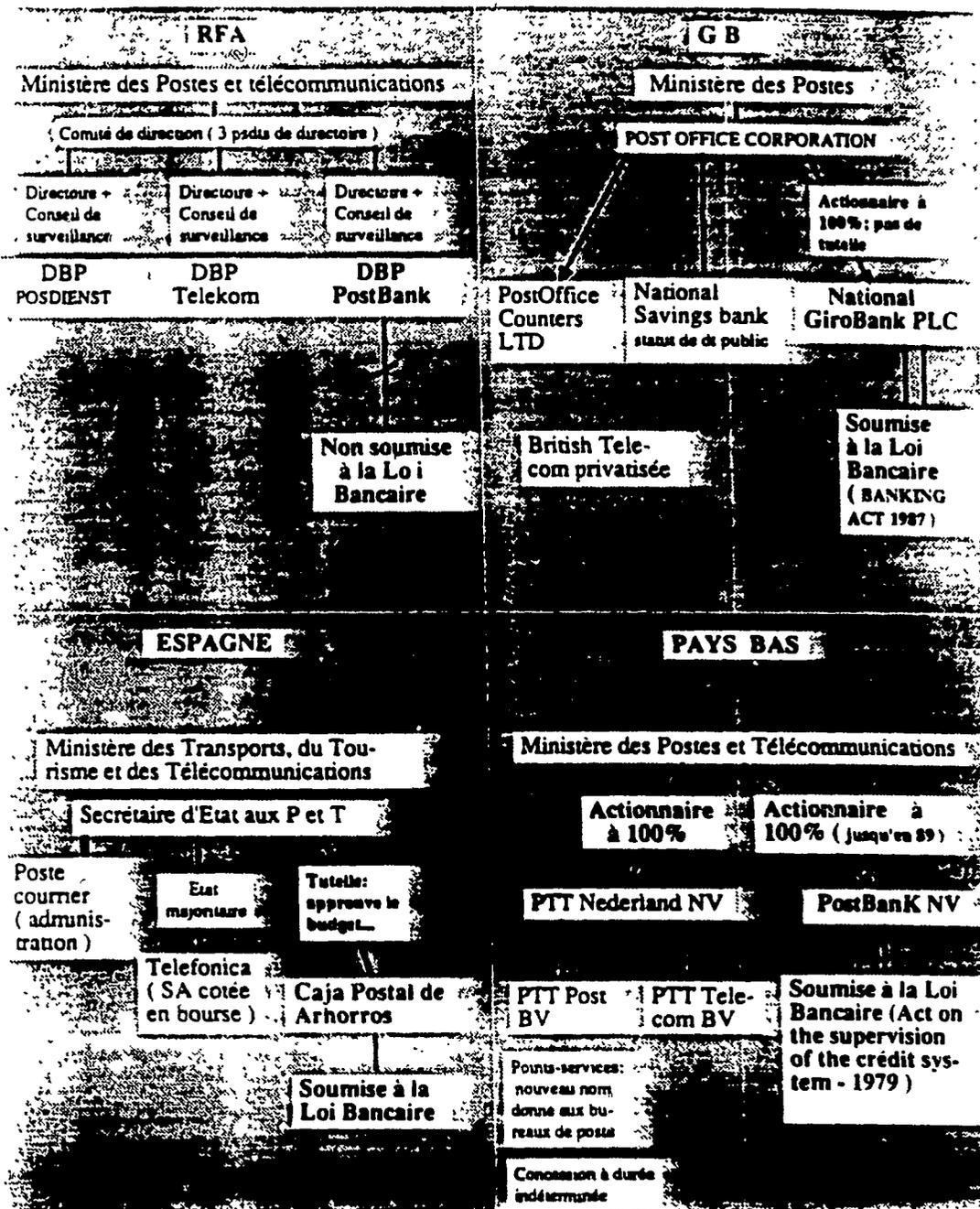
Le volume d'affaires de la **Postbank** à fin 1988 atteint environ 60 milliards DM (soit environ 204,6 milliards FF) provenant de la caisse d'épargne et des chèques postaux. Ceci représente 1,5 % du volume d'affaires des banques, hors caisses d'épargne logement. Avec 22 millions de comptes, la **Postbank** est la caisse d'épargne la plus importante de R.F.A.

Une partie des fonds est déposée auprès de la **Bundesbank** qui ne verse en retour aucun intérêt. Une autre partie est affectée à des placements et à des obligations émis par l'Etat ou d'autres établissements financiers dont la rémunération est variable.

• Bilan de l'activité

Les services financiers du secteur concurrentiel (caisse d'épargne et chèques postaux) ont réalisé en 1988 un excédent de 307 millions de DM (soit 1,046 milliard FF). Les services financiers protégés par le monopole (mandats) sont fortement déficitaires ; 340 millions de DM (soit 1,159 milliard FF). Le déficit global est de l'ordre de 33 millions DM (soit 112,5 millions FF).

Systèmes postaux comparés



Source : Bossard Consultants - Rapport sur l'évolution des services financiers de la Poste - Septembre 1989.

Eléments de comparaison avec les banques postales européennes

	GIROBANK (Grande-Bretagne)	POSTBANK (Pays-Bas)	POSTBANK (R.F.A.)	CAJA POSTAL (Espagne)
Taux d'utilisation du réseau postal	100 % du réseau postal, soit environ 21.000 points de vente	100 % du réseau postal, soit environ 2.710 points de vente	100 % du réseau postal, soit environ 17.150 points de vente	10 % du réseau postal, soit environ 1.296 points de vente + service facteurs
Réseau propre	6 centres régionaux + quelques bureaux propres	Depuis début 1989, réseau de la NMB (Pays-Bas et international)	-	490 agences propres (75 % de l'activité totale de la Caja Postal)
Facturation de l'utilisation du réseau	Contrat avec le Post-Office ; prestations facturées sur la base des coûts directs, des coûts de structure + marge	Contrat avec PTT Nederland BV ; prestations facturées sur la base des coûts directs, des coûts de structure + marge	Versement au budget fédéral de 10 % du C.A. pour l'ensemble des services offerts par les autres entités de la Bundespost (1995)	Coûts directs + coûts de structure (sans marge)
Part du coût de l'utilisation du réseau dans les charges	43 %	35/40 % (guichets et coûts de transport)	A partir de 1995, tarification sur la base des coûts réels	Inférieur à 10 %
Produits	Gamme complète de produits. Faibles poids dans l'épargne en raison de la non intégration de la National Savings Bank	Avant 1989 : gamme incomplète (pas de produits d'assurance ; boursiers) pas de prêts en devises aux entreprises Depuis 1989 : gamme complète	Gamme limitée en produits de placement (non présent sur le marché de l'épargne logement, des valeurs mobilières) Non accès au crédit	Gamme complète de produits Faible poids dans l'épargne pour les mêmes raisons que la Girobank
Caractéristiques	Crédits accordés par la GB : 25 % aux PME/PMI Faible sur les mortgages (poids des buildings societies)	- Part de marché de 46 % sur les transactions de crédit par virement postal et de 42 % par compte courant (particuliers) - 15 % de l'épargne - 13 % du crédit à la consommation - 8 % emprunts hypothécaires		Répartition des crédits accordés par la CP : - Particuliers : 67 % - Secteur public : 12 % - PME/PMI : 21 % Origine des dépôts - Particuliers : 77 % - Secteur public : 17 % - Entreprises : 5,5 %

Source : Bossard Consultants - Rapport sur l'évolution des services financiers de la Poste - Septembre 1989.

• **Situation actuelle des services financiers de la Poste**

- Les deux principales activités financières de la Poste restent la collecte de l'épargne traditionnelle et la tenue des CCP.

- En 1988, l'épargne traditionnelle représente 342 milliards de francs d'avoirs répartis sur 21.000 comptes, soit près de 20 % du marché.

Cette épargne est principalement constituée des livrets A et B, gérés par la Caisse Nationale d'Epargne, pour un montant global de 292,1 milliards de francs, soit 28,5 % du marché.

L'épargne logement ne représente qu'une part marginale avec 31,2 milliards de francs d'avoirs, soit 5,6 % du marché global.

- La deuxième activité traditionnelle de la Poste est celle des Comptes Chèques Postaux, dont les avoirs en 1988 représentent un total de 144,1 milliards de francs, soit 11,1 % du marché.

- D'autre part, afin de fidéliser une clientèle qui ne pouvait plus se contenter des seuls comptes chèques postaux et livret d'épargne traditionnels, la Poste a procédé à une importante diversification des produits offerts.

En 1989, le montant global des SICAV collectées représente 42,8 milliards de francs, soit 3,4 % du marché. Sur ce secteur, ses positions sont inégales.

Avec 11,3 milliards de francs collectés, elle occupe déjà 10 % du marché des SICAV obligataires. De même, avec 11,3 milliards de francs, elle représente 7,0 % du marché des SICAV d'actions françaises.

En revanche, sur les produits plus sophistiqués, type SICAV diversifiées ou Fonds communs de placement, sa position est quasi-inexistante.

**Services financiers de la Poste
(1988)**

	Nombre de comptes (en milliers)	Avoirs (en milliards de F.)	Part de marché (en avoirs) en %
Epargne traditionnelle	21.357	341,8	19,6
- livrets A + B	19.264	292,1	28,5
- épargne logement	890	31,2	5,6
CCP (hors comptes publics)	8.672	144,1	11,1
SICAV	1.089	42,8	3,4
- court terme	109	5,3	0,7
- obligataires	408	23,4	10,0
- actions françaises	390	11,3	7,0
- diversifiées françaises	24	0,2	0,6
- internationalement diversifiées	158	2,6	2,2
FCP	16	0,5	0,1
Comptes-titres	553	15,4	--

- L'évolution des activités financières sur une longue période fait apparaître que les positions solides acquises sur les produits traditionnels n'ont pu être maintenues.

La Poste n'est pas parvenue, par ailleurs, à obtenir une part de marché correspondante sur les produits banalisés, dans un contexte de baisse continue du taux d'épargne des ménages.

Tous produits confondus, la part de marché globale des services financiers de la Poste a diminué de 6 points en 10 ans, passant de 17 % en 1979 à 11 % en 1989.

Entre 1984 et 1989, la perte de parts de marché a atteint 2 points pour les CCP, 3 points pour la collecte globale des livrets A et bleus. La Poste a conservé ses parts de marché sur les livrets B et les plans d'épargne logement. Sa percée sur les nouveaux marchés (SICAV-PEP) reste faible.

Evolution de l'activité financière de la Poste depuis 1984

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
CCP						
Nombre de comptes (1)	7,80	7,90	8,07	8,31	8,50	8,67
Avoirs (hors comptables publics) (2)	117,9	127,2	129,9	134,6	137,8	144,1
Parts de marché	12,0 %	12,0 %	12,0 %	11,8 %	11,6 %	11,1 %
Solde d'exploitation (2)	- 4,63	- 4,24	- 4,75	- 4,37	- 4,78	- 4,81
CNE						
Nombre de comptes (1)	17,1	17,5	17,8	18,2	18,7	19,3
Avoirs (2)	256,0	264,6	265,8	276,6	288,4	292,1
Part de marché (a)	19,8	18,8	17,9	17,3	17	16,75
Solde d'exploitation (2) (b)	4,66	7,29	10,09	10,72	9,57	8,02
MANDATS						
Trafic (1)	237	214	197	186	169	153
Solde d'exploitation (2)	- 0,67	- 0,62	- 1,06	- 1,45	- 0,80	- 0,62
Evolution CNE						
Marge brute	7.834	10.411	13.419	14.573	13.420	12,266

(1) En millions

(2) En milliards de francs

(a) rapportée à tous produits d'épargne liquide

(b) livrets A + B, LEP, CODEVI

Le déclin relatif des CCP a été particulièrement marqué. Au cours des années 70, le nombre de comptes bancaires a doublé ; celui des CCP n'a progressé que de 5 %. En outre, la clientèle des CCP est caractérisée par une structure particulière marquée par la surreprésentation des classes les plus âgées (45 % de plus de 55 ans ; 26,5 % de plus de 65 ans) par rapport aux autres réseaux (respectivement 29 % et 15,2 %), et par le poids des inactifs (54 % des titulaires de CCP pour 34 % de la population).

Les risques de disparition ou de marginalisation de la clientèle des CCP ne peuvent donc être exclus.

L'évolution du livret A paraît également menacée.

Si le nombre de comptes continue à croître de manière régulière, la croissance des avoirs s'est singulièrement ralentie entre 1988 et 1989. Seule, la capitalisation des intérêts permet encore le maintien d'une évolution positive.

La collecte nette est négative depuis 1985. Cette perte s'est accélérée en 1989. Pour les quatre mois de 1990, elle atteint déjà 6 milliards de francs.

Les résultats enregistrés au cours des dernières années, particulièrement depuis deux ans, laissent penser que si aucune mesure significative n'est prise, la croissance du montant des avoirs continuera à ralentir. Ceux-ci pourraient même commencer à décroître dès la fin de 1990.

Certes, le relèvement à 90.000 francs du plafond des dépôts par le décret n° 90-366 du 27 avril 1990 devrait contribuer à enrayer le désintérêt manifesté à l'encontre du livret A, particulièrement concurrencé désormais par la forte progression du PEP (1).

Toutefois, le résultat obtenu n'est pas encore significatif, la période d'observation n'étant pas suffisamment étendue.

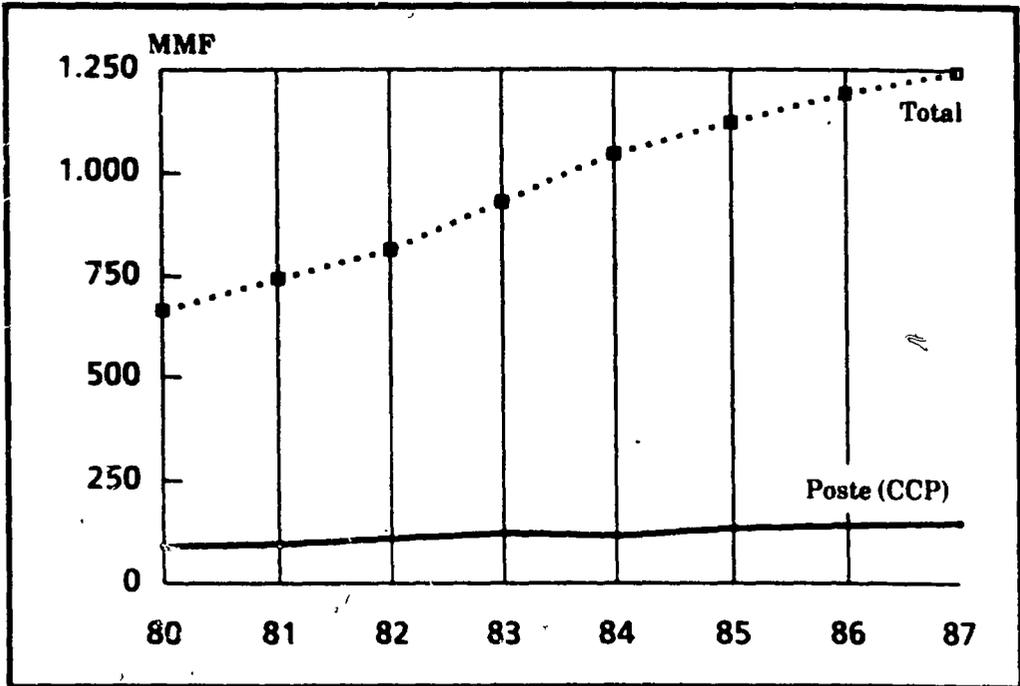
Il convient, en outre, de noter que, pour des clients ayant atteint le plafond réglementaire de 80.000 F lors du dernier relèvement en juillet 1987, le jeu des intérêts annuels capitalisés fait que le nouveau seuil de 90.000 F sera d'ores et déjà dépassé à la fin de la présente année.

Cette mesure entraînera certes une augmentation du nombre des déposants. Elle ralentira sans aucun doute la diminution de la collecte. Mais elle ne se traduira pas nécessairement par une inversion de la tendance à la baisse observée tout particulièrement depuis le début de l'année 1990.

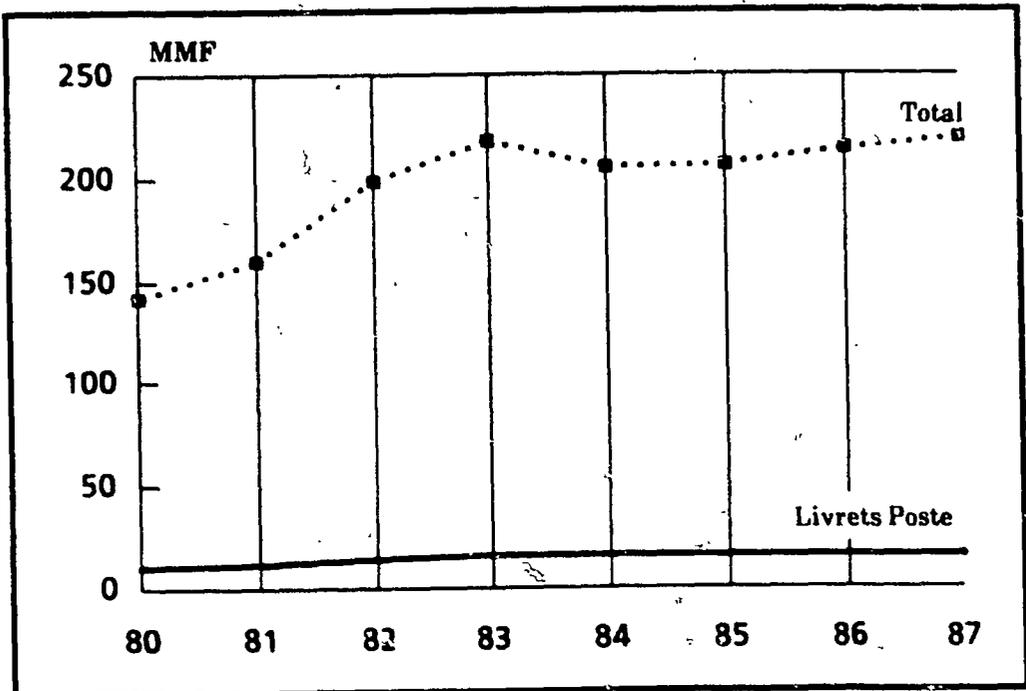
1. Sur les 60 milliards de francs collectés au cours des quatre premiers mois de l'année 1990, seuls 20 à 30 % représentent véritablement une épargne nouvelle. Le reste correspond à un transfert considérable en provenance des livrets d'épargne et des Codevi.

Evolution comparée des services financiers de la Poste

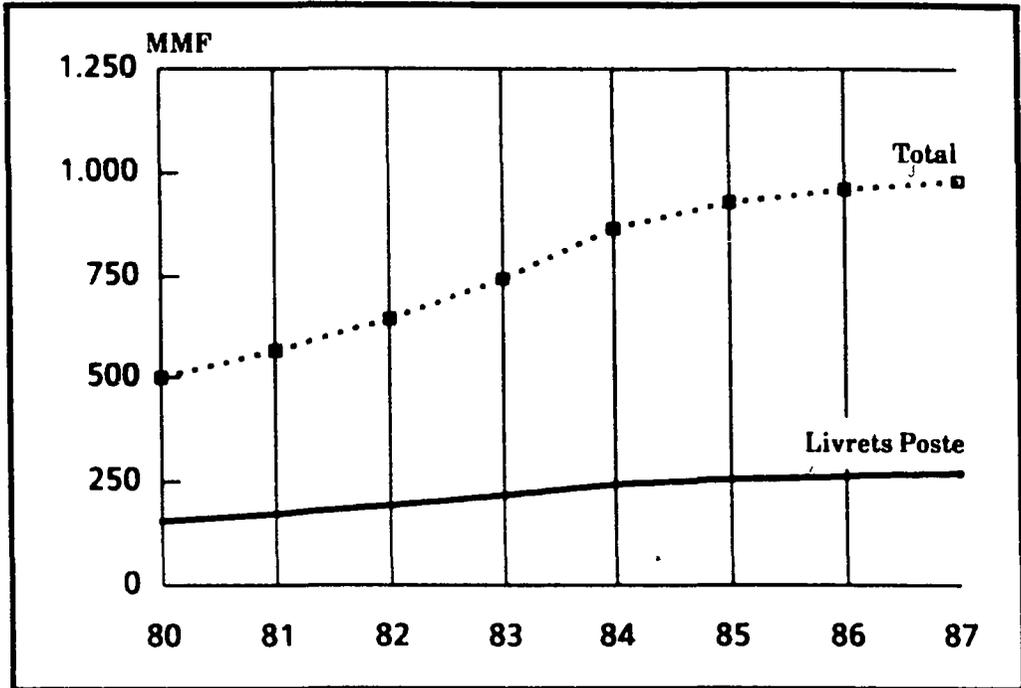
Dépôts à vue



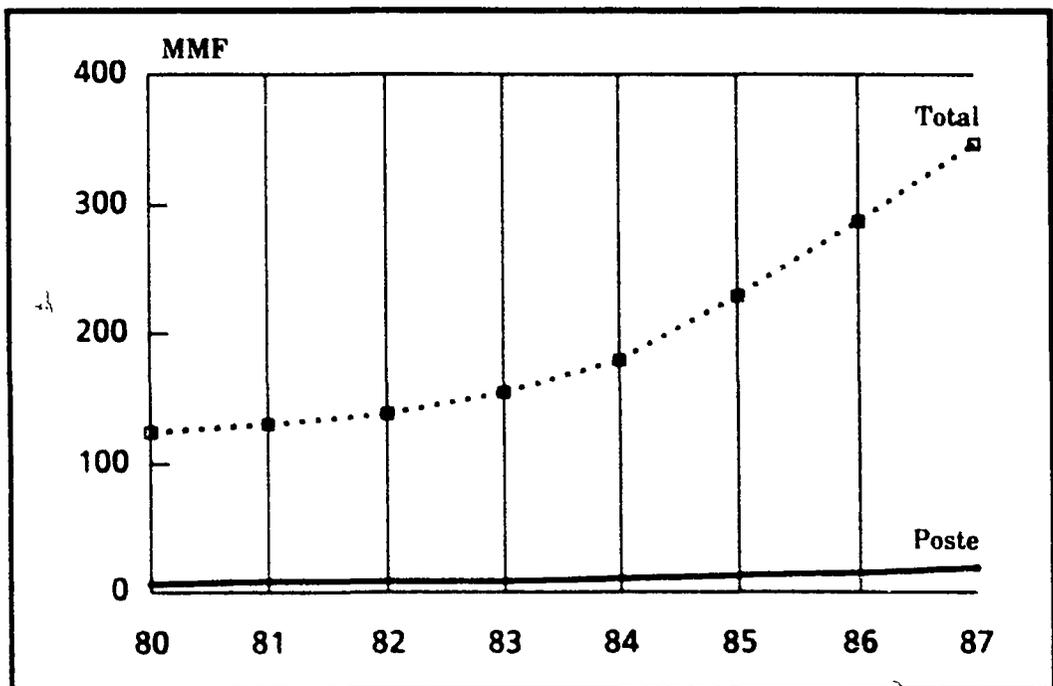
Livrets soumis à l'impôt



Livrets défiscalisés



Plans Epargne Logement



2. La question de l'extension des services financiers de la Poste

Sans être mentionnée dans le texte initial proposé par le Gouvernement, l'extension des services financiers de la Poste aux prêts personnels -dont l'évocation n'est pas nouvelle- a fait l'objet de larges débats à l'Assemblée nationale, et suscité d'importantes controverses.

Votre Commission estime donc nécessaire de préciser les données d'un problème dont les enjeux et la complexité sont incontestables.

La discussion repose sur plusieurs arguments, qui peuvent être regroupés autour de trois thèmes principaux :

- *La viabilité financière de la Poste*

A l'évidence, dans le cadre du vote d'un texte définissant la constitution, les missions et le mode de gestion d'un nouvel exploitant public, tout doit être mis en oeuvre pour en assurer la viabilité.

Or, si la Poste reste le troisième réseau du territoire national, ses positions relatives ne cessent de se détériorer : déclin relatif des comptes chèques postaux, diminution nette des dépôts sur le livret A, absence de percée significative sur les nouveaux produits diversifiés :

Ainsi que le souligne une étude de la Revue Banque (1) :

"Le repli en douceur des services financiers de la Poste correspond à l'épuisement de leur vocation initiale. La mission pédagogique qui leur avait été confiée à l'origine - développer l'épargne, diffuser les règlements par chèque- est devenue caduque, sans que des objectifs nouveaux soient venus relayer la mission d'origine. Protégé par le cloisonnement du système financier, le service postal a pu, pendant de longues années, ignorer une concurrence qui lui était largement extérieure et qui ne jouait à la marge que sur la nouvelle clientèle drainée par le mouvement général de bancarisation. Mais la saturation progressive du marché a peu à peu transformé la concurrence en un jeu à somme nulle".

(1) J. Schmidt : "Les services financiers de la Poste". Revue Banque - n° 492 - mars 1989.

Face à cette évolution, la faculté de consentir des prêts aux particuliers est une demande ancienne de la Poste, pour laquelle ce "trou de gamme" présente un handicap majeur qui ne fait que se renforcer avec le temps.

Incontestablement, l'obligation de s'adresser à des établissements tiers pour emprunter a entraîné en effet de nombreuses clôtures de compte, notamment dans la tranche d'âge des 25-40 ans et -jusqu'à ce que leur compte soit rémunéré- chez le personnel de la Poste.

Dans ce cadre, la fidélisation de la clientèle constitue une condition majeure de la viabilité du futur exploitant public.

Toutefois, en l'état actuel des données disponibles, rien ne permet d'affirmer que les perspectives de rentabilité de cette nouvelle activité amélioreront la viabilité financière de la Poste.

Ainsi, c'est sur les produits d'épargne et les placements financiers, et non sur les prêts à la consommation, que les établissements bancaires réalisent l'essentiel de leurs profits.

En effet, le crédit aux particuliers est une activité très spécifique, caractérisée par des risques élevés (1) et qui fait appel à des compétences et des instruments d'analyse très spécialisés ("grille de score", "fichier des incidents de paiement ou de recouvrement des clients").

• *La consolidation de l'espace rural*

La participation à l'aménagement du territoire, et notamment le maintien de la présence en milieu rural, constituent une mission fondamentale de service public.

Celle-ci a été nommément confiée à *La Poste*, par le présent projet de texte.

L'article 5 bis nouveau - "participation à l'aménagement du territoire", l'article 7 - "desserte de l'ensemble du territoire national" et l'article 34 - "maintien d'un réseau postal diversifié en milieu rural" - le précisent expressément.

(1) Selon les analyses réalisées par le Crédit National, la moyenne globale du ratio "créances douteuses brutes sur encours bruts" a atteint 7,4 % à fin 1988.

Sur ce taux de créances douteuses, le taux d'impayés, c'est-à-dire de pertes définitives, peut varier entre 40 et 60 % selon les zones géographiques, la fiabilité des instruments d'analyse et la rigueur de la politique de crédit.

Dans son rapport d'étape, la mission confiée à notre collègue Gérard Delfau par le ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace conclut à la nécessité impérieuse de l'élargissement des services financiers de la Poste pour garantir la survie de la Poste en milieu rural.

M. Gérard Delfau souligne la forte présence de la Poste en milieu rural. Les 12.336 points de contact couvrent un ensemble de 31.639 communes. Le tiers des effectifs de la Poste (près de 60.000 agents) travaille en zone rurale. 70 % de l'activité des bureaux de poste et des agences postales du milieu rural sont consacrés à la fonction financière.

Parmi les cinq orientations retenues dans son rapport d'étape, M. Gérard Delfau préconise le renforcement de l'élargissement de la place des services financiers. Il conclut en effet que :

"la pérennité du service public postal en milieu rural ne peut être assurée qu'au prix de l'élargissement de la gamme des services financiers".

L'enjeu est donc clair.

L'élargissement des services financiers de *La Poste* ne correspond pas véritablement à un besoin non satisfait des usagers du monde rural. Ce service est en effet déjà généralement bien rempli par les réseaux bancaires traditionnels, notamment ceux du Crédit Agricole et du Crédit Mutuel notamment (1).

A la limite, il convient de s'interroger sur les conséquences que pourraient avoir sur le réseau existant, l'élargissement des services financiers de la Poste. Il est essentiel de mesurer les risques d'un retrait relatif de leur présence, face à cette nouvelle concurrence.

Fondamentalement, l'élargissement des services financiers de *La Poste* est surtout la solution la plus efficace pour conforter la présence postale en milieu rural, voire empêcher la fermeture de certains bureaux de poste.

(1) *L'implantation du Crédit Agricole en milieu rural, et l'importance des services bancaires rendus aux collectivités locales, artisans, commerçants et PME est incontestable.*

Sur 9.750 bureaux, 3.400 sont situés en zone rurale dans les cantons de moins de 7.500 habitants. (58 % des guichets permanents).

20 % des agences sont implantés dans les cantons de moins de 10.000 habitants.

• *L'équilibre du marché et le respect de la concurrence*

Compte tenu de l'importance du réseau postal, l'élargissement des services financiers de la Poste risque d'avoir, sur l'équilibre du marché monétaire, bancaire et financier, des conséquences importantes qui doivent être précisément mesurées.

- Tout d'abord, les choix opérés ne seront pas sans conséquences sur les conditions d'équilibre des finances publiques.

Pour juger de l'incidence financière de l'extension des facultés de prêt de la Poste, il faudra connaître avec précision les modalités de leur financement.

L'essentiel des ressources de la Poste est en effet constitué par les CCP et la collecte sur le livret A. Or, en l'état actuel des textes, -et le présent projet confirme cette situation- l'affectation des fonds de CCP est exclusivement réservée au financement de la trésorerie de l'Etat, et les fonds du livret A doivent être exclusivement affectés au financement du logement social.

De deux choses l'une.

Ou bien la Poste finance ses prêts à partir de ressources autres que les CCP ou le livret A, en faisant appel au marché, ou en intervenant pour le compte de tiers (1).

Ou bien elle devra être autorisée à adosser ses prêts sur les fonds de CCP ou des livrets A, ce qui remet en cause à la fois les modalités de l'équilibre des finances publiques et celles du financement du logement social et implique un réaménagement considérable des conditions d'équilibre du marché.

Or, le financement de la trésorerie de l'Etat, et surtout celui du logement social, sont deux objectifs impératifs, au même titre que la desserte du milieu rural. Ils méritent qu'on y attache un intérêt prioritaire, ce qui n'exclut pas une étude approfondie de leurs modalités de réalisation.

- Ensuite, concernant les usagers-clients, comment cette ouverture s'inscrira-t-elle dans la nécessité de prévenir le surendettement des particuliers, précisément inscrite dans la loi tout récemment votée du 31 décembre 1989, relative à la prévention

(1) Tel avait été l'objet d'un projet d'accord négocié en 1985 par le Ministre des Postes avec la Sofinco, en vue de la distribution par les bureaux de poste de prêts personnels financés par la Sofinco. Cette initiative s'était heurtée au refus absolu du Ministre de l'Economie et des Finances.

et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers ?

- Enfin, concernant l'équilibre du marché bancaire et la concurrence faite aux banques, la réponse même apportée par M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre chargé de l'Economie, des Finances et du Budget, aux recommandations faites par la Cour des Comptes relatives à l'élargissement des prestations offertes par la Poste (1), résume tout à la fois l'ampleur de l'enjeu et le caractère catégorique de la position du ministère des Finances :

"Les autorités publiques ont la responsabilité du maintien d'un certain ordre économique. Elles doivent, en particulier, veiller à ce que les conditions de la concurrence entre les différentes entreprises soient équitables. Elles doivent aussi veiller à la solidité et à la solvabilité du système financier français. De ces deux points de vue, la distribution de crédits par les services financiers de la Poste poserait de sérieux problèmes. L'inégalité évidente des conditions de concurrence conduit en effet à penser qu'une telle décision aurait des répercussions tout à fait considérables sur l'activité bancaire de notre pays".

Cette conquête de part du marché dans la distribution des crédits ne se ferait pas dans des conditions conformes aux règles de la concurrence. En effet l'activité de distribution de crédits peut être exercée par la Poste, au moins pendant les premières années, sans coût supplémentaire significatif, c'est-à-dire à un coût marginal nul. Elle pourrait donc pratiquer des prix de dumping auxquels il sera impossible pour les banques de résister puisqu'elles trouvent dans la distribution du crédit l'essentiel de leur marge. A plus longue échéance, la Poste bénéficierait de l'avantage de pouvoir amortir ses frais de réseau sur deux activités, dont l'une constitue un monopole public.

La pénétration des services financiers de la Poste sur le marché des crédits bancaires, dans des conditions qui ne peuvent à l'évidence pas être celles d'une concurrence loyale, aurait donc des effets perturbateurs très prononcés sur l'ensemble de l'activité bancaire du pays avec ses conséquences sur l'emploi.

Au moment où nos grandes entreprises bancaires doivent faire face, dans un cadre européen désormais ouvert, à une concurrence de plus en plus vive des banques des autres pays, au moment où la crise financière mondiale met à l'épreuve la solidité des systèmes bancaires, il serait imprudent de s'engager dans cette voie".

On notera toutefois que, à l'inverse, l'équilibre des services financiers traditionnels de la Poste a bien été remis en cause par la banalisation croissante des produits et l'extension du champ de compétence de certains réseaux.

(1) Cour des Comptes - Rapport annuel 1988.

Ceux-ci ont pesé de façon non négligeable sur le développement des services financiers de la Poste.

Trois mesures ont eu un impact particulièrement important :

- l'autorisation d'ouvrir des comptes chèques donnée aux caisses d'épargne et de prévoyance (réseau Ecureuil) ;
- la création du livret d'épargne populaire en 1982 et du Codevi en 1983, qui ont élargi le marché des livrets défiscalisés à l'ensemble des établissements de crédits ;
- la reconnaissance officielle du livret bleu du Crédit Mutuel en 1976.

Il reste que les modalités de gestion et le cadre juridique d'exercice des activités financières de la Poste s'inscrivent dans le cadre plus général qui caractérise le futur exploitant public. De ce fait, et compte tenu de l'ampleur des dérogations qui les caractérisent, elles risquent de ne pas garantir les conditions d'une juste concurrence.

Au total, l'extension des services financiers de La Poste peut constituer une opportunité essentielle qu'il est exclu de négliger.

Elle contribuerait en effet notamment à fidéliser la clientèle de la Poste, et donc à favoriser la viabilité financière du nouvel exploitant, ce qui est une priorité.

En outre, elle renforcerait l'intérêt de la présence postale en milieu rural, auquel la Haute Assemblée est tout particulièrement attachée.

Mais, en tout état de cause, si le choix devait être fait d'une extension des services financiers de la Poste, il paraît difficile de faire l'économie de l'instauration progressive d'une réelle séparation juridique et comptable des activités financières de la Poste, afin de les assujettir au droit commun des activités de ce secteur.

En effet, toute extension des compétences de la Poste doit se faire dans des conditions de nature à garantir tout à la fois la viabilité financière du futur exploitant public, les intérêts de l'utilisateur, les conditions d'équilibre du marché financier et des finances publiques, enfin, le respect de la concurrence.

Assujettissement de la Poste à la loi bancaire ?

. La loi bancaire du 24 janvier 1984 a constitué une étape décisive dans le mouvement d'harmonisation de la concurrence, en soumettant le secteur bancaire à des obligations réglementaires et à des autorités de tutelle communes.

Toutefois, l'article 8 de cette loi dispose que celle-ci ne s'applique pas aux services financiers de la Poste. Cette exception vise aussi les autres grandes institutions financières publiques (Banque de France, Caisse des Dépôts et Consignations).

"Ne sont pas soumis à la présente loi : le Trésor public, la Banque de France, les services financiers de la poste, l'institut d'émission des départements d'outre-mer, l'institut d'émission d'outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations.

Ces institutions et services peuvent effectuer les opérations de banque prévues par les dispositions législatives et réglementaires qui les régissent.

Les règlements du comité de la réglementation bancaire peuvent, sous réserve des adaptations nécessaires et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, être étendus aux services financiers de la poste, à la caisse des dépôts et consignations et aux comptables du Trésor assurant un service de dépôts de fonds de particuliers".

. Ces dispositions ont été avalisées par le Conseil Constitutionnel (décision n° 83-167 du 19 janvier 1984) :

Considérant que les services et organismes exclus du champ d'application de la loi, en vertu du premier alinéa de l'article 8, "ont le caractère soit de services de l'Etat, soit d'instituts d'émission exerçant des prérogatives de puissance publique et pour ce motif dépendent étroitement de l'Etat, soit en ce qui concerne la Caisse des dépôts et consignations, d'un organisme soumis par son statut au contrôle du Parlement ; que ces traits spécifiques justifient que ces institutions et services qui ont toujours été reconnus aptes à effectuer des opérations de banque, ne soient pas soumis au régime de droit commun des établissements de crédit ; qu'au demeurant, certains d'entre eux, qui effectuent des opérations de banque dans les mêmes conditions que les établissements de crédit, seront soumis, après les adaptations nécessaires, aux règlements du comité de la réglementation bancaire ;"

. Le décret n° 84-708 du 24 juillet 1988, pris en application de la loi du 24 janvier 1984, a défini de façon restrictive les conditions d'extension des règlements du CRB :

- s'agissant des règlements relatifs aux conditions d'implantation des réseaux, l'article premier prévoit que leur extension ne peut avoir pour effet de subordonner l'ouverture de nouveaux guichets postaux à une autorisation du comité des établissements de crédit. Ce dernier doit seulement en être informé avant qu'elles prennent effet ;

- s'agissant des règlements relatifs aux conditions des opérations de banque, l'article deux indique que leur extension ne peut faire obstacle à la mise en oeuvre des mesures tarifaires prises en vertu des dispositions de l'article R 56 du code des postes et télécommunications ;

- s'agissant des règles comptables, l'extension ne peut aller au-delà de l'établissement de tableaux de correspondance permettant de fournir sur les opérations de banque qu'effectuent les services financiers de la Poste, des informations comptables identiques à celles des établissements de crédit. Cette dernière restriction qui était principalement justifiée par l'absence d'autonomie juridique (comme le montre son absence dans le cas de la Caisse des dépôts et consignations) pourrait disparaître avec la création de l'exploitation autonome de droit public.

RECAPITULATION DES DECISIONS DE LA COMMISSION

1. Premier amendement

Il est indispensable de mentionner explicitement le transport de la presse au titre des missions de service public.

La presse est un élément essentiel de la liberté d'expression, fondement de tout régime démocratique. Le transport au lecteur, condition sine qua non de la garantie du libre accès de tous à la presse, constitue à l'évidence une mission de service public.

Compte tenu de son importance et de son caractère spécifique, cette mission doit donc être mentionnée explicitement.

Le courrier et la presse ont d'ailleurs toujours été traditionnellement distingués dans les textes régissant la presse.

Cet amendement peut en outre, être considéré comme une coordination avec le dernier alinéa de l'article 7 qui mentionne expressément le transport et la distribution de la presse :

"Le cahier des charges précise les garanties d'une juste rémunération des prestations de service public assurées par chaque exploitant notamment, pour La Poste, des prestations de transport et de distribution de la presse."

Texte de l'amendement

Rédiger ainsi le deuxième alinéa de cet article :

- d'assurer, dans les relations intérieures et internationales, le service public du courrier sous toutes ses formes et celui du transport et de la distribution de la presse.

2. Deuxième et troisième amendements

Il apparaît nécessaire de préciser les conditions d'exercice et d'élargissement des compétences de *La Poste* en matière d'assurances, afin d'éviter tout "dérapiage" qui pourrait nuire à l'intérêt de l'usager, à l'équilibre du secteur à la veille de l'ouverture du grand marché européen et au respect des règles de concurrence.

A cet égard, il ne paraît pas souhaitable que *La Poste* crée ses propres produits d'assurance ; l'assurance n'étant pas son activité principale, elle ne relèverait pas du Code des assurances et des obligations y afférant, notamment destinées à garantir l'assuré.

En outre, l'impossibilité déclarée de réaliser une séparation, tant juridique que comptable, de l'activité assurance de *La Poste* ne serait pas sans risques pour le respect des règles de la concurrence.

Inversement, il ne paraît pas non plus souhaitable que *La Poste* mette immédiatement son réseau de distribution -et les avantages particuliers qui y sont attachés, notamment en termes de patrimoine et de fiscalité- à la disposition d'une ou plusieurs des entreprises -publiques ou privées, françaises ou étrangères- opérant sur le marché. Ceci ne paraît pas non plus de nature à garantir le respect des règles de la concurrence. En outre, les risques de déséquilibre économique, notamment en termes d'équilibre du marché bancaire, ne sont pas négligeables.

Toutefois, l'extension des compétences de *La Poste*, nécessaire pour assurer la fidélisation de sa clientèle et donc, à terme, sa viabilité financière, ne peut être remise en cause.

- C'est la raison pour laquelle le premier amendement proposé prévoit que *La Poste* ne pourrait intervenir sur le marché des assurances que par le biais de filiales spécialement constituées par elle à cet effet.

Ceci excluerait qu'elle mette son réseau à la disposition d'entreprises d'assurances déjà existantes, et garantirait que l'exercice des compétences d'assurance de *La Poste* se fasse dans le respect des règles du Code des assurances et des règles fiscales applicables aux produits et activités d'assurances. Dans ce cas, en effet, l'activité d'assurances devient facile à isoler.

Texte de l'amendement

Insérer, après le 3e alinéa de cet article, un alinéa rédigé comme suit :

- de constituer une ou plusieurs sociétés filiales régies par l'article L.310-1 du Code des assurances et d'en commercialiser les produits ainsi que ceux de la Caisse nationale de prévoyance, dans le respect des dispositions du Code des assurances et des règles fiscales applicables aux activités et aux produits d'assurances ;

- L'amendement suivant est un amendement de coordination avec le précédent.

Texte de l'amendement

Rédiger ainsi la fin de la première phrase du quatrième alinéa de cet article :

... à la gestion des patrimoines et à des prêts d'épargne-logement.

3. Quatrième amendement

Assurer la viabilité financière du futur exploitant public de *La Poste* est une priorité.

A ce titre, l'extension des services financiers de *La Poste* peut constituer une opportunité essentielle qu'il convient de ne pas négliger. Elle contribuerait en effet notamment à fidéliser la clientèle de *La Poste*, et à renforcer l'intérêt de la présence postale en milieu rural, auquel la Haute Assemblée est tout particulièrement attachée.

Face à une question aussi importante, la Commission des Finances souhaite, avant de se prononcer, disposer de tous les éléments d'information nécessaires.

Telle est la démarche qu'elle a déjà adoptée pour la réforme de la taxe d'habitation, et dont l'expérience a souligné l'utilité.

C'est la raison pour laquelle elle propose qu'un rapport précis, et tenant compte de l'avis des différentes parties intéressées, soit transmis au Parlement sur ce point, avant qu'il ne se prononce.

Il conviendra notamment de savoir dans quelles conditions pourra s'effectuer cette extension (notamment en termes de dépenses nouvelles pour *La Poste*) et quelles pourront être ses incidences (notamment en termes de recettes nouvelles pour *La Poste* et d'impact sur l'équilibre général du secteur financier français).

En tout état de cause, le souci bien compris de l'équilibre des finances publiques fait qu'il conviendra d'éviter que ces prêts ne soient financés à partir des fonds des C.C.P, ou des livrets A, afin de ne pas diminuer les ressources nécessaires à assurer la trésorerie de l'Etat ou le financement du logement social.

Texte de l'amendement

Rédiger ainsi le dernier alinéa de cet article :

Le Gouvernement déposera devant le Parlement, avant le 1er janvier 1990, un rapport établi après consultation des différentes parties concernées, évaluant les conditions et les implications d'une extension des activités financières de *La Poste* et notamment de la distribution de crédits à la consommation et de prêts immobiliers consentis sur des fonds autres que ceux collectés sur les comptes courants postaux et les livrets A. Ce rapport prend en considération, dans le cadre de l'aménagement du territoire, l'impératif du maintien d'un réseau postal diversifié en milieu rural.

ARTICLE 3

Missions de France Télécom

Cet article précise les missions du nouvel exploitant public *France Télécom*.

Il lui reconnaît une vocation générale à assurer tous les services publics de télécommunications.

Il confirme toutefois la restriction concernant l'exploitation des réseaux câblés que *France Télécom* reste par ailleurs chargée d'établir. Aucune exploitation directe n'est possible : *France Télécom* ne peut intervenir que par le biais de prises de participation.

En définitive, cet article n'apporte pas d'innovations fondamentales dans le domaine des compétences confiées au futur exploitant public.

En réalité, le futur projet de loi sur la réglementation des télécommunications qui, selon les indications fournies par le Ministre, devrait être présenté au Parlement à l'automne, apportera, selon toute vraisemblance, des modifications importantes à la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et donc, partant, aux missions et compétences de *France Télécom*.

A cet égard, votre Rapporteur déplore que les dispositions de l'article 7 de la loi n° 89-25 du 17 janvier 1989, modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, n'aient pas été respectées. Cet article prévoyait en effet que le texte sur l'exercice des fonctions de réglementation entrerait en vigueur au plus tard le 31 mars 1990.

Article 7 - "Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi qui organise, au plus tard le 31 mars 1990, l'exercice de la fonction de réglementation dans le domaine des télécommunications, le Conseil supérieur de l'audiovisuel exerce les compétences relatives aux télécommunications attribuées à la Commission nationale de la communication et des libertés par la loi du 30 septembre 1986."

Si tel avait été le cas, la visibilité du texte actuellement en discussion sur les missions de *France Télécom* aurait sans doute été meilleure.

-0-

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4

Participation des deux exploitants à l'effort de recherche

Cet article prévoit la participation des deux exploitants publics à deux domaines importants :

- **l'innovation et la recherche dans leur domaine d'activité,**
- **l'enseignement supérieur dans les domaines de la communication et de l'électronique.**

Selon les réponses recueillies par votre rapporteur, les modalités financières de cette participation seront inscrites à la fois dans le cahier des charges et dans le contrat de plan des futurs exploitants publics..

Concernant la recherche, on rappellera que l'effort de *La Poste* atteint 170 millions de francs en 1990.

L'effort de *France Télécom*, effectué par le C.N.E.T., s'est élevé à 1,8 milliard de francs en 1989.

Actuellement service extérieur rattaché à la direction centrale des Télécommunications, le C.N.E.T. sera rattaché directement au nouvel exploitant *France Telecom*.

Concernant l'enseignement, dans un premier temps, la direction de l'enseignement supérieur des Télécommunications et les écoles qui en dépendent seront maintenues au sein de *France Télécom*, sous une tutelle particulière du ministre des P.T.E.

Ultérieurement, et après concertation, la D.E.S.T. pourrait être transformée en établissement individualisé, relevant directement de la tutelle du ministre des P.T.E.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 5 bis

Participation à l'aménagement du territoire

Le présent article, qui résulte d'un amendement de l'Assemblée nationale, pose expressément le principe d'une participation des deux futurs exploitants publics aux instances nationales, régionales et départementales chargées de l'aménagement du territoire.

La participation à l'aménagement du territoire constitue une des missions fondamentales des deux exploitants publics, et notamment de *La Poste*, dont le présent projet a entendu souligner l'importance.

Votre Commission des Finances a souhaité préciser les modalités de cette participation.

Elle est en effet soucieuse d'assurer la rentabilité et l'efficacité des services publics. Par ailleurs, le maintien du service public -quel qu'il soit- est un élément fondamental de la vie du milieu rural, à laquelle le Sénat est particulièrement attaché.

A ce titre, renforcer la "polyvalence" administrative des bureaux de poste en leur accordant expressément la possibilité d'exercer un certain nombre d'activités d'ordre public, dès lors que celles-ci ne peuvent l'être dans des conditions satisfaisantes par les personnes qui en ont la charge, permettrait utilement de contribuer à une pleine utilisation d'un réseau postal qu'il importe de préserver.

Tel est l'objet de l'amendement proposé par votre Commission.

Texte de l'amendement

Rédiger ainsi cet article :

La Poste et France Télécom participent à l'action en faveur de l'aménagement du territoire.

Dans ce cadre, ces exploitants peuvent offrir des produits et services que d'autres administrations publiques sont dans l'impossibilité de délivrer, après accord passé avec ces administrations.

Ils prennent part aux travaux des instances nationales régionales et départementales chargées de cette politique.

ARTICLE 6

Création de filiales et prises de participation

Cet article habilite les futurs exploitants publics à exercer, en France ou à l'étranger, toute activité se rattachant directement ou indirectement à leur objet.

Pour ce faire, il les autorise à créer des filiales ou prendre des participations -pouvant aller jusqu'à 100 %- dans des sociétés, groupements ou organismes ayant un objet "connexe (1) ou complémentaire".

En réalité, le recours à la filialisation a déjà été largement utilisé par les deux directions du ministère pour pallier les handicaps liés à la rigidité des règles de gestion. La nécessité de telles procédures, pourtant souvent contraires aux règles administratives fondamentales, avait été largement soulignée dans le rapport Prévot.

L'inscription dans la loi de cette possibilité correspond donc à une condition fondamentale du développement de la capacité concurrentielle des deux exploitants publics et de la garantie de leur présence à l'étranger.

Les conditions dans lesquelles s'effectueront créations de filiales et prises de participation seront définies par le cahier des charges.

Il a été précisé à votre rapporteur que ces nouvelles activités resteraient soumises à un certain contrôle de la tutelle, notamment en ce qui concerne les décisions d'investissement.

Au-delà d'un certain seuil, non défini actuellement, mais qui devra faire l'objet d'une négociation avec le ministère des Finances, toutes les décisions d'investissement resteront soumises à l'approbation conjointe du ministre chargé des Postes et Télécommunications et du ministre des Finances.

(1) "connexe : "qui a des rapports étroits avec"(Dictionnaire Robert).

Un seuil d'approbation particulier pourrait être prévu pour les opérations relevant du seul agrément du ministre des Postes et Télécommunications.

Le projet de texte prévoit expressément que chaque exploitant public formera, avec ses filiales, un groupe.

Ainsi, *l'article 9* prévoit que le conseil d'administration de chaque exploitant public "définit et conduit la politique générale du groupe".

L'article 11 précise que les représentants du personnel aux conseils d'administration sont élus par les agents de chacun des exploitants et de leurs filiales respectives.

Enfin, *l'article 14* soumet les deux exploitants aux dispositions de la loi n° 85-11 du 3 janvier 1985, relative aux comptes consolidés de certaines sociétés commerciales et entreprises publiques.

-0-

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

MINISTERE DE LA POSTE, DES TELECOMMUNICATIONS ET DE L'ESPACE
DIRECTION GENERALE DE LA POSTE

100 %

SOFIPOST
 Société holding des filiales de la Poste

FILIALES

TAT 24 %	S.F.M.I. Chronopost	88 %
	SECURIPOST S.A.	100 %
GMF 26 %	MEDIAPOST S.A.	78 %
HAYAS 13 %	POLYMEDIAS	83 %
	SOMEPOST	100 %
CDC 31 %	SOGEPOSTE	49 %
Autres 66 %	SOFREPOST	33 %

PARTICIPATIONS

24 %	TATEXPRESS	TAT 88 %
26 %	SODEXI	Air France 88 % TAT 20 %
26 %	PROSCAL S.A.	GMF 78 %
13 %	EMS DELTA PLUS	Participations Océano France 88 %
11 %	CV IPC UA	Autres France étrangères 88 %
13 %	SUD-OUEST TELESURVEILLANCE E SOTEL	Autres 87 %
6 %	CILOGER	Autres 70 %

MINISTERE DE LA POSTE, DES TELECOMMUNICATIONS ET DE L'ESPACE
DIRECTION GENERALE DES TELECOMMUNICATIONS

99,99 %

COGECOM
 Holding des filiales de France Télécom

FILIALES

	France Câbles et Radio	100 %
Autres 3 %	TRANSPAC	87 %
	TELECOM SYSTEMES MOBILES	100 %
	E.G.T.	100 %
	TELESYSTEMES	100 %
	Compagnie auxiliaire de Télécommunications	100 %

PARTICIPATIONS

48 %	T.D.F.	11 % Ministère des PTT
43,5 %	Office d'annonces	34,7 % Autres
34 %	EUCOM GmbH	30 % Linotype BundestPost
38 %	VERIDIAL	62 % Autres
34 %	Cie Rouennaise de Télédistribution	68 % CGL et ENIG
43 %	EDIVAL Construction	87 % Bouygues Cap Equip
88 %	GSI Teesi	78 % GSI

ARTICLE 7

Institution d'un cahier des charges

Cet article prévoit l'institution d'un cahier des charges et définit, de manière non limitative, le contenu de ce texte.

Applicable au seul exploitant public, ce cahier des charges devra être approuvé par décret en Conseil d'Etat.

Il s'agit là d'un document fondamental. C'est en effet son contenu qui déterminera les conditions véritables de l'autonomie de chaque exploitant, au premier rang desquelles celles de son équilibre financier.

En d'autres termes, c'est à ce texte qu'il revient principalement de préciser l'essentiel des principes posés par le projet de loi.

C'est la raison pour laquelle votre Commission considère qu'il est essentiel que la consultation du Parlement soit dûment assurée.

L'article 34, qui prévoit la constitution d'une Commission supérieure du service public, notamment composée de parlementaires, dispose en effet que celle-ci "est consultée sur les projets de contrats de plan et de cahier des charges".

Le Ministre a souligné son souhait que ces deux documents soient élaborés peu avant le 1er janvier 1991. Or la Commission supérieure ne pourra être composée, au plus tôt, qu'au lendemain de la promulgation de la présente loi.

Il semble donc important que le Gouvernement précise les conditions et les modalités d'association de chaque assemblée à l'élaboration de ce document fondamental.

Le présent article prévoit que le cahier des charges comprendra trois thèmes principaux :

1. le "*cadre général de gestion*"

2. les "*principes et procédures de fixation des tarifs*"

Selon les réponses fournies à votre rapporteur, il semble que les "principes" concernent la structure de tarification et l'aménagement général du système. Celui-ci devra assurer la cohérence des prix des différentes prestations, et garantir, selon les cas, leur adéquation à une structure concurrentielle ou leur conformité à des règles de péréquation.

Les "procédures" de fixation précisent les modalités de décision, et notamment les cas dans lesquels une approbation formelle ou un agrément préalable des pouvoirs publics sera maintenu.

Lors du débat à l'Assemblée nationale, M. Paul Quilès, ministre des Postes, des télécommunications et de l'Espace, a confirmé nettement la distinction qui serait faite entre :

- "la libre fixation par les exploitants des tarifs des prestations en concurrence"
- "la fixation de règles de péréquation pour les prestations de service public". (1)

En outre, concernant les tarifs de *La Poste*, il a été précisé à votre rapporteur que :

"S'agissant du futur, l'objectif de la Poste est de maintenir l'évolution des tarifs des produits pour lesquels elle dispose d'un monopole au niveau de la dérive générale des prix.

S'agissant des services en concurrence, l'évolution de leurs prix prendra en compte celle des prix du marché."

3. Les conditions d'exécution des missions de service public

L'article 7 énumère, de façon non limitative, les conditions auxquelles devront être soumises l'exécution de leurs missions de service public par les deux exploitants publics : desserte de l'ensemble du territoire et participation à l'aménagement du territoire, égalité de traitement des usagers, qualité, disponibilité, neutralité, confidentialité, contribution à l'exercice des missions de défense et de sécurité publique.

Ces différentes conditions n'appellent pas de remarque particulière, sauf à souligner la place prépondérante faite à l'aménagement du territoire.

(1)Assemblée nationale - 3e séance du 11 mai 1990 - J.O. p. 1254

En outre, au terme d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, le cahier des charges devra préciser les *"garanties d'une juste rémunération des prestations de service public assurées par chaque exploitant"*.

Le point est d'importance. Il mériterait d'être précisé.

Les termes employés peuvent en effet donner lieu à diverses interprétations.

- Tout d'abord, s'agit-il d'une "rémunération" par le budget général permettant d'assurer une *compensation des obligations de service public* ?

Dans ce cas, la compensation sera-t-elle partielle ou totale ?

En tout état de cause, dans ce cas, la "garantie" apportée ne peut constituer qu'un engagement moral de l'Etat. Chaque nouvelle loi de finances, votée par le Parlement, définira la participation du budget général et pourra dès lors modifier cet engagement.

Il reste que l'inclusion expresse de cette garantie dans le cahier des charges demeure essentielle, ne serait-ce que pour "solenniser" en quelque sorte cet engagement.

- Ensuite, faut-il envisager une *participation de l'usager* assurant le complément de la compensation apportée par l'Etat ?

En tout état de cause, les modalités de cette participation devront respecter le principe de péréquation dont le Gouvernement a confirmé qu'il présiderait à la définition des tarifs applicables aux biens et services fournis sous monopole.

- Enfin, la notion de "juste rémunération" devra, semble-t-il, se fonder sur une *juste évaluation du coût réel* supporté par l'exploitant public.

Votre commission a obtenu les précisions suivantes concernant l'évaluation, effectuée par les services du ministère des Postes et Télécommunications, des charges afférentes à l'accomplissement des missions de service public par la Poste.

• Le coût global du *traitement postal de la presse*, tel qu'il est évalué par la Poste, selon une méthode faisant appel à la comptabilité analytique et au coût complet, a évolué ainsi :

	1986	1987	1988	1989
Trafic	2.050	1.971	2.039	2.063
Coût global (millions de F)	4,6	4,6	4,8	4,9
Evolution des coûts	+ 2,7 %	- 1 %	+ 4,50 %	+ 3,06 %
Evolution indice INSEE (prix des services)	+ 4,68 %	+ 2,4 %	+ 5,2 %	+ 4,39 %

La répartition des charges entre la Poste et les éditeurs a été la suivante :

(en millions de francs)

Editeurs	1,2	1,4	1,4	1,6
Poste	3,4	3,2	3,3	3,3

La "juste rémunération" du traitement postal de la presse pose également le problème du contenu exact de cette mission de service public.

Dès lors que le traitement postal constitue une mission de service public, le cahier des charges devra préciser les conditions d'exercice de cette mission, notamment en ce qui concerne "la desserte de l'ensemble du territoire national", "l'égalité de traitement de l'utilisateur", "la qualité et la disponibilité des services offerts".

Concernant la distribution de la presse quotidienne, il sera nécessaire de préciser le contenu exact du service public : dans quelle mesure sont assurées la distribution matinale (avant 7 heures), la distribution le samedi, garantie du service lors des jours de grèves ?

• Le coût du maintien de la *présence postale en milieu rural* est évalué par les services du ministère entre 1,5 et 2 milliards de francs par an.

Cette évaluation ne tient pas compte du coût représenté par l'application des mesures préconisées par le rapport Delfau.

Les mesures qui concernent l'équipement et l'informatisation des bureaux sont évaluées à 70 millions de francs environ. Elles représentent d'une part la connexion au réseau informatique de La Poste de 6.500 bureaux ruraux entre 1991 et 1993 et d'autre part, l'implantation progressive de télécopieurs avec un objectif initial de 500 cantons ruraux.

Autant d'interrogations auxquelles le cahier des charges devra nécessairement apporter une réponse.

-0-

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 8

Institution d'un contrat de plan

Cet article inscrit les activités des deux futurs exploitants publics -et celles de leurs filiales- dans le cadre d'un contrat de plan pluriannuel passé avec l'Etat, "dans les conditions prévues par le chapitre III de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification".

Les conditions définies par le chapitre III de la loi du 29 juillet 1982 prévoient notamment :

- la communication des contrats aux régions concernées,
- la transmission pour information du projet de contrat de plan aux institutions représentatives du personnel,
- l'information des institutions représentatives du personnel des conditions de l'exécution du contrat,
- la comptabilité des principales orientations stratégiques de l'entreprise avec les objectifs du Plan de la Nation,
- le dépôt d'un rapport annuel au Parlement sur l'exécution des contrats de plan,
- la conclusion du contrat suivant une procédure fixée par décret en Conseil d'Etat.

**Loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification
(Chapitre III)**

**L'exécution du plan de la Nation
et des contrats de plan**

Art. 11

L'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires.

Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la Nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'Etat participe à ces actions.

Les contrats conclus entre l'Etat, d'une part, et des collectivités territoriales, des entreprises ou d'autres personnes morales, d'autre part, doivent être communiqués aux régions concernées.

L'Etat peut subordonner la conclusion du contrat de plan avec une entreprise à l'inclusion dans ce contrat de la définition des principales orientations stratégiques de l'entreprise et à la mise en évidence de leur compatibilité avec les objectifs du plan de la Nation. Avant sa conclusion, le projet de contrat de plan est transmis pour information aux institutions représentatives du personnel qui sont également informées des conditions de l'exécution du contrat.

Art. 12

Les contrats de plan sont conclus suivant une procédure fixée par décret en Conseil d'Etat. Ils ne peuvent être résiliés par l'Etat, avant leur date normale d'expiration, que dans les formes et conditions qu'ils stipulent expressément. Ils sont réputés ne contenir que des clauses contractuelles.

Art. 13

Chaque année, à l'ouverture de la seconde session ordinaire, le Gouvernement dépose au Parlement un rapport qui retrace l'ensemble des actions engagées au cours de l'exercice précédent et rend compte de l'exécution des contrats de plan.

Ce rapport est établi après consultation de la commission nationale de planification.

A compter de la deuxième année d'exécution du plan, il dresse le bilan détaillé des résultats obtenus. Il est annexé, s'il y a lieu, à la loi de plan rectificative prévue à l'article 4.

La durée de ce contrat pourra varier entre trois ans -vraisemblablement pour le premier contrat- et cinq ans.

Comme celle du cahier des charges, l'institution d'un contrat de plan -corollaire de l'attribution de la personnalité morale- est un élément fondamental de l'autonomie de gestion des deux futurs exploitants.

Là encore, il sera essentiel que les conditions de son élaboration garantissent une information efficace du Parlement.

Par rapport au cahier des charges, le contenu du contrat de plan, tel qu'il est défini par le présent article, est à la fois plus général, en ce qu'il couvrira la définition d'objectifs généraux et des moyens à mettre en oeuvre, et plus précis en ce qu'il définira le cadre financier global.

Trois points importants seront notamment précisés dans ce "cadre financier global" :

- L'évolution des tarifs :

A cet égard, il a été précisé à votre rapporteur que la péréquation postale serait maintenue pour les produits sous monopole.

"Le contrat de plan fixera les conditions d'évolution des tarifs des prestations de service public.

Cette évolution devra respecter les termes du cahier des charges qui fixe les droits et obligations régissant les activités et les conditions d'exécution des services publics.

Parmi ces obligations figure le respect du principe d'égalité de traitement des usagers.

Cette obligation, en matière postale, se traduit par une péréquation tarifaire géographique qui sera maintenue pour les produits faisant l'objet d'un monopole."

- l'effort d'investissement

A cet égard, s'appliqueront notamment les termes de la loi du 23 décembre 1985 modifiant la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, qui prévoient expressément l'insertion obligatoire, dans tous les contrats de plan Etat-entreprises, de clauses tendant au développement de l'effort de recherche et d'innovation.

En tout état de cause, la participation des deux futurs exploitants publics à l'effort de recherche et d'innovation est expressément prévue par l'article 4 du présent projet.

- La répartition des résultats :

A ce titre, l'affectation des résultats devra être répartie entre le financement de l'investissement, l'effort de désendettement, l'intéressement du personnel et le prélèvement en faveur du budget général.

-0-

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Cahier des charges - Contrat de plan

Cahier des charges (décret en Conseil d'Etat)	Contrat de plan
Exploitant public seul	Exploitant public + groupe formé avec filiales
<ul style="list-style-type: none">- Cadre général de gestion- Principes et procédures de fixation des tarifs- Conditions d'exécution des services publics, notamment :<ul style="list-style-type: none">. desserte de l'ensemble du territoire national. égalité de traitement des usagers. qualité et disponibilité. rentabilité et confidentialité. participation à l'aménagement du territoire. contribution à l'exercice des missions de défense et de sécurité publique- Garanties d'une juste rémunération des prestations de service public	<ul style="list-style-type: none">- Objectifs généraux- Moyens à mettre en oeuvre - Cadre financier global, notamment :<ul style="list-style-type: none">. tarifs. investissements. charges d'exploitation. règles d'affectation des résultats

ARTICLE 13

Autonomie financière des deux exploitants

Cet article définit les conditions de l'autonomie financière des deux exploitants.

Cette autonomie financière, corollaire de leur personnalité morale, constitue un élément fondamental du présent projet de texte.

L'autonomie nouvelle ainsi accordée aux deux exploitants publics se traduit par un certain nombre de dispositions importantes :

- institution de la responsabilité de gestion et donc *suppression du contrôle a priori*,
- *modification des règles budgétaires*, avec le passage d'un budget voté annuellement à l'élaboration d'un état prévisionnel de recettes et dépenses,
- *détermination du niveau et de la structure des effectifs*. Ceci permet une marge de manoeuvre importante sur la masse salariale.

Toutefois, l'autonomie financière n'implique pas une indépendance totale vis-à-vis des pouvoirs publics.

- Ceux-ci restent appelés à s'exprimer par divers *actes d'approbation globale*, même si leurs "directives" prendront essentiellement la forme de dispositions négociées dans le cadre du contrat de plan.

En effet, l'ensemble des décisions de gestion doivent s'inscrire dans le *cadre financier global défini par le contrat de plan*. Celui-ci couvre notamment la politique tarifaire, les programmes d'investissement et l'affectation des résultats.

- *Les états prévisionnels de recettes et de dépenses* devront être approuvés par l'autorité de tutelle.

Les programmes d'investissement restent soumis à l'examen du F.D.E.S., ce qui maintient une procédure relativement contraignante pour les deux futurs exploitants.

Procédure d'examen des programmes d'investissement par le FDES
(décret du 18 octobre 1955)

Article premier : "Le Conseil de direction du Fonds de développement économique et social créé par le décret du 30 juin 1955 examine les programmes d'équipement à exécuter par les administrations publiques et par les entreprises publiques, ainsi que tout programme d'équipement financé avec le concours direct ou indirect de l'Etat."

Article 2 : "Compte tenu des directives du Plan de modernisation et d'équipement, de la situation des finances publiques, des ressources du marché des capitaux, des disponibilités en matières premières, en main-d'oeuvre et en devises, le conseil de direction donne son avis sur l'ordre de priorité et le rythme d'exécution des travaux ainsi que sur les modes de financement applicables à ces travaux."

Article 3 - "Avant le 30 septembre de chaque année, le Conseil de direction est saisi des programmes de travaux visés à l'article premier dont l'exécution doit s'effectuer au cours de l'année suivante.

Il examine en cours d'année tous projets de révision de ces programmes.

Il est périodiquement informé de l'exécution des programmes sur lesquels il a été consulté.

- En outre, les deux exploitants publics sont tenus de veiller à l'équilibre financier de leurs activités.

Le caractère contraignant de cette disposition est toutefois atténué par le fait qu'il s'agit de "veiller à" et non pas "d'assurer", ce qui n'entraîne pas d'obligation de résultat. D'autre part, "l'horizon" de cet équilibre n'est pas précisé.

En outre, le Ministre a précisé que cet équilibre devait s'entendre "globalement", c'est-à-dire toutes activités confondues.

Il a souligné que cette condition constituait "une des composantes essentielles du projet" (1).

- Enfin, la libre disposition de la trésorerie visée au dernier alinéa est tempérée, en ce qui concerne *La Poste*, par le maintien de l'obligation de déposer les fonds de C.C.P. au Trésor, et l'affectation intégrale des fonds du livret A au financement du logement social.

-0-

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 14

Régime comptable

Cet article modifie fondamentalement les méthodes de comptabilité des deux exploitants publics.

Tout d'abord, la comptabilité de chaque exploitant public sera désormais soumise aux règles applicables à la comptabilité commerciale, c'est-à-dire au régime de droit privé. Ceci implique notamment que les comptables de la Poste cesseront d'être des comptables publics.

Le régime comptable des deux exploitants sera aligné sur celui des entreprises publiques, en particulier celui des établissements publics, industriels et commerciaux.

Comme l'article premier du présent projet de loi, qui définit le statut des deux exploitants, n'a pas entendu les qualifier expressément d'E.P.I.C., le présent article vise expressément certaines obligations comptables applicables à ce type d'établissement.

Les deux exploitants seront notamment soumis aux dispositions particulières prévues pour les entreprises publiques par la loi n° 84-148 du 1er mars 1984, relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises.

Destinée à compléter les dispositions de la loi du 24 juillet 1966 relative à l'organisation et au contrôle des sociétés commerciales, cette loi tend à établir des obligations spécifiques pour les personnes morales exerçant une activité économique.

- Elle précise notamment la nature et le contenu de l'information comptable et financière devant être fournie aux différents partenaires concernés : actionnaires, personnel, créanciers, usagers, pouvoirs publics.

- Elle prévoit en outre le contrôle de leurs comptes par des commissaires aux comptes.

Toutefois, contrairement à ce qui est prévu dans cette loi, le troisième alinéa de l'article 14 prévoit que ceux-ci seront désignés conjointement par les deux autorités de tutelle, le Ministre chargé de l'Economie et le Ministre chargé des Postes et Télécommunications.

La Poste et France Télécom seront également soumises aux dispositions applicables aux entreprises publiques définies par la loi n° 85-11 du 3 janvier 1985 relative aux comptes consolidés de certaines sociétés commerciales et entreprises publiques.

Celles-ci impliquent, pour chaque groupe constitué par l'exploitant public et ses filiales, l'établissement et la publication de *comptes consolidés*, ainsi que d'un *rapport de gestion*.

Votre Commission souligne l'importance, pour la garantie d'une véritable autonomie financière des deux établissements, de l'existence d'une comptabilité de nature commerciale.

Il lui paraît souhaitable que l'utilisation des méthodes de comptabilité analytique soit renforcée, afin de permettre de mieux connaître les coûts réels des fonctions assumées par chaque exploitant et de distinguer davantage l'évolution des charges et produits financiers de celle des charges et produits d'exploitation.

Elle estime, en outre, qu'une comptabilité analytique complète et détaillée permettrait de mieux distinguer le financement des missions concurrentielles dans l'ensemble des activités des deux exploitants, et de garantir ainsi la transparence nécessaire des comptes des différentes activités.

-0-

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 15

Règlementations spécifiques applicables à la Poste

L'article 15 définit certaines prérogatives et obligations propres à *La Poste* et liées à ses missions de service public.

1. Le premier alinéa transfère à *La Poste*, devenue une personne juridique autonome, l'exclusivité d'émission des timbres-poste et des valeurs fiduciaires postales que détenait jusqu'à présent l'Etat pour son propre compte.

Les timbres-poste et autres valeurs fiduciaires postales étant des objets directement liés à l'exécution du service postal, la décision de les créer ne peut appartenir qu'à l'autorité qui en assume la responsabilité. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un "monopole", mais d'une action indissociable de l'exécution du service.

Ce transfert de compétences de l'Etat à *La Poste* ne modifie pas la situation actuelle. Tout transporteur d'objets de correspondance concurrent de *La Poste* pourra procéder à l'émission et à la vente de vignettes utilisées ultérieurement pour justifier le paiement du service rendu. Ces vignettes non postales ne pourront avoir cours que dans le seul réseau commercial du distributeur concerné.

2. Le deuxième alinéa attribue à *La Poste* la pleine gestion du service des chèques postaux.

Les avoirs et emplois des CCP, ainsi que les produits et charges liés à cette activité figureront désormais respectivement au bilan et au compte d'exploitation de *La Poste*.

Sous le précédent régime du budget annexe, l'ensemble des flux de trésorerie d'exploitation, liés aux mouvements réalisés sur les CCP, était directement enregistré dans la trésorerie de l'Etat, même si *La Poste* disposait d'un sous-compte au Trésor.

L'article 13 de la présente loi disposant, d'une manière générale, que chaque exploitant public "dispose de ses moyens de trésorerie", l'article 15 confirme le maintien de l'obligation de dépôt des fonds des comptes courants postaux auprès du Trésor.

Il s'agit là d'une "obligation envers l'Etat", selon les termes mêmes employés par le Ministre, qui correspond à la nécessité d'assurer la trésorerie de l'Etat.

En contrepartie de cette évolution, le dépôt des fonds fait l'objet d'une rémunération. Le taux de cette rémunération a connu des variations assez importantes depuis 1980. Il a même été nul au cours des deux années 1985-1986.

Evolution du taux de rémunération des CCP

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
6,5	6,5	6,5	5,5 (1)	0,01	0,01	3	3	3	3

(1) Jusqu'au 30.06.1994.

En d'autres termes, les fonds de CCP permettent de contribuer, à un coût hors marché, au financement du déficit du budget général de l'Etat, sans toutefois qu'il y ait nécessairement correspondance entre l'évolution de la collecte et les besoins de l'Etat.

Cette situation avait été déjà relevée en 1968 par le rapport Wormser- Marjolin-Sadrin, qui estimait qu' :

"un meilleur ajustement serait obtenu si les fonds de chèques postaux étaient apportés, aux taux courants, sur le marché auprès duquel le Trésor s'approvisionnerait plus longtemps."

Telle n'est pas la solution retenue, qui maintient l'affectation directe des fonds de CCP au financement de la trésorerie de l'Etat.

Assurer le financement de la trésorerie de l'Etat demeure une priorité. Reste qu'on peut effectivement s'interroger sur les modalités de ce financement. La définition d'une source de financement alternative, permettant de "rendre" à la Poste la libre disposition des fonds de CCP, pourrait notamment constituer un élément intéressant du rapport que votre commission souhaite voir établir sur les conditions d'extension des services financiers de La Poste.

En l'état actuel des choses, le taux de rémunération, actuellement fixé à 3 %, n'assure pas la couverture du coût de la collecte des CCP, estimé à 7-8 % par La Poste.

Or, la nécessité de garantir une "juste rémunération" des fonds ainsi déposés au Trésor s'impose dès lors que l'autonomie financière de l'exploitant public constitue un principe fondamental du présent texte.

Aux termes d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, les garanties d'une juste rémunération des fonds déposés seront précisées par le cahier des charges.

Les conditions de cette garantie ont d'ores et déjà fait l'objet de précisions de la part du Gouvernement.

Ainsi, la rémunération des CCP tiendra compte de trois éléments :

- *le coût de la collecte,*
- *les gains de productivité,*
- *une incitation à la collecte.*

- En ce qui concerne le coût de la collecte des CCP, il semble que le coût actuel, estimé à 7-8 %, puisse apparaître élevé, notamment au regard du coût moyen de la collecte bancaire, globalement inférieur de deux points.

Cette comparaison mérite toutefois d'être nuancée.

En effet, le coût de collecte des fonds des chèques postaux est calculé en établissant le rapport de l'ensemble des charges d'exploitation, déduction faite des frais afférents à la gestion des comptes des comptables publics, sur le montant des avoir moyens journaliers des particuliers.

Le coût de collecte ainsi obtenu est "brut" ou "net", selon que l'on tient compte ou non des frais financiers des emprunts relatifs aux déficits antérieurs sur l'activité des CCP.

La comparaison avec les banques est difficile. Les informations obtenues du système bancaire ne sont en effet pas suffisamment détaillées pour permettre une telle analyse. Les rares éléments de coûts connus (notamment le rapport de la Commission du plan sur l'intermédiation financière) font ressortir des coûts moyens tous types de dépôts confondus.

Or, il convient de rappeler que dans la mesure où ils ont un ratio nombre d'opérations/avoirs très élevé, les comptes courants sont, de loin, les dépôts les plus coûteux.

- Concernant les gains de productivité, il a été précisé à votre Rapporteur qu'un objectif de gains de productivité serait

négocié entre *La Poste* et l'Etat et serait inscrit dans le contrat de plan.

Un certain nombre de mesures d'amélioration de la productivité ont d'ores et déjà été mises en place dans les centres des services financiers (1), ainsi que dans les autres secteurs d'activité (acheminement, distribution, bureaux de poste) (2).

- Enfin, les modalités d'incitation à la collecte pourraient prendre la forme de primes. Elles font actuellement l'objet de concertations entre les deux futurs ministères de tutelle.

3. Enfin, le troisième alinéa du présent article confie à *La Poste* le mandat d'assurer, au nom de l'Etat et pour son propre compte, la gestion des CCP des comptables et régisseurs publics.

Les comptables publics utilisent traditionnellement, pour réaliser leurs mouvements de fonds, le réseau des CCP qui présente, notamment, un grand avantage de proximité. Les services financiers de *La Poste*, au-delà de leur rôle d'intermédiaire financier vis-à-vis des entreprises et des particuliers, assurent ainsi une mission spécifique de service public qui consiste à jouer le rôle de "réseau bancaire" des comptables publics.

La nouvelle autonomie juridique et financière reconnue à *La Poste* risquait de remettre en cause cette mission. Dès lors que l'exploitant est désormais soumis aux règles de la comptabilité privée, ses comptables n'ont plus la qualité de comptables publics. Le mandat institué par l'article 15 permet donc de conserver aux comptables publics le bénéfice de l'utilisation du réseau des CCP.

L'existence de ce mandat se traduira par la mise en oeuvre d'un circuit comptable spécifique pour la gestion des fonds déposés par les comptables publics. Ses modalités pratiques seront fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Ce texte précisera notamment les conditions de rémunération des opérations exécutées par les agents de *La Poste*. Il définira également les dispositions techniques de nature à garantir l'étanchéité et la neutralité du circuit spécifique des comptes chèques postaux des comptables publics.

(1) Organisation modulaire dans les centres, postes de travail multifonctions, logiciels de traitement des valeurs mobilières, système d'information sur disque optique numérique, appareils de détection et d'acquisition d'images chèques (DAIC).

(2) Développement des extraits périodiques, extension du part d'automates financiers, développement de la banque à domicile.

Il est notamment prévu que l'ensemble de ces comptes sera rattaché à un comptable public unique placé auprès du ministre de tutelle.

-0-

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 17

Application de la fiscalité de droit commun aux deux exploitants

1. Cet article pose le principe général d'un assujettissement des deux exploitants publics à la fiscalité de droit commun, conséquence de leur autonomie de gestion.

En effet, l'article 1654 du Code général des impôts auquel il est fait référence dispose :

"Les établissements publics, les exploitations industrielles ou commerciales de l'Etat, les entreprises bénéficiant de statuts, de privilèges, d'avances directes ou indirectes ou de garanties accordées par l'Etat doivent acquitter, dans les conditions de droit commun, les impôts et taxes de toute nature auxquels seraient assujetties les entreprises privées effectuant les mêmes opérations."

"Les impôts et taxes de toute nature auxquels seraient assujetties les entreprises privées effectuant les mêmes opérations" sont les suivants :

- l'impôt sur les sociétés

Cet impôt frappe les bénéfices des sociétés de capitaux et des personnes morales qui leur sont fiscalement assimilées. Il est exigible lors de la réalisation des bénéfices. Les bénéfices passibles de l'impôt sont déterminés de la même manière que les bénéfices industriels et commerciaux soumis à l'impôt sur le revenu.

S'appliqueront notamment toutes les règles applicables concernant : l'imposition du bénéfice net ; la déduction des frais généraux, notamment charges de personnel, intérêts des sommes dues à des tiers, dépenses au titre du mécénat d'entreprise, l'application des règles d'amortissement ; la déduction des provisions pour dépréciation ou pour risques et charges ; le crédit d'impôt pour dépenses de recherche et le crédit d'impôt formation.

- les taxes et participations assises sur les salaires

Ces impôts comprennent :

. la taxe sur les salaires, à laquelle seule *La Poste* sera assujettie puisqu'elle n'est pas assujettie à la TVA selon des conditions particulières définies par l'article 19 ;

. la taxe d'apprentissage, soit 0,5 % du montant total des rémunérations payées, y compris les avantages en nature ;

. la participation des employeurs à la formation professionnelle continue, soit 1,2 % du montant des salaires payés pendant l'année civile en cours ;

. la participation des employeurs à l'effort de construction.

- la taxe sur les véhicules des sociétés

Au termes de la loi de finances pour 1990, les tarifs sont fixés à 5.700 francs pour les véhicules dont la puissance n'excède pas 7 Cv, et à 12.500 F pour les autres véhicules.

- la TVA, à laquelle seule *France Télécom* sera assujettie, conformément au principe posé par l'article de la 6e directive européenne relative à l'harmonisation des fiscalités.

Selon les renseignements recueillis par votre Rapporteur, les estimations concernant le produit fiscal attendu à compter du 1er janvier 1994 sont les suivantes :

(en millions de francs)

	La Poste	France Telecom
Taxe sur les salaires (taux de 4,25 %)	1.600	--
Taxe sur les véhicules de Société	16	90
Taxes et participations assises sur les salaires (1)	400	400
TVA	0	15.600

Source : Ministère des P.T.E.

(1) Ces évaluations tiennent compte de déductions maximales au titre des dépenses d'apprentissage, de formation professionnelle et de participation à l'effort de construction.

2. Toutefois, l'application de ce principe d'assujettissement à la fiscalité de droit commun est fixée à une date ultérieure à la promulgation de la loi, soit au 1er janvier 1994.

Cette période d'adaptation a paru nécessaire au Gouvernement pour deux raisons d'ordre différent :

- la prise en compte des *délais techniques* nécessaires à l'institution d'une comptabilité commerciale certifiée et à l'établissement des bases d'imposition ;
- la prise en considération d'un "*principe de neutralité budgétaire*" de la réforme envisagée.

Votre Rapporteur soulignera ici que ce principe, qui lui paraît nouveau, mériterait sans doute de faire l'objet de développements approfondis surtout si le Gouvernement entend désormais le respecter dans le cadre de chaque réforme législative.

Le Gouvernement a donc souhaité éviter que le système retenu n'entraîne immédiatement une modification substantielle et purement mécanique des dépenses et recettes de l'Etat.

Il a donc souhaité définir un délai suffisant pour que l'expansion attendue du chiffre d'affaires des deux exploitants permette à l'Etat d'obtenir, par la voie de la fiscalité de droit commun, des ressources équivalentes à celles que lui procure le prélèvement actuel sur le budget annexe.

Etant entendu qu'aux termes de l'article 18 du présent projet, ce prélèvement est fixé à 13,7 milliards de francs 1989, réévalué chaque année en fonction de l'évolution de l'indice des prix, les hypothèses de ce calcul n'ont porté que sur les paramètres d'évolution de l'activité et, de la situation financière de chacun des deux exploitants.

Compte tenu de ces hypothèses, et à la suite de simulations dont il a estimé difficile de présenter le détail, ce que votre Rapporteur déplore, il est apparu au Gouvernement que cet équilibre pouvait être obtenu en 1994.

-0-

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 18

Période transitoire

Cet article définit la situation fiscale des deux exploitants publics au cours de la période transitoire fixée jusqu'au 1er janvier 1994.

Il contient deux séries de dispositions :

1. L'assujettissement au cours de la période transitoire "aux seuls impôts et taxes effectivement supportés par l'Etat".

Il s'agit des impôts suivants :

- taxe différentielle sur les automobiles,
- taxe annuelle sur les bureaux en Ile-de-France,
- TVA, pour France Télécom seulement.

Prévisions d'évolution des recettes fiscales (en millions de francs)

	1991		1992		1993	
	Poste	France Télécom	Poste	France Télécom	Poste	France Télécom
. Taxe différentielle sur les automobiles	17,33	1	17,71	1	18,09	1
. Taxe annuelle sur les bureaux en Ile-de-France	1,15	1,6	1,19	1,6	1,23	1,6
. TVA*	0	12.500	0	13.500	0	14.500

* Pour France Télécom, cette estimation repose sur une hypothèse de stabilité des tarifs en francs courants, qui sera examinée à l'occasion des discussions du contrat de plan.

Source Ministère des P.T.E

2. Le maintien d'un prélèvement -plafonné- sur France Télécom

Le présent article prévoit que pendant la période transitoire précédant son assujettissement à une fiscalité proche du droit commun, *France Telecom* versera une contribution au budget général plafonnée en francs constants sur la base d'un montant arrêté pour l'année 1989 à 13,7 milliards de francs.

a) Nature des contributions demandées au budget annexe

Votre rapporteur s'autorise à renvoyer à ses différents rapports spéciaux consacrés aux projets de budget annexe des PTT dans le cadre des lois de finances pour 1987 à 1990.

Les analyses qu'il y a développées sur les relations financières entre le budget annexe et le budget général soulignent la diversité et le poids des prélèvements opérés sur les télécommunications, au détriment des usagers et de l'autofinancement du budget annexe.

Les télécommunications ont été soumis successivement :

- à un versement au budget général au titre des excédents d'exploitation,
- à une contribution au profit de la Poste, compensant la suppression, décidée par le Gouvernement en 1984 (1), de la rémunération des fonds des CCP déposés au Trésor
- à une contribution au profit des entreprises publiques du secteur électronique, de divers organismes publics de recherche de la filière du même nom, de l'ensemble des entreprises de cette filière sous la forme de crédits de politique industrielle précédemment inscrits au budget général,
- à une contribution au profit du Centre national d'études spatiales.

A compter de la loi de finances pour 1987, le budget annexe a, selon l'expression du ministre des PTT de l'époque, entrepris de "racheter les otages" tombés progressivement aux mains du budget général représenté par le ministre des finances :

1 Ramené à compter du 1er juin 1984 de 5,5 % à 0,01 %.

- la rémunération des fonds des CCP a été rétablie dans le budget de 1987 permettant de supprimer la contribution des télécommunications à la Poste,

- les dotations en capital aux entreprises publiques et les concours aux organismes de recherche de la filière électronique ont été progressivement réduits grâce notamment à la privatisation ou à la restructuration des sociétés ou organismes bénéficiaires,

- le prélèvement a été progressivement fiscalisé du fait de l'assujettissement des télécommunications à la TVA.

Aux termes de cette évolution, la situation des Télécommunications se caractérisait, dans le budget de 1990, par deux considérations :

Un prélèvement encore très élevé mais simplifié dans ses composantes.

Prélèvement sur la branche Télécommunication du budget annexe en faveur du budget général

en millions de francs	1986	1987	1988	1989 (prév.)	1990 (prév.)
Versement au budget général	5 150	8.395	1 510	4 400	5.103
Concours à la Poste	4 300
Filière électronique (subventions de fonctionnement)	200	196	154	169	186
Plan informatique pour tous	450	450	450	.	.
Développement de la filière électronique	2 361	2 160	2 093	2 066	1 548
Perte ou provision pour perte sur les dotations en fonds propres à la filière électronique	550	200	114	.	.
Investissements du CNES	4 309	4 628	4.822	5 567	6.064
TVA non récupérable	.	395	2.680	2 100	1 100
Total	18.320	16.424	11.823	14.302	14.001

Le prélèvement comporte ainsi en 1990 trois rubriques principales :

- le versement au budget général au titre de "l'excédent de la première section (compte prévisionnel de résultat) non affecté aux investissements" (5.103 MF) ;

- les dépenses mises à la charge du budget annexe sous la forme de concours à la filière électronique (1.734 MF) et au C.N.E.S. (6.064 MF) (soit au total 7.758 MF) ;

- la part de la T.V.A. sur les dépenses d'équipement des Télécommunications que France Telecom n'est pas autorisée à récupérer (1.100 MF) (1).

Ce régime dérogatoire doit prendre fin au plus tard le 31 décembre 1991. A cette date, France Telecom, en application de l'article 14 de la loi de finances pour 1987, pourra récupérer la totalité de la T.V.A. supportée sur ses dépenses d'équipement. Cette rubrique du prélèvement sur les Télécommunications devrait donc disparaître en tout état de cause en 1992.

Un prélèvement plafonné

Par lettre du 11 août 1988 adressée au Ministre des P.T.T., M. le Premier Ministre prenait l'engagement d'un plafonnement en francs constants du prélèvement sur les télécommunications :

"Il m'apparaît indispensable de clarifier pour les années à venir les relations financières entre le budget général et le budget annexe. Une perspective à moyen terme est en effet nécessaire à la poursuite des objectifs que je viens de rappeler.

"C'est pourquoi j'ai décidé que l'ensemble formé par les prélèvements non fiscaux et la fraction non récupérable de la T.V.A. versée par le budget annexe n'évoluerait pas au cours des prochaines années plus vite que l'indice général des prix.

"Cette règle s'appliquera dès 1990, et jusqu'en 1992 inclus, sur la base d'une référence 1989 de 13.700 MF".

1. Pour 1990, la part de T.V.A. non récupérable sur les dépenses d'équipements s'élève à 20 %.

b) Un nouvel "engagement moral"

L'article 18 du présent projet de loi renouvelle l'engagement moral donné par M. le Premier Ministre en août 1988 et le proroge d'un an.

En effet, la valeur en droit positif de cet article apparaît limitée sur deux points au moins :

• *Les modalités d'indexation du prélèvement*

Elles sont précisées par le présent projet de loi selon une procédure d'passablement complexe, comme en témoigne la réponse apportée à votre rapporteur :

Pour 1991, le montant actualisé de ce prélèvement sera calculé en tenant compte des hausses de prix à la consommation pour 1990 et 1991, telles qu'elles sont estimées dans les hypothèses économiques associées à l'élaboration du projet de loi de finances pour 1991.

Pour 1992, cette actualisation sera effectuée en tenant compte d'une part, de l'évolution de l'indice des prix effectivement constatée par l'INSEE pour 1990 et d'autre part, des hypothèses d'évolution des prix des années 1991 et 1992 retenues dans le projet de loi de finances pour 1992..

En 1993, l'actualisation du montant de ce prélèvement tiendra compte de l'évolution de l'indice des prix constatée par l'INSEE en 1990 et 1991, ainsi que des hypothèses de hausse de prix associées au projet de loi de finances pour 1993 pour les années 1992 et 1993.

On observera toutefois que le montant du prélèvement est en définitive fixé chaque année par la loi de finances. La loi (de finances) **peut toujours modifier la loi** (relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications)

Deux solutions étaient possibles :

- confier au présent projet de loi le soin de préciser le mode de calcul du prélèvement, sachant qu'auraient figurées en loi de finances chaque année les évaluations de recettes non fiscales ou de dépenses (voir plus loin : un mécanisme incertain) ;

• - confier à la loi de finances chaque année le soin de fixer le montant du prélèvement sous la forme d'un article de la première partie du projet de loi, cette démarche pouvant être assortie de la réaffirmation de l'engagement moral pris par M. le Premier Ministre en 1988.

• *La définition du prélèvement*

La formulation de l'article 18 laisse donc une large part à l'interprétation quant à la définition même du prélèvement.

Ce prélèvement est défini comme étant

"les contributions de France Telecom au budget civil de la recherche et du développement et au titre du prélèvement au profit du budget général".

Reste à définir précisément les différentes rubriques de ce prélèvement, qui, additionnées, ne devront pas excéder le plafond fixé par le projet de loi.

- S'agissant de "la contribution de France Télécom au BCRD",

le texte du présent article vise implicitement les dotations inscrites aux chapitres suivants du budget annexe des PTE :

- chapitre 67.03 : subvention à la filière électronique,
- chapitre 83.54 : développement de la filière électronique,
- chapitre 83.59 : contribution aux programmes du CNES,
- chapitre 83.55 : contribution aux apports en fonds propres de l'Etat aux entreprises de la filière électronique (1).

La récapitulation de ces chapitres figurent en effet au titre du BCRD (2) dans le rapport sur l'état de la recherche et du développement technologique annexé chaque année au projet de loi de finances.

1. Chapitre non doté en 1990.

2. Cf. article 3 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 :

"Le budget civil de la recherche et de développement technologique permet la mise en oeuvre des quatre catégories d'actions suivantes :

- les recherches fondamentales dont le développement sera garanti ;
- les recherches appliquées et les recherches finalisées entreprises ou soutenues par les ministères et les organismes publics de recherche en vue de répondre aux besoins culturels, sociaux et économiques ;
- les programmes de développement technologique qui seront poursuivis ;
- des programmes mobilisateurs pluriannuels qui font appel à ces différentes catégories d'action".

- S'agissant du "prélèvement au profit du budget général",

le présent article est pour le moins imprécis dans sa formulation. Le terme générique "prélèvement", dépourvu de caractère juridique, regroupe habituellement l'ensemble des éléments constituant la ponction du budget général sur le budget annexe, en l'espèce :

- les dépenses mises à sa charge dans le domaine de la filière électronique et de l'espace (chapitres récapitulés ci-dessus) ;

- le "versement au budget général, à titre d'acompte ou de régularisation de l'excédent de la première section non affectée aux investissements" (chapitre 83.56 du budget annexe) ;

- la part non récupérable de TVA supportée sur les dépenses d'équipement des télécommunications.

Dès lors qu'un sort particulier est réservé dans le texte de l'article 18 à la contribution au BCRD, il faut sans doute comprendre que le "prélèvement au profit du budget général" vise à la fois le "versement au budget général" et la part non récupérable de la TVA.

Le problème ne se pose en réalité que pour l'exercice 1991 : en effet, le régime dérogatoire en matière de TVA prend fin, selon l'article 14 de la loi de finances pour 1987 "au plus tard le 31 décembre 1991".

Il apparaît donc nécessaire à votre Rapporteur :

- de connaître le régime de récupération de la TVA qui sera appliqué pour 1991 ;

- d'obtenir confirmation, dans l'hypothèse où ce régime resterait dérogatoire, que le montant de la TVA non récupérable sera bien imputé sur le prélèvement plafonné au profit du budget général.

c) Un mécanisme incertain

Aux termes du présent article, France Telecom devra, jusqu'au 1er janvier 1994, s'acquitter d'une contribution au budget général fixée à 13.700 millions de francs 1989.

Votre Rapporteur continue toutefois de s'interroger sur les modalités selon lesquelles France Telecom s'acquittera de sa contribution ?

Deux solutions sont en effet possibles.

1. Une rebudgétisation immédiate ?

La première solution consisterait à inscrire au budget général les dépenses, actuellement à la charge du budget annexe, en faveur de la filière électronique et du CNES.

En contrepartie, le Trésor recevrait de *France Telecom* une recette non fiscale. L'effet sur le solde budgétaire des dépenses nouvelles serait donc neutre. En revanche, les masses budgétaires, en dépenses comme en recettes, progresseraient d'environ 8 milliards de francs. Ceci ne serait pas conforme au souhait exprimé par le Gouvernement d'assurer la "neutralité budgétaire" de la réforme.

Si tel devait être toutefois le choix retenu, un certain nombre d'interrogations demeurent.

Sur quel département ministériel seront inscrits les crédits correspondants ?

Serait-il inscrit en charge d'exploitation de *France Telecom*, ou imputé sur le résultat net de l'exploitant ?

Que se passerait-il dans ce dernier cas si l'excédent de *France Telecom* ne suffisait pas à lui permettre d'acquitter ce prélèvement ?

2. Une charge de l'exploitant ?

L'autre solution qui semble, selon les renseignements recueillis par votre Rapporteur, être celle qui a la préférence du ministère des Finances, consisterait à laisser à la charge de l'exploitant les subventions à la filière électronique et au CNES. Seul le versement au budget général s'imputerait sur les excédents d'exploitation.

Reste qu'on peut s'interroger alors sur la situation d'un exploitant dont la "comptabilité obéit aux règles applicables aux entreprises du commerce" (article 14 du projet de loi) et qui serait amené à subventionner un établissement public comme le CNES ou à distribuer des crédits d'étude et des crédits de politique industrielle, selon des règles à déterminer mais qui, par définition, ne seraient pas celles relevant du droit budgétaire.

Votre rapporteur n'a pas, en définitive, le sentiment, au vu des réponses qui ont pu lui être apportées, qu'un choix précis ait été effectué dans ce domaine.

Alors que les "lettres de cadrage" budgétaires ont déjà été envoyées aux différents ministères, alors que le processus de préparation du projet de loi de finances pour 1991 semble largement entamé, une telle incertitude peut étonner.

-0-

A cet article, votre Commission vous propose l'adoption de deux amendements.

Le premier amendement a plutôt pour objet d'appeler des précisions de la part du Gouvernement sur la nature et les modalités du prélèvement envisagé.

Le deuxième amendement est de nature rédactionnelle.

Texte des amendements

Premier amendement

**Dans le deuxième alinéa de cet article, remplacer le mot :
prélèvement**

par le mot :

versement

Deuxième amendement

**Dans le premier alinéa de cet article, remplacer les mots :
la date de promulgation de la loi n°.... du.....,**

par les mots :

la date de publication de la présente loi,

ARTICLE 19

Fiscalité indirecte spécifique de la Poste

Cet article confirme le maintien, à compter de 1994, des dispositions dérogatoires en matière de fiscalité indirecte qui caractérisent la Poste.

1. L'assujettissement à la taxe sur les salaires demeure fixé à un taux uniforme de 4,25 % (1).

En principe, la taxe sur les salaires comporte trois taux :

- un taux normal à 4,25 %,
- un taux à 8,50 % pour la fraction des rémunérations individuelles annuelles comprises entre 33.660 francs et 67.310 francs,
- un taux à 13,60 % pour la fraction de ces rémunérations excédant 67.310 francs.

L'assujettissement à un taux uniforme de 4,25 % pour l'ensemble de la masse salariale est justifié par l'importance des missions de service public accomplies par l'exploitant public.

Le montant de taxe sur les salaires acquittée par la Poste depuis 1986 a évolué comme suit, en milliards de francs :

- 1986 :	1,038 milliards de francs
- 1987 :	1,046 milliards de francs
- 1988 :	1,048 milliards de francs
- 1989 :	1,071 milliards de francs
- 1990 :	1,106 milliards de francs

(1) Aux termes de l'article 231-1 du CGI, les employeurs assujettis à la taxe sur les salaires sont ceux qui ne sont pas redevables de la TVA.

2. Le maintien de l'exonération de la TVA

- Aux termes de l'article 256 B du Code général des impôts, le service public postal n'est pas assujéti à la TVA :

"Art. 256 B. - Les personnes morales de droit public ne sont pas assujétiées à la taxe sur la valeur ajoutée pour l'activité de leurs services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs lorsque leur non-assujétiissement n'entraîne pas de distorsions dans les conditions de la concurrence."

En effet, conformément aux conclusions de l'arrêt du Tribunal des Conflits, en date du 24 juin 1988 (*Consorts Ursot contre ministre des PTT*) :

les services "dépendant de l'Administration des Postes et Télécommunications, présentent, à raison de leur mode d'organisation et des conditions de leur fonctionnement, le caractère de services publics administratifs de l'Etat."

Cette exonération couvre toutes les recettes perçues en contrepartie du service de distribution du courrier, des colis postaux, ainsi que le produit des ventes accessoires à ces prestations de services et les recettes de publipostage.

- En outre, les activités bancaires et financières de la Poste bénéficient de l'exonération prévue à l'article 2612 du Code général des impôts pour les opérations bancaires et financières.

Ces dispositions s'inscrivent dans la réglementation communautaire relative à la TVA.

La 6e directive du 17 mai 1977 relative à l'harmonisation des législations des Etats-membres en matière de chiffre d'affaires prévoit en effet que :

- *"les organismes de droit public ne sont pas considérés comme assujétiés pour les activités et opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques, exception faite des cas où leur non-assujétiissement conduirait à des distorsions de concurrence d'une certaine importance"(article 4) ;*
- *"les prestations de services et les livraisons de biens accessoires à ces prestations, à l'exception des transports de personnes et des télécommunications, effectuées par les services publics postaux" sont exonérées de TVA.*

Dans un arrêt du 11 juillet 1985 (*Commission des Communautés Européennes contre République fédérale d'Allemagne*), la Cour de Justice des Communautés Européennes a jugé que l'exonération s'appliquait à l'ensemble des activités de service public postal,

"dès lors que l'organisme légalement en charge de l'activité postale ou d'un secteur de cette activité l'accomplit lui-même".

Enfin, depuis l'adoption de la 18e directive TVA, en date du 18 juin 1989, les Etats-membres ne peuvent plus déroger, à compter du 1er janvier 1990, aux règles d'exonération définies par la 6e directive.

-0-

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 20

Modalités d'assujettissement à la fiscalité directe locale

L'article 20 constitue l'une des pièces maîtresses du projet et s'inscrit dans sa philosophie d'ensemble, le rapprochement progressif de la situation financière, juridique et fiscale des deux exploitants de celle des autres acteurs économiques.

Cet article assujettit, en effet, la Poste et France Telecom aux impôts directs locaux, impôts dont les établissements des postes et télécommunications sont jusqu'à présent exonérés, puisque propriété de l'Etat.

Cet assujettissement s'opère, toutefois, dans des conditions fortement dérogatoires au droit commun de la fiscalité locale. C'est pourquoi votre rapporteur sera conduit à examiner le bien-fondé des dérogations proposées, après avoir décrit le dispositif proposé par l'article 20.

A - LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Les principes de l'assujettissement

• Le premier alinéa de l'article 20 pose le principe de l'assujettissement de La Poste et de France Telecom "aux impositions directes locales perçues au profit des collectivités locales et des établissements et organismes divers".

Cette formulation appelle deux types d'interrogations : que faut-il entendre par "impositions directes locales" et que sont les "établissements et organismes divers".

Il existe quatre types d'imposition directe locale : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation, la taxe professionnelle. Ces taxes sont perçues au profit des collectivités locales et de leurs groupements à fiscalité propre. S'y ajoutent diverses contributions additionnelles perçues au profit :

- des collectivités locales (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de balayage, taxes spéciales d'équipement),
- des chambres d'agriculture, des métiers et de commerce et d'industrie (taxes additionnelles à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et à la taxe professionnelle),
- du budget annexe des prestations sociales agricoles (taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties).

Selon la formulation retenue par le premier alinéa de l'article 20, La Poste et France Telecom seraient redevables de l'ensemble de ces contributions (à l'exception, naturellement, de la taxe d'habitation).

On peut toutefois s'interroger sur la compatibilité de cette formulation générale avec le second alinéa de l'article, qui, renvoyant à diverses dispositions du code général des impôts pour l'établissement des taxes foncières, ne vise ni les articles afférents à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (articles 1520 à 1526 du C.G.I.) ni l'article relatif à la taxe de balayage (article 1528 du C.G.I.).

• En second lieu, l'alinéa premier de l'article 20 précise que l'assujettissement s'effectue, tant pour La Poste que pour France Telecom, "au lieu de leur principal établissement".

Cette disposition est l'un des éléments essentiels du dispositif proposé. Elle implique, en effet, la totale délocalisation du mode d'établissement et de perception de la fiscalité directe "locale" à laquelle sont assujettis La Poste et France Telecom.

Selon le droit commun, en effet, la taxe professionnelle est assise au niveau de chaque établissement et la taxe foncière au niveau de chaque propriété.

A *contrario*, l'article 20 met en place une fiscalité très différente, qui sera assise au niveau de chacun des deux exploitants, l'ensemble de leurs établissements étant globalement pris en compte.

• Enfin, le premier alinéa de l'article précise que l'assujettissement s'effectue à compter de 1994. Les deux établissements disposeront donc d'un délai de près de quatre années avant d'être soumis aux impôts directs locaux.

2. La détermination des bases d'imposition

• La détermination des bases s'effectuera, sous deux réserves, dans des conditions de droit commun. Ces deux réserves concernent le lissage des augmentations de bases de la taxe professionnelle, qu'il s'agisse de La Poste et de France Telecom et l'instauration d'un abattement spécifique pour La Poste.

• S'agissant des taxes foncières, le paragraphe 1) fait référence à plusieurs articles du code général des impôts :

- les articles 1380 à 1383, qui fixent le champ d'application des taxes foncières et prévoient l'exonération des constructions neuves,

- les articles 1388 et 1396, qui prévoient l'application d'une déduction de 20 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de 50 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties,

- les articles 1402 à 1406, qui prévoient la déclaration à l'administration fiscale des mutations de propriétés,

- l'article 1415, qui indique que les taxes foncières sont établies pour l'année entière d'après la situation existant au 1er janvier.

• En ce qui concerne la taxe professionnelle, le paragraphe 2) vise expressément :

- l'article 1447, qui fixe le champ d'application de la taxe,

- les articles 1467, 1487 et 1469, qui en régissent l'assiette (soit 18 % de la masse salariale, 16 % du prix de revient des équipements et, pour les immeubles soumis à la taxe foncière, le montant de la valeur locative),

- l'article 1472 A bis, qui prévoit l'allègement général de 16 % des bases d'imposition,

- l'article 1647 B sexiès, qui traite du plafonnement de la taxe par rapport à la valeur ajoutée.

• Ces références au droit commun n'éliminent pas toute incertitude quant aux modalités concrètes de détermination des bases de La Poste et, surtout, de France Télécom. Pour une partie des immobilisations de cet exploitant n'existent, en effet, aucune référence permettant d'en déterminer la valeur locative ; ainsi, en va-t-il, par exemple, pour les cabines téléphoniques, dont l'état actuel des textes ne permet pas d'affirmer qu'elles seront, ou non, soumises à la taxe foncière.

A ces incertitudes sur la consistance exacte de l'assiette des taxes foncières et de la taxe professionnelle s'ajoutent, en outre, deux dérogations au droit commun.

En premier lieu, un mécanisme spécifique de "lissage" des augmentations de bases est prévu. Le dispositif de "lissage" de droit commun, prévu par l'article 1469 A bis du code général des impôts est en effet, en l'espèce, inapplicable, puisqu'il a pour objet de neutraliser, à concurrence de 50 % de son montant, l'augmentation enregistrée pour une année donnée par les bases de *chaque établissement* ; un tel dispositif n'est donc pas compatible avec le principe d'une imposition globale de la totalité des bases de chaque exploitant. C'est pourquoi le deuxième alinéa du a) du 2) de l'article 20 transpose (sans le modifier) le mécanisme de lissage prévu par l'article 1469 A bis du code général des impôts, sans faire référence à la notion d'établissement.

En second lieu, le paragraphe 3) fait bénéficier La Poste d'un abattement de 85 % pour l'établissement de ses bases, tant pour les taxes foncières que pour la taxe professionnelle. Le texte adopté par l'Assemblée nationale justifie cet abattement par "les contraintes de desserte de l'ensemble du territoire national et de participation à l'aménagement du territoire" qui s'imposent à La Poste. Avant d'examiner le bien-fondé de cet abattement, tant dans son principe que dans sa quotité (cf. ci-dessous, B), il convient d'en mesurer les modalités.

L'abattement concernera les bases des taxes foncières et de la taxe professionnelle. Il sera calculé après application des déductions de 20 % et de 50 % (pour les taxes foncières) et après application de l'allègement de 16 % des bases d'imposition pour la taxe professionnelle. Pour ce dernier impôt, La Poste sera donc imposée sur des bases égales à 12,60 % de leur montant théorique.

3. Les modalités de fixation des taux

Conformément au principe d'imposition au lieu du principal établissement de chacun des deux exploitants, le paragraphe 4) propose de retenir un taux d'imposition qui soit, pour chacune des taxes directes locales "le taux moyen pondéré qui résulte des taux appliqués l'année précédente par l'ensemble des collectivités locales, des groupements et des établissements et organismes divers habilités à percevoir le produit des impositions directes locales et de leurs taxes additionnelles".

En matière de taxe professionnelle, par exemple, le taux applicable serait obtenu par la formule suivante : taux moyen communal + taux moyen des groupements à fiscalité propre + taux moyen départemental + taux moyen régional + taux moyens des prélèvements effectués au profit des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers.

4. La dévolution du produit des impôts locaux acquittés par La Poste et France Télécom

Le paragraphe 5) de l'article 20 constitue, lui aussi, une disposition dérogatoire au droit commun. Ce paragraphe prévoit en effet la dévolution au budget de l'Etat de la majeure partie, si ce n'est de la totalité, du produit des impôts "locaux" acquittés par La Poste et France Télécom. La substance du dispositif prévu a, toutefois, connu une sensible évolution lors des débats de l'Assemblée nationale, dans un sens favorable aux collectivités locales.

• Le texte initial du Gouvernement reposait sur les trois principes suivants :

- l'Etat perçoit l'intégralité du produit des impôts locaux acquittés par les deux exploitants,

- ce produit est "utilisé" pour atténuer la charge supportée par l'Etat en raison des allègements de taxe professionnelle prévus par la loi de finances pour 1987, c'est-à-dire l'allègement de 16 % des bases d'imposition de la taxe professionnelle et le "lissage" des augmentations de bases de cet impôt (qui entraînent pour les collectivités locales des pertes de recettes compensées par l'Etat),

- si, d'aventure, ce produit se révèle pour une année donnée supérieur à cette charge, la différence est alors ajoutée à la dotation globale de fonctionnement.

Ce dispositif -il est vrai disparu- appelle les observations suivantes :

- le produit des impôts locaux qui seront acquittés par La Poste et France Telecom a été évalué à 4,7 milliards de francs,

- la charge résultant des allègements de taxe professionnelle prévus par la loi de finances pour 1987 est de 21,5 milliards de francs en 1990,

- cette charge est, par essence, évolutive, puisqu'elle est indexée sur le taux d'évolution des recettes nettes de l'Etat pour 15 milliards de francs environ (allègement de 16 % des bases) et sur le taux réel d'augmentation des bases de taxe profesisonnelle pour le solde,

- ainsi, il aurait été nécessaire, pour que ce dispositif initial profitât aux collectivités locales qu'un produit de 4,7 milliards pût "rattrapper" un produit de 21,5 milliards, ce qui, à supposer que le taux d'évolution du premier soit le double de celui du second (hypothèse hautement improbable) requérait un délai de trente ans environ.

• Le texte adopté par l'Assemblée nationale, plus attrayant pour les collectivités locales, procède du mécanisme suivant :

- l'intégralité du produit des impôts "locaux" acquittés par La Poste et France Telecom est perçu, en 1994, par l'Etat,

- celui-ci "l'utilise" pour alléger la charge résultant pour lui de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (D.C.T.P.), qui regroupe les compensations des allègements décidés par la loi de finances pour 1987 (sans que le texte indique, d'ailleurs, si cette dotation, qui constitue un prélèvement sur les recettes de l'Etat, continuera d'être présenté pour son montant brut à l'état A annexé aux projets de loi de finances ou s'il sera fait contraction du produit des impôts acquittés par les exploitants et du montant brut de la D.C.T.P.)

- ce "produit utilisé en 1994", que l'on peut assimiler à un prélèvement au profit de l'Etat, fait ultérieurement l'objet

d'une indexation sur le taux d'évolution des ressources nettes de l'Etat,

- si, une année, le "produit réel" acquitté par les deux exploitants se révèle supérieur au "produit utilisé", la différence est alors versée au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (F.N.P.T.P.).

Ainsi, dans le dispositif de l'Assemblée, il "suffit" que les bases d'imposition de La Poste et de France Telecom évoluent durablement plus vite que le taux d'évolution des recettes nettes de l'Etat pour que les collectivités locales soient -sans nul doute faiblement- bénéficiaires.

5. Les autres dispositions de l'article 20

Deux autres dispositions de l'article 20 nécessitent d'être relevées.

. En premier lieu, le paragraphe 6) de l'article dispose que "les bases d'imposition de La Poste et de France Telecom ne sont pas prises en compte pour la détermination du potentiel fiscal".

Cette disposition est cohérente avec la délocalisation de l'impôt acquitté par les deux exploitants : puisque cet impôt ne bénéficiera pas aux collectivités ayant sur leur sol des établissements de La Poste et de France Télécom, il apparaît impossible d'augmenter artificiellement leur potentiel fiscal et de les pénaliser ce faisant pour leurs attributions au titre de la dotation globale de fonctionnement ou du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

. En second lieu, le paragraphe 4 bis), ajouté sur amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale, prévoit l'application tant des règles de droit commun en matière de recouvrement et de contentieux que de l'article 1641 du code général des impôts. Ce dernier article prévoit, au profit de l'Etat, deux prélèvements pour frais de dégrèvements et pour frais d'assiette et de recouvrement, égaux respectivement à 3,60 % et à 4 % du produit perçu. L'application de ces prélèvements à un produit bénéficiant avant tout à l'Etat peut paraître paradoxale.

B- EXAMEN DU BIEN FONDE DES DÉROGATIONS AU DROIT COMMUN PROPOSÉES

1. La délocalisation de l'impôt

Pour la première fois, semble-t-il, un texte de loi propose de déroger de manière systématique au principe d'imposition d'un établissement ou d'une propriété au lieu où cet établissement ou cette propriété se trouve situé.

Certes, la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle et l'écrêtement des bases d'imposition des établissements dits de taille exceptionnelle peuvent être invoqués comme exemples d'impôts locaux "délocalisés" ; il ne s'agit là, toutefois, que d'une taxation complémentaire n'amputant en rien les recettes des collectivités locales (pour la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle) ou de l'écrêtement, dans le cadre de la péréquation départementale, d'une simple fraction du produit de l'impôt acquitté par une entreprise.

Cette dérogation majeure aux principes fondateurs de la fiscalité locale est-elle, dans ces conditions, justifiée ?

Un argument puissant milite en faveur d'une réponse négative : il est, par essence, contradictoire de mettre en oeuvre au niveau national des impôts locaux, dont toutes les caractéristiques sont justement conçues pour asseoir collectivité par collectivité la matière imposable.

Adopter un mécanisme d'imposition délocalisée facilite, en outre, le ponctionnement par l'Etat d'une partie, voire de la totalité de son produit.

A *contrario*, le dispositif retenu ⁷ par le Gouvernement comporte des avantages :

- en premier lieu, il permettra de ne pas privilégier les collectivités sur le territoire desquelles sont déjà implantés des équipements des postes et des télécommunications ;
- en second lieu, il pourra faciliter le maintien de ces équipements dans des communes à faible potentiel fiscal et dont les taux d'imposition sont corrélativement élevés ;

- enfin, il est susceptible de dégager une marge de manoeuvre financière permettant d'aider à la péréquation de la richesse fiscale locale.

Ce dernier élément a été jugé digne d'intérêt par votre Commission des Finances ; encore faut-il, pour qu'il puisse peser d'un poids quelconque, que le produit fiscal dégagé par l'assujettissement de La Poste et de France Telecom aux impôts directs locaux bénéficie effectivement aux collectivités locales.

2. La dévolution à l'Etat du produit des impôt

Trois arguments sont susceptibles d'étayer le choix retenu par le Gouvernement -et, dans une moindre mesure, par l'Assemblée nationale- en faveur de la dévolution du produit des impôts locaux acquittés par La Poste et France Telecom au budget de l'Etat :

- l'argument de l'enrichissement sans cause qu'engendrerait l'imposition au profit des collectivités locales d'établissements qui, jusqu'à présent, ne leur procuraient aucune richesse fiscale ;
- l'argument de la nécessaire neutralité financière de la réforme des PTT, qui ne doit pas entraîner de perte de ressources pour le budget de l'Etat et doit donc lui permettre de récupérer, par le biais des impôts nationaux et "locaux" des sommes équivalentes à celles jusqu'à ce jour prélevées directement sur le budget annexe des PTT ;
- l'argument, enfin, de la nécessaire diminution du coût, pour le budget de l'Etat, de la prise en charge de la compensation financière des multiples allègements d'impôts locaux décidés depuis une décennie.

Le premier de ces arguments est dépourvu de substance : la dévolution, aux collectivités locales, du produit des impôts locaux acquittés par les deux exploitants ne constitue pas plus un enrichissement sans cause que l'affectation au budget de l'Etat du produit des impôts nationaux auxquels ces exploitants seront soumis.

Le second argument recèle une moindre contradiction interne ; il repose, en réalité, sur un choix d'opportunité : l'utilisateur des postes et télécommunications doit-il continuer à contribuer à l'équilibre budgétaire de l'Etat, sans qu'un terme soit fixé à cette

anomalie que votre Commission des Finances a toujours souhaité n'être que temporaire ?

Votre Commission des Finances n'a pas jugé cet argument décisif, pour trois motifs :

- l'assujettissement aux impôts locaux n'intervenant qu'en 1994, le délai de quatre années ainsi dégagé doit permettre d'organiser l'équilibre des finances publiques sans maintenir de ponction sur les deux exploitants,
- le produit des impôts locaux acquittés par les deux exploitants étant incertain, "l'équilibre" de la réforme ne peut être, en réalité, qu'une illusion,
- il n'est pas, enfin, nécessairement légitime qu'un impôt local, qui sera payé en réalité par l'usager et perçu par celui-ci comme un impôt local contribue à l'équilibre budgétaire de l'Etat.

Le troisième argument n'est pas non plus susceptible d'emporter la conviction : certes, le budget de l'Etat supporte aujourd'hui une part croissante -et anormale- de la fiscalité locale ; faut-il, pour autant, dans le but d'éliminer une partie des inconvénients de cette "délocalisation" de l'impôt local organiser une autre "délocalisation", en sens inverse, au risque d'aggraver encore la confusion de l'ensemble des mécanismes de financement des collectivités locales ?

Pour cet ensemble de motifs, votre Commission des Finances a estimé que le produit des impôts locaux acquittés par les deux exploitants devait revenir aux collectivités locales (une solution de transaction aurait consisté à admettre un prélèvement au profit de l'Etat en 1994, première année d'imposition, sans lui conférer de caractère évolutif par la suite, c'est-à-dire en ne l'indexant pas).

Cette décision de principe étant prise, il convenait de choisir le vecteur permettant à ce produit de revenir aux collectivités locales.

Le choix de l'Assemblée nationale s'est, à cet égard, porté sur le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, dont le régime est le suivant :

LE F.N.P.T.P.

- **ressources** : le F.N.P.T.P. est alimenté principalement par la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle, acquittée par les entreprises implantées dans des communes où le taux global de TP (c'est-à-dire le taux communal auquel s'ajoutent les taux des autres collectivités concernées) est inférieur à la moyenne nationale (produit : 1,4 milliard de francs en 1989) et par un versement du budget de l'Etat (730 millions de francs en 1989).
- **emplois** : le F.N.P.T.P. est divisé en trois parts, dont une part principale destinée aux communes dont le potentiel fiscal est inférieur et l'effort fiscal supérieur à la moyenne nationale et une seconde part, destinée aux communes qui enregistrent des pertes de bases de taxe professionnelle.
- **évolution** : le F.N.P.T.P. est aujourd'hui considéré comme un instrument peu efficace de péréquation (la part principale bénéficie à environ 50 % des communes). A la demande des Commissions des Finances des deux assemblées, une étude est actuellement conduite afin de corriger cette anomalie.

Votre Commission des Finances, sans nier l'intérêt de ce choix, a estimé préférable de proposer une solution se traduisant par la majoration de la dotation globale de fonctionnement, qui profite à toutes les communes ainsi qu'aux départements et dont les modalités de répartition font aussi une large part à la péréquation.

3. L'abattement prévu pour La Poste

Bénéficiant d'un abattement de 85 % du montant de ses bases d'imposition, La Poste devrait n'acquitter qu'une faible partie du total prévisionnel de 4,7 milliards de francs de produit fiscal pour les impôts locaux des deux exploitants :

**Produit prévisionnel des impôts locaux
acquittés par les deux exploitants (1)**

(en millions de francs)

	Taxe professionnelle	Foncier bâti (2)	Total
La Poste	400	50	450
France Telecom	4.000	250	4.250
Total	4.400	300	4.700

(1) Source : Ministère de la Poste, des Télécommunications et de l'Espace.

(2) Le produit prévisionnel du foncier non bâti est inconnu à ce jour.

On peut, certes, s'interroger sur la légitimité de cet abattement et sur sa quotité. Selon le Gouvernement, deux éléments ont permis de fixer cette quotité :

- la charge résultant, pour La Poste, des contraintes de service public qui sont imposées à cet exploitant et notamment l'absence de différenciation tarifaire en fonction de l'éloignement du point de distribution du courrier ;
- la charge résultant, pour La Poste, du maintien d'un réseau présumé déficitaire en zone rurale.

Sensible à ces deux arguments et ne souhaitant pas discuter les modalités techniques qui ont permis de déterminer le pourcentage de 85 %, votre Commission des Finances a simplement estimé nécessaire de réévaluer le poids de ces charges d'ici quelques années ; à cette fin, elle a jugé que l'abattement devait s'éteindre au 31 décembre 1996 ; avant cette date, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport, permettant de déterminer clairement ce poids, pour ensuite proposer un nouveau taux d'abattement, conforme à la réalité économique du moment.

Votre Commission des Finances a adopté dix amendements à l'article 20.

Après intervention de MM. Christian Poncelet, président, Louis Perrein et Paul Loridant, qui ont souhaité que les deux exploitants soient expressément assujettis à toutes les taxes directes locales y compris la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe de balayage, elle a tout d'abord adopté quatre amendements proposés par le rapporteur ayant pour objet de prévoir expressément cet assujettissement tout en précisant que le produit de ces impôts, qui constitue la contrepartie d'un service rendu, doit revenir à chacune des collectivités concernées et donc ne pas être prélevé de manière délocalisée.

Elle a ensuite, après interventions de M. Louis Perrein, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Emmanuel Hamel, Henri Collard, Henri Torre, rapporteur pour avis et Christian Poncelet, président, adopté un amendement prévoyant que le produit des impôts acquittés par les deux exploitants est ajouté à la dotation globale de fonctionnement de l'exercice suivant.

Elle a également adopté un amendement présenté par le rapporteur pour avis et permettant de soumettre à nouveau au Parlement, avant le 31 décembre 1996, l'abattement dont bénéficie La Poste.

Enfin, elle a adopté quatre amendements rédactionnels ou de coordination présentés par le rapporteur pour avis.

TEXTE DES AMENDEMENTS

Amendement

Dans le premier alinéa du paragraphe I de cet article, après les mots :

à partir du 1er janvier 1994 et

insérer les mots :

, sauf pour les taxes mentionnées aux articles 1520 à 1528 du code général des impôts,

Amendement

Rédiger ainsi le 1) du paragraphe I de cet article :

1) En ce qui concerne les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et les taxes additionnelles à ces impôts, les bases d'imposition sont établies conformément aux dispositions des articles 1380 à 1383, 1388, 1393, 1396, 1402 à 1406, 1415 et 1520 à 1528 du code général des impôts.

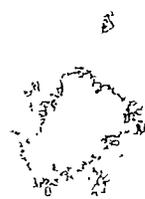
Amendement

Rédiger ainsi le septième alinéa - 3) - du paragraphe I de cet article :

3) Les bases d'imposition de *La Poste* font l'objet d'un abattement légal à 85 % de leur montant, en raison des contraintes de desserte de l'ensemble du territoire national et de participation à l'aménagement du territoire qui s'imposent à cet exploitant. L'abattement ne donne pas lieu à compensation par l'Etat.

Amendement

Après le septième alinéa - 3) - du I de cet article, insérer un alinéa rédigé comme suit :



L'abattement prévu à l'alinéa qui précède s'applique jusqu'au 31 décembre 1996. Le Gouvernement dépose, avant cette date, un rapport au Parlement retraçant les contraintes de services publics qui s'imposent à *La Poste* et les charges qui en résultent pour cet exploitant.

Amendement

Rédiger ainsi le début du 4) du paragraphe I de cet article :

Le taux applicable aux bases des taxes foncières et de la taxe professionnelle est, pour chacune de ces taxes, le taux moyen pondéré...

Amendement

Compléter le 4) du I de cet article par un alinéa additionnel rédigé comme suit :

Toutefois, le taux applicable aux bases d'imposition des taxes mentionnées aux articles 1520 à 1528 du code général des impôts est le taux des différentes collectivités et groupements de collectivités concernés.

Amendement

Remplacer les dixième et onzième alinéas 5) du paragraphe I de cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Le produit des cotisations afférentes aux impositions visées au premier alinéa ci-dessus est ajouté au montant de la dotation globale de fonctionnement de l'exercice suivant.

Amendement

Après le onzième alinéa 5) de cet article, insérer un alinéa additionnel rédigé comme suit :

Les dispositions ci-dessus ne s'appliquent pas au produit des cotisations afférentes aux taxes mentionnées aux articles 1520 à 1528 du code général des impôts.

Amendement

Supprimer le deuxième alinéa du 6) du paragraphe I de cet article.

Amendement

In fine, compléter cet article par un paragraphe nouveau III rédigé comme suit :

III. - Les modalités d'application du présent article sont, en tant que de besoin, fixées par décret en Conseil d'Etat, après consultation du Comité des finances locales.

ARTICLE 21

Transfert du patrimoine de l'Etat aux deux exploitants

Cet article fixe le cadre général du transfert du patrimoine existant de la direction générale de la Poste et de la direction générale des télécommunications aux deux futurs exploitants publics.

Ce transfert, effectué "*de plein droit et en pleine propriété*", appelle notamment les remarques suivantes :

1. Il pose avant tout le problème du *transfert de la dette*.

- La dette de *France Télécom*, dont le montant atteint 118,5 milliards de francs au 31 décembre 1989, est composée pour plus de la moitié d'emprunts à long terme.

Structure de la dette de France Télécom

(en millions de francs)

	Au 31.12.1989	Dont à moins d'un an
Obligations PTT et divers	581	91
Caisse Nationale des Télécommunications	79.369	17.496
- Emprunts à long terme	64.868	3.056
- Cour terme bancaire	6.600	6.600
- Billet de trésorerie et commercial paper	7.287	7.287
- Provision pour pertes de change	614	553
Sociétés de financement des Télécommunications	33.552	3.250
Découvert au Trésor	4.962	4.962
DETTE FINANCIERE TOTALE	118.466	24.359

Elle a évolué de la façon suivante :

Dettes de France Télécom

(en millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 provisoire
Dettes financières	83.095	79.521	79.432	75.993	80.512	79.952	81.521
Sociétés de financement des télécommunications	34.521	34.650	34.787	35.006	34.491	33.522	32.092
Dette au Trésor	4.285	7.138	5.163	4.938	4.302	4.962	4.074
TOTAL	121.901	121.309	119.382	115.877	119.305	118.466	117.687

Elle est répartie entre la Caisse nationale des Télécommunications, les sociétés de financement des télécommunications et la Poste.

Selon les renseignements recueillis par votre Rapporteur, dès approbation de la loi, les statuts de la CNT seront modifiés par décret afin qu'elle puisse financer *France Télécom* et que *France Télécom* puisse assurer l'intégralité de la charge de sa dette à l'égard de la CNT.

Une convention sera passée avec les sociétés de financement des télécommunications pour assurer le transfert de la dette correspondante vers l'exploitant public.

La charge de l'intégralité des autres dettes à l'égard de *La Poste* (sous-comptes *France Télécom* au Trésor, part *France Télécom* des emprunts PTT) sera maintenue.

- La dette de *La Poste* a enregistré une légère diminution depuis 1985 -interrompue en 1990-.

Elle est constituée pour moins des deux-tiers d'emprunts, et pour près d'un tiers par des bons PTT.

Dette de la Poste

(en millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (1)
Dette liée aux emprunts	23.902	25.757	26.248	24.069	21.953	21.294	21.745
Dette liée aux bons PTT	7.031	7.387	8.034	8.960	9.893	10.331	10.124
Prélèvement sur fonds de roulement	9.988	9.367	7.966	6.319	6.252	4.107	4.107
TOTAL	40.321	42.511	42.248	39.348	38.098	35.722	35.976

(1) Estimation

- La dette de la Poste est entièrement inscrite au grand livre de la dette publique. Sa charge, aussi bien en termes de frais financiers que d'amortissement annuel jusqu'à présent supportée par la branche "Poste" du budget annexe intégralement, sera transférée au nouvel exploitant public.

Toutefois, la faible liquidité de cette dette, répartie auprès de nombreux petits porteurs et l'absence de marché font que l'Etat devrait apporter sa garantie.

A titre de comparaison, l'endettement à moyen et long terme (1) des grandes entreprises nationales en 1989 était le suivant :

Dette des grandes entreprises nationales
(en milliards de francs)

Entreprises	1989*
CDF (1)	19,4
EDF	232
GDF (2)	19
SNCF	98,8
RATP	17,2
AIR FRANCE	8,5
AIR INTER	1,5
POSTE et FRANCE TELECOM	158,9
TOTAL	542,9

* Prévisions

(1) Etablissement central + bassins

(2) A partir de l'année 1987 incluse, prise en compte de l'incidence des opérations de couverture à terme en vue d'annuler le risque de change

(1) Y compris engagements en capital sur opérations de crédit-bail à plus d'un an.

2. Les transferts de biens

A l'exception des biens nécessaires au fonctionnement du ministère de tutelle, qui seront définis conjointement par le ministre chargé des PTE et par le ministre chargé de l'économie et des finances, les exploitants publics recevront l'intégralité des biens immobiliers du domaine public ou privé de l'Etat rattaché aux services relevant de la direction générale des Postes et de la direction générale des Télécommunications, ainsi que les biens mobiliers de ces services.

Les données définissant la situation initiale des deux exploitants publics devront être clairement établies.

Les principes comptables permettant d'apprécier la valeur des biens transférés dans le cadre de la comptabilité générale peuvent être définis par référence aux règles généralement admises. Leur mise en oeuvre et les corrections qui seront nécessaires sur des organismes de l'importance des services relevant du budget annexe des PTT constituent toutefois une opération complexe.

Les principes généraux de la comptabilité (notamment comptabilisation au prix historique et principe de prudence) conduisent à retenir les biens pour leur valeur d'achat. La valeur de certains biens, notamment immobiliers, fera l'objet d'une réactualisation.

Par ailleurs, les règles de comptabilité générale fournissent une interprétation limitative des charges qui peuvent être incorporées dans la valeur des immobilisations. A contrario, en exécution budgétaire, le principe actuel est le rattachement au principal de toutes les dépenses, y compris les contrats pluriannuels de maintenance et donc l'imputation budgétaire de ces dépenses en investissement.

Compte tenu de la complexité des opérations d'évaluation du patrimoine transféré, l'article 21 du présent projet prévoit la création d'une commission chargée de procéder à l'évaluation définitive des éléments d'actif et de passif constituant le patrimoine d'origine de chaque exploitant. Les bilans d'ouverture définitifs devront être établis au plus tard lors de la clôture des comptes de l'exercice 1991.

S'agissant du bilan de la Poste, votre Rapporteur a obtenu les précisions suivantes sur les principes de sa construction.

Les postes de bas de bilan relatifs aux dettes et créances de La Poste (clients, fournisseurs, partenaires...) seront repris des comptes du budget annexe tels qu'ils seront retracés au 31 décembre

1990. Les comptes fournisseurs seront déterminés à partir des opérations d'exécution du budget annexe et reflèteront les dettes de la Poste liquidées, mais non payées.

Les comptes d'immobilisations seront initialisés à partir des valeurs de cession définies par la commission aux apports. Les immobilisations seront reprises à une valeur d'usage et amorties en conséquence.

L'équilibre global du bilan sera retracé dans un compte d'apport de l'Etat destiné à retracer les apports d'actif et de passif à l'exploitant autonome de droit public.

Parmi les biens ainsi transférés, figurent notamment les *titres représentatifs des actions actuellement détenues* par le Trésor dans le capital des diverses filiales des directions générales de la Poste et des Télécommunications.

S'agissant de *France Télécom*, selon les renseignements recueillis par votre Rapporteur, les titres de participation actuellement inscrits au bilan du budget annexe seront transférés à l'actif du bilan de l'exploitant public *France Télécom* pour la filière électronique, de TDF, de Cogécom. Les filiales concernées sont TDF, Thomson SA et Transcommunications.

En revanche, les modalités de transfert des titres de participation de la Compagnie Machines Bull, dont *France Télécom* possède actuellement 50,03 % du capital, n'ont pas fait l'objet d'une réponse précise.

La stricte application des dispositions impliquerait -si la structure du capital n'a pas changé d'ici là- que le nouvel exploitant public devienne propriétaire majoritaire de la compagnie machines Bull.

S'agissant de *La Poste*, il a été précisé à votre Rapporteur que la Poste fera figurer dans son bilan sa participation à 99,99 % dans Sofipost (société holding des filiales de la Poste). Au 31 mai 1990, cette participation est d'un montant de 60.224.300 francs. En revanche, le capital des filiales de second rang restera inscrit au bilan de Sofipost.

-0-

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 34

Création d'une Commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications

L'article 34 prévoit l'institution d'une Commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications qui, aux termes de l'Exposé des motifs est censée assurer *"une surveillance effective de la représentation nationale"*, et se trouve chargée *"de veiller au respect des conditions d'exécution des missions de service public de la Poste et de France Telecom"*.

Cet article, qui définit la composition, les missions, les compétences et les moyens de cette instance a fait l'objet de modifications importantes par l'Assemblée nationale tendant notamment à élargir ses missions au-delà de la seule surveillance du respect des conditions d'exécution des missions de service public.

Bien que cet article n'ait pas une portée strictement financière, votre commission a souhaité marquer l'importance qu'elle attache à la portée du contrôle parlementaire sur les deux futurs exploitants publics.

En effet, l'autonomie de gestion des deux exploitants, qui constitue un élément fondamental de ce projet, a pour traduction immédiate la disparition du budget annexe des postes et télécommunications et, partant, la suppression d'un moyen d'expression privilégié du contrôle parlementaire.

Les nouvelles modalités du contrôle parlementaire proposées par le Gouvernement ne doivent pas pour autant se limiter désormais à la seule surveillance des conditions d'exécution des missions de service public.

Pour être efficace et surtout cohérent, ce contrôle doit en effet porter sur l'ensemble des activités de chaque exploitant. En tout état de cause, dès lors que le Gouvernement exclut l'établissement intégral d'une comptabilité distincte par activité, il paraît difficile d'effectuer, dans des conditions réalistes, un contrôle qui se limiterait à une seule catégorie de ces activités.

En outre, votre commission, soucieuse que le développement -primordial- des activités concurrentielles de *La Poste* et de *France Telecom* se fasse dans les meilleures conditions, attache une importance particulière au respect des règles de la concurrence.

C'est la raison pour laquelle, sans vouloir empiéter sur la compétence de la commission saisie au fond, elle vous propose l'adoption de trois amendements.

Le premier vise à modifier le titre de la Commission supérieure afin de tenir compte de l'étendue souhaitable de ses compétences.

Le deuxième vise à prévoir la présence d'un membre du Conseil de la Consurrence au sein de la nouvelle instance.

L'élargissement considérable -et indispensable aux activités du domaine concurrentiel des deux futurs exploitants publics, souligne en effet l'intérêt de la présence d'un membre du Conseil de la concurrence au sein de la commission. Cette présence a une valeur de principe. Elle permettra également de garantir la collaboration d'une compétence dont la technicité est appelée à croître avec la mise en place des règlements communautaires.

Le troisième vise à confirmer le caractère général des compétences de la commission.

Texte des amendements

Amendement

Rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :

Il est institué une commission de surveillance des Postes et Télécommunications.

Amendement

Après le septième alinéa de cet article, insérer un alinéa additionnel rédigé comme suit :

- un membre du Conseil de la concurrence.

Amendement

Rédiger ainsi les deux dernières phrases de l'antépénultième alinéa de cet article :

Ce rapport précise notamment les conditions dans lesquelles sont assurées les missions de service public confiées à *La Poste* et à *France Telecom*, dont le maintien d'un réseau postal diversifié en milieu rural. Il est rendu public.

ARTICLE 37

Contrôle financier des deux exploitants

1. Cet article soumet tout d'abord les deux exploitants publics au contrôle de la Cour des Comptes dans les conditions prévues pour les établissements publics de l'Etat de caractère industriel et commercial, telles qu'elles ont été précisées par le décret n° 85-199 du 11 février 1985.

La Cour examinera les opérations de chaque exercice.

Les exploitants publics devront envoyer leurs comptes annuels dans le mois qui suivra l'adoption de ces documents par les conseils d'administration.

Ces documents devront être accompagnés d'un relevé détaillé de la situation des filiales à la date de la clôture de l'exercice. La Cour recevra, en outre, les rapports des commissaires aux comptes prévus par l'article 14 du présent projet de loi.

La référence aux organismes visés à l'article 6 bis A de la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes permet de préciser les catégories de décisions des deux futurs exploitants qui seront soumises à l'approbation préalable de la tutelle.

Le décret n° 53-707 du 9 août 1953 prévoit notamment que les décisions relatives aux états prévisionnels de recettes et de dépenses d'exploitation ou d'investissement ne deviennent définitives qu'après avoir été approuvées "conjointement par le ministre de l'Economie et des Finances et le ou les ministres intéressés", en l'occurrence le ministre des Postes et Télécommunications.

"Les cessions prises ou extensions de participations financières" ainsi que les traitements et autres éléments de rémunération d'activité ou de retraite des dirigeants sont également soumises à approbation préalable de la tutelle.

2. Le présent article précise également, dans son second alinéa, les modalités du contrôle économique et financier de l'Etat définies par l'article premier du décret n° 55-7-33 du 26 mai 1955.

Ce décret, qui constitue le texte de droit commun relatif aux conditions d'exercice de la tutelle permanente du ministère de l'Economie et des Finances, prévoit notamment que le contrôle économique et financier peut être exercé par un contrôleur d'Etat ou une mission de contrôle d'Etat.

Le contrôleur d'Etat pourrait être appelé à participer, à titre consultatif, au conseil d'administration de chacun des exploitants publics.

-0-

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TROISIEME PARTIE

EXAMEN EN COMMISSION

**I - Audition de Monsieur Paul QUILLES,
ministre des Postes, des Télécommunications
et de l'Espace**

Réunie le mardi 22 mai 1990 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'audition de M. Paul Quilès, ministre des postes, des télécommunications et de l'espace, sur le projet de loi n° 294 (1989-1990) relatif à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après déclaration d'urgence.

M. Paul Quilès a tout d'abord souligné l'importance du projet de loi qui a pour objet de donner à la Poste et à France Telecom le statut d'organismes autonomes, dynamiques, et adaptés au développement de leurs activités dans le secteur concurrentiel. Il a ainsi rappelé que les services financiers de la Poste faisaient d'ores et déjà partie du secteur concurrentiel à 100 %, ceux du courrier à 40 % et ceux assurés par France Telecom à 15 % (25 % dans un avenir proche).

Remettant en cause un mode d'organisation administrative fixé depuis 1923, le nouveau statut fournira également aux deux organismes les moyens d'affronter la concurrence internationale et de faire face aux prochaines échéances européennes.

M. Paul Quilès a par ailleurs précisé que la préparation de cette réforme s'était accompagnée d'une vaste concertation destinée à y associer l'ensemble des partenaires concernés et, en particulier, les 450.000 fonctionnaires de la poste et des télécommunications. Il a souligné le caractère pragmatique de la démarche adoptée à l'occasion de l'élaboration du projet de loi qui présente par ailleurs l'avantage de définir clairement les missions de service public assurées par la Poste et France Telecom.

Evoquant à ce sujet les premières conclusions de la mission présidée par M. Gérard Delfau, sénateur, sur la poste en milieu rural, M. Paul Quilès a mis en évidence le caractère bénéfique de la réforme pour l'organisation, l'optimisation et la diversification des services et des activités de la poste dans le monde rural.

En conclusion, le ministre a estimé que le nouveau statut aurait des conséquences positives, notamment :

- pour les agents des postes et des télécommunications, dont les rémunérations et les perspectives de carrière seront améliorées ;

- pour les usagers dont les relations avec les deux nouveaux organismes seront régies par le droit commun ;

- pour les entreprises et l'économie française qui bénéficieront du dynamisme des deux nouveaux organismes.

A l'issue de cet exposé, **M. Henri Torre, rapporteur spécial du budget des postes, des télécommunications et de l'espace, rapporteur pour avis du projet de loi, s'est principalement interrogé :**

- sur une éventuelle remise en cause par des textes européens du projet de loi actuellement soumis au Parlement ;

- sur les conditions dans lesquelles sera consultée la commission supérieure du service public des postes et télécommunications instituée par l'article 34 du projet de loi, lors de l'élaboration des premiers cahiers des charges et contrats de plan des exploitants publics ;

- sur la définition et l'évolution des missions de service public de chacun des deux exploitants et sur le renforcement éventuel du service public par le développement des activités concurrentielles ;

- sur l'absence d'une comptabilité détaillée des différentes activités des deux exploitants publics qui favoriserait la transparence de leur action, notamment dans le secteur financier ;

- sur les conditions et délais dans lesquels la poste atteindra la rentabilité financière ;

- sur l'assujettissement, à partir du 1er janvier 1994, de la Poste et de France Telecom aux impositions directes locales et sur les conséquences pour les finances des collectivités locales des mesures d'ajustement prévues à ce titre dans le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

Enfin, **M. Henri Torre** s'est également inquiété de l'importance du nombre de personnels contractuels à recruter, du financement du C.N.E.S. et de la filière électronique et de l'avenir de la branche "Espace".

En réponse, **M. Paul Quilès** a apporté les précisions suivantes :

- les divers textes européens relatifs aux postes et aux télécommunications (comme le livre vert européen de 1987) seront progressivement intégrés dans le droit national français et seront applicables, à ce titre, aux deux exploitants publics même si, par ailleurs, le cadre institutionnel défini par le projet de loi est appelé à rester stable ;

- la nécessité d'une large concertation, déjà affirmée lors de l'élaboration du texte soumis au Parlement, prévaudra également lors de la préparation des premiers cahiers des charges et contrats de plan. Ceux-ci sont susceptibles d'évoluer ultérieurement, mais, dans cette hypothèse, les avis formulés par la commission supérieure du service public des postes et des télécommunications seront également pris en compte ;

- le projet de loi définit pour la première fois de manière précise les missions de service public de chacun des deux exploitants. A cet égard, le versement des fonds des CCP auprès du Trésor public ne constitue pas une mission de service public mais une obligation à l'égard de l'Etat qui utilise ces fonds pour sa trésorerie ;

- les deux exploitants publics seront soumis aux règles du droit commun en matière de comptabilité commerciale et leur activité s'inscrira dans le cadre général des règles de la concurrence ;

- l'endettement de la Poste devrait pouvoir être progressivement résorbé au cours des prochaines années en raison, d'une part, de la revalorisation des actifs de la Poste prévue à l'occasion du changement de statut et, d'autre part, des effets attendus de la réforme sur ses résultats financiers ;

- les modalités retenues pour l'assujettissement de la Poste et de France Telecom aux impositions directes locales devraient être explicitées de manière détaillée par le ministre délégué, chargé du budget, à l'occasion de l'examen du texte en séance publique ;

- la branche "Espace" reste en dehors du champ d'application du projet de loi, le financement du CNES devant être, à terme, regroupé dans un budget unique au sein du budget de l'Etat ;

- compte tenu, d'une part, des nouvelles modalités d'action des deux exploitants publics et, d'autre part, du maintien des agents de la poste et des télécommunications dans le statut de la fonction publique, le recrutement de personnels contractuels est une nécessité incontournable, mais il conviendra de le limiter au strict minimum.

M. René Ballayer s'est inquiété de la dégradation préoccupante de la situation du réseau postal en milieu rural, notamment dans sa circonscription. Il s'est également interrogé sur la

participation demandée aux communes pour la rémunération des préposés à l'occasion de la transformation d'un bureau de poste en agence postale.

M. René Régnault s'est déclaré favorable à une extension à d'autres services publics des principes d'autonomie, de souplesse et de concertation définis par le projet de loi. En revanche, il a estimé que les dispositions relatives à l'assujettissement des exploitants publics aux impositions directes locales étaient trop imprécises et se traduisaient par un détournement au profit de l'Etat de ressources destinées aux collectivités locales. Il a donc demandé, à ce sujet, des précisions chiffrées complémentaires avant de s'interroger sur la possibilité des services pouvant être assurés par la poste en milieu rural.

M. Yves Guéna s'est inquiété de la dégradation actuelle des services de la poste en dépit du développement de la concurrence dans ce secteur. Il a également estimé que le dégagement de moyens financiers importants était nécessaire pour maintenir le réseau postal en milieu rural mais que la poste n'avait pas pour vocation de devenir un véritable établissement financier.

M. Jean-Pierre Masseret a demandé des précisions sur les conditions juridiques et financières dans lesquelles la poste pourrait vendre des produits d'assurance et s'est interrogé sur les conséquences, en termes d'emploi, du développement de cette activité.

Après avoir déclaré que le maintien du réseau postal constituait l'un des éléments essentiels de la lutte contre la désertification du monde rural, **M. Roland du Luart** a estimé que la réforme était opportune tout en souhaitant le respect de l'égalité des conditions de concurrence entre la Poste et les autres partenaires économiques.

M. Robert Vizet s'est interrogé sur les moyens dont disposait encore le Parlement pour contrôler l'activité de la poste. Il s'est inquiété de l'abandon de certaines de ses activités, en raison des impératifs de rentabilité qui lui étaient dorénavant assignés. Il a également jugé insuffisants les moyens envisagés pour lutter contre la diminution des services de la poste en milieu rural et s'est inquiété des conséquences d'une telle évolution sur les finances des collectivités locales.

M. Jean Cluzel a demandé des précisions sur le développement des activités financières de la poste.

M. Louis Perrein s'est interrogé sur l'éventuelle remise en cause des principes régissant actuellement la prise en charge des

frais de transport de la presse, dont une partie est supportée par la poste.

M. Claude Belot a estimé que le développement des services offerts par la poste à ses usagers devrait être modulé en fonction du peuplement et des besoins réels des différentes régions. Il a également souligné les risques de distorsion de la concurrence que pouvait entraîner la prise en charge par les communes de certaines dépenses au bénéfice de la poste.

M. Geoffroy de Montalembert a observé que l'indispensable modernisation des bureaux de poste devait avoir pour conséquence la fermeture des agences postales dont le coût peut paraître excessif au regard de leur utilité réelle.

M. Christian Poncelet, président, s'est également interrogé sur les conditions de la prise en charge par la poste des frais de transport de la presse. Il a, par ailleurs, demandé des précisions sur les accords envisagés entre France Telecom et son homologue allemand, notamment pour la création de filiales communes dans les pays de l'Europe de l'Est, et sur les moyens dont disposerait la commission supérieure du service public des postes et des télécommunications dans l'accomplissement de sa mission.

Répondant aux différents intervenants, M. Paul Quilès a notamment indiqué :

- qu'un effort important était consenti par l'Etat afin de maintenir la présence de la poste dans le monde rural. La poste dispose ainsi de 12.791 points de contact et les agences postales répondent, en dépit des insuffisances de certaines d'entre elles, à une nécessité. Par ailleurs, la diversification et le développement des activités du bureau postal sont indispensables pour pallier certaines carences locales ;

- que l'évolution de la poste et de ses emplois devrait s'inscrire dans le cadre des préoccupations générales de l'aménagement du territoire ;

- que la dégradation relative des services de la poste restait difficile à apprécier, compte tenu notamment de l'augmentation constante du volume d'objets distribués ;

- que la poste propose déjà à ses clients des produits d'assurance et que le développement ultérieur de cette activité se réaliserait dans le respect du droit commun et des règles de la concurrence ;

- que les missions du service public de la poste définies dans le projet de loi seront toujours assurées parallèlement au développement des activités commerciales ;

- que la collaboration entre France Telecom et son homologue allemand intéressait déjà d'autres partenaires européens et que la création de filiales communes en Europe de l'Est était effectivement envisagée ;

- que le contrôle de l'activité de la poste serait assuré dans de meilleures conditions, la commission supérieure du service public des postes et des télécommunications jouant, à cet égard, un rôle essentiel et devant bénéficier de véritables pouvoirs d'investigation ;

- que le Gouvernement déposera, avant le 1er janvier 1991, un rapport d'évaluation sur les implications d'une éventuelle extension des activités financières de la poste ;

- qu'une partie des frais de transport de la presse, actuellement prise en charge par la poste, pourrait être supportée - dans une proportion restant encore à déterminer - par le budget général de l'Etat.

II - Examen en Commission du Projet de loi

Réunie le mardi 29 mai 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a examiné le rapport de M. Henri Torre, rapporteur, sur le projet de loi n° 294 (1989-1990), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

M. Henri Torre, rapporteur, a d'abord procédé à une rapide présentation générale du projet en examen. Il a rappelé qu'il était le fruit d'une large concertation, et que, face à l'enjeu majeur que constitue la transformation du secteur des moyens de communication, ce projet s'attachait à pallier les insuffisances du système actuel. Il a souligné qu'il définissait des principes essentiels et incontestables : assurer l'autonomie de gestion des deux entités, réaffirmer leurs missions de service public, renforcer leurs capacités d'intervention dans le domaine concurrentiel. Il a estimé toutefois que le projet de texte laissait subsister un certain nombre d'interrogations, notamment liées à l'importance des renvois aux cahiers des charges et au contrat de plan. Il s'est également interrogé sur la portée du futur contrôle parlementaire, les conditions de la viabilité financière des deux futurs exploitants publics, et les modalités de leur assujettissement à la fiscalité, notamment locale.

Après interventions de MM. Christian Poncelet, président, Louis Perrein, Emmanuel Hamel, Henri Collard et Henri Torre, rapporteur, la Commission a adopté quatre amendements à l'article 2, relatif aux missions de la Poste. Le premier vise à mentionner expressément que le transport et la distribution de la presse font partie des missions de service public de la Poste. Le deuxième et le troisième tendent à préciser les conditions d'exercice d'activités d'assurance par la Poste. Le quatrième amendement concerne l'extension des activités financières de la Poste.

Elle a adopté, ensuite, sans modification, l'article 3 relatif aux missions de France Télécom, et l'article 4 relatif à la participation des deux exploitants à l'effort de recherche.

A l'article 5 bis nouveau, après interventions de MM. Christian Poncelet, président, Louis Perrein, Henri Collard, Geoffroy de Montalembert et Henri Torre, rapporteur, la Commission a adopté un amendement visant à favoriser la "polyvalence administrative" de la Poste, afin de renforcer sa participation à l'aménagement du territoire.

Elle a ensuite adopté sans modification *l'article 6* relatif à la création de filiales et aux prises de participation, *l'article 7* relatif à l'institution d'un cahier des charges, *l'article 8* relatif à l'institution d'un contrat de plan, *l'article 13* relatif à l'autonomie financière des deux exploitants, *l'article 14* relatif au régime comptable, *l'article 15* relatif aux réglementations spécifiques applicables à la Poste, *l'article 17* relatif à l'application de la fiscalité de droit commun aux deux exploitants, *l'article 18* définissant une période transitoire, *l'article 19* relatif à la fiscalité indirecte applicable à la Poste.

A *l'article 18*, après intervention de MM. Christian Poncelet, président, Louis Perrein, Emmanuel Hamel, Yves Guéna, Maurice Couve de Murville et Henri Torre, rapporteur, la Commission a adopté *deux amendements* rédactionnels.

A *l'article 20*, qui assujettit, selon des modalités dérogatoires au droit commun, La Poste et France Télécom aux impôts directs locaux, elle a, après un vaste débat auquel ont participé MM. Christian Poncelet, Président, Henri Torre, rapporteur pour avis, Louis Perrein, Henri Collard, Emmanuel Hamel et Paul Loridant ainsi que Mme Maryse Bergé-Lavigne, adopté *neuf amendements*, dont trois tendent à indiquer expressément que les deux exploitants sont assujettis à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, deux prévoient la remise en cause, à compter de 1997, de l'abattement de 85 % dont bénéficie La Poste et quatre sont rédactionnels. La Commission a également adopté, sur proposition de Mme Maryse Bergé-Lavigne et de MM. Louis Perrein, Emmanuel Hamel, Henri Collard et Henri Torre un amendement tendant à restituer aux collectivités locales l'intégralité du produit des impôts locaux acquittés par La Poste et France Télécom, ce produit s'ajoutant au montant de la dotation globale de fonctionnement.

A *l'article 34*, après intervention de MM. Christian Poncelet, président, Paul Loridant, Louis Perrein et Henri Collard, la Commission a adopté *trois amendements*. Le premier tend à modifier le titre de la nouvelle instance de contrôle, le deuxième à introduire un nouveau membre représentant la commission de la concurrence, le troisième à élargir ses compétences.

A *l'article 36*, la Commission a adopté *un amendement* de coordination.

Elle a, enfin, décidé de recommander au Sénat d'adopter, ainsi modifiés, les articles du projet de loi dont elle s'est saisie pour avis.