

N° 333

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 mai 1990.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la mission d'information (1) désignée par la commission des Affaires économiques et du Plan (2) sur l'avenir du service public de la Poste et des Télécommunications dans le nouveau contexte international,

Par M. Jean FAURE,

Sénateur.

(1) *Cette mission est composée de : MM. Gérard Larcher, président ; Richard Pouille, Jacques Bellanger, vice-présidents ; Félix Leyzour, secrétaire ; Jean Faure, rapporteur ; MM. Jean-Eric Bousch, Henri Collette, Robert Calmejane, Jean François-Poncet, Aubert Garcia, Yves Goussebaire-Dupin, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jacques Moutet, Jacques de Menou.*

(2) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

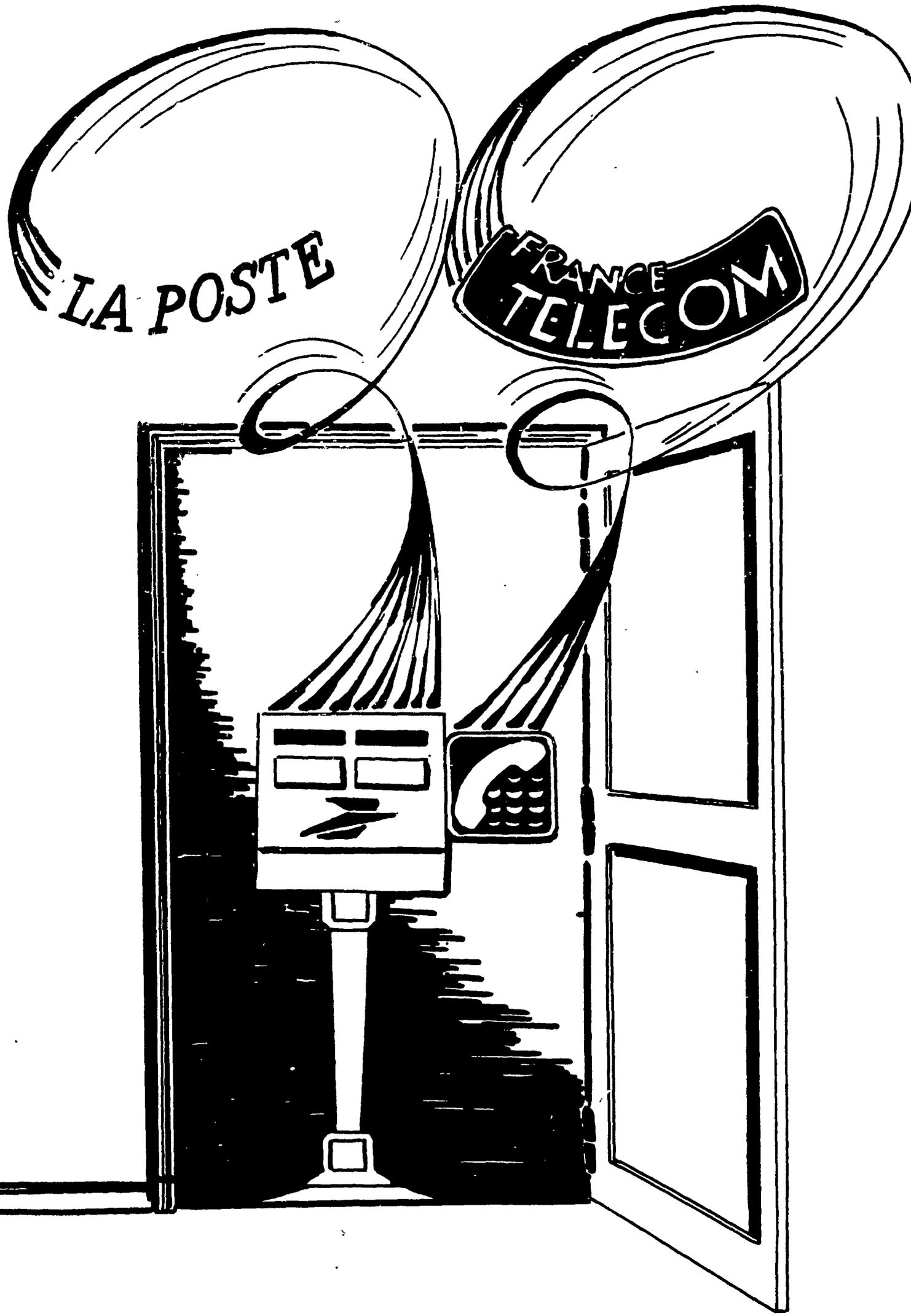
La commission des Affaires économiques et du Plan est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Bernard Barbier, Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Louis Minetti, René Trégouet, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN CONSTAT : LA MUTATION RÉGLEMENTAIRE DES ADMINISTRATIONS DES P.T.T. FACE À UN ENVIRONNEMENT PLUS CONCURRENTIEL	8
A. L'IRRUPTION DE LA CONCURRENCE	8
B. UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL EN RAPIDE MUTATION	9
1. Le coup d'envoi donné par les Etats-Unis	9
2. Un exemple suivi par le Japon	17
3. L'expérience britannique	32
II. LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION EUROPÉENNE	45
A. L'ENJEU : PROMOUVOIR UN GRAND MARCHÉ EUROPÉEN DES TÉLÉCOMMUNICATIONS	46
B. L'ELAN DONNE PAR LA COMMUNAUTÉ	47
1. Les objectifs du Livre vert	47
2. Les initiatives pour favoriser l'ouverture du marché des télécommunications	48
3. L'Europe postale en gestation	51
C. LES RÉFORMES DE STRUCTURES DÉJÀ ENGAGÉES PAR LA PLUPART DES PAYS EUROPÉENS	53

1. La République fédérale d'Allemagne : le virage	55
2. Les Pays-Bas : une réforme récente	61
3. La Poste suédoise : l'originalité de la formule	63
III. DANS CETTE BATAILLE PLANÉTAIRE, LA FRANCE NE PEUT CONTINUER À FAIRE CAVALIER SEUL	75
A. ELLE DISPOSE CERTES D'ATOUS GRÂCE À DES OPÉRATEURS PERFORMANTS	75
1. Les Télécommunications	75
a) Un opérateur majeur : France Télécom	75
b) Un pôle de recherche de première qualité	76
c) Une industrie des télécommunications performante ..	77
2. La Poste	79
a) La proximité	79
b) La qualité	80
c) La modernisation	81
d) L'élargissement de la gamme des services offerts à la clientèle	82
B. MAIS CES OPERATEURS SONT HANDICAPES POUR AFFRONTER LA CONCURRENCE INTERNATIONALE	84
1. Des règles de gestion périmées	84
a) L'exploitation sous forme de budget annexe	84
b) La pesanteur des tutelles externes aux P.T.T.	87
c) La rigidité de la politique tarifaire	88
2. La crise du recrutement	90
IV. L'IMPÉRATIF D'UNE NOUVELLE STRATÉGIE	93
A. RELEVER LES NOUVEAUX DÉFIS	93
1. Les enjeux internationaux	93
a) L'enjeu de souveraineté	93
b) L'enjeu économique	94
2. La nouvelle logique commerciale	97
a) De l'utilisateur... ..	99
b) Au client	100

3. Le temps presse	101
B. S'ADAPTER POUR GAGNER	103
1. Face à une concurrence accrue, un service public fort	103
2. De nouveaux mots d'ordre : souplesse et autonomie de gestion	104
<i>a) L'évolution de la structure d'exploitation</i>	105
<i>b) L'évolution du régime financier</i>	106
<i>c) Une gestion plus souple du personnel</i>	106
3. Un impératif : aménager le territoire	109
<i>a) Les télécommunications</i>	110
<i>b) Le développement des services offerts par la Poste</i>	110
Examen en commission	115
Déclaration des commissaires appartenant au groupe socialiste	117
Annexe I : Liste des personnalités auditionnées	121
Annexe II : Programme des visites de la mission	126
Annexe III : Tableau des structures actuelles des opérateurs mondiaux de télécommunications	132
Annexe IV : Le phénomène du repostage	134



LA POSTE

FRANCE
TELECOM

Mesdames, Messieurs,

La Commission des Affaires économiques et du Plan a désigné une mission d'information chargée d'étudier l'avenir du service public de la Poste et des Télécommunications dans le nouveau contexte international, afin d'approfondir sa réflexion avant l'examen, par le Sénat, du projet de loi relatif à l'organisation de ce secteur.

Cette mission s'est constituée le 10 janvier 1990 et a procédé, sous la présidence de M. Gérard LARCHER, sénateur des Yvelines, à de nombreuses auditions : une quarantaine de personnalités représentant l'ensemble des acteurs de la Poste et des Télécommunications ont été entendues, qu'il s'agisse des administrations, des personnels, des utilisateurs, ainsi que de l'ensemble des professionnels concernés par ce secteur.

La mission s'est également rendue à l'étranger, pour faire le point sur l'évolution de la législation dans certains pays européens (Grande-Bretagne, République fédérale d'Allemagne) et au Japon.

La mission a eu pour ambition de présenter le contexte international dans lequel s'exerce l'activité de notre service public des P.T.T., afin d'éclairer les choix qui s'offrent à notre pays au moment où le Sénat est appelé à délibérer sur la réforme des P.T.T.

Ses travaux l'ont conduit à constater que ce secteur est au coeur de l'émergence de la société de communication, caractérisée par une explosion des nouveaux services, liée au progrès technologique.

La communication étant par nature une activité qui se joue des frontières, la concurrence internationale s'est amplifiée, conduisant les principaux pays industrialisés à modifier leur cadre réglementaire.

La Communauté européenne, consciente de l'enjeu, a voulu, à son tour, relever le défi en élaborant une politique communautaire des télécommunications afin de constituer un grand marché capable de rivaliser avec les Etats-Unis et le Japon. Elle se lance, aujourd'hui, dans l'élaboration d'une réglementation de l'Europe postale.

Dans cette course mondiale, la France a pris du retard et demeure l'un des derniers bastions de la réglementation. Elle ne manque heureusement pas d'atouts car elle dispose d'opérateurs performants qui s'inscrivent tous deux au premier rang européen mais sont handicapés par la rigidité et le manque d'autonomie de leur cadre de gestion.

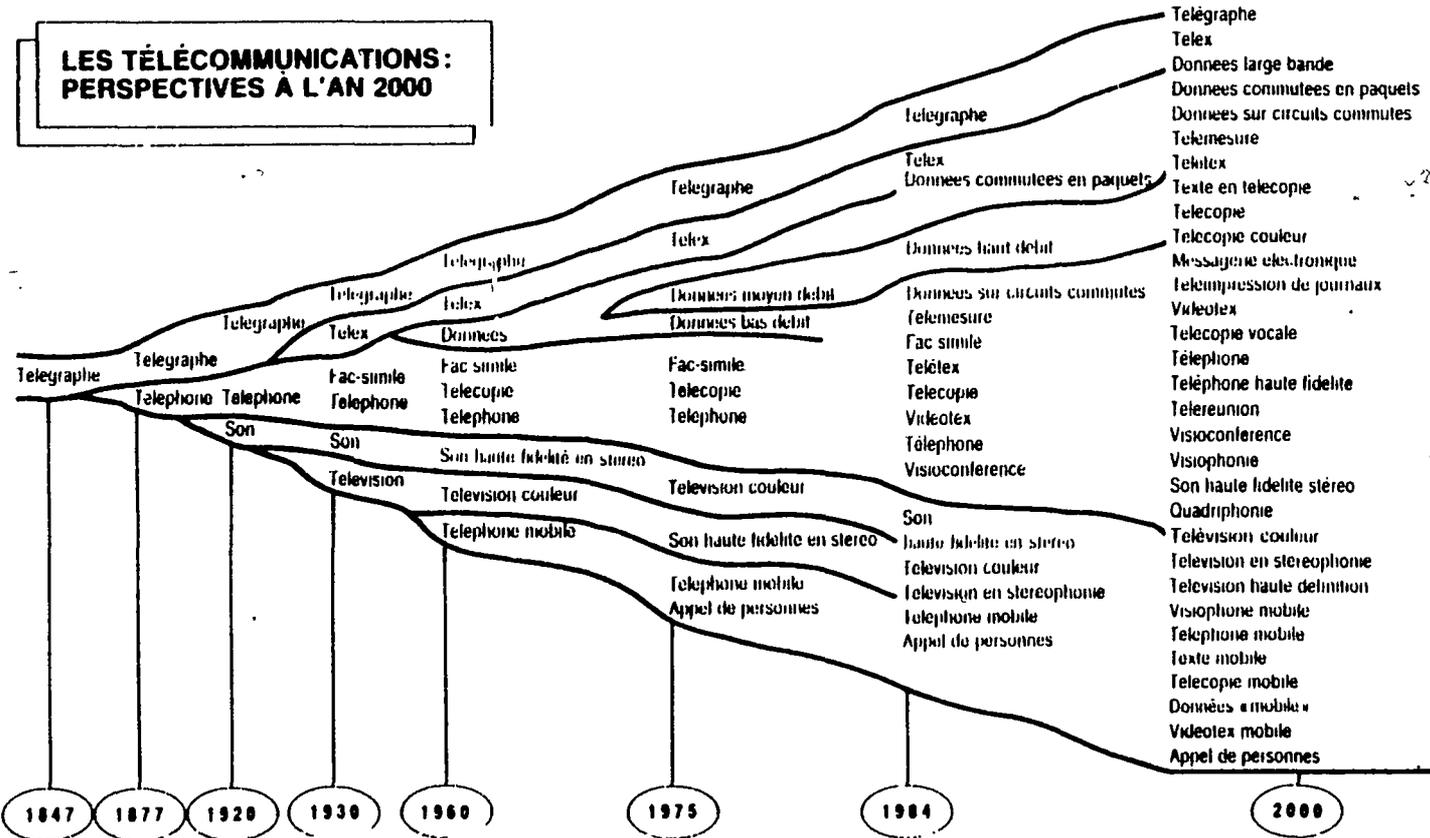
Notre pays ne peut continuer à faire cavalier seul. Il lui faut s'adapter pour relever les nouveaux défis que représentent la concurrence internationale et l'exigence d'une nouvelle logique commerciale.

Il est indispensable que les règles du jeu, qui vont être définies, permettent à nos opérateurs de lutter à armes égales avec leurs principaux concurrents. La mission propose à cet effet trois orientations :

- un service public fort pour faire face à une concurrence accrue ;
- de nouveaux mots d'ordre : souplesse et autonomie de gestion ;
- et un impératif : l'aménagement du territoire.

Des règles mises en place dépendra le dynamisme futur des acteurs. Le statu quo serait catastrophique pour nos opérateurs, surtout pour les télécommunications, secteur d'excellence de notre économie, et creuserait l'écart avec nos partenaires. Demain, les nations les plus puissantes seront celles qui sauront le mieux assurer leur position dans l'industrie et les services de communication. Désormais, le temps presse

LES TÉLÉCOMMUNICATIONS : PERSPECTIVES À L'AN 2000



Source: P. de C. C.

I. UN CONSTAT : LA MUTATION REGLEMENTAIRE DES ADMINISTRATIONS DES P.T.T. FACE A UN ENVIRONNEMENT PLUS CONCURRENTIEL

A. L'IRRUPTION DE LA CONCURRENCE

Les mutations technologiques, survenues au cours des dernières années, constituent l'un des événements essentiels de l'évolution des télécommunications.

Quatre changements technologiques majeurs ont accru les capacités et les conditions d'utilisation des télécommunications :

- la micro-électronique et, en particulier, l'implantation de circuits intégrés complexes sur une seule puce ;
- la numérisation, c'est-à-dire l'exécution des fonctions de télécommunications -la commutation et la transmission- sous une forme numérique, c'est-à-dire selon un codage informatique ;
- l'introduction des centraux commandés par programmes enregistrés ;
- les nouvelles techniques de transmission : les fibres optiques, l'amélioration des transmissions hertziennes et par satellites, et la révolution qui en résulte dans le secteur des communications et de l'audiovisuel.

Ces progrès techniques se sont traduits par une **croissance fulgurante des services.**

Alors qu'il a fallu quarante ans pour que, au début de la présente décennie, les télécommunications, qui n'étaient au départ qu'un service de télégraphie, comprennent plus d'une douzaine de types de services différents, il faut s'attendre à ce que d'ici l'an 2000, ce chiffre ait doublé, ou même triplé, comme le montre le graphique ci-contre.

On assiste, parallèlement, à une accélération de la tendance à l'intégration des télécommunications, de l'informatique et des moyens audiovisuels, qui fait que les télécommunications sont en train de devenir un élément essentiel de notre société future, basée sur la communication.

Ces progrès technologiques et leur interaction, qui entraînent un effacement des frontières entre des disciplines naguère distinctes, ont contribué à remettre en cause les conditions du monopole d'exploitation, en multipliant les possibilités de contournement du réseau public. Ils ont conduit à l'érosion des monopoles naturels, tant en matière de diffusion que de commutation. C'est ainsi, qu'après une phase de restructuration des monopoles nationaux dans les années 1960, un climat concurrentiel s'est progressivement installé et a conduit à la déréglementation.

En outre, ces nouvelles technologies nécessitent des investissements très lourds en recherche et développement, qui imposent aux producteurs d'atteindre les seuils critiques d'un marché qui se mondialise. On a donc assisté à des restructurations industrielles (aujourd'hui les dix premiers industriels mondiaux représentent 67 % du marché total), qui ont modifié les relations entre exploitants et fabricants.

Enfin, en même temps que les produits, la clientèle s'est diversifiée : chaque profession, chaque entreprise exige un service sur mesure dont la conception et la mise en place échappent aux règles traditionnelles du service public.

C'est cette secousse du progrès technique dans le secteur des télécommunications qui a conduit à l'éclatement des structures anciennes et qui explique le mouvement international de déréglementation, parfaitement illustré par les tableaux qui figurent à l'annexe III du présent rapport.

L'idée d'introduire plus de concurrence dans les télécommunications est née aux Etats-Unis et a gagné le Japon ainsi que le Royaume-Uni.

B. UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL EN RAPIDE MUTATION

1. Le coup d'envoi donné par les Etats-Unis

L'étude du secteur des télécommunications aux Etats-Unis présente un intérêt particulier dans la mesure où ce pays est à l'origine du mouvement de déréglementation récemment suivi par d'autres pays.

Plus généralement, bien que le système américain ne soit pas directement transposable à l'étranger, il a servi de référence -

tantôt comme modèle, tantôt comme repoussoir- aux pays ayant plus récemment entrepris une réforme de leur secteur des télécommunications.

a) Une brève histoire de la déréglementation américaine dans le secteur des télécommunications

● **Pourquoi cette mutation ?**

Le cadre réglementaire des télécommunications aux Etats-Unis est défini à ce jour dans la loi de 1934 sur les communications, qui a établi la **commission fédérale des communications (F.C.C.) en tant qu'organe principal de réglementation**. Le point de départ aux Etats-Unis, à la fin des années 60, était un réseau homogène -le système Bell- appartenant intégralement à l'**American Telephone and Telegraph Company (A.T.T.)**. La production de la filiale d'A.T.T. chargée de la fabrication -appelée **Western Electric** à l'époque- était exclusivement destinée au système Bell, ce qui faisait d'A.T.T. un complexe énorme à intégration verticale et la plus grande société privée du monde. En 1984, elle employait un million de personnes et réalisait un chiffre d'affaires annuel de 70 millions de dollars. **Les télécommunications américaines, qui représentent 35 % du marché mondial, étaient donc dominées par un vaste monopole privé étroitement réglementé par la F.C.C.**

Le processus de déréglementation -qui s'est amorcé progressivement depuis le début des années 70, pour s'accélérer depuis 1980- a été engagé par la F.C.C. et, parallèlement, par le Département de la justice, par l'intermédiaire de sa division anti-trust. La transformation fondamentale des marchés américains a culminé en 1984, avec le démantèlement du monopole privé d' A.T.T. et la "*desinvestiture*" de la plus grande partie du système téléphonique de Bell.

La déréglementation américaine repose donc essentiellement sur une double motivation : la volonté de garantir la concurrence et de faire respecter la législation anti-trust.

● **Le processus de déréglementation**

Ce processus s'est déroulé en plusieurs étapes importantes :

- 1968 : La F.C.C. décide que le système Bell doit dorénavant admettre le raccordement à ses réseaux de matériel non produit par A.T.T.

- 1971 : . Le premier pas vers le développement d'une concurrence au sein du réseau est franchi : une autorisation est accordée aux sociétés exploitantes spécialisées, leur permettant de proposer des services de télécommunications commutés et directement raccordés au réseau existant de centraux téléphoniques locaux.

. La F.C.C. pose le principe d'une séparation entre le secteur informatique, qui doit être ouvert à la concurrence, et le secteur des télécommunications, qui demeure soumis à la réglementation en raison, notamment, des risques d'augmentation des tarifs téléphoniques, de l'absence d'économies d'échelle dans ce secteur et de la nécessité de garantir un service universel.

A.T.T., en tant qu'exploitant réglementé, ne peut fournir ce type de services qu'au travers d'une filiale distincte de ses activités réglementées.

- 1976 : La F.C.C. simplifie les procédures d'homologation des équipements terminaux, permettant ainsi une plus grande ouverture de ce marché.

- 1980 : Etant donnée la convergence des technologies de l'information et des télécommunications, la F.C.C. abandonne la distinction entre télécommunications et services informatiques ; elle en établit une entre les "services de base", dont l'objet est la transmission sans modification de l'information et qui sont réglementés, et les services à valeur ajoutée qui sont désormais déréglementés, la concurrence apparaissant possible dans ce domaine.

- 1982 : Cette année marque l'éclatement des réseaux régionaux du système Bell, lesquels représentaient alors environ 75 % de l'actif immobilisé d'A.T.T. et 50 % de ses recettes. Le nouvel A.T.T. garde les services longue distance du système Bell, ainsi que Western Electric et Bell Laboratories.

Le réseau longue distance est ouvert à la concurrence tandis que les réseaux régionaux continuent de faire l'objet d'un monopole.

- 1984 : A.T.T. est démantelée : ses 22 Bell Operating Companies (BOC) ont alors formé ensemble la structure actuelle de 7 Regional Holding Companies (R.H.C.). Leurs secteurs d'activité respectifs sont déterminés : A.T.T. s'est vue empêchée de fournir des

services d'édition électronique pour une durée de 7 ans, tandis que les R.H.C. n'étaient pas autorisées à fournir des services longue distance, à proposer des services d'information ou à fabriquer du matériel de télécommunications.

Des "exigences de séparation structurelle" ont été imposées pour la fourniture par A.T.T. ou par les R.H.C. de services à valeur ajoutée concurrents, ces services devant être proposés par des filiales distinctes.

Enfin, les R.H.C. devaient prévoir une égalité d'accès pour tous les exploitants à longue distance.

Avec le développement des réseaux ouverts, la concurrence fut davantage introduite dans le secteur des services à valeur ajoutée, et les R.H.C. reçurent l'autorisation de proposer des services intégrés.



● La situation actuelle

Le nouveau contexte est caractérisé par une distinction entre :

- Les services de base locaux

Ils sont l'objet du monopole des 7 compagnies régionales, ces R.H.C. étant strictement réglementées par les 50 Etats américains et soumises à des contraintes de service public.

- Les services de base longue distance (trafic interurbain longue distance et trafic international)

Ils ont été ouverts à la concurrence.

Les principaux exploitants restent soumis à la stricte réglementation de la loi de 1934 sur les télécommunications, tandis que les autres sociétés d'exploitation de services de base ne sont que légèrement réglementées.

A.T.T. demeure la principale société d'exploitation longue distance, suivie par M.C.I. et G.T.E-Sprint.

En 1985 et 1986, la F.C.C. a autorisé l'établissement de 8 services internationaux par satellite, distincts d'Intelsat. Elle a

également autorisé deux entreprises américaines à mettre en place et à exploiter des installations privées de cablage sous-marin en fibres optiques.

- Les services à valeur ajoutée longue distance

Ils ont fait l'objet d'une déréglementation totale et plusieurs centaines de revendeurs opèrent sur ces marchés.

- Les services locaux à valeur ajoutée

Ils sont ouverts à la concurrence et leur accès est dorénavant ouvert aux R.H.C.

b) Conséquences et impact de la déréglementation américaine des télécommunications

• Les conséquences internes aux Etats-Unis

La déréglementation du secteur des télécommunications a engendré un certain nombre d'effets positifs, mais elle a également généré des conséquences négatives sur le marché.

Le démembrement de la position dominante de recherche, de production et d'exploitation occupée par A.T.T. a effectivement permis le développement de la concurrence.

Cette dernière a eu un double effet :

- elle a favorisé le développement du secteur en le dynamisant ; ainsi, dans le domaine des télécommunications longue distance, trois entreprises ont réussi une percée commerciale et financière remarquable : M.C.I., U.S. Sprint et G.T.E. Elles ont grignoté l'empire d'A.T.T. (lequel a supprimé 90 000 emplois depuis 1984) et ont une productivité supérieure à celui-ci. Toutefois, il est important de souligner d'une part qu'A.T.T. continue de dominer largement les liaisons inter-régionales et internationales (avec 75 % du marché), et d'autre part que l'abondance et la multiplicité de l'offre ont parfois provoqué une certaine confusion et une difficulté de choix pour les clients ;

- elle a provoqué des baisses de tarifs importantes. Il convient cependant de nuancer largement ce dernier point : en effet, la procédure de tarification à laquelle est soumise A.T.T., et qui a pour objectif le rapprochement de ses tarifs et de ses coûts, ainsi que la suppression des subventions croisées entre communications locales et appels longue distance, ont surtout bénéficié aux entreprises, ceci au détriment des petits consommateurs. Les premières ont en effet pu profiter d'une baisse des tarifs longue distance d'environ 30 %, tandis que les seconds subissaient la hausse des tarifs des 7 compagnies régionales, en situation de monopole, hausse qui a atteint jusqu'à 60 %.

• L'impact de la déréglementation américaine sur l'Europe

La déréglementation du secteur des télécommunications aux Etats-Unis a modifié de manière irréversible le contexte dans lequel évoluent les télécommunications mondiales, européennes notamment.

Elle a en effet poussé les pays européens à réagir pour rester dans la course en matière de télécommunications internationales, facteur déterminant du partage futur de la prospérité économique à l'échelle mondiale.

L'impact a été double.

Premièrement, les forces économiques et industrielles libérées par le processus de déréglementation aux Etats-Unis s'orientent toujours davantage vers les marchés internationaux, l'Europe étant ainsi devenue l'une de leurs cibles principales.

Ce phénomène ressort clairement des stratégies adoptées par les grandes multinationales A.T.T. et I.B.M., voire dans un avenir assez proche par les compagnies régionales. Il apparaît également dans le renforcement de la concurrence pour les transmissions transatlantiques où A.T.T., M.C.I. et G.T.E. Sprint, ainsi que certains nouveaux venus sur ce marché, luttent pour obtenir le trafic extrêmement dense entre l'Europe et les Etats-Unis. Ainsi, A.T.T., qui a souffert financièrement de la concurrence aux Etats-Unis (avec 1,6 milliard de dollars de pertes en 1988), veut compenser la perte de parts de marché interne par la conquête de nouveaux marchés

extérieurs, son objectif étant de réaliser 20 % de son chiffre d'affaires en Europe dès 1990.

Cette tendance se trouve accentuée par les tentations protectionnistes que connaît le Congrès américain depuis 1985 à la suite du déficit commercial persistant des Etats-Unis. Ce secteur a, en effet, contribué au déficit, la déréglementation générant un afflux d'importations en matière de télécommunications.

Deuxièmement, le processus de déréglementation en cours aux Etats-Unis influence inévitablement le débat relatif à la réglementation européenne. Deux éléments de la déréglementation américaine doivent être, à cet égard, distingués.

Le premier élément résulte du phénomène général de fusion du secteur réglementé des télécommunications et du secteur non réglementé de l'informatique, et de la nécessité par conséquent de redéfinir les limites du monopole. Cet élément est important pour l'Europe qui se trouve confrontée à la même mutation que les Etats-Unis, à savoir la convergence des télécommunications et de l'informatique. Tout comme les Etats-Unis, l'Europe doit donc envisager la création d'un marché dynamique.

Le second élément - la législation américaine dans le cadre de la loi antitrust Sherman et la jurisprudence en découlant - est spécifique aux Etats-Unis et ne présente donc qu'un intérêt comparatif limité.

La déréglementation américaine dans le secteur des télécommunications a un impact évident sur l'évolution des législations européennes. Son influence n'a pas été moins grande sur la réforme des télécommunications au Japon.

c) La réorganisation de la Poste américaine

La Poste américaine a fait l'objet de plusieurs réformes de structure, la plus importante étant celle prévue par une loi de 1970 qui :

- porte création du Service postal des Etats-Unis (le "United States Postal Service" : U.S.P.S.), en tant qu'organisme indépendant au sein du pouvoir exécutif du Gouvernement des Etats-Unis ;

- constitue un Conseil des Gouverneurs composé de onze membres, chargé de la direction et de la gestion du Service postal ; neuf de ces membres (les "Gouverneurs") sont nommés par le Président des Etats-Unis, avec le consentement du Sénat ;

- institue une commission des tarifs postaux indépendante, composée de cinq commissaires nommés par le Président des Etats-Unis ; cette commission formule, à l'intention des neuf gouverneurs, des recommandations quant aux tarifs postaux et aux ajustements aux classifications du courrier ;

- interdit toute recommandation politique de candidat en matière de recrutement et de promotion au sein du service postal ;

- autorise les employés à procéder à des négociations collectives en matière de salaires, horaires et conditions de travail, par l'intermédiaire de syndicats reconnus ;

- impose à l'U.S.P.S. l'obligation de verser à ses employés des salaires équivalant à ceux accordés pour des emplois similaires dans le secteur privé ;

- et autorise l'U.S.P.S. à emprunter un maximum de dix milliards de dollars. Les encours ne peuvent être augmentés de plus de 500 millions de dollars pour les dépenses d'exploitation et 1,5 milliard de dollars pour les biens d'équipement par exercice fiscal.

L'U.S.P.S. doit remettre ses rapports annuels d'activité au Congrès. Celui-ci organise quatre auditions chaque année, ainsi que des auditions sur les tarifs postaux tous les 3 ans, afin d'exercer un contrôle permanent sur le service postal. La fixation des tarifs de l'U.S.P.S. reste en fait soumise à l'approbation de la commission des tarifs postaux du congrès.

Le personnel est largement couvert par des conventions collectives, à l'exception des 70 000 agents (soit 9 % du personnel) occupant les emplois de plus haut niveau. La promotion interne est très développée, le recours au recrutement extérieur étant retenu pour les postes très élevés.

Par ailleurs, l'U.S.P.S. a été soumis, comme l'ensemble du budget fédéral à l'exception de la sécurité sociale et des intérêts de la dette, à la réduction automatique des programmes prévus par la loi Graham-Rudman-Hollings de 1985. Lorsque cette loi a joué, le budget de l'U.S.P.S. a donc subi un prélèvement représentant sa contribution à la réduction du déficit budgétaire américain.

Toutefois, à la fin de l'année 1989, le Congrès américain a décidé, comme c'était le cas de 1974 à 1985, de sortir le budget de

l'U.S.P.S. du budget fédéral, dans le but essentiel d'éviter ces prélèvements.

Le marché postal américain est caractérisé par une généralisation des systèmes de suivi des envois et par l'importance prise par le courrier publicitaire et de prospection, celui-ci s'étant accru de 47 % entre 1983 et 1987 et représentant 45 % du courrier reçu par les ménages.

L'U.S.P.S. est donc soumise à une très forte concurrence. Celle-ci est particulièrement vive sur le créneau très porteur du courrier express. Sur ce marché, très sensible aux variations de prix, la Poste américaine a connu une érosion de ses parts de marché, en raison de son incapacité à réagir rapidement aux changements de prix.

2. Un exemple suivi par le Japon

Votre mission s'est rendue au Japon pour compléter son information. Elle a non seulement pu faire le point sur la déréglementation des télécommunications, cinq ans après le vote de la loi, mais également s'intéresser à l'organisation du service postal, notamment à son activité financière.

a) Les télécommunications

• Les principes de déréglementation des télécommunications

Les télécommunications japonaises étaient, depuis 1952 et jusqu'en 1985, organisées sous la forme d'un double monopole public :

- Nippon Telegraph and Telephone (N.T.T.) exploitait les télécommunications nationales ;

- Kokusai Denshin Denwan Co (K.D.D.) avait le monopole des télécommunications internationales.

Deux lois entrées en vigueur le 1er avril 1985, ont réformé l'organisation du secteur en décidant la privatisation de N.T.T. et l'ouverture des deux monopoles à la concurrence.

Ces lois ont :

- autorisé la libéralisation de l'utilisation des installations de télécommunications ;
- mis fin au monopole de N.T.T. en ce qui concerne les télécommunications intérieures ;
- établi un cadre permettant la concurrence avec K.D.D. sur le marché international.

Le ministère des Postes et Télécommunications (M.P.T.), devenu gardien de la loi, veille à ce que les concurrents puissent développer leur activité sans que N.T.T. ne les entrave trop considérablement. La loi distingue deux types d'exploitants.

- Les exploitants de type I qui détiennent et exploitent leurs propres installations de transmission et restent soumis à une autorisation du M.P.T.

- Les exploitants de type II regroupent tous les autres exploitants qui sont moins réglementés. Ce sont des exploitants qui louent leurs infrastructures aux opérateurs de type I et offrent des services à valeur ajoutée.

Le tableau ci-après résume cette répartition.

Structure	Exploitants de type I	Exploitants de type II	
		Spécial	Général
Activités	Fourniture de services de télécommunications en utilisant ses propres circuits et équipements	Fourniture de services télécommunications en utilisant des équipements loués aux carriers de type I	
		Couverture nationale ou internationale	Autres services
Ouverture du service	Licence délivrée par le M.P.T.	Enregistrement auprès du M.P.T.	Déclaration auprès du M.P.T.
Tarifs	Autorisation délivrée par le M.P.T.	Déclaration au M.P.T.	Pas de règles
Investissements étrangers	< 30 % du capital	Pas de règles	Pas de règles

Source : France Télécom Japon.

● Le bouleversement du paysage des télécommunications depuis 1985

Depuis 1985, le paysage du monde des télécommunications japonaises a radicalement changé et les exploitants traditionnels, tels que N.T.T. et K.D.D. doivent faire face à une concurrence de plus en plus sévère.

Les réseaux de type I

. Les réseaux nationaux

La concurrence s'est intensifiée sur ces réseaux qui ont vu apparaître une trentaine de "new common carriers", concurrents de N.T.T., que l'on peut répartir en trois catégories :

- les réseaux interurbains :

Trois nouveaux réseaux ont été construits, deux en fibres optiques, l'un par Japan Telecom (consortium créé autour de la société nationale des chemins de fer, depuis lors privatisée), l'autre par Teleway Japan (émanation de la société d'exploitation des autoroutes) et le troisième sur faisceaux hertziens par Dainidenden (qui regroupe de nombreux investisseurs). Ces réseaux, qui, au départ ne couvraient que le vaste axe d'affaires s'étendant sur plus de 500 kilomètres entre Tokyo et Osaka, se sont peu à peu prolongés au nord et au sud de ces deux villes et vont devenir très rapidement des réseaux nationaux. Ces trois sociétés offrent à la fois des liaisons spécialisées et commutées (des adaptateurs capables de sélectionner le circuit le moins cher sont proposés gratuitement à des fins promotionnelles par Dainidenden).

Depuis l'été 1988, Japan Telecom a installé des cabines publiques dans les principales gares, Teleway Japan devant suivre en implantant des cabines le long des autoroutes.

Les tarifs proposés sont, en moyenne, inférieurs de 15 à 20 % à ceux de N.T.T. Deux autres sociétés sont entrées sur ce marché au printemps 1989, leurs satellites ayant été mis en orbite par Ariane (Space Communications et Japan Communication Satellite).

- les réseaux locaux :

Quatre sociétés ont construit des réseaux locaux concurrents de N.T.T., la principale étant TTnet, filiale de la société d'électricité de la région de Tokyo. Ces sociétés offrent des liaisons

spécialisées tandis que TTnet propose des services commutés depuis le mois de mai 1988.

- les télécommunications mobiles :

Le M.P.T. a autorisé deux nouvelles sociétés à concurrencer N.T.T., chacune ayant une zone bien déterminée ; Teleway Japan (associé à Toyota et la société de commerce C.Itoh) a obtenu la région de Tokyo ainsi que Nagoya et Dainidenden celle d'Osaka, le sud du Japon et l'Hokkaido. Dix-huit sociétés (à peu près une par région) ont été autorisées à offrir des systèmes d'appel de personnes, la plus importante étant Tokyo Telemessager, qui compte déjà 150.000 abonnés.

En mars 1989 (fin de l'année fiscale japonaise), les N.C.C. employaient 2.000 personnes, réalisaient 85 milliards de yens (4 milliards de Francs) de chiffre d'affaires et leurs investissements totaux s'élevaient à 150 milliards de yens (7.27 milliards de Francs).

. Les réseaux internationaux :

K.D.D., jusqu'à présent en situation de monopole sur les services internationaux, doit faire face à deux concurrents qui ont reçu une licence d'exploitant, I.T.J. (International Telecommunication Japan) et I.D.C. (International Digital Telecommunication).

Le premier consortium I.T.J. a été créé par les sociétés de commerce japonaises et les banques (dont les dépenses en communication internationales représentent à peu près 25 % des revenus annuels de K.D.D.), 10 % du capital de I.T.J. proviennent de capitaux étrangers, dont 2 % de F.C.R. et 2 % de British Telecom.

L'autre compagnie, I.D.C., a été créée principalement par Cable and Wireless, Pacific Telesis et la société de commerce japonaise C.Itoh. La société I.D.C. vise à écrémer le trafic rentable sur la zone Pacifique en exploitant un câble fibre optique, Hong-Kong-Japon-Etats-Unis, construit par une de ses filiales dont le capital est détenu majoritairement par C & W.

Ces deux sociétés ont commencé leurs activités en 1989 et proposent des tarifs inférieurs de 20 à 25 % à ceux de K.D.D.

Pour faire face à cette concurrence, K.D.D. s'est complètement réorganisée en septembre 1986 sur le modèle de N.T.T. (centres de profits par ligne de produits, création d'un Département "Grands Comptes"), elle essaie de diversifier et d'améliorer la qualité de ses services (politique commerciale agressive et plan de numérisation de ses réseaux), de rationaliser ses coûts d'exploitation

(moins de recrutements de jeunes diplômés) et de baisser ses tarifs dans les limites autorisées par le M.P.T. (K.D.D. a baissé ses tarifs téléphoniques de 10 à 50 % suivant les pays en septembre 1988 et s'apprête à baisser ses tarifs liaisons spécialisées vers l'Europe de 15 % en septembre 1989).

Les réseaux de type II

On distingue dans cette catégorie deux sortes de réseaux, ceux dits de **Type II ordinaire** et ceux dits de **Type II spécial**.

- Type II ordinaire

728 réseaux de ce type ont vu le jour depuis 1985, un simple enregistrement auprès du M.P.T. suffisant à leur création. Ils offrent des services internes à une profession ou à un groupe d'utilisateurs fermé (liaisons grossistes/commerçants, services informatiques...), la grande majorité proposant des services de transmission de données uniquement. L'activité de revente de circuits, autorisée par la loi, est en pleine expansion.

L'utilisation des VAN s'est répandue très rapidement au sein des secteurs du commerce et de la finance, mais ces réseaux sont cependant très souvent locaux. 80 % de ces sociétés réalisent un chiffre d'affaires inférieur à 1 milliards de yens (48,5 millions de Francs) et seulement 5 % dépassent 5 milliards de yens annuels (242,5 millions de francs).

- Type II spécial

27 sociétés enregistrées à ce jour offrent des services nationaux ou internationaux. Deux accords bilatéraux ont été signés par le gouvernement japonais, l'un avec les Etats-Unis et l'autre avec la Grande-Bretagne, pour définir les modalités d'autorisation des services VAN internationaux. Pour l'instant sont exclus les services voix/voix, télex/télex et télécopie/télécopie, mais d'ici un an des modifications pourraient être apportées, la partie américaine remettant actuellement en question des protocoles C.C.I.T.T. pour ces réseaux.

Le tableau ci-après rend compte de l'évolution du nombre d'exploitants.

	Avril 1985	Avril 1986	Avril 1987	Avril 1988	Sept. 1989	Mars 1990
Type 1	0	5	11	35	* 50	60
Ordinaire Type 2	85	200	346	512	743	793
Spécial Type 2	0	9	10	18	** 27	28
Type 2 Total	85	209	356	530	770	821
Total Type 1 et Type 2	85	214	367	565	820	881

(*) Services nationaux interurbains	3
Services nationaux par satellite	2
Services locaux	4
Service international	3
Service radiotéléphone	6
Service messagerie unilatérale (paging)	29

(**) Y compris 15 entreprises de service international

● L'avenir de N.T.T.

Une mutation incontestable

Privatisée le 1er avril 1985, N.T.T. est désormais le **premier employeur au Japon (265 000 personnes) et la plus importante société privée (268 milliards de chiffre d'affaires)**, N.T.T. a entrepris une vaste réorganisation de ses activités et une profonde mutation psychologique.

La mise en place de la réorganisation en centres de profits par lignes de produits à partir d'une structure fonctionnelle a eu lieu dans les régions, fin 1988, après celle du siège. N.T.T. doit rester une entreprise commerciale rentable et si elle ne peut pas gérer, pour l'instant, sa grille tarifaire comme elle le souhaiterait, la seule solution est de gagner des parts de marché et de réduire ses coûts à tous les niveaux.

. Les bases de l'organisation

- Un "Corporate Department" qui est le centre nerveux décisionnel de N.T.T.

- Quatre départements par lignes de produits :

. les "Grands Comptes" (800 personnes), qui gèrent les 1000 premiers clients de N.T.T.,

. l'"Advance Telecommunications Service Sector", qui suit les clients professionnels (lignes louées, transmission de données, téléconférence...),

. le "Telecommunications service support Headquarters", qui gère les services de base et, notamment, la vente des terminaux qui ne sont pas fabriqués par N.T.T., mais achetés en O.E.M. à de nombreux fabricants. N.T.T. gagne du terrain dans ce domaine et a vu sa part de marché augmenter tant pour les postes téléphoniques que pour les télécopieurs, grâce à une politique commerciale agressive et un très bon réseau de vente et de maintenance.

. le "Telecommunications Network Sector" qui gère le réseau.

- Des centres de recherche rattachés aux lignes de produits, la recherche appliquée devant déboucher sur des produits commercialisables.

. La diversification

La diversification a été très encouragée par N.T.T. qui voit, ainsi, en plus des départs en retraite et la baisse des recrutements de jeunes diplômés, un moyen supplémentaire de réduire ses effectifs (N.T.T. vise 260 000 employés en 1990 contre 287.000 en mars 1988). Plus de 150 filiales ont vu le jour en quatre ans (elles emploient 17.000 personnes), certaines étant déjà très rentables telle Kansai Teleca (gestion de la publicité sur les cartes téléphoniques), d'autres beaucoup moins. Avec ou sans partenaires, tous les secteurs ont été explorés, agences immobilières, immeubles intelligents, telemarketing, relations publiques, banques de données, logiciels,... Une des principales joint-venture est NI + C, (50/50 I.B.M./N.T.T.), qui vise à capter les grands marchés bancaires. Depuis mi-1988, le département "Data Communication" de N.T.T. a été filialisé et est ainsi devenu la plus importante société de services à valeur ajoutée du Japon (6.800 personnes).

. L'internationalisation

N.T.T. n'est pas autorisée par la loi à exploiter des réseaux internationaux ; cependant elle essaie de se glisser petit à petit dans ce marché. N.T.T.I. (N.T.T. International), contrôlée à 52 % par N.T.T., les autres partenaires étant les principales sociétés de commerce (shoshas), a remporté en Asie quelques contrats en ingénierie de réseaux.

Le département des "Grands Comptes", constatant que les besoins de ses clients dépassent très souvent le cadre national, vient de créer une cellule de marketing/planning international qui est chargée d'étudier les alliances possibles avec d'autres exploitants mondiaux pour proposer une approche globale aux clients multinationaux.

. Vers un démantèlement ?

Une bataille vient de s'engager entre le ministère des Postes et Télécommunications et N.T.T. concernant son avenir. La loi

de 1985 prévoyait, en effet, de revoir les règles du jeu d'ici cinq ans; compte tenu de l'évolution de la concurrence.

Constatant que depuis l'ouverture du marché japonais, les opérateurs concurrents de N.T.T. n'ont réussi à s'octroyer que 2 % du marché des liaisons spécialisées et 1,5 % du marché du téléphone, le M.P.T. a demandé à des experts d'étudier le démantèlement de l'entreprise.

Le rapport soumis en mars 1990 au ministère suggère la scission de N.T.T. d'ici 1995 en trois unités distinctes. La première exploiterait les communications locales, la seconde les longues distances et la troisième regrouperait les activités communications mobiles. La société de communications locales, qui n'emploierait plus que 220 000 personnes, garderait le secteur recherche-développement de N.T.T. et resterait sous contrôle administratif ; la société de communication à longue distance emploierait 10 000 personnes et celle spécialisée dans la téléphonie mobile 3 000 personnes. Mais, ce projet de démantèlement suscite un tollé général.

La direction de N.T.T. s'oppose à ce projet et vient de proposer un plan à moyen terme de développement du groupe dans sa globalité. M. Haruo YAMAGUSHI, qui a reçu votre mission, a indiqué que le démantèlement de N.T.T. n'est pas la bonne solution et rappelé qu'aux Etats-Unis l'éclatement d'A.T.T. s'est traduit par une dégradation de la qualité du service. Ce démantèlement nécessite une nouvelle loi : or, l'opposition, majoritaire dans l'une des Chambres, a déjà fait connaître son hostilité à ce projet et pourrait en faire un cheval de bataille parlementaire.

Le responsable du syndicat de N.T.T., qui est aussi le président de la première centrale syndicale du pays, a indiqué "ce projet n'est ni de l'intérêt des usagers, ni de celui des employés de N.T.T. et des ses actionnaires".

Le patronat japonais et la Commission antitrust ont également exprimé leurs réserves vis-à-vis d'un projet jugé insuffisamment élaboré et souhaitent le report de trois ans de la décision du gouvernement. Selon certains experts, il n'y aurait pas place sur le marché japonais pour onze entreprises locales comme le préconise le rapport du M.P.T. (mais pour quatre seulement). Et, surtout, aucune ne disposera des capacités considérables de N.T.T. en matière de recherche-développement, atout essentiel du point de vue de la compétition internationale.

Le ministère des Finances a indiqué que ce rapport était discutable au regard du droit et de la protection des actionnaires. Rappelons que la publication du rapport d'étape avait provoqué une

chute des cours de l'action N.T.T. à l'automne 1989, à leur plus bas niveau historique.

Enfin, le ministère de l'Industrie et du commerce extérieur (M.I.T.I.) considère qu'un démantèlement n'est pas nécessaire et qu'il vaut mieux continuer à alléger la réglementation pour favoriser l'apparition de nouveaux concurrents qui seront un contrepoids à N.T.T.

Le ministère des Postes et Télécommunications semble donc isolé face à "l'union sacrée" qui s'oppose au démantèlement. Au-delà des arguments économiques, l'enjeu du débat est politique. Le M.P.T. avait vu dans la déréglementation un moyen de réhausser son prestige. L'ouverture à la concurrence le place, en effet, en position de juge arbitre dont l'autorisation est nécessaire pour exploiter un réseau et dont l'approbation est indispensable pour les tarifs. De plus, la tutelle des organismes de normalisation lui confie un rôle industriel au grand dan du M.I.T.I.

*

* *

En conclusion, si la loi de déréglementation des télécommunications a eu pour effet de multiplier le nombre des exploitants, le poids de ceux-ci est encore peu important en terme de chiffre d'affaires.

Toutefois, leur existence et leur dynamisme ont déjà eu des conséquences sur la politique des deux exploitants traditionnels N.T.T. et K.D.D.

Le M.P.T. juge d'ailleurs très favorablement les effets de la concurrence et s'apprête à mettre en oeuvre de nouvelles mesures pour la renforcer, comme le laisse entendre le rapport prospectif qu'il vient de publier. Pour la première fois, ce rapport entérine la vocation du M.P.T. à intervenir dans un secteur plus large que celui des télécommunications puisqu'il est désormais publié, non plus sous le titre "Telecommunications Policy" mais "Information Communications Policy".

Il est certain que même si le système est appelé à connaître d'autres mutations, un dynamisme du marché, qui débordera vite le territoire japonais, s'est instauré.

b) La Poste

La mission d'information a également étudié l'organisation du service de la Poste au Japon et rencontré les principaux responsables du ministère dans ce domaine.

La Poste japonaise est séparée des télécommunications, mais demeure une administration. Elle est organisée de la façon suivante :

ORGANISATION DES SERVICES POSTAUX

à la date du 31 mars 1988

Direction Générale des Postes Ministère des Postes et Télécommunications	— Directions régionales (1,2)	— Bureaux de poste (24.055)	Bureaux de poste ordinaires (distributeurs)	-	1.230
			Bureaux de poste ordinaires (non-distributeurs)	-	47
			Centres de tri	-	8
			Centres de transport	-	4
			Bureaux de poste de bord	-	3
			Bureaux de poste spéciaux (distributeurs)	-	4.007
			Bureaux de poste spéciaux (non-distributeurs)	-	14.173
			Agences	-	80
			Centres	-	2
			Agences postales	-	4.503

● Les services postaux

La Direction du courrier assure l'acheminement de 19,5 milliards d'objets (lettres, paquets) avec une fiabilité garantie par l'absence de grèves dans les centres de tris postaux et des délais de livraison raisonnables (au plus tard J + 3).

Les services du courrier sont aussi largement soumis à la concurrence, notamment pour les colis postaux puisque, en 1988, 75,5 % du nombre des envois étaient effectués par des sociétés de messagerie privées.

Ces sociétés sont en train d'éroder le marché des services postaux en faisant valoir leur rapidité, leur commodité et la sécurité qu'elles offrent. Elles sont au nombre de 158.

La Poste japonaise, déficitaire jusqu'en 1986, connaît un résultat positif depuis cette date.

Unité : cent millions de yen

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Le budget de 1989	Le budget prévu de 1990
Recettes	9,403	11,866	12,190	12,508	12,710	13,381	13,997	14,650	15,272	16,050	17,101
Dépenses	9,773	10,692	11,409	12,170	12,596	13,369	13,037	14,381	15,133	18,046	17,017
Pertes et profits annuels	▽ 370	▽ 1,174	781	338	114	12	60	269	139	4	84
Pertes et profits cumulés	▽ 2,494	▽ 1,320	▽ 539	▽ 201	▽ 87	▽ 75	▽ 15	254	393	397	481

Nota : Les marques ▽ signifient les pertes

● Le service financier de la Poste

La Poste japonaise a une activité financière au service des ménages à travers ses deux directions de l'épargne postale et de l'assurance postale.

La Caisse d'Epargne postale

Créé en 1875, le "Postal Banking Service" assure un rôle important de collecte de l'épargne, puisque, selon une enquête réalisée en 1987 par la Banque du Japon, la Poste est le partenaire financier de 63,4 % des ménages, contre 71,8 % pour les banques.

La Poste collecte, en effet, près du tiers de l'épargne, soit 125,9 milliards de yens en 1989. L'épargne postale a connu une forte croissance au cours des cinq dernières années, sa part de marché étant passée de 23 % en 1976, à 31,8 % en 1989. Il semble qu'elle se soit stabilisée à ce niveau et, depuis trois ans, la croissance des dépôts dans les banques est devenue plus forte (+ 9,7 %, en 1988, contre + 6,3 % pour la Poste). L'épargne postale offre au Japon des produits comparables à ceux offerts par les banques

(placements à vue, placements à versements échelonnés, dépôts à durée déterminée au moment du placement) et qui représentent 10 % environ du total des dépôts.

Mais, l'épargne postale est constituée à 90 %, par un produit spécifique, le "**Teigaku deposit certificate**", créé par le service financier de la Poste.

Son intérêt tient au fait qu'en contrepartie de l'interdiction de retrait au cours des six premiers mois, les déposants peuvent le retirer par la suite librement, dans n'importe quel bureau de poste, sans préavis, à tout moment jusqu'à un maximum de dix ans.

Si le placement est effectué dans une période de taux élevé, juste avant une phase de détente -ce qui a été le cas dans les années 1975-1978, avant le repli de la période actuelle-, ce type de produit s'avère particulièrement attractif et les déposants le conservent jusqu'à son terme.

L'épargne postale est **plafonnée à 7 millions de yens**, ce plafond ayant été relevé à dix reprises depuis 1946.

Le service financier de la Poste évolue dans un **environnement de plus en plus concurrentiel** : depuis le 1er avril 1988, en effet, la non-imposition des intérêts perçus sur les dépôts de l'épargne postale a été supprimée, sauf pour les personnes âgées ou dans des situations particulières (foyers sans père, avec personnes handicapées ou économiquement faibles). En outre, ont été créés, à l'instar des M.A.C. bancaires -produits à taux non réglementé- des "**M.M.C. postaux**" en tous points semblables.

Cette épargne est transférée dans sa **totalité** au "**Trust Fund Bureau**", géré par le ministère des Finances. Toutefois, depuis 1987, une petite part est rétrocédée au Service financier de la Poste pour une gestion discrétionnaire ; cette part s'élevait initialement à 2.000 milliards de yens.

L'accord entre les deux Ministères prévoit que chaque année la Poste se voit accorder 500 milliards de yens supplémentaires à investir sous sa propre responsabilité. La dotation aura, à ce rythme, doublé en 1991 ; son encours sera alors de 15.000 milliards et représentera 10 % de l'épargne postale.

En 1988, les investissements autonomes de l'épargne postale ont généré des profits de 35,8 millions de yens sur un encours de 4.500 milliards.

La Caisse d'épargne postale ne peut accorder de prêts aux particuliers.

Cependant, compte tenu de ses demandes réitérées, la Poste a été autorisée à accorder à ses déposants des prêts appelés "Yuyu loan" pendant une période maximale qui a été étendue, à partir de juin 1989, de 12 à 15 mois. Dans le même esprit, les prêts qui devaient obligatoirement être remboursés en une ou deux fois peuvent, depuis juillet 1989, l'être en trois échéances. Le montant maximal des prêts que le déposant peut demander auprès de la Poste a été très progressivement porté de 100.000 yens en janvier 1973 à 500.000 yens en juin 1978, à 1 million en avril 1982 et à 2 millions en avril 1987 (environ 80.000 francs).

Les prêts qui ne peuvent porter que sur 9/10e du montant des dépôts et jusqu'à concurrence d'un montant maximal de deux millions de yens, sont accordés dans de brefs délais pour la quasi-totalité des demandes et à des taux identiques à ceux pratiqués par le secteur bancaire.

Le nombre des prêts est important : plus de 15 millions de dossiers étaient déposés fin 1988.

Cette mesure est très appréciée de la clientèle. Cependant, l'encours des prêts a enregistré un taux de progression modéré. Ils atteignaient 1,7 % de l'encours des dépôts en 1988.

L'activité de la Caisse d'Épargne postale s'inscrit dans un cadre autonome. Elle est retracée dans un compte spécial totalement déconnecté, aussi bien du budget de l'État que du budget général. L'épargne postale a enregistré depuis 1985 des résultats excédentaires (sauf en 1987, mais le déficit s'expliquait par la modification des règles comptables en vue de les rendre similaires à celles applicables aux banques). Le ministre des Postes et Télécommunications se trouve ainsi politiquement en position d'alter ego vis-à-vis du ministre des Finances, notamment à l'occasion des modifications des taux de dépôt.

Le ministre des Finances doit, en cas d'ajustement des taux, demander l'avis du "Policy Board" de la Banque du Japon qui, après une recommandation d'un comité ad hoc, propose au ministre des Finances les nouveaux taux qui deviennent effectifs à la suite de leur publication au Journal des Lois. Dans un même cas de figure, le ministre des Postes et Télécommunications réunit un Conseil des Services de la Poste, composé de 23 personnalités du monde économique et financier, qui établit une proposition au ministre des Postes, lequel la reprend à son compte et demande au Conseil des Ministres son approbation.

Ainsi, alors que la décision du ministre des Finances est une mesure "administrative" interne dont il est, avec le Gouverneur de la Banque du Japon, responsable, la même décision dans le cas de la Poste devient politique, donc plus sensible, et nécessite parfois une mise en oeuvre assez laborieuse. Il faut néanmoins noter que si la décision prise au niveau du Conseil des Ministres intervient parfois tardivement, il n'y a pas de distorsion entre les taux de l'épargne bancaire et ceux de l'épargne postale, sinon des retards symboliques de quelques jours dans leur entrée en application.

Le monde bancaire critique bien évidemment ce concurrent à qui ne s'appliquent pas les mêmes règles. En particulier, la Poste conserve, de par son statut d'Administration, des avantages incontestables, tels que la non-imposition des profits ou la dispense de constitution de réserves auprès de la Banque centrale. Mais, en contrepartie, le service financier de la Poste collecte une épargne dont il n'a pas l'usage, sauf depuis peu et sur des montants très modestes.

Enfin, le service financier de la Poste a une activité "postale" également importante, quoique moindre en valeur absolue, liée aux opérations de virements et de chèques postaux. Il s'efforce d'attirer dans son réseau le plus grand nombre possible d'ordres de transfert directs, de salaires et de prélèvements automatiques de quittances.

Dans un souci de rendre un service encore meilleur aux ménages, la Poste japonaise a multiplié, dans le domaine des cartes bancaires, les accords avec les magasins et les sociétés financières de vente à tempérament pour que l'utilisateur ait intérêt à utiliser le plus souvent possible une carte de la Poste et que l'achat se fasse par paiement comptant ou différé selon son souhait. Cette activité de la Poste avait même donné lieu à un projet d'accord avec la Citicorp qui s'est heurté à une opposition déterminée des banques ; le M.P.T. a dû renoncer.

Votre mission considère que l'expérience japonaise en matière de prêts aux particuliers accordés par le service financier de la Poste est intéressante et pourrait être transposée dans notre pays, sans menacer l'activité bancaire.

● L'assurance postale

Le "Post office Insurance Bureau" est la troisième direction du ministère. L'assurance-vie postale assure une partie importante de la population japonaise (beaucoup de ménages ayant

une assurance-vie à la Poste et une assurance complémentaire auprès d'une société privée).

Les 63 millions de contrats en cours, qui représentent une valeur de 113 milliards de yens -à comparer aux 177 millions de contrats souscrits auprès de compagnies d'assurance-vie privées pour un montant de 1.232 milliards de yens- lui permettent, avec les pensions viagères de disposer d'actifs qui atteignent 41.510 milliards de yens, et font, selon ce critère, de la direction de l'assurance-vie des Postes japonaises le plus important fonds mondial d'assurance-vie.

Ces actifs sont gérés :

- pour partie de façon autonome par la Direction de l'assurance postale (en 1988, 11.838 milliards pour l'assurance-vie postale et les pensions viagères de la Poste sous la forme d'achats d'obligations d'Etat, des collectivités locales, des banques et du secteur privé, étrangères, de prêts accordés aux collectivités locales et de dépôts placés auprès des banques) ;
- pour partie de façon conjointe avec le ministère des Finances dans le cadre du programme gouvernemental d'investissements et de prêts publics (fiscal investment and loan Program) pour un montant total de 23.455 milliards avec, en supplément, l'excédent en cours d'année des assurances de la Poste déposé auprès du Trust Fund Bureau (4.161 milliards) ;
- pour partie sous la forme de prêts aux assurés qui se sont élevés à 1.554 milliards.

Il convient de noter que la poste japonaise n'offre pas les produits de l'assurance-dommages.

3. L'expérience britannique

a) La dérèglementation du secteur des télécommunications

Votre mission d'information s'est rendue au Royaume-Uni dans le courant du mois de mars dernier. Cette visite fut particulièrement riche d'enseignements, dans la mesure où le Royaume-Uni est le premier pays européen à avoir dérèglementé le secteur des télécommunications et le seul à avoir introduit la concurrence sur les réseaux et services de base : téléphone et télex.

● Les raisons de cette mutation

En 1969, le Post Office avait déjà vu son statut se transformer, passant ainsi du statut d'administration publique à celui de société nationale.

Toutefois, l'accès au marché financier lui étant interdit, le monopole public des télécommunications n'a pas pu financer les lourds investissements nécessaires à sa modernisation.

En 1979, le rapport "Carter Review Committee" constatait cet échec et la qualité de service offert par le réseau public de télécommunications faisait l'objet de vives critiques de la part de ses utilisateurs : vétusté des matériels due au manque d'investissement, délais d'intervention importants pour les raccordements et le traitement des dérangements. De plus, l'activité de l'exploitant était pénalisée par des grèves syndicales fréquentes qui détérioraient sa productivité.

Après les élections de 1979, British Telecom est devenu le fer de lance d'une large politique de privatisations motivée par une volonté de désengagement de l'Etat, de développement de l'actionnariat populaire, d'assainissement de la politique budgétaire et de développement de la concurrence.

En outre, les décisions prises par le gouvernement britannique avaient pour objectif de moderniser le secteur, d'encourager l'offre de services nouveaux et de produits variés en introduisant la concurrence et en accordant à l'exploitant existant l'autonomie pour ses décisions d'investissements, pour sa gestion et pour sa politique de personnel.

● Une déréglementation progressive

Cette déréglementation a fait l'objet de deux textes de lois :

Le "Telecommunications Act 1981" qui :

- sépare les activités Poste et Télécommunications du "Post Office" et crée l'office public "British Telecom Corporation" qui conserve l'exploitation du réseau de télécommunications existant ;

- autorise la création d'un second réseau public dont la mise en oeuvre est confiée à Mercury Communications Ltd, société constituée en 1982 par l'association de British Petroleum, Barclays Merchant Bank et Cable & Wireless, cette dernière ayant racheté, en 1984, leurs parts à ses deux partenaires. Cable & Wireless est une société dont le gouvernement britannique a achevé la privatisation, fin 1985, et qui fournit depuis 100 ans aux pays du Commonwealth des services d'exploitation de réseaux de télécommunications, constituant ainsi un réseau international sur lequel s'appuie désormais sa filiale Mercury pour développer son propre trafic ;

- impose l'utilisation exclusive de liaisons louées à British Telecom ou Mercury pour la création de services à valeur ajoutée, instaurant ainsi un duopole sur les réseaux ;

- libéralise la vente des terminaux, dont le Post Office détenait alors le monopole (pour tous les matériels raccordés à son réseau).

Le "Telecommunications Act 1984" qui :

- privatise British Telecom ; en novembre 1984, le gouvernement britannique vend 50,2 % du capital de la société (environ 3 milliards d'actions) ;

- accorde l'exclusivité jusqu'en 1990 des licences d'exploitation à British Telecom et à Mercury qui leur confère les mêmes droits et autorise l'interconnexion des deux réseaux, afin de permettre à Mercury de réduire ses investissements et d'offrir ses services à l'ensemble de la population britannique sans avoir à dupliquer le réseau ;

- accorde à deux sociétés des licences pour exploiter des réseaux publics de radiotéléphonie cellulaire : Racal Vodafone, une filiale de Racal, et Cellnet, une filiale de British Telecom et de Securicor ;

- crée l'Oftel, Office des Télécommunications, organisme gouvernemental indépendant, chargé de surveiller les activités de télécommunications au Royaume Uni afin de garantir le respect de la loi et des licences, l'existence de la concurrence et la sauvegarde des intérêts des utilisateurs.

Depuis 1984, on assiste à une ouverture toujours plus grande à la concurrence.

En effet, bien que British Telecom soit soumis à beaucoup plus de contraintes que son concurrent Mercury, la ligne directrice du gouvernement reste celle d'une poursuite de la libéralisation du secteur des télécommunications.

Les obligations de British Telecom sont celles de service universel et d'interconnexion de son réseau avec celui de Mercury, ce dernier élément constituant la clé de voûte du système britannique.

Par ailleurs, British Telecom est soumis à l'interdiction de subventions croisées et à un contrôle très serré de ses prix nationaux (taux d'inflation - 3 % de mi-1984 à mi-1989, puis taux d'inflation - 4,5 % jusqu'en 1993)

Mercury, dont la licence d'exploitation a été délivrée pour 25 ans, n'a, quant à elle, pas d'obligation de service universel. En revanche, elle a eu pour obligation principale de construire un réseau interurbain en Grande-Bretagne.

Plusieurs décisions marquantes furent prises ces dernières années :

- L'autorisation fut donnée à Mercury d'exploiter un service de cabines téléphoniques publiques.

- En 1988, quatre nouveaux opérateurs ont été autorisés à diffuser des services spécialisés de télécommunications par satellite limités au territoire britannique.

- En 1987, le gouvernement britannique a ouvert les services de données et à valeur ajoutée à la concurrence, les activités des opérateurs des réseaux publics restant, dans ce domaine, régies par les termes de leurs licences spécifiques.

- L'autorisation a été donnée, à certains réseaux câblés, de fournir localement des services de télécommunications (téléphone...). On comptait ainsi 15 franchises opérationnelles à la fin de l'année 1989.

C'est dans le domaine des télécommunications mobiles que la concurrence est la plus développée, avec l'octroi de nombreuses licences : 2 pour le radio téléphone cellulaire, 8 pour la radio messagerie, 4 pour le télépoint (téléphone sans cordon) et 3 pour le PCN (personal communications networks : une amorce du téléphone personnel).

- Fin 1989, voit l'apparition de la Branch System General Licence, avec un nouveau texte couvrant l'ensemble des

activités de fourniture de services, autres que celles spécifiées dans les licences des opérateurs publics. Elle vise ainsi à la fois **l'exploitation des systèmes privés, la fourniture de services et la revente de trafic**. Il s'agit donc d'un nouveau grand pas sur la voie de l'ouverture à la concurrence. De plus, il est important de souligner que, **pour la première fois, il n'est plus fait référence à la distinction entre services de base et services à valeur ajoutée**, distinction dont la mission d'information sénatoriale sur l'avenir des télécommunications en France et en Europe avait, en 1986 et parlant des Etats-Unis, souligné le caractère illusoire lié à l'apparition de la numérisation.

- Enfin le mois de novembre 1990 marque la fin de l'exclusivité accordée à British Telecom et à Mercury pour les réseaux de base. A cette date, la question de l'introduction d'un nouvel opérateur et la politique en matière de radio-diffusion devront être examinées.

● Les fonctions des organes réglementaires

Le département des télécommunications du Ministère britannique du Commerce et de l'Industrie est essentiellement chargé de la qualification des systèmes de télécommunications et de l'octroi des licences d'exploitation, ainsi que des relations internationales en matière de télécommunications.

Il est important de souligner que, bien que détenant 48,9 % des actions de British Telecom, le gouvernement s'est engagé à ne pas intervenir dans la gestion commerciale de l'exploitant.

La principale caractéristique du cadre réglementaire des télécommunications britanniques résulte de la création, en 1984, d'un organisme gouvernemental non ministériel : l'O.F.T.E.L. (office des télécommunications).

Autorité réglementaire indépendante du gouvernement, bien que son directeur soit nommé pour 5 ans par le Ministre du Commerce et de l'Industrie, l'O.F.T.E.L. s'inscrit dans la tradition britannique de création d'organismes indépendants du pouvoir exécutif et devant rendre compte de leurs décisions au Parlement.

L'O.F.T.E.L. a pour principales fonctions :

- concernant les licences d'exploitation : de contrôler leur application, de proposer leur éventuelle modification et de recommander au D.T.I. de nouvelles attributions ;

- d'assurer la mise en application de la législation sur la concurrence ;

- et de défendre les intérêts des usagers.

Afin de remplir ses missions, l'O.F.T.E.L. dispose de moyens puissants puisqu'il peut, par exemple, amener quelqu'un devant les tribunaux ou saisir la Fair Trading Commission (homologue du Conseil de la Concurrence français).

Il existe, par ailleurs, deux autres instances gouvernementales :

- le B.S.I. (British Standards Institution) qui est un organisme indépendant, équivalent de l'Afnor, chargé depuis 1981 de la publication des normes retenues par les matériels de télécommunications ;

- et le B.A.B.T. (British Approval Board for Telecommunications) qui est un organisme indépendant responsable, depuis 1981, des dossiers d'agrément des matériels.

● Bilan et perspectives

Bien qu'elle soit en définitive limitée, Mercury ne détenant qu'environ 5 % des parts de marché, la concurrence introduite sur le marché des services des télécommunications a eu des effets favorables sur le secteur.

British Telecom, grâce à une plus grande souplesse de gestion, a pu se donner les moyens commerciaux, financiers et humains lui permettant de moderniser son réseau et d'améliorer sa productivité.

La numérisation du réseau, largement moins avancée qu'en France, a cependant beaucoup progressé, le pourcentage de lignes numériques passant ainsi de 9,7 % en 1988 à 23,2 % en 1989.

Bien que le monopole n'existe plus, **British Telecom détient une position dominante sur le marché, avec un chiffre d'affaires de 11 milliards de livres en 1989, un bénéfice avant impôt de 2,8 millions de livres, environ 244 000 employés et 23,9 millions de lignes téléphoniques principales.**

Afin d'affronter la concurrence de Mercury, British Telecom mène depuis plusieurs années une politique de rapprochement des structures de coûts et de tarifs, renonçant à

subventionner les frais de raccordement au réseau et les communications locales par les recettes du trafic longue distance. **British Telecom développe également très fortement son activité internationale**, en prenant des participations dans des compagnies exploitantes locales et le contrôle de sociétés étrangères dans le secteur industriel, ainsi qu'en concluant des accords de recherche, développement, fabrication et distribution avec des partenaires étrangers dans une gamme variée de produits.

Avec un chiffre d'affaires qui devrait dépasser 500 millions de livres en 1990 et 4 200 employés, **Mercury connaît une croissance très rapide**. Elle dispose d'un réseau entièrement numérique de grande qualité, couvrant 70 villes et 80 % de la population britannique.

Sa position actuelle de "Petit Poucet" face au géant British Telecom ne doit pas cacher son grand dynamisme et l'efficacité de sa stratégie. En effet, **Mercury cible une clientèle essentiellement professionnelle et internationale**. Cette dernière représente 38 % de son chiffre d'affaires et Mercury assure 7 à 8 % du trafic commuté vers l'Europe continentale et 12 % de ce trafic vers les Etats-Unis. De plus, Mercury sélectionne, pour construire son réseau national, les créneaux rentables afin de limiter ses investissements, utilisant la faculté d'interconnexion qui lui est donnée, moyennant une taxe d'accès, par sa licence.

Au total, le développement de la concurrence et du marché a permis **une amélioration de la gamme et de la qualité des services, des équipements et des matériels offerts**.

La forte croissance du marché du radiotéléphone en constitue une illustration.

Il semble cependant que les usagers émettent de nombreuses critiques relatives d'une part à la médiocre qualité du service rendu et d'autre part aux tarifs.

En effet, si les prix pratiqués par British Telecom ont baissé de 18,5 % en moyenne entre 1984 et 1989, ceux-ci restent cependant supérieurs à ceux pratiqués par la France. De plus, cette baisse moyenne recouvre des évolutions contrastées : en effet les prix des communications interurbaines et internationales ont fortement baissé alors que ceux des appels locaux subissaient une hausse. Il convient de souligner que les tarifs pratiqués par Mercury sont inférieurs de 10 à 15 % en moyenne à ceux de British Telecom.

Si la concurrence est forte et réelle sur la commercialisation des terminaux et des services télématiques, certains ont pu en revanche soutenir que l'existence du duopole

British Telecom/Mercury ne créait qu'une concurrence artificielle sur l'infrastructure et les services de base, la situation étant celle d'une régulation plus que d'une compétition.

Le souci d'introduire un deuxième opérateur et de veiller à ce qu'aucune concurrence déloyale ne lui soit faite sur le territoire national semble, en fait, répondre à une stratégie plus globale, tendant à faire de Londres une plaque tournante des télécommunications internationales. La décision pourrait être cependant prise, à la fin de l'année 1990, d'introduire un troisième exploitant, British Rail étant sur les rangs.

b) La révolution postale

Avec un chiffre d'affaires de 4 milliards de livres et un effectif de 200 000 employés, la Poste britannique est la 29ème entreprise britannique.

Traditionnellement bénéficiaire, elle a généré durant l'exercice 88-89 un résultat avant impôt de 169,7 millions de livres, grâce à une réduction de ses coûts de 4,6 % sur 3 ans.

Cette situation, en apparence favorable, masque toutefois des problèmes profonds dont les grèves de 1985 et surtout de 1988 ont servi de révélateur. Ces conflits ont eu le mérite de faire apparaître l'absence d'une véritable politique de communication tant à l'intérieur du Post Office qu'à l'extérieur.

Certaines actions visant à rajeunir une image poussérieuse et à améliorer la formation du personnel ont alors été entreprises.

Ces mouvements sociaux ont également fait ressurgir au sein du Gouvernement les idées d'ouverture à la concurrence et de privatisation de certains services postaux inscrits au programme de désengagement de l'Etat de Madame Thatcher.

● Les différentes étapes de l'ouverture à la concurrence

Le coup d'envoi de ce programme d'ouverture à la concurrence a été donné en 1986 lorsqu'a été prise la décision de séparer en quatre entités distinctes les principales activités du Post Office : Royal Mail, Royal Mail Parcels, Post Office Counter Ltd et Giro-Bank.

Le Post Office est chapeauté par un Conseil d'Administration, nommé par le Ministre du Commerce et de l'Industrie et où sont représentés les usagers. Ce conseil contrôle les quatre activités indépendantes, chacune ayant un Directeur Général et des bureaux de district responsables de leurs zones géographiques respectives.

Royal Mail

Cette institution, vieille de 350 ans, a le monopole du transport et de la distribution du courrier dont le coût d'affranchissement ne dépasse pas 1 livre.

Elle traite chaque année 13 milliards de lettres qu'elle transporte selon un système à deux vitesses : la première classe qui assure une distribution le premier jour ouvrable suivant le postage, et la seconde classe dont la vitesse de distribution est plus lente et plus élastique (distribution le 2ème ou 3ème jour ouvrable suivant la mise à la boîte).

La première classe représente la moitié du courrier acheminé par Royal Mail et 80 % proviennent d'entreprises.

Royal Mail assure une distribution bi-quotidienne dans les grandes villes et dispose de son propre réseau de métro à Londres.

Outre son activité première, Royal Mail assure également un service de télécopie, grâce à Intelpost connecté avec 30 pays.

Elle assure un service de qualité, maîtrise ses coûts et réalise des bénéfices substantiels.

Royal Mail Parcels, désormais dénommé Parcelforce

Leader d'un marché devenu très concurrentiel, Parcelforce, qui emploie 11 000 personnes, propose 3 types de services concernant les envois n'excédant pas 30 kgs :

- Data Post : garantissant une distribution le jour même dans Londres et avant 10 h le lendemain dans les autres villes, ce service comprend également la confirmation téléphonique à l'expéditeur de la remise, ainsi qu'une assurance perte ou dommage pouvant aller jusqu'à 1 000 livres par article ;

- Super 24 : garantissant une distribution au plus tard à l'heure de fermeture des bureaux, le jour suivant la remise du paquet ;

- Super 48 : offrant un service identique sous 48 heures.

Afin de mieux maîtriser ses moyens d'action et de consolider son indépendance, Parcelforce a conclu au cours de l'année 1988 un contrat d'association avec Securicor assurant le transport du courrier express (36 millions de plis chaque année).

95 % de l'activité de Parcelforce concernent les entreprises.

Il est intéressant de noter que les lois du marché s'appliquent au recrutement de ses dirigeants de haut niveau.

Un plan de développement et d'autonomisation de Royal Mail Parcels a été lancé très récemment, avec pour principal objectif la création d'une nouvelle identité. Dans cet esprit, elle a, entre autres, adopté la raison sociale Parcelforce.

Post Office Counters Ltd

Transformés depuis 1988 en Ltd Company, les bureaux de poste ont également commencé à expérimenter une modification de leur structure, puisque 250 des 1 500 Crown Offices sont désormais gérés sur la base de contrats passés avec des "sub-postmasters", exploitant le plus souvent un commerce dans les mêmes locaux.

Les Post Office Counters, qui touchent une clientèle de 25 millions de personnes, offrent plus de 150 produits et services, depuis le paiement de la retraite jusqu'à des placements financiers, en passant par la vente de cartes de transport ou de papeterie.

Jusqu'à présent, en raison d'un certain attachement à leur rôle social, notamment dans les campagnes, la Grande-Bretagne possédait un très vaste réseau de bureaux de poste dont plus de la moitié en zone rurale.

Ces bureaux sont constitués en entités autonomes, ce qui permet de calculer le coût de la distribution et de la présence physique de ces bureaux.

En raison du gouffre financier qu'ils représentent, des **mesures de rationalisation** ont été prises qui se traduisent notamment par la mise en place de services à temps partiel.

Parallèlement, afin de trouver d'autres sources de revenus, **de nouveaux services ont été introduits** (vente de formulaires de paiement de factures, délivrance de chèques de voyage ou diffusion d'informations par ordinateur).

Girobank

Girobank constitue la 4ème entité créée en 1986, chargée des **activités financières du Post Office**.

Tandis que le Post Office a toujours été limité dans son accès au financement externe, **Girobank a toujours gardé la maîtrise de ses finances** et, contrairement à la Poste française, elle a pu emprunter sur le marché financier et agir comme une banque ordinaire.

Avec 2 à 2,5 millions de comptes, elle constitue la 7è ou 8è banque britannique.

En juin 1988, le gouvernement a annoncé la **privatisation de Girobank**, laquelle s'est concrétisée en 1989 par la cession à Norwich Union de ses activités de crédit-bail et de location-vente aux entreprises, et par la vente du reste de ses activités à Alliance and Leicester.

• Quel avenir pour le Post Office ?

Si la **privatisation pure**, à l'exception de Girobank, n'était pas réellement à l'ordre du jour en 1986, le processus d'ouverture à la concurrence de certains secteurs est déjà bien entamé, comme en témoignent les expériences de Royal Mail Parcels et du Post Office Counters.

En réalité, le problème de l'avenir du Post Office est posé publiquement depuis les grèves de 1988.

L'ouverture a suscité les réticences des syndicats et les critiques de l'opposition qui perçoit les récents efforts de rationalisation de Royal Mail Parcels comme une privatisation rampante.

Si la privatisation de Royal Mail n'est pas à l'ordre du jour actuellement, la possibilité d'autoriser la création d'un second réseau postal est en revanche en cours d'étude. Le ministre du commerce et de l'industrie a en effet récemment chargé une commission d'experts d'examiner la possibilité d'autoriser un service privé à couverture nationale de concurrencer la poste royale.

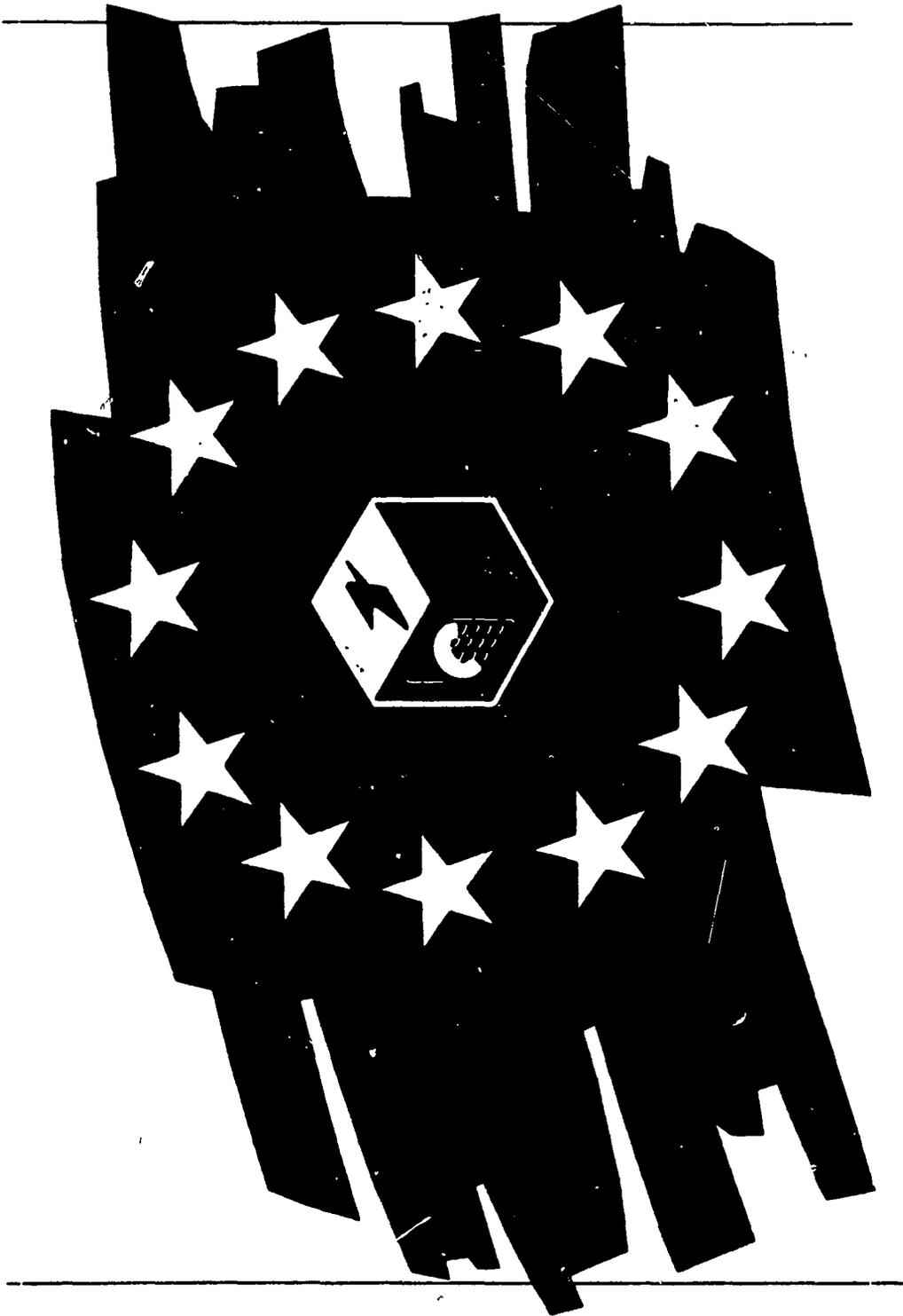
Si cette solution était retenue, la Grande-Bretagne serait le premier pays européen à autoriser un opérateur privé à concurrencer la poste publique sur l'ensemble du territoire et des services.

*

* *

Le processus de déréglementation est donc largement entamé dans trois des grandes puissances économiques du monde. Suivant les pays, les différences tenant à l'histoire, à la culture, à l'organisation économique et sociale imprègnent les nouvelles règles du jeu. Mais partout on constate que le degré de liberté est fonction de l'intérêt général offert par les services fournis par les opérateurs. On observe également, dans la plupart des cas, un changement préalable des structures des entreprises de télécommunications dans les pays où elles ont perdu leur monopole, condition impérative pour participer à armes égales à la compétition. Partout également les compagnies exploitantes ont obtenu le droit de pouvoir pénétrer sur de nouveaux marchés (terminaux, réseaux d'entreprise, services télématiques, fournisseurs de données...). La déréglementation a ainsi provoqué un élargissement de leur champ d'action et une plus grande intégration verticale qui se concrétisent souvent par des alliances avec de nouveaux partenaires : attaqués sur leur territoire, A.T.T., N.T.T., British Telecom se lancent à l'assaut des télécommunications internationales.

C'est ce qui a conduit la Communauté européenne à engager des réflexions sur le secteur des télécommunications qui, du fait des réticences des Etats membres, était resté longtemps en dehors de la libéralisation des échanges.



II. LA RECHERCHE D'UNE SOLUTION EUROPEENNE¹

La Communauté a estimé que la réalisation de l'Europe des télécommunications était un élément crucial de l'achèvement du marché intérieur européen d'ici à 1993. L'enjeu réside non seulement dans la mise en place d'une infrastructure universelle de communication, mais également dans le maintien d'une position respectable sur le marché mondial des équipements et des services.

C'est dans cette perspective générale qu'elle a amorcé une politique dans ce domaine à partir de 1984 -d'abord avec le lancement des programmes Esprit (programme stratégique européen de recherche et de développement relatif aux technologies de l'information) et RACE (programme de recherche et de développement sur les technologies de pointe dans le domaine des télécommunications) puis avec l'approbation des objectifs d'une politique visant à :

- promouvoir la création d'une infrastructure avancée des télécommunications européennes ;
- favoriser la création d'un marché unique des services et des équipements à l'échelle communautaire ;
- [✓] contribuer à la compétitivité des industriels et des prestataires de services européens.

Mais l'apport le plus important de la Communauté dans ce secteur se trouve dans le Livre vert publié par la Commission en juin 1987, qui a jeté les bases de la réglementation des télécommunications en Europe.

(1) Nous remercions le Service des Affaires européennes du Sénat pour sa collaboration concernant l'état d'avancement des travaux communautaires dans le secteur des télécommunications. On pourra se référer pour des informations plus détaillées aux conclusions n° 215 adoptées par la délégation pour les Communautés européennes lors de sa séance du 16 mai 1990, sur le rapport de M. Pontillon .

A. L'ENJEU : PROMOUVOIR UN GRAND MARCHÉ EUROPEEN DES TELECOMMUNICATIONS

La Communauté européenne a traditionnellement occupé une bonne position sur le marché mondial des télécommunications avec un excédent global de 1,2 milliards d'écus en 1986.

Mais cette position s'est quelque peu affaiblie au cours de la dernière décennie : l'Europe garde une position forte en ce qui concerne les télécommunications dans le Tiers monde mais accuse un déficit croissant tant avec les Etats-Unis qu'avec le Japon. Ainsi, en 1986, la Communauté a exporté en matériel de télécommunications -y compris les composants- pour une valeur totale de 370 millions d'Ecus vers les Etats-Unis et de 39 millions d'Ecus vers le Japon. Mais elle a importé pour près de 1 milliard d'Ecus de matériel en provenance des Etats-Unis et pour 725 millions d'Ecus en provenance du Japon.

De plus, la position de la Communauté s'est détériorée dans le domaine informatique : plus de 50 % des besoins de l'industrie des télécommunications en circuits intégrés sont satisfaits par des importations. Or, la convergence des télécommunications et de l'informatique est un élément clef en matière de technologie de l'information. Aujourd'hui, on constate que les grandes sociétés européennes de télécommunications s'efforcent de devenir des sociétés informatiques, tandis que les géants de l'informatique (IBM en particulier) pénètrent dans les télécommunications.

L'Europe se trouve donc confrontée à un défi : ou bien elle améliore sa situation dans le secteur informatique, ou bien son secteur des télécommunications s'affaiblira encore sur la scène mondiale, les Etats-Unis et le Japon étant prêts à se partager ce marché.

L'Europe doit donc construire un marché intérieur plus dynamique pour être compétitive.

Or, seule l'union lui permettra de faire face à la concurrence : rappelons qu'aucun pays de la Communauté ne dispose à lui seul de plus de 6 % du marché mondial des télécommunications, marché qui se chiffrait, en 1987, à 320 milliards de dollars. Les Etats-Unis au contraire se taillent la part du lion avec 35 % devant les Japonais (11 % du marché)...

En s'unissant, les entreprises européennes peuvent espérer acquérir 25 % du marché et se situer au second rang mondial. L'enjeu est donc de taille quand on sait que d'ici la fin du siècle, près de 60 % des emplois dépendront plus ou moins directement des télécommunications dans les plus grandes entreprises européennes, que la demande en capacité de communication de données croît de 20 à 40 % par an et que, selon les prévisions, en l'an 2000, les télécommunications devraient représenter 7 % du P.I.B. de la Communauté contre 2 % aujourd'hui, la plus grande part étant occupée par les services et notamment les services à valeur ajoutée qui connaissent une croissance record de 20 % par an.

B. L'ELAN DONNE PAR LA COMMUNAUTE

La Commission a donc engagé une réflexion qui a débouché sur la publication du Livre vert en 1987.

1. Les objectifs du Livre vert

Le Livre vert précise que le cadre réglementaire doit s'adapter à l'évolution des technologies et des marchés, tout en conciliant les objectifs de service public et de liberté de choix des consommateurs.

Deux propositions essentielles sont formulées :

- La concurrence ne pourra être limitée, par les réglementations, que dans les activités d'exploitation des infrastructures et de fourniture des services dits de base (essentiellement le téléphone).

- La Commission reconnaît ainsi la mission traditionnelle de service public des administrations de télécommunications et la nécessité de garantir leur viabilité financière, compte tenu du fait qu'elles doivent fournir un service universel répondant à des besoins économiques et sociaux fondamentaux. La Commission accepte le maintien du principe de l'exclusivité ou de droits spéciaux des administrations de télécommunications en ce qui concerne l'offre et l'exploitation de l'infrastructure du réseau ainsi que la prestation d'un nombre limité de services de base dans la cas où cette exclusivité

est considérée comme essentielle à la sauvegarde de la mission du service public.

- Les autres services seront progressivement libéralisés selon des dispositions qui seront précisées par une directive relative à l'offre d'un réseau ouvert aux prestataires et aux utilisateurs des services. Il s'agit de l'O.N.P. (Open Network Provision) applicable aussi bien aux gestionnaires de réseaux qu'aux prestataires de services privés ;

- Le marché des terminaux doit être complètement libéralisé.

● L'instance de réglementation ne pourra être également chargée de l'exploitation.

Le Conseil des ministres, réuni pour la première fois en formation spéciale "télécommunications", a approuvé le 30 juin 1988 les orientations du Livre vert et adopté une résolution qui engage la Communauté sur une politique d'ensemble pour l'achèvement du marché intérieur des télécommunications.

Depuis, la Communauté a multiplié ses efforts pour mettre en application les principes du Livre vert, à travers la préparation de plusieurs directives visant à faire progresser la cohérence de l'organisation des marchés des télécommunications.

2. Les initiatives communautaires pour favoriser l'ouverture du marché européen des télécommunications

● La directive dite "Terminaux" qui vise à libéraliser le marché des équipements terminaux de télécommunications.

Cette directive a été adoptée le 16 mai 1988 sur la base de l'article 90 du Traité de Rome qui régit l'harmonisation des législations nationales en vue de l'achèvement du marché intérieur. La France, rejointe par la R.F.A., l'Italie et la Belgique, a contesté cette directive devant la Cour de justice européenne. Le désaccord ne porte pas sur le fond, mais la forme, car tout en approuvant les conditions d'une concurrence accrue dans ce domaine, les quatre pays contestent à la Commission le droit de se substituer au Conseil des Ministres pour définir les règles de commercialisation de ces équipements. Ils considèrent que cette compétence leur revient sur la

base de l'article 100 A du Traité de Rome, relatif à l'harmonisation des législations nationales en vue de l'achèvement du marché intérieur. En cas d'annulation de cette directive par la Cour, l'adoption d'un texte analogue par le Conseil ne devrait pas poser de problème. Rappelons que la législation française est proche de ce texte puisque le marché des terminaux est depuis longtemps plus libéralisé qu'ailleurs.

● **La directive concernant la reconnaissance mutuelle de la conformité des équipements terminaux.** Elle a été proposée par le conseil du 7 juillet 1989 et fait suite à la directive du 24 juillet 1986 qui établit la reconnaissance mutuelle des résultats des essais de conformité. Elle vise :

- à appliquer des procédures harmonisées en matière de certification, d'essai, de marquage, d'assurance de qualité et de contrôle des produits ;

- à garantir le droit de connecter des équipements terminaux légalement mis sur le marché aux réseaux publics de télécommunications sans procédure supplémentaire.

Chacun s'accorde à reconnaître que la multiplication des procédures allonge les délais de commercialisation des produits et en augmente le coût. Cependant, cette directive fait l'objet de critiques : ainsi le Parlement européen, dans une résolution publiée le 3 avril 1990, a considéré que la définition des terminaux et la notion du réseau public de télécommunications étaient trop vagues et que les critères auxquels doivent satisfaire les organismes chargés d'appliquer la procédure d'approbation étaient trop imprécis...

● **La directive concernant l'ouverture des marchés publics** a été transmise par la Commission au Conseil en juillet 1989.

La Commission a proposé d'inclure, dans la réglementation communautaire concernant les marchés publics, les grands secteurs qui jusqu'ici y échappaient. Les directives marchés publics des "secteurs exclus" (eau, énergie, transports, télécommunications) ont été fusionnées en un seul texte, alors qu'à l'origine une directive spécifique avait été prévue pour les télécommunications.

Le Conseil marché intérieur du 22 février 1990 a adopté à l'unanimité, moins la France, une position commune sur ce texte dont l'adoption définitive aura lieu après une deuxième lecture du

Parlement européen, afin d'entrer en vigueur le 1er janvier 1993 dans neuf Etats membres (l'Espagne, la Grèce et le Portugal bénéficiant de délais supplémentaires).

● Enfin, l'ouverture du marché des services de télécommunications a été réglée par le Conseil "télécommunications" du 7 décembre 1989, sur les bases du compromis présenté par la France afin d'établir un objectif d'équilibre entre les objectifs d'harmonisation et de libéralisation, ainsi qu'entre l'ouverture à la concurrence et la notion de service public.

Les Etats ont en effet abouti à un accord sur les deux directives (libéralisation des services et directive sur l'"Open Network Provision" qui vise à harmoniser les conditions d'offre de réseau ouvert).

L'accord porte sur les points suivants :

- le monopole sera maintenu pour le service téléphonique et la fourniture de l'infrastructure, avec une harmonisation technique complète ;

- les services à valeur ajoutée (réservation aérienne, téléfacturation, gestion de comptes bancaires...) feront l'objet d'une libéralisation appuyée sur des réseaux harmonisés ;

- enfin, les services de transmission de données, c'est-à-dire l'acheminement des données transmises vers leur destinataire, seront soumis à un régime mixte de libéralisation et d'harmonisation. Les monopoles légaux sur ces services seront supprimés, mais les Etats membres garderont la possibilité d'assujettir les opérateurs privés à une autorisation fondée sur le respect d'un cahier des charges de service public. Il s'agit de se prémunir, sur le fondement de critères objectifs et non discriminatoires, contre les risques "d'écémage" du marché, c'est-à-dire d'absence de desserte des régions périphériques dans les Etats membres. A cette libéralisation contrôlée s'ajoute un volet d'harmonisation. Il s'agit, en effet, de lancer immédiatement l'harmonisation technique permettant l'interconnexion des réseaux et de préparer l'adoption, en 1990, d'une directive cadre concernant la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications (O.N.P.), dont la mise en oeuvre par des directives particulières devrait être poursuivie jusqu'en 1992.

L'O.N.P., dont l'objet est de faciliter l'accès des fournisseurs de services concurrentiels aux réseaux publics et à certains services publics de télécommunications, permettra d'harmoniser trois domaines : les interfaces techniques, les conditions

d'utilisation et les principes tarifaires. Un certain nombre de principes orienteront la préparation des directives particulières liées à l'O.N.P. : seules des raisons telles que la sécurité du fonctionnement des réseaux, l'entretien de ceux-ci, la protection des données, pourront justifier que l'accès aux réseaux soit refusé aux opérateurs candidats. La première directive particulière portera sur la location de lignes. Les travaux d'harmonisation seront menés en collaboration avec l'Institut européen des normes de télécommunications (E.T.S.I.) créé en 1988 et dont le siège est à Sophia Antipolis.

● Par ailleurs, une directive est à l'étude, qui vise à renforcer la coordination sur la mise en place du réseau numérique à intégration de services (R.N.I.S.) dans la Communauté d'ici 1992.

Les initiatives prises par la Communauté commencent à porter leurs fruits dans le secteur des télécommunications. Aussi a-t-elle proposé aux Etats membres de se lancer dans l'élaboration d'une réglementation des services postaux.

3. Une Europe postale en gestation

Les organes communautaires préparent actuellement un livre vert de l'Europe postale. Cette dernière compte aujourd'hui environ 1,3 million d'agents, 90 000 bureaux de poste et elle assure l'acheminement annuel de plus de 65 milliards d'objets.

L'Europe postale pourrait se construire autour des orientations suivantes :

- des droits exclusifs ou spéciaux seraient maintenus sur certains secteurs correspondant à la mission d'intérêt général de la Poste ;

- les autres services postaux seraient en revanche ouverts à la concurrence ;

- l'accent serait mis sur la nécessité de développer la coopération entre les postes européennes, de façon à mettre en place des produits postaux de qualité et économiquement viables ;

- enfin, la rémunération pour services rendus entre les postes des différents pays serait réaménagée, en tenant compte des coûts réellement supportés par chacune d'entre elles ; ceci permettrait d'éviter le regrettable phénomène actuel du repostage, qui consiste à

profiter du système de partage des taxes entre postes des pays de dépôt et postes des pays d'acheminement et de distribution du courrier. Certains clients français postent ainsi leur courrier à destination de la France aux Pays-Bas, où des tarifs intéressants leur sont proposés, la Poste française devant alors prendre en charge le coût élevé d'acheminement et de distribution de ce courrier.

La Poste française devra donc s'adapter à cette évolution.

Par ailleurs, l'environnement juridique de ses services financiers est affecté, depuis le 1er octobre 1989, par l'entrée en vigueur de la directive n° 88-583 de la C.E.E. relative aux organismes de placement collectif de valeurs mobilières (O.P.C.V.M.). De plus, ses services devront affronter la concurrence des autres organismes financiers européens lors de la mise en oeuvre de la directive n° 88-361 C.E.E. relative à la libération des mouvements de capitaux.

Ces réformes posent le problème de l'adaptation de la gamme des services financiers de la Poste, déjà affectés par la diversification des moyens de placement et les aménagements de la fiscalité sur les produits de l'épargne.

*

* *

Cet élan donné par la Communauté européenne a conduit la plupart des pays européens à faire évoluer leur organisation des postes et des télécommunications pour l'adapter à la concurrence.

C. DES REFORMES DE STRUCTURES ONT DEJA ETE ENGAGEES PAR LA PLUPART DES ETATS EUROPEENS

Tous les pays européens à l'exception de la France et du Luxembourg se sont lancés dans des réformes de structures importantes.

En Espagne, la loi sur l'organisation des télécommunications du 18 décembre 1987 a confirmé le statut d'économie mixte de l'exploitant TELEFONICA, en lui maintenant le monopole sur les infrastructures et les services de base (liaisons spécialisées, téléphone, commutation de données par paquets et par circuits), tout en libéralisant le marché des terminaux et des services à valeur ajoutée.

Le capital de TELEFONICA, compagnie créée par ITT et rachetée en 1945 par le gouvernement, est aujourd'hui détenu à 30 % par l'Etat, à 15 % par des banques nationalisées et à 25 % par des investisseurs étrangers.

Un nouveau contrat de concession est en cours de négociation entre le Ministère des Transports, du Tourisme et des Communications et TELEFONICA.

Les réseaux télégraphiques et télex sont gérés par la direction générale des Postes.

Quant à la Poste, la Caja postal a une gestion indépendante, tout en restant rattachée au ministère de Tutelle. Elle a ses propres bureaux et 1.500 antennes dans les bureaux de poste. Elle a la maîtrise de ses avoirs, sous réserve de verser 50 % des fonds au Trésor, et se comporte comme une banque privée. Elle peut accorder des prêts aux particuliers à moyen et long terme et des prêts d'accession à la propriété.

En Italie, le ministère des P.T.T. gère directement le télex et le télégraphe.

Par l'intermédiaire de l'A.S.S.T., il gère également une partie du réseau interurbain et les liaisons internationales avec l'Europe et la Méditerranée.

Par ailleurs, il accorde des concessions à des sociétés

d'économie mixte placées sous le contrôle de l'Etat par l'intermédiaire de l'I.R.I. et de la S.T.E.T., qui sont des holdings financiers où l'Etat italien est majoritaire :

- la S.I.P. qui exploite le réseau urbain et une partie du réseau interurbain ;
- ITALCABLE qui exploite les relations internationales hors Europe et hors bassin méditerranéen ;
- TELESPAZIO qui exploite les liaisons par satellite.

Un projet de loi, actuellement en cours d'examen par les commissions parlementaires, prévoit le regroupement en un seul exploitant, sous le contrôle de l'I.R.I. de la totalité des activités de la S.I.P., de l'A.S.S.T., d'ITALCABLE et de TELESPAZIO. Ce projet implique le changement de statut de l'A.S.S.T. et de son personnel.

Le Portugal vient d'entériner la séparation des C.T.P. (qui gèrent le courrier et les télécommunications du pays en dehors de Lisbonne et Porto) et des T.L.P. (qui gèrent les équipements de Lisbonne et Porto) et une réorganisation des différents monopoles avec création d'un holding à l'étude.

Les liaisons internationales restent sous monopole. La Poste est gérée par une entreprise publique et l'ensemble des personnels sont soumis à des conventions collectives. Le gouvernement a chargé une commission spéciale d'étudier de nouveaux statuts pour l'I.C.P. (Instituto das Comunicacoes de Portugal) en vue de renforcer la séparation entre pouvoir réglementaire et entités commerciales opérationnelles, ce qui permettra à l'Etat de conserver une certaine indépendance vis-à-vis des sociétés d'exploitation.

Enfin, l'Allemagne Fédérale et les Pays-Bas ont fait évoluer leur législation en 1989. Votre mission a étudié ces deux lois de façon plus approfondie, compte tenu de la similitude que présentait leur organisation par rapport à celle de notre pays et s'est également intéressée à l'originalité du système postal suédois.

1. La République fédérale d'Allemagne : le virage

Votre mission s'est rendue en Allemagne fédérale, les 28 et 29 mars dernier, et a rencontré la plupart des acteurs du secteur de la Poste et des Télécommunication.

La restructuration de la Deutsche Bundespost a été préparée pendant plus de quatre ans par le ministère des Postes et télécommunications, sur la base du rapport de la commission gouvernementale présidée par Eberhard Witte, publié en 1987.

La procédure législative s'est achevée en mai 1989 et la loi est entrée en vigueur le 1er juillet. Elle comporte une profonde restructuration de la Bundespost pour l'adapter aux nouvelles conditions de concurrence dans le secteur des P.T.T.

• Les nouvelles structures de la Bundespost

L'organisation du secteur se caractérisait par :

- l'identité très poussée entre le ministère fédéral des P. et T. et l'échelon de direction générale de l'administration Deutsche Bundespost, dont découlait une très forte politisation de son activité.

- le caractère très unitaire des trois secteurs d'activités (télécommunications, poste et services financiers), marqué par l'existence d'un unique échelon régional et la présence au ministère de directions horizontales très fortes.

- un cadre très rigide d'administration fédérale pesait sur la gestion commerciale et du personnel.

La loi aménage une nette séparation entre les pouvoirs qualifiés de "souveraineté" exercés par le ministère fédéral et les activités de nature entrepreneuriale confiées à trois entreprises publiques.

a) Le rôle du ministère des P.T.T.

Le ministère fédéral, sous sa nouvelle appellation de Bundesministerium für Post und Telecommunication (B.M.P.T.), représente l'Etat et exerce ses droits.

Le Ministre dispose du pouvoir réglementaire qui se trouve de ce fait dissocié des fonctions d'exploitation :

- il réglemente les marchés des P.T.T. et surveille leur fonctionnement ;

- il peut imposer l'adoption de normes nationales ou internationales.

Le Ministère fédéral définit également la pratique à moyen et long terme des P.T.T. dans le cadre de la politique gouvernementale en usant de son pouvoir de tutelle sur les entreprises de la Deutsche Bundespost.

- il émet des impératifs politiques à moyen et long terme que doivent observer les entreprises publiques ;

- il fixe les tarifs des prestations sous monopole, en concertation avec le ministre de l'Economie ;

- il nomme les représentants de l'Etat aux conseils de surveillance ainsi que les présidents des directoires.

Pour tous les projets de décision touchant aux questions d'infrastructure -notamment en matière de planification à long terme ainsi que pour la définition des services dits obligatoires- le Ministre recueille l'avis du conseil d'infrastructure (Infrastrukturrat), qui est composé de 22 membres dont 11 représentants des deux assemblées parlementaires . Le ministre peut toutefois passer outre aux avis et objections du conseil d'infrastructure, mais doit alors justifier sa position face à celui-ci ; en cas de désaccord persistant, l'arbitrage est rendu par le Gouvernement fédéral.

b) L'organisation de la Deutsche Bundespost

La Poste fédérale est désormais divisée en trois entreprises publiques :

- la DBP TELEKOM (36,7 milliards de DM de chiffre d'affaires en 1988 ; 197.000 employés) pour les services de télécommunications ;

- la DBP POSTDIENST (13,9 milliards de DM ; 220.000 employés) pour les services de courrier, lettres et paquets ;

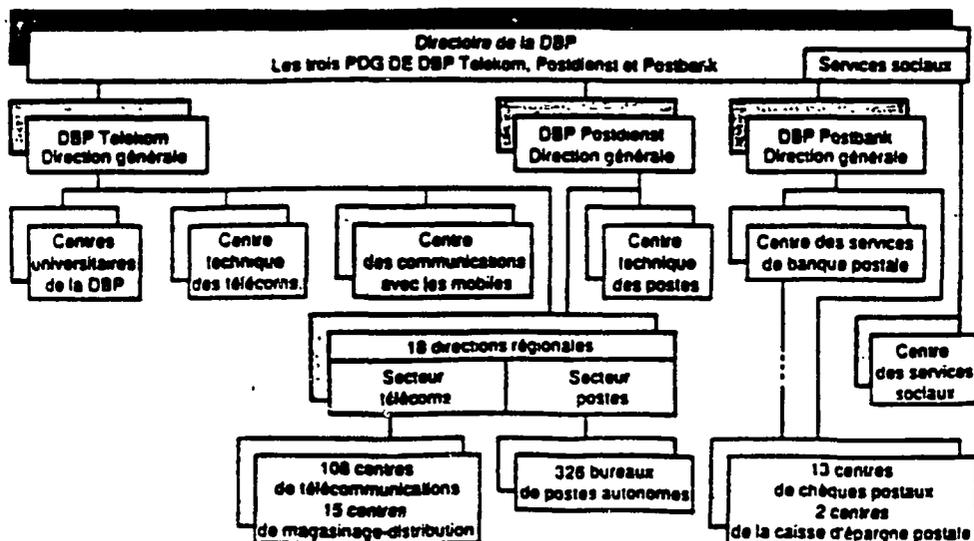
- la DBP POSTBANK (1,9 milliards de DM ; 39.000 employés) pour les services bancaires et financiers.

● Le nouvel organigramme

Un directoire et un conseil de surveillance sont placés à la tête de chacune des entreprises publiques.

- les directoires (Vorstand) assument collectivement la responsabilité de la conduite des affaires. Leurs membres, en principe nommés pour cinq ans, sont dans une situation statutaire et réglementaire de droit public par rapport à l'Etat fédéral. Les présidents de directoires ont été nommés les 13 et 14 avril 1989, mais la composition exacte de tous les directoires -ils devraient comporter 8 ou 9 membres issus pour moitié de la Poste fédérale et pour moitié d'entreprises privées- n'est pas encore connue.

- Les conseils de surveillance (Aufsichtsrat) s'assurent de la bonne gestion des entreprises publiques et participent à la nomination et à la révocation des membres des directoires. Ils interviennent également dans la définition des principes d'exploitation et de la politique tarifaire. Leurs membres ont été nommés par le Gouvernement fédéral pour cinq ans les 13 et 14 avril 1989 : les conseils de la DBP TELEKOM et de la DBP POSTDIENST sont composés de 7 représentants respectivement de l'Etat fédéral, des utilisateurs et clients, ainsi que du personnel, celui de la DPB Postbank comprenant cinq représentants de chacune de ces catégories.



- Les présidents des trois directoires forment quant à eux le comité de direction (Direktorium) qui représente juridiquement la Poste Fédérale dans son ensemble et permettra de maintenir son unité :

- pour offrir les différentes prestations de service dans le cadre d'une action concertée ;

- pour apporter des solutions communes à toutes les questions d'ordre social (pour ce faire, le comité de direction est assisté d'un conseil supérieur du personnel).

● **Les principes de gestion des trois entreprises publiques**

- les conditions d'exploitation

Les trois entreprises publiques devront couvrir leurs coûts par leurs produits d'exploitation. La comptabilité sera organisée en bilans séparés selon les principes d'une comptabilité répondant aux critères du droit commercial tout en présentant aussi les informations exigées par le droit budgétaire. La Poste Fédérale continuera de verser au budget fédéral 10 % de son chiffre d'affaires jusqu'en 1995. A partir de 1996, les entreprises publiques seront soumises à taxation, sur de nouvelles bases de calcul, au même titre que n'importe quelle entreprise commerciale.

- La politique tarifaire

En parallèle avec la restructuration de la Poste fédérale, une révision des tarifs téléphoniques, postaux et financiers est entamée depuis 1988 afin de les rapprocher du coût réel des services correspondants :

- pour les services de télécommunications, un plan en trois étapes s'étalant de 1989 à 1991 vise à réduire progressivement les tarifs des communications longue distance et à relever parallèlement ceux des communications locales ;

- pour les services postaux, les tarifs lettres et paquets ont subi une hausse considérable en mars 1989, après 7 ans de stabilité ;

- pour les services bancaires et financiers, les tarifs seront relevés quelquefois jusqu'à près de 30 %.

- Le statut du personnel : une plus grande marge de manoeuvre

Si le statut de fonctionnaire est maintenu, une marge de manoeuvre accrue est donnée aux opérateurs pour accroître, par le jeu des incitations salariales, l'efficacité des services ou aligner ces rémunérations sur le niveau du marché du travail. Le ministre des P.T.T., en accord avec son collègue de l'Intérieur, a le pouvoir de définir des plans de carrière autonomes pour le personnel et les directions pourront attribuer des primes sur résultats exceptionnels. La nouvelle gestion des ressources humaines a pour objectif de définir des conceptions juridiques spécifiques en matière de carrières et de rémunérations dans le cadre existant de la fonction publique.

L'arrivée de personnel contractuel issu des entreprises privées devrait surtout s'effectuer au niveau des deux premiers niveaux hiérarchiques -directoire et responsables de secteurs d'activité- où l'on recherche la parité entre hommes du sérail et nouveaux venus.

- La répartition du patrimoine

L'équivalent de nos directions régionales (Oberpostdirektion) seront désormais scindées en poste et en télécommunications : on comptera ainsi pour la DBP TELEKOM, 18 directions régionales et 123 bureaux, pour la DBP POSTDIENST, 18 directions régionales et 327 bureaux, et pour la DBP POSTBANK, 15 bureaux.

● Les règles du jeu

La loi fixe de nouvelles règles concernant les trois secteurs :

a) Le secteur des télécommunications

Le nouveau cadre est très largement conforme au Livre vert publié par la Commission européenne.

Concernant les réseaux de télécommunications, le monopole de la DBP TELEKOM est maintenu sur l'infrastructure des réseaux (Netzmonopol) et sur la transmission de signaux vocaux

(Vermittlungsmonopol für Sprache). Des exceptions sont toutefois admises dans des secteurs dits marginaux, à savoir :

- les communications par satellite : la création et l'exploitation de systèmes privés de transmission de données à bas débit est autorisée, ces systèmes pouvant de plus être connectés aux infrastructures publiques ;

- le radiotéléphone : un deuxième opérateur de radiotéléphone numérique (D-netz), concurrent de DBP TELEKOM , a été autorisé. Il s'agit du consortium Mannesmann Mobilfunk GmbH.

Concernant les services de télécommunications, la législation vise à permettre la plus large concurrence possible, tout en tenant compte du mandat d'infrastructure des P.T.T. elle considère trois catégories de services :

- les services sous monopole, définis par la loi et offerts exclusivement par la DBP TELEKOM : service téléphonique, location de voies de transmission ;

- les services obligatoires, définis par décret gouvernemental, qui répondent à la nécessité d'assurer un minimum de couverture du territoire national à des tarifs raisonnables, doivent être offerts par la DBP TELEKOM, mais la concurrence est admise ;

- les prestations libres, totalement ouvertes à la concurrence et que la DBP peut offrir si elle le souhaite.

Enfin, s'agissant des terminaux, à partir du 1er juillet 1990, le marché sera totalement libre, y compris celui du premier poste téléphonique, jusqu'alors monopole de la Poste fédérale.

b) Les services de courrier, lettres et paquets

Les services de courrier, lettres et paquets relèvent du monopole de la DBP POSTDIENST. Le ministre des P et T dispose toutefois du pouvoir d'autoriser, dans des cas bien isolés, des services concurrents.

c) Les services bancaires et financiers

La restructuration de la Poste fédérale ne comporte pas de décision majeure pour la mission des services bancaires et financiers. Il est précisé que le développement vers des activités qui en feraient un banque à part entière n'est pas envisagé, mais toutes les

possibilités et les droits actuels doivent être pleinement exploités afin de rationaliser l'activité et consolider la part de marché.

2. Pays-Bas : Une réforme récente

Depuis le 1er janvier 1989, les P.T.T. néerlandaises sont passées du statut de régie, dotée d'une certaine indépendance et jouissant d'un budget spécifique, au statut de société anonyme à capitaux d'Etat.

L'Etat est actuellement l'unique actionnaire de cette société dénommée P.T.T. Nederland N.V., mais s'il doit rester son actionnaire majoritaire, le principe d'une cession d'un certain nombre d'actions a cependant été retenu.

P.T.T. Nederland N.V., qui est placée sous la tutelle du ministre des transports et des travaux publics, a sous sa responsabilité des filiales, dont deux sociétés à responsabilité limitée : P.T.T. Telecommunicatie B.V. et P.T.T. Post B.V.

P.T.T. Telecommunicatie B.V. bénéficie d'une concession exclusive pour la mise en place, l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure des télécommunications pour des raisons d'utilité publique. Ceci comprend les services publics dits "de base" (téléphone, télégraphe, télex et transport électronique de données) mais également les cabines téléphoniques et le radiotéléphone.

Les services à valeur ajoutée sont, quant à eux, ouverts à la concurrence.

Toutefois, la loi n'en définit pas le contenu ; on peut craindre alors que ce flou constitue une source de conflit, puisqu'un service pourrait être déclaré d'utilité publique par simple décret-loi et faire alors partie du monopole accordé à P.T.T. Telecommunicatie B.V.

La séparation administrative et budgétaire entre les fonctions de P.T.T. Nederland N.V., concessionnaire exclusif de l'infrastructure et de certains services de base, et celles de P.T.T. Nederland N.V., fournisseur de services à valeur ajoutée, n'est fixée qu'au 1er janvier 1996, l'industrie néerlandaise craignant donc une libéralisation à chances inégales.

Par ailleurs, le monopole des P.T.T. sur la fabrication, l'installation et l'entretien des appareils est supprimé. En revanche, aucune décision définitive n'a encore été prise concernant les réseaux câblés.

De nouveaux organes ont été créés :

- une commission de concertation, qui compte des représentants de l'industrie, des utilisateurs et du personnel, donnera notamment son avis sur les exigences techniques et les conditions d'agrément des appareils et installations ;

- un comité d'arbitrage est chargé de régler les petits différends entre les utilisateurs et P.T.T. Nederland N.V. ;

- et un comité consultatif (le R.A.P.T.B.) donne son avis sur les grandes questions relatives aux télécommunications au ministre des transports.

Enfin, le Ministère des Transports se voit chargé de la fonction de réglementation ; il a notamment pour mission de préparer les modifications des conditions de la concession et de contrôler le respect de cette dernière. Chargé de la tutelle, le Ministre donne également des directives qui ne peuvent porter que sur les objectifs et non sur les moyens mis en oeuvre pour les atteindre.

Le Ministère des Transports joue un rôle similaire à l'égard de la société P.T.T. Post B.V. Cette dernière bénéficie d'une concession exclusive pour certains services, lesquels représentent 50 % du marché (contre 70 % en France) : transport de lettres jusqu'à 500 grammes (sa responsabilité n'étant alors engagée qu'en cas de faute grave), mise en place de boîtes postales sur la voie publique et émission de timbre-postes. En contrepartie, elle est soumise à l'obligation de maintenir un réseau de distribution postale à couverture nationale. Les autres services sont ouverts à la concurrence.

Avec 56 000 employés, P.T.T. Post B.V. exploitait 2 624 bureaux de poste en 1988. Mais l'heure semble être au désinvestissement et la fermeture de plusieurs centaines d'agences postales rurales est à l'étude.

En effet, ces bureaux de poste travaillent encore à 70 % pour la Postbank, la banque postale qui a été dissociée des P.T.T. en 1986.

Mais, celle-ci développant un réseau de distributeurs, la rémunération que tirent les PTT-Post de la location de leurs services à la Postbank est appelée à diminuer, déséquilibrant les conditions de gestion de nombreuses antennes postales.

La Postbank, anciennement banque d'Etat, a été transformée en société anonyme en janvier 1989. Un accord de fusion a été signé le 4 octobre 1989 entre NMB et la Postbank, respectivement 3e et 4e banques commerciales des Pays-Bas, l'objectif de l'Etat néerlandais étant de se retirer entièrement du groupe.

Au total, les P.T.T. néerlandaises ont bien négocié le virage du changement de statut et de culture.

Leur personnel (100 000 personnes) ne bénéficie plus du statut de fonctionnaire depuis le 1er janvier 1989, mais il a été mis sous contrat collectif (lequel comporte de nombreuses garanties), à l'exception des cadres supérieurs.

La société s'engage dans une politique de rachat d'entreprises et peut, dorénavant, avoir recours au marché financier.

En 1989, elle a réalisé un chiffre d'affaires d'environ 39 milliards de francs et a dégagé un bénéfice net de plus de 4 milliards de francs.

Améliorant sa compétitivité, P.T.T. Néerland N.V. sera de plus en plus présente sur l'échiquier international des postes et télécommunications, même si certaines critiques s'élèvent contre la relativité de sa liberté, la multiplication des textes législatifs et réglementaires qui encadrent la concession créant une "re-réglementation" plus qu'une "dé-réglementation".

3. La poste suédoise : L'originalité de la formule

a). Statut et organisation

La Poste suédoise est un groupe-entreprise publique, dont les actions sont détenues par l'Etat.

Depuis 1965, elle a à sa tête un Conseil d'Administration composé de 10 membres, dont 3 députés. Elle a pour mission d'assurer sur tout le territoire un service postal de qualité, à des tarifs

uniformes, fixes et équitables. Avec près de 55 000 employés, et bien que la concurrence du secteur privé soit vive sur pratiquement tous les marchés, son revenu d'exploitation atteignait 6,20 % de son chiffre d'affaires en 1988.

La Direction Générale de la Poste est organisée conformément à l'organigramme présenté ci-après.

Elle regroupe :

● **Les départements d'Etat-major**

Créés pour la plupart en 1984, ils comptent un petit nombre de personnes, pour la plupart des cadres supérieurs de haut niveau, et traitent les problèmes au plan stratégique et politique.

● **Les Directions d'Affaires**

De structure légère, elles sont chargées de définir la politique de développement des marchés de la Poste, et sont responsables de leur compte d'exploitation.

Elles sont actuellement au nombre de 5 : lettres, paquets, chèques postaux, banques et guichets, et International (depuis le 1er mars 1990), qui regroupe les secteurs correspondants des "Lettres" et "Paquets" et le Service International.

Depuis 1984, les "Guichets" sont rattachés aux services financiers, et lorsqu'en 1988, ceux-ci ont été éclatés en deux, les guichets ont été rattachés au secteur "Banque", les "Chèques postaux" travaillant surtout par correspondance.

La Direction d'Affaires "Lettres" est organisée comme une entreprise, avec des services fonctionnels et des services organisés selon la combinaison "Marchés et Produits".

● **Les Directions de production**

Elles sont au nombre de deux : la Direction de production du courrier et la Direction de production des guichets.

Ce sont des "Centres de profit", dotés d'un compte d'exploitation, qui vendent leurs services aux Directions d'Affaires et les achètent aux Régions.

DIRECTION GENERALE

DIRECTEUR GENERAL

(X) CONSEIL RESTREINT

* CONSEIL DE DIRECTION GENERALE

DEPARTEMENTS
D'ETAT MAJOR

- * (X) FINANCE
- * INFORMATION
- * PERSONNEL
- * STRATEGIE ET DEVELOPPEMENT
- AUDIT
- SECRETARIAT

LETTRES

*

PAQUETS

*

INTERNATIONAL

depuis
le 1/3/1990

CCP

*

BANQUE ET GUICHET

*

PRODUCTION
COURRIER

SERVICES
DES
GUICHETS

PRODUCTION
CCP

INFORMATIQUE
CCP

AFFAIRES

PRODUCTION

- **Les services de production des Chèques postaux**

Ils comprennent les services des Centres de chèques postaux et l'Informatique des Chèques.

- **Les "Centres de profit"**

Ils ne font pas partie de la Direction Générale mais certains d'entre eux sont constitués de services qui en émanent.

Ce sont des services qui dépendent de la Poste, n'ont pas de statut autonome, mais ont été érigés en "Centres de profit" : ils vendent leurs services à la Poste et ont des comptes d'exploitation.

L'organisation territoriale de la Poste suédoise est la suivante :

- **29 régions**

Chacune d'elles est chapeautée par un Conseil d'Administration présidé par un Directeur et où sont toujours représentées les Directions d'Affaires ;

- **Des "districts"**

Ils constituent un échelon intermédiaire facultatif entre la région et les bureaux de poste. Les régions sont en fait assez libres d'organiser comme elles l'entendent leurs réseaux de bureaux.

- **Une organisation spécifique à la région de Stockholm**

Le réseau des bureaux de poste pose cependant problème et il existe actuellement un plan de fermeture d'une centaine de bureaux.

b) Le Personnel

Le personnel a un statut proche de celui des fonctionnaires et les salaires du secteur public suivent ceux de la fonction publique, ce qui pose d'ailleurs des problèmes de recrutement difficiles à résoudre.

Le Directeur général est en revanche libre de recruter sur le marché tous les cadres supérieurs, aussi bien à la Direction générale qu'à l'échelon régional ; la plupart des nouveaux cadres occupant des postes de responsabilité viennent du secteur privé.

Le Directeur général doit négocier au coup par coup avec le Ministère des Finances les salaires d'embauche les plus élevés, mais il n'y a pas de limite légale et il a toujours obtenu satisfaction.

Les cadres supérieurs reçoivent un mandat de 5 ans, aux termes duquel leur action est évaluée.

c) Les méthodes : filialisation et planification

La Poste suédoise dispose d'une holding, Postolaben AB, qui est sa filiale à 100 % et se trouve à la tête de 8 filiales, chargées notamment de la distribution des quotidiens (qu'elle fait bénéficier de l'aide de l'Etat), la distribution de paquets à délais garantis, le courrier rapide et express.

Depuis 1988, la Poste suédoise applique une nouvelle méthode de planification glissante sur 3 ans, à laquelle 2 000 cadres ont été formés.

Le plan actuel donne à la Poste deux objectifs principaux :

- la satisfaction du client,
- et une rentabilité suffisante, qui doit atteindre 5 % de son chiffre d'affaires et lui permettre :
 - . de financer les investissements,

- . d'assurer le développement individuel du personnel,
- . de servir de réserve pour les périodes de récession,
- . de verser à l'Etat une rémunération qui constitue un retour sur investissement au taux du marché.

d) Les services financiers

Ils sont assurés par les services des Guichets et des Chèques Postaux.

Avec 1,5 million de comptes, les Chèques Postaux constituent le principal organisme suédois de virement.

Les Chèques postaux offrent à leurs clients - particuliers et entreprises- toutes les possibilités en matière de paiements. De nouveaux services ont été créés : le Girovision qui permet aux clients d'affaires de transmettre leurs instructions à leur centre de chèques, sur leurs propres terminaux. Le Girolink permet à ses clients d'envoyer des ordres de paiement à leur centre de chèques par ordinateur, sur le réseau des télécommunications.

Les Guichets sont principalement chargés :

- des opérations bancaires et des paiements pour le compte de la PKbanken et des Chèques postaux,
- du traitement des lettres et des colis,
- et des opérations de paiement pour le compte de l'Etat.

Dans certaines localités, le service de la distribution rurale assure également des services sociaux, à la suite d'accords passés avec les municipalités.

L'accord conclu avec la PKbanken en 1987 a été modifié pour permettre aux bureaux de poste d'offrir une plus vaste gamme de services bancaires.

Plus de 800 bureaux peuvent maintenant accorder des prêts personnels sans garantie, et 50 bureaux en proposent avec garantie.

Pour la première fois, en 1988, la Poste suédoise a intégralement géré ses propres fonds, qui ont été investis soit à l'intérieur sous forme de prêts à la Poste, soit à l'extérieur sur le

marché de l'argent. Il est important de souligner que cette expérience s'est révélée tout à fait positive.

COMMENT LA DÉRÉGLEMENTATION PROGRESSE DANS LE « PATCHWORK » EUROPÉEN

	GRANDE-BRETAGNE	SUÈDE
Dates clés du changement	<p>Loi de 1959 : le British Post Office (BPO) devient une entreprise publique.</p> <p>1977 : rapport Carter sur l'efficacité et l'organisation du BPO.</p> <p>Loi de 1981 : séparation Poste/« télécoms ». Ouverture de la concurrence.</p> <p>Loi de 1984 : privatisation de British Telecom (BT).</p>	<p>Loi de 1980 : début de la libéralisation des terminaux.</p> <p>Loi de 1988 : orientation de la politique des « télécoms ».</p> <p>1988 : mise en place d'une commission sur la responsabilité sociale des P. et T.</p>
Situation de l'opérateur dominant	<ul style="list-style-type: none"> ● British Telecom, société privée. Actionnaires : Etat (48 %), porteurs privés (52 %). — CA 1988/1989 : 11,07 milliards de livres (environ 104 milliards de francs). 230 000 employés (tendance à l'individualisation des contrats de travail) ; — nombreuses filiales : construction et commercialisation d'équipements, communication avec les mobiles, câblo-opérateurs, SSII. Participations à l'étranger, en particulier aux Etats-Unis. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Televerket, administration des télécommunications, dotée d'un budget autonome et organisée en centres de profit. — Contrôle Teleinvest, société mère d'une cinquantaine de filiales de droit privé (fabrication d'équipements, SSII, leasing) ; — CA 1988 (groupe) : 23,7 milliards de couronnes (environ 22 milliards de francs). 48 400 employés (groupe), fonctionnaires et contractuels.
Régulation des activités « Télécoms »	<ul style="list-style-type: none"> ● Orientations et réglementation générales, attribution des licences d'exploitation : <i>Department of Trade and Industry (DTI)</i>. — application et contrôle de la réglementation, régulation des tarifs, arbitrage des litiges : <i>Office of Telecommunications (OfTel)</i>, agence semi-indépendante (directeur nommé par le gouvernement) ; — politique de « Price Cap » : l'augmentation des tarifs (sauf international et raccordement) doit être inférieure de 3 % à l'évolution de l'indice général des prix. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Orientations et réglementation générales, approbation des tarifs : Parlement et gouvernement. — protection des usagers par Ombudsman ; — commission de standardisation (SIS) incluant toutes les parties concernées y compris étrangères. ● Transfert en cours des agréments de Televerket à un Conseil national des télécommunications (STN).
Degré de concurrence sur le marché des télécommunications	<ul style="list-style-type: none"> ● Système de licences par segments du marché : <ul style="list-style-type: none"> — réseaux de base : 2 opérateurs (BT et Mercury). Duopole au moins jusqu'en 1990 ; — radiotéléphone : 2 opérateurs, Cell Net (BT) et Racal (+ Motorola revendeur) ; — communications par satellites : 6 opérateurs ; — téléphonie sans fil : 4 opérateurs ; — publiphones : 3 opérateurs ; — services à valeur ajoutée : plus de 200 fournisseurs dans le cadre d'une licence générale d'octobre 1982 ; — TV par câble : 9 licences attribuées (monopole sur le site). ● Terminaux : libéralisation engagée en 1981, effective depuis 1984. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pas de monopole légal sur les réseaux. ● Domaines de concurrence effective : <ul style="list-style-type: none"> — radiotéléphone : Televerket et Comvik (5 % du marché) ; — communications par satellites avec les Etats-Unis : Televerket et Comvik (depuis 1988) ; — TV par câble (possibilité de concurrence sur un même site) : Televerket, United Cable, petits opérateurs. ● Fourniture de services à valeur ajoutée libre (pas de licences). ● Discussions en cours sur la possibilité de revente de capacités de transport sur circuits loués. ● Terminaux : libéralisation progressive depuis 1980. Vient de toucher les gros PABX.
Une appréciation	<ul style="list-style-type: none"> ● Le pays qui a le plus libéralisé sur le marché des télécommunications. ● Orientation très nette de British Telecom vers le marché professionnel, l'international et une politique de vérité des prix coûteuse pour les petits usagers. ● La qualité des services de base s'est dégradée au cours des dernières années. 	<ul style="list-style-type: none"> ● En théorie, un pays très libéral. Dans la pratique, Televerket continue à dominer le marché, grâce à une gestion très pragmatique et une bonne anticipation de la nouvelle donne des télécommunications.

	ESPAGNE	PAYS-BAS
Dates clés du changement	Décembre 1987 : loi d'orientation des télécommunications (LOT). Modalités d'application encore en discussion.	1982 : commission Swarttouw. 1985 : commission Steenbergen. Octobre 1988 : 4 lois réorganisent les PTT à compter du 1 ^{er} janvier 1989.
Situation de l'opérateur dominant	<ul style="list-style-type: none"> ● Telefónica, société privée. Actionnaires : Etat (30 %), banques nationalistes (15 %), investisseurs étrangers (25 %). Concessionnaire du service des « télécoms », sauf télégraphe et télex (Poste). — CA 1989 : 750 milliards de pesetas (environ 39 milliards de francs). 63 000 employés ; — nombreuses filiales : fabrication et commercialisation d'équipements, SSII, exploitation à l'étranger (Chili). ● Négociation en cours d'un nouveau contrat de concession. Telefónica désormais soumise au droit fiscal commun (pas de prélèvement). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Depuis le 1^{er} janvier 1989, société holding de droit privé PTT Nederland NV avec 3 filiales dont Telecommunicatie BV. — l'Etat est le seul actionnaire. Privatisation à terme non exclue ; — CA 1988 : 7,6 milliards de florins (environ 23 milliards de francs). <p>Les 29 000 employés des « télécoms » ont perdu le statut de fonctionnaire ;</p> <ul style="list-style-type: none"> — Telecommunicatie BV peut désormais emprunter sur le marché financier international ; — création à terme de filiales séparées pour intervenir en secteur concurrentiel.
Régulation des activités « Télécoms »	<ul style="list-style-type: none"> ● Contrôle du contrat de concession de Telefónica par le ministère des Transports (Direction générale des télécommunications). — Approbation des tarifs de Telefónica par le gouvernement (présence d'un délégué gouvernemental au sein de la compagnie). ● En discussion : le ministère de l'Industrie se verrait confier les tâches de normalisation et d'agrément. — Telefónica disposerait d'une plus grande autonomie tarifaire. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Réglementation générale, attribution des concessions, normalisation et agréments : Direction des télécommunications du ministère des Transports. ● A terme : <ul style="list-style-type: none"> — une commission de concertation (<i>Overlegorgaan</i>) regroupant les parties concernées proposera les normes ; — une commission d'arbitrage pour les petits litiges des usagers avec PTT Nederland ; — un conseil d'avis sur la politique des PTT (RAPTB), composé d'experts. ● Contrôle des tarifs par le gouvernement proche du « Price Cap ».
Degré de concurrence sur le marché des télécommunications	<ul style="list-style-type: none"> ● Pour l'instant, Telefónica est concessionnaire exclusif pour les infrastructures et les services. ● La LOT prévoit une distinction entre « services essentiels », concédés à Telefónica pour trente ans, et « services particuliers » (SVA) qui seront ouverts à la concurrence avec autorisation préalable. ● Terminaux : selon la LOT, la libéralisation devrait être totale. Pour l'instant, ne touche pas encore le premier poste téléphonique, les modems et certains PABX. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Telecommunicatie BV a une concession exclusive pour la mise en place et l'exploitation des infrastructures (sauf TV par câble). ● Telecommunicatie BV est tenue de fournir des services de base, sans discrimination et sur tout le territoire : téléphone, télex, transmission de données, communications avec les mobiles. — régime équivalent à une concession exclusive ; — interdiction de revente des capacités de transport sur circuits loués. ● Concurrence libre pour les services à valeur ajoutée (pas d'autorisation). Exemple : vidéotex, courrier électronique, services bancaires. ● Terminaux : libéralisation depuis le 1^{er} janvier 1989 sous réserve d'agrément.
Une appréciation	<ul style="list-style-type: none"> ● La préoccupation principale des autorités gouvernementales est de développer et de moderniser le réseau (29 lignes/100 hab., très forte baisse de la qualité du service en 1987). ● Telefónica se retire progressivement de la fabrication d'équipements pour se réorienter vers l'offre de services spécialisés et le partenariat avec des opérateurs étrangers. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Une image de pays très libéral que ne confirme pas l'analyse du nouveau régime réglementaire (sauf pour les SVA). ● Telecommunicatie BV s'oriente vers un management commercial tout en restant en position dominante.

	RFA	FRANCE
Dates clés du changement	<p>Septembre 87 : rapport Witte. Mai 1989 : loi de restructuration de la Deutsche Bundespost (DBP) et ouverture du marché des « télécoms »</p>	<p>Août 1987 : avant-projet de loi Longuet. Août 1989 : rapport Prévot sur l'avenir du service public des PTT. 1990 : projet de loi prévu pour la session de printemps.</p>
Situation de l'opérateur dominant	<ul style="list-style-type: none"> ● Eclatement en cours de la DBP en 3 entreprises publiques dont Deutsche Bundespost Telekom. — CA 1988 : 36,7 milliards de deutsche Marks (environ 125 milliards de francs). Les 195 000 employés conservent leur statut : fonctionnaires (60 %, sans droit de grève) et contractuels (40 %) ; — le prélèvement au profit du budget de l'Etat (5 milliards de deutsche Marks 1987) prendra une forme fiscale ; — maintien d'un directoire de la DBP (les trois PDG des entreprises publiques). 	<ul style="list-style-type: none"> ● France Télécom, nom, depuis janvier 1988, de la Direction générale des télécommunications (ministère des PTT) : — assujettie à la TVA (18,6 %) depuis novembre 1987 ; — CA 1989 : 94,5 milliards de francs. 160 000 fonctionnaires ; — contrôle la Cogecom, société mère d'une cinquantaine de filiales de droit privé. ● Projet de transformation de France Télécom en office national séparé de la Poste (exploitant autonome de droit public).
Régulation des activités « Télécoms »	<ul style="list-style-type: none"> ● Réglementation générale, agréments, approbation des budgets et des tarifs de « Telekom » : ministère des PTT. — conseil d'infrastructure de 22 membres (Bundestag et Länder) consulté pour avis par le ministre sur les questions d'intérêt « infrastructurel » touchant les Länder. — « Telekom » est dotée d'un conseil de surveillance (1/3 représentants du gouvernement, 1/3 employés, 1/3 usagers). — maintien d'un comité d'entreprise central à la DBP. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Création de la Direction à la réglementation générale (DRG) en mai 1989 (qui succède à la Mission du même nom créée en octobre 1986 au sein du ministère des PTT). ● Le projet d'autonomisation de France Télécom marquera une distinction plus nette entre la réglementation (ministère des PTT) et l'exploitation. — le projet d'attribuer des compétences réglementaires à une commission indépendante semble avoir été abandonné.
Degré de concurrence sur le marché des télécommunications	<ul style="list-style-type: none"> ● Monopole de « Telekom » : téléphone, transmissions (mais pas commutation). — deux exceptions : radiotéléphone (2^e opérateur : Mannesmann) et communications par satellite inférieures à 15 kbit/s. ● Concurrence réglementée pour les « services obligatoires » : — « Telekom » doit obligatoirement les fournir ; — la notion de service obligatoire est très floue dans la loi. Repose sur l'idée de service public (fourniture nationale, tarifs raisonnables). — Concurrence non réglementée : les autres services dont les services à valeur ajoutée (SVA). ● Terminaux : la libéralisation devrait être totale en 1990 avec système d'agrément. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Plusieurs aires de concurrence depuis 1986 : — radiotéléphone (infrastructure et exploitation) : France Télécom et SFR ; — réseaux câblés (infrastructure et exploitation) : France Télécom et câblo-opérateurs privés ; — services à valeur ajoutée : concurrence réglementée (autorisations suivant nature du service). Régime très libéral pour les services vidéotex. ● Revente de capacités de transport sur circuits loués non autorisée. ● Terminaux : libéralisation effective depuis plusieurs années avec système d'agrément.
Une appréciation	<ul style="list-style-type: none"> ● Une réorganisation de la DBP qui s'est faite avec beaucoup moins de difficultés politiques que prévu. ● Le poids des PTT reste très fort dans le nouveau système qui, à l'usage, peut s'avérer lourd à gérer. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Une libéralisation prudente mais relativement avancée contrairement à l'image très étatique des « télécoms » françaises. ● La réorganisation des PTT s'impose peu à peu mais se heurte encore à des résistances syndicales.

	ITALIE	BELGIQUE
Dates clés du changement	<p>1974 : commission Morganti. 1984 : plan décennal du ministère des PTT. Examen en cours au Parlement d'une réorganisation du secteur des télécommunications.</p>	<p>1987 : commission des quatre sages. Janvier 1989 : avant-projet réorganisant la Régie du Télégraphe et du Téléphone (RTT) déposé par M. Villockx, repris par son successeur M. Colla.</p>
Situation de l'opérateur dominant	<ul style="list-style-type: none"> ● Deux ensembles d'opérateurs : <ul style="list-style-type: none"> - ministère des PTT (téléphone interurbain et international, télex et télégraphe, transmission de données) ; - Stet, holding d'Etat contrôlant des sociétés d'exploitation de droit privé : SIP (téléphone local et interurbain, transmission de données), Italcable (« télécoms » internationales), Telespazio (communications par satellites). - CA 1988 de l'ensemble : 16 300 milliards de lire (environ 74 milliards de francs). 30 000 fonctionnaires (PTT). 80 000 employés (SIP). ● Projet de « Super Stet » regroupant ensemble des opérateurs italiens. 	<ul style="list-style-type: none"> ● RTT, société publique sous tutelle du ministère des PTT, séparée de la Poste depuis 1930. - CA 1988 : 80 milliards de francs belges (environ 13 milliards de francs français). 26 000 fonctionnaires. ● Projet d'autonomisation de la RTT, rebaptisée Belgacom, dans le cadre d'un contrat de gestion avec le ministère des PTT. Mise en œuvre possible vers 1991.
Régulation des activités « Télécoms »	<ul style="list-style-type: none"> ● Réglementation générale par le ministère des PTT. ● L'intégration des activités d'exploitation du ministère des PTT au sein de la Stet entraînerait une séparation nette des fonctions de réglementation et d'exploitation. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pour l'instant, la réglementation générale dépend du ministre des PTT. ● A l'étude : mise en place d'un Institut belge des télécommunications (réglementation, normalisation et agréments du secteur concurrentiel à créer). La question de la tutelle de cet organisme (Affaires économiques ou PTT ?) n'est pas tranchée.
Degré de concurrence sur le marché des télécommunications	<ul style="list-style-type: none"> ● Pour l'instant, monopole des sociétés d'exploitation existantes sur le réseau et les services (coordination de la gestion commerciale des liaisons interurbaines entre les PTT et la SIP). ● Projet de loi sur les services à valeur ajoutée en discussion au Parlement (système d'autorisations). ● Terminaux : libéralisation partielle (PABX, fax, téléphones mobiles). Devrait être rapidement étendue. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Actuellement monopole de la RTT sur tous les services de télécommunications (sauf réseaux de TV câblée). ● Dans le projet en cours d'étude, la RTT conserverait son monopole sur les infrastructures et les services de transport (y compris données). ● Ouverture à la concurrence pour les SVA, avec, semble-t-il, régime d'autorisation. ● Libéralisation des terminaux annoncée : pour l'instant concerne second poste téléphonique, télex, modems, gros PABX.
Une appréciation	<ul style="list-style-type: none"> ● L'Italie est actuellement davantage préoccupée par la restructuration de ses sociétés d'exploitation et de son industrie des télécommunications que par la libéralisation du marché. Mais ceci soulève des difficultés politiques. ● La nécessité de développer et de moderniser le réseau (35 lignes/100 habitants) se heurte à des problèmes de financement. 	<ul style="list-style-type: none"> ● L'adoption d'une réorganisation des télécommunications belges se heurte à des difficultés politiques (en particulier opposition entre Flamands et Wallons) et à la tutelle tatillonne du ministère des Finances. ● L'incertitude réglementaire entrave la vocation européenne de Bruxelles.

III. DANS CETTE BATAILLE "PLANETAIRE", LA FRANCE NE PEUT CONTINUER A FAIRE CAVALIER SEUL

A. ELLE DISPOSE CERTES D'ATOUTS GRACE A DES OPERATEURS PERFORMANTS



UN AVENIR D'AVANCE

1. Les Télécommunications

a) Un opérateur majeur : France Télécom

Avec un chiffre d'affaires de 94,5 milliards de francs (HT) en 1989, un volume d'investissement supérieur à 30 milliards de francs, un parc de près de 27 millions de lignes et un effectif de plus de 150 000 agents, France Télécom est un opérateur majeur de télécommunications, qui a réussi à donner à notre pays un des réseaux téléphoniques les plus avancés du monde.

Rappelons qu'après une longue période de stagnation, les télécommunications françaises ont connu, depuis 15 ans, un formidable développement qui s'est traduit par :

- un rattrapage téléphonique : 20 millions de lignes construites depuis 1974 ;

- une amélioration de la qualité de service : division par deux, du taux de dérangement téléphonique (moins d'un dérangement en moyenne tous les 7 ans par ligne) et baisse spectaculaire du taux de réclamation sur facture (0,30 pour 1 000, par an, au lieu de 3,7 fin 85) ;

- la réussite de grands projets :

. le vidéotex : en 1989, le parc de Minitel a franchi le seuil des 5 millions de terminaux et le trafic représente 85 millions d'heures qui se répartissent pour moitié entre usage professionnel et usage grand public ;

. Transpac le premier réseau de transmission par paquets, avec l'ouverture sur 76 pays du monde dont 22 en Europe ;

. l'ouverture commerciale du R.N.I.S. qui couvrira tout le territoire fin 1990.

Le réseau téléphonique français compte parmi les meilleurs et de nombreux pays encore sous équipés le considèrent comme un modèle.

b) Un pôle de recherche de première qualité

France Télécom s'appuie sur un pôle de recherche performant, le Centre National d'Etudes des Télécommunications (CNET) dont la réputation est internationale.

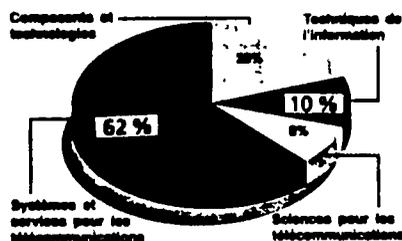
Le CNET compte un peu plus de 4 300 agents dont 1 550 ingénieurs et chercheurs.

Le coût de la recherche de France Télécom effectuée au CNET s'élève à plus de 1,8 milliard de francs. En outre, près de 2 milliards de francs sont consacrés aux marchés d'études et de développement externes.

3 490 agents de France Télécom travaillent au CNET auxquels s'ajoutent 185 agents provenant d'autres administrations (C.N.R.S. essentiellement) et 140 chercheurs thésards. Le CNET consacre 33 % de ses ressources aux études de base pour les télécommunications, 54 % aux études pour les réseaux et le suivi des matériels en développement et 13 % à l'assistance technique directe aux services de France Télécom et à la valorisation des inventions.

Le CNET est engagé dans de nombreux programmes européens de recherche et développement : Esprit (34 contrats), Race (16 contrats), C.T.S. (4 contrats), Euréka (5 contrats) et dans quatorze actions de coopération européenne COST.

Les grands domaines d'activités du CNET



c) Une industrie des télécommunications performante

L'industrie française des télécommunications, qui emploie 59 000 personnes et a réalisé un chiffre d'affaires de 36,5 milliards de francs en 1988, occupe une place significative sur le marché mondial. Elle est fortement concentrée puisque 12 sociétés appartenant à 4 groupes industriels réalisent environ 80 % de la production totale de ce secteur. Ces groupes sont Alcatel, Matra, GS et Philips. Ces regroupements d'activité ou de sociétés s'expliquent essentiellement par l'augmentation de la concurrence sur le marché international et des frais de recherche développement. La reprise par le groupe C.G.E. des activités de télécommunications publiques d'i.T.T. en Europe place l'ensemble Alcatel NV au 2e rang mondial du secteur, comme le montre le tableau ci-dessous.

Chiffre d'affaires 1988
(en milliards de francs)

A.T.T.(Etats-Unis)	71,8
ALCATEL (France)	56,2
SIEMENS (RFA)	47,5
NEC (Japon)	41,1
NORTHERN TEL. (Canada)	34
ERICSSON (Suède)	23,5
MOTOROLA (Etats-Unis)	19
IBM (Etats-Unis)	17,6
FUJITSU (Japon)	15,7
GTE (Etats-Unis)	11,5

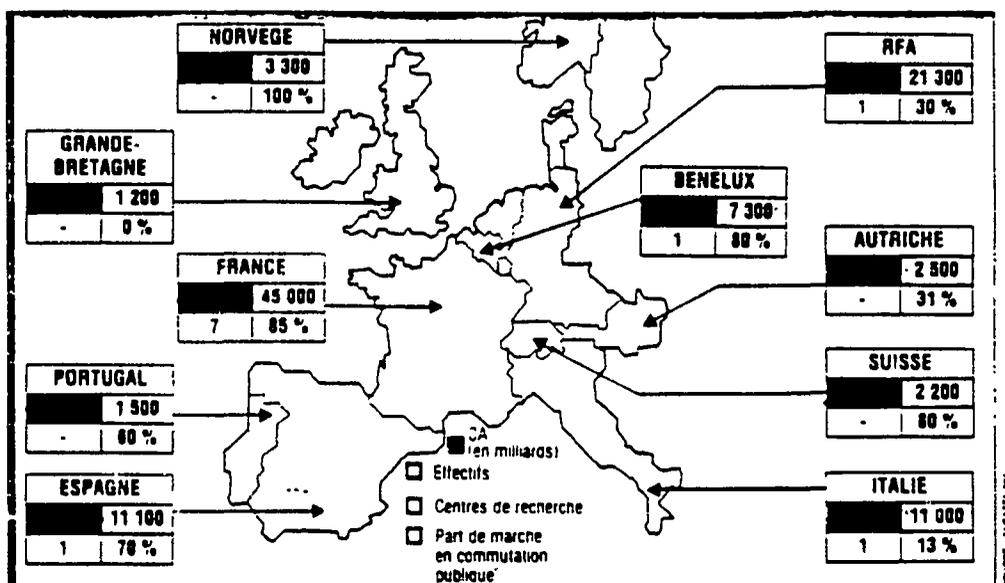
Source Idate

En prenant en compte l'acquisition de Rolm fin 1988, Siemens aurait atteint 52 milliards de chiffre d'affaires.

ALCATEL NV occupe une position dominante en Europe. ALCATEL NV est, avec ERICSSON (Suédois), la seule entreprise européenne de télécommunications véritablement internationale, au moins en Europe dont elle détient 42 % du marché (en commutation publique).

Elle est présente principalement en Allemagne fédérale (33 % du marché face à Siemens) et en Italie (13 %). Elle détient 85 % du marché français par sa filiale CIT ALCATEL.

DES POSITIONS DOMINANTES EN EUROPE



Les différentes implantations européennes d'Alcatel

Une très forte implantation en Europe et de solides positions en commutation publique : deux atouts pour rester l'un des acteurs majeurs des télécommunications mondiales.

L'industrie française des télécommunications est également performante à l'exportation.

La France est le pays qui s'est le plus rapidement engagé vers la commutation temporelle. Si, de ce fait, l'industrie a connu avant ses concurrents les problèmes liés à cette évolution, cela lui a permis en revanche de se placer à l'exportation et de réaliser en 1988 un chiffre d'affaires de 5,1 milliards de francs contre 2,7 milliards de francs en 1980.

La France est :

- le premier installateur mondial de lignes de commutation temporelle,
- le second fournisseur mondial de lignes de commutation temporelle,
- le second exportateur mondial de télex,
- le second fournisseur mondial et premier européen de stations terriennes pour télécommunications par satellites,
- le troisième fournisseur mondial de faisceaux hertziens,
- et le premier producteur européen de postes téléphoniques.

Le secteur des télécommunications apparaît incontestablement comme un secteur d'excellence de l'économie française.

LA POSTE 

2. La Poste

Avec 300 000 employés et un chiffre d'affaires de près de 63,7 milliards de francs en 1988, la Poste, qui joue un rôle économique et social essentiel dans notre pays, dispose d'atouts importants, qui font son originalité et sur lesquels devrait reposer sa stratégie de développement.

a) La proximité

Le fin maillage que représentent ses bureaux répartis sur l'ensemble du territoire français constitue, sans aucun doute, la plus grande force de la Poste.

La proximité entre la Poste et ses utilisateurs est ainsi assurée par un réseau d'accueil et de contact constitué de 17 000 bureaux de poste, 31 000 guichets et 72 000 tournées de facteurs.

La présence de la Poste en zone rurale est forte puisque 76 % de ses établissements y sont implantés, desservant ainsi 37 % de la population.

b) La qualité

A cet avantage de proximité s'ajoute celui de la qualité des services offerts par la Poste.

Cette qualité, dans le domaine des services financiers, vient encore d'être soulignée dans un sondage récemment effectué par la revue de consommateurs "Que Choisir?" :

"Horaires d'ouverture, exactitude dans la tenue des comptes, périodicité des relevés, services télématiques et jusqu'aux conseils en matière de placements... sur tous ces critères, les services financiers de la Poste font l'unanimité. Le temps où les CCP ne toléraient pas le moindre centime de découvert est aujourd'hui révolu tandis que, visiblement, la journée continue et la semaine de six jours font un maximum d'heureux".

Les services financiers de la Poste seraient ainsi en tête du palmarès des banques pour le nombre de clients satisfaits.

Notre mission a pu constater, lors des nombreuses auditions auxquelles elle a procédé, que cette qualité des services rendus par la Poste est largement reconnue, même si certaines critiques s'élèvent contre une dégradation du service postal.

Les délais d'acheminement du courrier, au 1er semestre 1989, peuvent être évalués comme suit :

Catégories d'objets	Résultats 1er semestre 1989
Lettres F.S (1) J + 1	84,50 %
Lettres T.F.C. (2) J + 1 J + 2	77,50 % 95,35 %
P.N.U.2 T.F.C. J + 4	95,35 %
Paquets T.F.C. J + 5	96,35 %
Post Impact T.F.C. J + 7	92,85 %

(1) F.S. : Flux significatifs

(2) T.F.C. : Tous flux confondus

18,3 milliards d'objets ont ainsi été distribués en 1988.

Il est important de souligner que la Poste s'efforce d'assurer un service de qualité homogène sur l'ensemble du territoire.

c) La modernisation

Afin d'assurer cette qualité et d'améliorer sa productivité, la Poste joue de plus en plus la carte de la modernisation :

- la modernisation des acheminements : elle concerne autant le réseau de transport (avec notamment une augmentation de la part du transport aérien) que les centres de tri (grâce au développement du traitement de toutes les catégories d'objets suivant un processus industriel, avec l'utilisation du code à barres pour les paquets et, à l'avenir, la lecture automatisée d'écriture manuscrite pour les lettres, ainsi que l'adoption de méthodes automatiques de manutention).

- **la modernisation des équipements** : c'est ainsi qu'après la remise du rapport Delfau sur l'avenir de la Poste en milieu rural, un plan d'informatisation des bureaux de poste dans les campagnes et d'installation de télécopieurs vient d'être adopté. Cinq millions de francs seront consacrés à ce plan de modernisation d'ici 1994.

d) L'élargissement de la gamme des services offerts à la clientèle

Il s'agit là d'un atout majeur, que la Poste devra encore développer, face à une concurrence qui sera amenée à croître dans le domaine du courrier et qui est totale en matière de prestations financières.

S'agissant du courrier :

La Poste est la seule à offrir une gamme de produits aussi diversifiée. Elle a ainsi procédé à une refonte de sa gamme autour de trois catégories de services :

● **les services accélérés**, où la concurrence est la plus redoutable, avec notamment :

- Chronopost, spécialisée dans l'expédition de documents et colis express en service national et international, qui a connu une croissance exceptionnelle pour la 4^{ème} année consécutive, avec un chiffre d'affaires qui dépasse le milliard de francs ;

- Postexpress, service de courrier accéléré qui assure, en Ile de France, la livraison dans l'après-midi des envois déposés le matin dans les bureaux de poste, et Allo Express ;

● **la téléimpression**, qui permet le tri, l'acheminement électronique, la confection, la mise sous pli et la distribution par la Poste du courrier déposé sous forme numérique ; sont dorénavant commercialisés les produits Télécourrier (service de messagerie électronique) et Postclair (service de télécopie publique, proposé dans 532 bureaux de poste et relié à 44 pays) ;

● **les services rapides**, avec notamment le lancement, en mai 1989, de Colissimo, qui garantit la remise de l'envoi à son destinataire le lendemain du jour du dépôt.

Afin de s'adapter à l'évolution des besoins de ses clients, la Poste opte donc pour une double stratégie :

- d'une part multiplier la gamme des prestations, à destination des entreprises notamment, ces dernières étant à l'origine de 80 % du courrier et représentant plus du 1/5e du chiffre d'affaires courrier de la Poste (soit 45 milliards de francs) ;

- d'autre part, développer du service sur mesure, adapté aux besoins de chacun.

Dans cet esprit, la Poste a su se positionner sur le créneau, très porteur, du marketing direct, en créant deux produits :

- Post contact (distribution de publicité dite "non adressée, déposée automatiquement dans les boîtes aux lettres),

- et Post impact (fourniture d'informations sur l'habitat ou le quartier, qui permettront d'envoyer des publicités adressées).

S'agissant des services financiers :

La Poste a diversifié la gamme des produits offerts, tant en ce qui concerne les produits d'épargne longue durée que les instruments de paiement nouveaux (cartes de crédit notamment).

Dans le cadre de cette stratégie plus offensive, la Poste a lancé, à l'automne 1989, une version modernisée de vidéoposte, service de banque à domicile accessible par Minitel.

Le développement de la stratégie d'élargissement de la gamme des produits offerts par la Poste s'inscrit dans le cadre de la recherche d'une plus grande coopération entre postes européennes.

e) La recherche d'une plus grande coopération entre postes européennes

Fort de la conviction selon laquelle l'union des postes européennes fera leur force, la Poste française cherche, dans le cadre européen, à jouer la carte de la coopération.

Ainsi Chronopost s'appuie, pour son trafic international, sur le réseau E.M.S., qui regroupe les services accélérés des Postes des différents pays.

De même, cherchant à développer de nouveaux produits intermédiaires entre la lettre ordinaire et le courrier express, la Poste mène actuellement une expérience Eurocolis entre la France et la Suisse, sur un contrat "satisfait ou remboursé" pour une livraison en trois jours.

L'objectif de coopération au sein de l'Europe des Douze figurera très probablement dans le Livre vert sur l'Europe postale. S'il est atteint, il constituera sans aucun doute un atout majeur pour la Poste française.

*
* *

Les atouts de nos opérateurs sont certains et en les jouant au mieux, notre pays ne pourra être déstabilisé par la tourmente de la déréglementation ; mais ils souffrent de handicaps qui ne leur permettent pas d'affronter à armes égales la compétitivité internationale.

B. MAIS CES OPERATEURS SONT HANDICAPES POUR AFFRONTER LA CONCURRENCE INTERNATIONALE

Si notre pays dispose d'opérateurs de qualité, ceux-ci sont handicapés par la rigidité du mode de gestion dans lequel s'exerce leurs activités ; pour affronter la concurrence, ils sont conduits à multiplier les procédés permettant d'échapper au carcan administratif.

1. Des règles de gestion périmées

a) L'exploitation sous forme de budget annexe

Lors de sa création en 1878, les dépenses et les recettes du ministère des Postes étaient incluses dans le budget général.

Après de longues discussions, des réflexions approfondies ainsi que des conflits politiques et idéologiques sur la question des meilleures règles financières à adopter, le législateur de 1923 a reconnu juridiquement les P.T.T. dans leur nature de services publics

industriels et commerciaux, en leur accordant l'autonomie budgétaire et en créant le budget annexe.

Mais, celui-ci a été vidé de ses dispositions les plus hardies, par les pratiques hégémoniques de l'administration des finances, renforcées par l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui ont réduit à néant l'autonomie du ministère des P.T.T.

Cette procédure du budget annexe a été, depuis plusieurs années, l'objet de nombreuses critiques tenant à la confusion des comptes et au manque de clarté des relations entre budget annexe et budget général.

Le budget annexe comporte, en effet, des recettes et des dépenses sans homogénéité. En recettes, se trouvent confondus des produits de "taxes", des intérêts et des emprunts ; en dépenses figurent aussi bien des charges relatives aux fonctions "régaliennes" que des coûts d'exploitation. Cette procédure ne permet pas de dégager clairement les résultats réalisés par la Poste et par France Télécom.

Mais, surtout, le budget annexe a permis des transferts au budget général qui cristallisent les critiques formulées depuis plusieurs années.

Depuis 1982, en effet, la D.G.T. s'est vu contrainte de reverser à l'Etat une partie de ses bénéfices. Le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, que ce versement était conforme au droit, ce qui a eu pour effet de l'augmenter sensiblement à partir de l'année suivante. C'est ainsi qu'en 1984, la filière électronique fut mise à la charge du budget annexe des P. et T. au nom d'une certaine interférence entre l'électronique, l'informatique et les télécommunications. L'année suivante, ce fut le C.N.E.S., puis le Plan Informatique pour tous..., si bien que ce prélèvement a culminé à 18,3 milliards de francs en 1986.

A ces sommes, est venu s'ajouter, en 1988, le montant de la T.V.A. non récupérable à laquelle est assujettie France Télécom.

L'évolution de ce prélèvement au cours des dernières années figure dans le tableau ci-dessous.

Prélèvements en faveur du budget général

(en MF)

France Télécom	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 (prév.)	1990 (prév.)
Versement au budget général	2 806	2 000	2 000	2 216	6 150	8 395	1 510	4 400	5 103
Concours à la Poste				3 500	4 300				
Filière électronique (subventions de fonctionnement)				184	200	196	154	169	180
Plan informatique pour tous					450	450	450	0	0
Développement de la filière électronique			1 397	2 969	2 361	2 160	2 066 (a)	2 093	1 548
Perte ou provision pour perte sur les dotations en fonds propres à la filière électronique		388	300	2 019	550	200	114	0	0
Investissements du C.N.E.S.				3 263	4 309	4 628	4 822	5 567	6 064
T.V.A. non récupérable (b)						395	2 670	2 100	1 100
Total	2 806	2 388	3 697	14 151	18 320	16 424	11 823	14 302	14 001

(a) Après virement de 60 MF de la filière électronique vers le C.N.E.S.

(b) Taux de T.V.A. non récupérable sur les investissements :

60 % du 1^{er} 11 1987 au 30 06 1988

50 % du 1^{er} 07 1988 au 31 03 1989

40 % à compter du 1^{er} 04 1989

20 % à compter du 1^{er} 01 1990

Les montants correspondent aux crédits ouverts pour chaque année. Les paiements effectifs d'une année peuvent différer de ces montants du fait des reports.

Votre Commission n'a cessé de dénoncer ce procédé au cours des débats budgétaires successifs. Ces imputations de dépenses ne correspondant pas directement aux activités des P.T.T. ont causé beaucoup de tort à France Télécom, qui a dû lourdement s'endetter pour financer ses investissements (de l'ordre de 300 milliards pendant cette période). Il est clair que cet endettement (119 milliards en 1989) n'aurait pas été si important en l'absence de prélèvement.

Il se traduit par des frais financiers représentant 13 % du chiffre d'affaires contre 3 à 8 % pour les grands exploitants des autres pays.

M. Hubert PRÉVOT, dans son rapport de synthèse, a porté à son tour un jugement sévère sur le système du budget annexe : *"... les variations fréquentes des prélèvements et contributions du budget annexe interdisent toute programmation sérieuse, d'autant plus qu'il est à peu près impossible d'établir un bilan complet et objectif des interactions entre budget général et budget annexe des P.T.T.*

Cela n'a pas facilité la mise en place d'instruments de rationalisation des choix économiques des P.T.T. Si la nécessité du

rattrapage téléphonique a conduit à fermer les yeux sur ses conditions de réalisation financière, certains programmes ont été développés sans grand souci de vérification, ni quant à l'existence des besoins, ni quant à leur priorité en termes d'utilité collective. Sans être une excuse, l'absence de clarté dans les résultats financiers, comme dans la responsabilité, des décideurs, explique largement le comportement du service public...

... Le cadre de gestion actuel a conduit à une confusion entre les nécessités politiques et les responsabilités d'entreprise. Si les premières doivent finir par l'emporter, les secondes doivent pouvoir aussi être affichées et défendues avant toute décision."

Il convient de noter qu'en 1988, le gouvernement a pris l'engagement de stabiliser ce prélèvement jusqu'en 1992 à 13,7 milliards de francs en 1985, soit 14 milliards de francs en 1990.

b) La pesanteur des tutelles externes aux P.T.T.

La gestion des P.T.T. s'exerçant dans un cadre administratif est soumise à de nombreux contrôles à priori, dont la rigidité est peu compatible avec les impératifs d'une gestion industrielle et commerciale. De plus, la double nature -administrative et entrepreneuriale- des P.T.T. conduit à une multiplication des tutelles : ministère des P.T.T., ministère de la Fonction Publique et ministère des Finances à travers ses directions du Trésor et de la Concurrence.

Comme le note Hubert PRÉVOT dans son rapport *"L'application des règles de gestion de la fonction publique est peu compatible avec les nécessités de la gestion industrielle et commerciale. Par exemple : la réglementation des frais de mission et de séjours à l'étranger, y compris pour une réunion de la C.E.E. à Bruxelles, les règles indemnitaires pour les déplacements à l'intérieur ou à l'extérieur des circonscriptions, tout cela, qui est déjà difficile pour la bonne gestion des administrations "classiques", devient un casse-tête pour la conduite d'activités opérationnelles et donne lieu inévitablement soit à des pratiques non réglementaires, soit à des réactions de découragement et de renoncement."*

"Le système actuel de gestion des services publics de la Poste et des Télécommunications reste, ce qu'il faut bien appeler, un régime de double commandes. Les directions des deux branches ne sont pas, par définition, pleinement responsables de leurs gestions ; les directeurs ne nomment pas leurs principaux collaborateurs ; ils ne peuvent pas opérer les adaptations qu'ils jugent souhaitables dans l'organisation de leurs services sans obtenir des autorisations qui

exigent de longs délais ; en cas de difficultés sociales, leurs capacités de négociation sont réduites. Cette situation ne facilite pas l'exercice de lourdes responsabilités et, dans ces conditions, on peut presque s'étonner que tant de brillants résultats aient été atteints. On peut craindre que, dans un contexte de concurrence accrue et de malaise social croissant, les handicaps deviennent chaque année plus réhivitoires si des réformes n'interviennent pas".

c) La rigidité de la politique tarifaire

De même, la grille tarifaire est soumise aux contraintes du service public et s'éloigne fortement des coûts. L'article R 56 du code des postes et télécommunications dispose, en effet, que les tarifs affectés à la couverture des charges d'exploitation du budget annexe sont fixés par décrets rendus sur le rapport du ministre des Postes et Télécommunications et du ministre des Finances, à l'exception des services nouveaux et des matériels expérimentaux, dont les tarifs sont fixés par le seul ministre des P. et T.

Ce système administratif de fixation des tarifs est extrêmement rigide et aboutit à ce que la recherche de vérité des prix se heurte aux nécessités de la politique économique. Chacun se souvient de l'augmentation brutale de la taxe de base du téléphone en 1984, dans le seul but de dégager des excédents de recettes aussitôt prélevées par le budget général. Cette absence de liberté tarifaire ne permet pas une modulation des tarifs par région, période ou client. Cette impossibilité de tenir compte des cas particuliers est l'un des sujets de plainte les plus fréquents des utilisateurs professionnels qui sont les plus gros clients de France Télécom ; ils regrettent que les tarifs ne puissent être adaptés à leur volume d'affaires et qu'il soit impossible de préciser par contrat des stipulations relatives aux délais, à la maintenance et à la qualité.

En outre, la législation détaillée des tarifs ne peut permettre à France Télécom une réaction rapide aux pressions commerciales de concurrents libres de négocier contractuellement les prix de leurs prestations. Elle est ainsi particulièrement handicapée par l'impossibilité de s'aligner sur les diminutions tarifaires internationales.

Il est clair que sans une plus grande liberté d'action par rapport aux impératifs étatiques, l'introduction de la concurrence se

FRANCE TELECOM 

DIRECTION REGIONALE ILE DE FRANCE
 recherche pour son département
PLANNINGISONS, PROGRAMMES ET BUDGET

Formateur qualifié DE A ou DESS ECONOMIE
 option Lettres ou Sciences Po option Eco-Fin

ECONOMISTE H/F

les inscriptions
 réservées et Directeurs
 Niveau access.

FRANCE TELECOM
 78035 ST QUENTIN EN YVELINES CEDEX 15

• qualité requise
 • contacts avec
 • France
 • Extérieur

FRANCE TELECOM 

DIRECTION DE SAINT QUENTIN EN YVELINES
 recherche un

DIRECTEUR FINANCIER adjoint

• Diplôme d'une École de Commerce ou équivalent
 • Expérience exigée de 2 ans minimum

Adresser lettre de candidature + C.V.
 - TRAM - ...rces Humaines

FRANCE TELECOM - BP 441
 78035 ST QUENTIN EN YVELINES CEDEX

TELECOM - INFORMATIQUE - ELECTRONIQUE

NOUVELLES TECHNIQUES DE COMMUNICATION
 Jeunes Ingénieurs et universitaires

FRANCE TELECOM, pour satisfaire
 l'ensemble des besoins de sa
 clientèle, utilise des réseaux de
 communication performants.

Ingénieurs (0-2 ans d'expérience)
 de formation télécom, informatique
 ou réseaux, vous participerez à la
 conception et à la mise en œuvre
 des réseaux, intégrés de
 télécommunication, notamment
 dans les domaines : services et

réseaux à large bande, réseaux
 transmissifs de données à haut
 débit.

Postes basés à Lannion (22 - Côtes
 d'Armor).

Nécessaire d'adresser votre dossier de
 candidature (CV - lettre) à notre
 cabinet

CITCOM Sélection - 12 bis rue des
 Pavillons - BP 133 - 93028 PUTEAUX
 Cedex 1

FRANCE TELECOM 

UN AVENIR D'AVANCE

cnet

traduira par un déséquilibre financier pour nos opérateurs et, en particulier, France Télécom.

2. La crise du recrutement

Ces handicaps sont amplifiés par les difficultés rencontrées, notamment par France Télécom, pour recruter ou conserver les personnels qu'elle forme afin de mobiliser ses forces sur l'activité commerciale, internationale et les compétences techniques avancées.

Le statut de la fonction publique est en effet trop rigide pour permettre la reconnaissance de la spécificité de certaines activités des P.T.T.

La nécessité se fait, chaque jour, plus impérieuse d'être en mesure d'adapter ses ressources humaines à des besoins fortement marqués par l'évolution technologique et l'internationalisation des activités et des services. Or, le cadre de la fonction publique, en raison des contraintes très fortes de parité avec les autres ministères, ne permet pas les adaptations aux besoins des personnels et aux nécessités du service. Les évolutions indispensables nécessitent de longues négociations qui ne sont pas toujours couronnées de succès.

La Poste et France Télécom, se trouvent confrontés à une crise du recrutement qui concerne principalement les cadres et les chercheurs, peu attirés par la faiblesse des rémunérations. Ce déficit de cadres, ressenti surtout par France Télécom, a été mis en évidence par la plupart des personnes auditionnées par la mission d'information.

Certains chiffres sont éloquentes : en 1988, 1 300 postes étaient vacants à France Télécom (dont 800 de cadres supérieurs), qui a perdu autant de cadres qu'elle en a recrutés, dans une activité en pleine expansion. Le taux d'encadrement s'élève à 10 % alors qu'il devait atteindre 20 %.

S'agissant de l'inspection générale, depuis 1985, sur 1.180 emplois offerts, 46 % seulement ont été comblés.

Plus grave encore cette crise du recrutement concerne également les spécialistes : les chefs d'établissement, que nous avons rencontrés et qui nous ont fait part de leurs difficultés sur le terrain.

Deux exemples nous ont particulièrement frappés :

- A l'agence commerciale des télécommunications de Paris Elysée, 14 emplois d'agents commerciaux sur 38 sont vacants.

- Quant à la direction opérationnelle de Paris Nord, qui gère les grands comptes (Bourse, banques, ville de Paris...), elle a perdu en 1989, 53 agents sur 150. Le taux de rotation est excessivement élevé : depuis le 1^{er} janvier 1990, sur les 343 agents qu'elle a accueillis, 215 ont été mutés. On peut donc s'attendre, en 1990, à 1 200 mouvements pour une direction opérationnelle de 4 000 agents.

Enfin, les possibilités de recrutement de personnels étrangers sont trop limitées : ainsi, alors que France Télécom doit s'implanter sur les marchés internationaux, elle ne dispose actuellement que de 40 cadres étrangers.

Cette démotivation des cadres, mais aussi des techniciens et des chercheurs, pose désormais à France Télécom un grave problème de maintien de ses compétences les plus essentielles. Sera-t-elle capable d'éviter l'hémorragie de ses meilleurs agents vers la concurrence ? Devra-t-elle continuer à disperser ses forces dans de multiples filiales, alors qu'actuellement les grandes entreprises étrangères regroupent leurs équipes sur les fronts concurrentiels ?

*

* *

L'inadaptation du cadre de gestion actuel des P.T.T. est unanimement reconnue. Elle se traduit depuis plusieurs années, par le recours à toutes sortes de procédés permettant d'échapper au carcan administratif, tels que la sous-traitance, la création de filiales, les recrutements exceptionnels ou les baisses de tarifs dérogatoires...

Mais ces aménagements sont contestables et paraissent bien insuffisants au regard des réformes engagées par tous les Etats européens. La France est le dernier bastion de la réglementation, le seul pays, avec le Luxembourg, à ne pas avoir fait évoluer son administration des P.T.T.

IV. UN IMPERATIF : S'ADAPTER POUR GAGNER

A. RELEVER LES NOUVEAUX DEFIS

1. Les enjeux internationaux

L'internationalisation croissante du marché de la communication rend l'évolution inévitable. La Poste, mais surtout France Télécom, sont confrontées à une concurrence impitoyable.

Pour la Poste, déjà soumise à la concurrence sur le territoire national pour 60 % de ses activités, le danger international peut paraître moins apparent, dans la mesure où il n'y a pas encore de grande puissance postale européenne. Cependant les ambitions affirmées de la Poste néerlandaise d'occuper 40 % des marchés de plus-value d'ici l'an 2 000 imposent à notre service public d'être compétitif, au risque de voir les grandes entreprises françaises se tourner vers un opérateur plus performant.

Quant à France Télécom, l'irruption de la concurrence liée à l'ouverture des marchés de services à valeur ajoutée (3 % du PNB aujourd'hui, 5 à 6 % en 1995) lui impose une stratégie offensive pour conquérir de nouveaux marchés.

Désormais elle ne pourra plus se cantonner au marché français : ne serait-ce que pour protéger son propre territoire, il lui faudra nouer des alliances pour atteindre une taille lui permettant de peser dans les grands affrontements mondiaux.

a) Un enjeu de souveraineté

En premier lieu, force est de constater que désormais les grandes entreprises sont très sensibles au montant de leurs dépenses de "télécommunications" (qui double tous les deux ans), ce qui les conduit à rechercher les services les plus compétitifs offerts à l'échelon international et à demander du "sur mesure".

La France est ainsi confrontée à deux risques majeurs : la délocalisation et les détournements de trafic.

● **La délocalisation concerne les activités de services.**

Depuis plusieurs années, déjà, on a vu de grandes banques françaises ou allemandes envisager ou décider le transfert à Londres de leur centre informatique de commutation financière. Et lorsque des entreprises japonaises projettent une implantation européenne, elles préfèrent Londres qui leur permet de bénéficier de l'offre de communication la plus performante.

● Quant aux détournements de trafic, ils sont déjà une réalité et Londres a acquis un statut de "plaque tournante" des trafics européens en provenance de France, de R.F.A. et du Benelux à destination des Etats-Unis et du Canada, voire du Sud Est asiatique.

A titre d'exemple, 23 des 25 sociétés japonaises implantées en France passent par Londres pour leurs communications à destination du Japon.

Ces pertes de trafic s'expliquent certes par la compétitivité des tarifs, mais plus encore par l'agressivité commerciale de British Telecom et de Cable and Wireless et par leur capacité à prendre en compte, à tout moment, les besoins des marchés en matière de services de télécommunications.

A l'heure où va se jouer la bataille pour le second noeud de communication européen après Londres, le service public français doit être en mesure d'être compétitif pour lutter à armes égales avec Francfort ou Rotterdam.

France Télécom sera donc contrainte de s'aligner sur les diminutions tarifaires internationales. Mais le poids de sa dette et le niveau de ses frais financiers (plus de 15 % du chiffre d'affaires) comparé à ceux de ses principaux concurrents (3 à 5 %) vont rapidement devenir un obstacle majeur à la baisse des tarifs. Il est donc urgent de lui redonner une liberté tarifaire essentielle à sa survie.

b) Un enjeu économique

L'implantation de France Télécom sur les marchés internationaux est un objectif majeur pour les prochaines années, d'une part parce que la France doit prendre des participations dans des réseaux étrangers, d'autre part parce que l'opérateur national

devra accompagner les entreprises françaises dans leur implantation internationale.

● Des alliances indispensables

On assiste, depuis quelques années, à une frénésie d'alliances sur la scène des grandes entreprises mondiales de télécommunications. Après les fabricants de matériels téléphoniques, cette recherche d'accords s'étend aux opérateurs qui s'efforcent d'alléger les coûts de recherche considérables dans cette industrie de pointe (15 % du chiffre d'affaires) et de pénétrer les marchés très rigides du matériel téléphonique.

Les investissements nécessaires seront en effet gigantesques. Il est clair que demain, peu de firmes disposeront à la fois des capitaux et des technologies indispensables pour rester dans la compétition. D'ici l'an 2 000, on ne comptera guère plus de 6 ou 7 grands opérateurs mondiaux. Le processus de concentration est inexorable quand on sait que pour gagner 1 franc de chiffre d'affaires, il faut investir 1 franc.

A titre d'exemple, selon les informations recueillies par la mission, France Télécom devra investir près de 20 milliards de francs à l'étranger au cours des prochaines années, pour compenser ses pertes de marchés sur le territoire national du fait de la concurrence.

La conquête de nouveaux marchés impose donc une stratégie d'alliances aux opérateurs qui, dans le contexte de déréglementation, prévoit de compenser leurs pertes par une stratégie offensive à l'étranger. Et l'on voit depuis peu se multiplier les prises de participation et les joint ventures.

Déjà les fameuses BOC (Bell Operating Companies), créées en 1984 lors du démantèlement d'A.T.T., commencent à s'implanter en Europe : la Bell South s'est associée à T.D.F. pour l'exploitation du paging et Pacific Telesis finance un centre de recherche avec Telefonica en Espagne.

De même A.T.T. apparaît sur la scène européenne et y multiplie les accords de partenariat : A.T.T. Network Systems International avec Philips, participation de 25 % dans Olivetti informatique, joint venture au Danemark, accord avec Itnetel...

British Telecom, pour sa part, a racheté le téléphoniste canadien MITEL, vient de prendre le contrôle de la filiale informatique de Mac Donnell-Douglas et de son réseau Tymnet et a acquis 22 % de NIS au Japon.

Quant à la Telefonica, elle a des participations aussi bien dans l'usine des circuits intégrés créée par ATT à Madrid que dans Fujitsu Espagne, qui fabrique des ordinateurs, ou dans la Telettra italienne, avec qui elle a récemment resserré ses liens. Mais Telefonica noue aussi des alliances pour élargir ses marchés à l'extérieur. Ainsi, elle fait commercialiser son système de transmission de données par commutation de paquets par Electronic Data Systems, une des plus grandes sociétés américaines de services informatiques (groupe General Motors).

Mis en concurrence, les exploitants tentent ainsi de compenser la perte des avantages conférés par le monopole en attaquant de nouveaux marchés.

Cette stratégie offensive est également menée par les grandes firmes de la bureautique et de l'informatique (IBM, DEC, Xéros, Olivetti, Rec, Fujitsu...) qui étendent leurs activités de la fabrication de matériels vers l'offre de logiciels et de services de traitement et d'échange d'informations.

Aucun Etat ne pourra échapper à ces grandes manoeuvres. Mais selon qu'ils sont administration ou entreprise, les exploitants ont plus ou moins les coudées franches.

Or France Télécom est handicapée par son statut pour acquérir cette dimension internationale. Elle a certes réussi, grâce à sa filiale France Cables et Radio, à prendre quelques participations à l'étranger (par exemple dans le capital de l'opérateur japonais I.T.J.) ou à constituer une holding (Eucom) avec Bundes Telekom en vue de créer des filiales en Europe pour le développement des services à valeur ajoutée. Mais elle se heurte souvent au refus de gouvernements de conclure un accord avec une Administration. Elle vient ainsi de perdre certains marchés en Amérique Latine. De plus l'ensemble des filiales, regroupées dans le Cogecom, ne représentent qu'un chiffre d'affaires de 7 milliards de francs, somme dérisoire sur l'échiquier international des télécommunications (à titre de comparaison, le rachat par British Telecom de Tymnet a coûté 6 milliards de francs).

● Quant à la Poste, la concurrence de certains opérateurs européens la contraindront inévitablement à rechercher, elle aussi, des alliances et à prendre des participations à l'étranger et notamment dans des entreprises de coursiers internationaux.

● **Accompagner les entreprises françaises à l'étranger**

Enfin, France Télécom doit être en mesure d'accompagner l'expansion des entreprises françaises à l'étranger car si elle ne remplit pas ce rôle, d'autres groupes internationaux sont prêts à le faire, ce qui pourrait avoir comme contrepartie une perte du marché des services sur le territoire national.

*

* *

La culture de concurrence qui régit le trafic international va donc imprégner l'ensemble de l'activité de la Poste et de France Télécom. Le guichet unique des opérateurs européens est d'abord une réponse de cartel qui a toutes les chances de déboucher sur une forte agressivité commerciale. Tous les exploitants pouvant commercialiser tous les produits, la différence se fera alors sur la capacité des uns et des autres à répondre à l'attente de leurs clients, que ce soit en termes de délais, de qualité, ou d'adaptabilité des services.

L'espace unique européen menace les exploitants nationaux. Ils vont naturellement chercher à s'internationaliser et à porter le fer à l'extérieur de l'Europe.

*

* *

Les enjeux sont désormais mondiaux. Or une administration n'a pas les moyens de la compétition économique internationale. Le statu quo l'amènerait inexorablement à perdre du terrain au profit des grands concurrents privés qui pourraient procéder à un écrémage de son secteur, signant le déclin du service public au détriment des usagers.

2. La nouvelle logique commerciale

La demande en matière de poste et télécommunications évolue considérablement, quantitativement et qualitativement, et

P.T.T. 1950-1990

Histoire d'un logo...

1950



1977



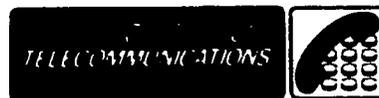
1979-1984



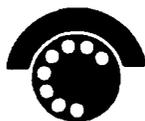
1988



1984



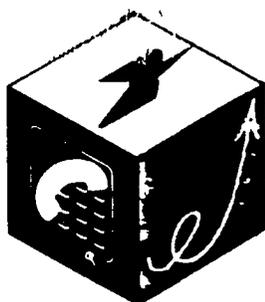
1977



1988



1988



Ministère des Postes, des Télécommunications
et de l'Espace

s'inscrit dans le cadre d'une nouvelle logique commerciale où l'utilisateur, s'il désire être respecté en tant qu'utilisateur, souhaite également être traité en client.

a) De l'utilisateur.....

Votre mission d'information a pu noter le fort attachement des usagers, particuliers comme entreprises, au service public des postes et télécommunications. Ils pensent, en effet, que ce dernier est le seul à avoir la volonté et la capacité d'offrir les services de base avec une égalité de traitement à l'ensemble des usagers.

Mais, ainsi d'ailleurs que le souligne le rapport Prévot, les usagers pensent également que le service public des postes et télécommunications doit acquérir une légitimité nouvelle, liée au respect des trois lois fondamentales du service public : les principes de continuité, d'égalité et d'adaptabilité.

Les entreprises insistent particulièrement sur le principe de continuité du service public, les interruptions, liées aux grèves notamment, ayant des effets désastreux sur leur activité. Les entreprises de vente par correspondance, les plus touchées dans le cas d'une interruption du service de la Poste, proposent la mise en place d'un système de secours en cas d'incident.

Pour les usagers, le principe d'égalité implique l'égal accès de tous au service public, et notamment le maintien des bureaux de poste dans les zones rurales. Il recouvre également l'égalité tarifaire. Celle-ci se concrétise par l'attachement au principe de péréquation, en vertu duquel, par exemple, le tarif d'affranchissement d'une lettre doit être identique pour tout usager en tout point du territoire. Cette égalité tarifaire devrait, en outre, s'accompagner de prix abordables. Les usagers redoutent ainsi une augmentation du prix des communications téléphoniques locales, comme cela s'est passé aux Etats-Unis ou en Grande-Bretagne par exemple.

Les utilisateurs souhaitent, par ailleurs, que le service public s'adapte rapidement à leur demande, elle-même liée à l'évolution des technologies.

Les usagers demandent, en outre, un service de qualité. Cette qualité doit aussi trouver son expression dans une plus grande rapidité de la Poste et des Télécommunications. Elle implique enfin une amélioration de l'accueil réservé aux usagers et de l'information qui leur est donnée.

La demande de qualité recouvre des exigences de sécurité et de fiabilité des services. Pour les entreprises de vente par correspondance, la fiabilité du service offert par la Poste est plus essentielle encore que sa rapidité.

Mais si les utilisateurs souhaitent que les postes et télécommunications remplissent leur mission de service public, ils désirent également qu'ils les traitent en véritables clients et que leur statut soit adapté à leur double nature d'administration et d'entreprise, leur permettant de développer un esprit d'entreprise et d'adopter une approche commerciale répondant mieux aux besoins de leurs clients.

b) au client

La demande en matière de poste et télécommunications est de plus en plus diversifiée, sophistiquée et nécessite une approche de plus en plus personnalisée.

Dans ce contexte, les exploitants doivent pouvoir répondre aux nombreux besoins de leurs clients :

- le besoin d'une offre technologiquement avancée, qui nécessite que les exploitants puissent se doter des meilleures compétences ;

- le besoin d'une offre unique en matière de télécommunications, pour les entreprises notamment ; il s'agit là du concept de guichet unique offrant un service global, c'est-à-dire répondant à l'ensemble des demandes des entreprises en matière de télécommunications, y compris à l'étranger ; le principe des grands comptes est apparu récemment à France Télécom alors qu'il existe depuis plusieurs années chez les autres opérateurs. Elle compte aujourd'hui environ 2 000 clients de ce type, qui représentent 25 % de son chiffre d'affaires total et 40 % de ses marges ;

- le besoin d'une contractualisation des relations entre les exploitants publics et leurs clients ; les investissements des entreprises s'analysant sur une durée pluriannuelle, celles-ci souhaiteraient que la Poste et France Télécom puissent contracter pour une période plus longue que l'année budgétaire, et qu'ils puissent notamment prendre des engagements sur les plans des tarifs et de la continuité des produits.

- Ce besoin de contractualisation a pour corollaire une demande de responsabilisation des exploitants publics ; dans cette optique, les utilisateurs demandent un aménagement du

principe de l'irresponsabilité de l'Etat dans les secteurs concernés. C'est ainsi que la Poste, par exemple, devrait accorder des garanties de livraison, assorties de la mise en jeu de sa responsabilité en cas d'incident.

- Par ailleurs, les clients demandent que l'offre de services soit de plus en plus personnalisée, répondant ainsi aux besoins spécifiques de chacun ; devraient ainsi être développés des services tels que le service des grands comptes pour les entreprises de taille importante ou le traitement du courrier des entreprises, grâce notamment au service de collecte du courrier à domicile.

- Enfin, les clients souhaitent un développement de la concertation ; ils désirent notamment être consultés sur les modifications tarifaires et le fonctionnement d'un certain nombre de services (tels que les horaires de fonctionnement de la Poste par exemple).

A la nouvelle logique commerciale qui découle de l'évolution des besoins et des demandes des utilisateurs, la Poste et France Télécom doivent répondre par une logique d'entreprise. Ceci constitue un véritable défi pour nos opérateurs publics, qui doivent y répondre rapidement car le temps presse.

3. Le temps presse

L'urgence de l'adaptation du service public français de la poste et des télécommunications au nouveau contexte international et à l'évolution de la demande est reconnue par tous.

Ainsi qu'il a été vu précédemment, nos principaux partenaires étrangers ont déjà opéré ces mutations, depuis plusieurs années pour certains (Etats-Unis, Japon, Grande-Bretagne), plus récemment pour d'autres (tels que la R.F.A. et les Pays-Bas). La France est le seul pays européen, avec le Luxembourg, à ne pas encore avoir procédé à une réforme, que l'adoption des directives européennes rend par ailleurs nécessaire. L'explosion de la concurrence, liée à l'internationalisation imposée par les progrès technologiques et favorisée par le mouvement de déréglementation amorcé par d'autres pays, incite la France à agir rapidement. La concurrence se développe sur les marchés nouvellement créés mais également sur les secteurs traditionnellement occupés par les opérateurs publics.

Certes, M. Longuet a ouvert en 1987 un certain nombre de "chantiers de liberté", se traduisant par une forme de concurrence entre l'administration des télécommunications et les

opérateurs privés : c'est ainsi que T.D.F. a été autorisé à exploiter un service de radiomessagerie baptisé Operator, concurrent de l'Alphapage lancé au même moment par France Télécom, et qu'un second opérateur de radiotéléphone est venu concurrencer le système Radiocom 2 000.

Mais surtout, le décret du 24 septembre 1987 sur les réseaux à valeur ajoutée a modifié les conditions d'utilisation des lignes louées à la Direction générale des télécommunications. En particulier, lorsque de telles lignes sont assemblées en réseaux susceptibles de transporter des données entre tiers, ces réseaux font l'objet d'une procédure administrative (déclaration, ou demande d'autorisation pour les plus gros réseaux).

Ces chantiers de liberté ont permis de prouver que les problèmes posés par la coexistence de plusieurs opérateurs étaient résolus.

Certes le principe fondamental de la séparation de la réglementation et de l'exploitation, préconisé par le Livre vert, a été pris en compte avec la création en mai 1989, au sein du ministère des Postes et Télécommunications, d'une direction de la réglementation générale chargée de faire appliquer les règles du jeu dans le secteur des P.T.T.

Mais force est de constater que cette "fenêtre sur la liberté" d'action des exploitants n'a été qu'entrouverte et qu'il convient désormais d'aller plus loin. Ce n'est pas à l'Etat d'offrir en concurrence avec de grandes entreprises des services à valeur ajoutée. Le statut d'administration constitue aujourd'hui une entrave et nos opérateurs ont tout à gagner aux règles de la liberté de gestion.

B. S'ADAPTER POUR GAGNER

1. Face à une concurrence accrue, un service public fort

a) L'explosion de la concurrence

La concurrence peut constituer une menace pour nos opérateurs publics, sauf si ceux-ci savent s'en faire une alliée.

Dans le cadre du grand marché européen, l'exploitant public sera un prestataire de services parmi d'autres (à l'exception des services maintenus sous monopole). Les grandes entreprises françaises sont d'ailleurs déjà démarchées par des fournisseurs étrangers.

Mais cette nécessaire et inéluctable concurrence représente également une chance que nous devons saisir ; elle constitue l'aiguillon qui stimule l'innovation et la modernisation de nos exploitants publics. C'est ainsi que la Poste, talonnée par la concurrence sur 60 % de ses activités (celle des messageries et des transporteurs internationaux dans le domaine du courrier et celle des banques dans le domaine financier), commence à apprendre à fonctionner comme une entreprise.

b) Un service public fort

Dans cette perspective, un consensus se dégage sur la nécessité de donner à nos exploitants publics les moyens leur permettant de rester dans le peloton de tête des opérateurs les plus performants sur le marché international.

Les entreprises françaises doivent pouvoir s'appuyer sur un secteur public fort et compétent pour rester compétitives et gagner des parts de marché à l'étranger.

Les opérateurs publics devront disposer de la souplesse de gestion et des moyens nécessaires pour compenser les effets de la concurrence sur le marché interne et conquérir, sur les marchés étrangers, la part du marché français, évaluée à 10 %, qui sera

grignotée par les opérateurs étrangers. Cette stratégie internationale s'inscrit d'ailleurs elle-même dans le cadre d'une défense du marché national (British Telecom en fournit un bon exemple).

c) Des règles du jeu clairement établies

Ce renforcement du secteur public doit s'effectuer dans le cadre d'une réglementation clairement définie.

La concurrence doit être organisée et réglementée. Il sera nécessaire de délimiter avec précision les frontières du monopole de service public -sa nature, son contenu et ses limites- et de veiller à ce que opérateurs publics et privés luttent à armes égales pour la fourniture des services exclus de ce monopole.

La transparence des règles du jeu est aussi nécessaire afin de garantir aux opérateurs privés l'assurance d'une concurrence loyale.

A l'inverse, la compétition ne saurait être sauvage et doit être réglementée. Votre mission a d'ailleurs remarqué, lors de ses déplacements à l'étranger, que le passage d'une situation de monopole à une situation de concurrence rendait nécessaire la mise en place d'une réglementation stricte et l'établissement de cahiers des charges précis.

Ceci s'avère nécessaire pour éviter "l'écémage" des créneaux les plus rentables par les entreprises privées, aux dépens de la productivité du secteur public et d'impératifs sociaux comme économiques.

C'est dans cet environnement concurrentiel clairement défini et réglementé qu'il faudra donner au service public les moyens de relever les défis qui s'imposent à lui. Ces moyens ont notamment pour noms : souplesse et autonomie de gestion.

2. De nouveaux mots d'ordre : souplesse et autonomie de gestion

La France doit adapter ses règles du jeu et ses structures pour rivaliser, dans de bonnes conditions au sein du nouveau contexte international, avec les grands opérateurs de télécommunications.

a) L'évolution de la structure d'exploitation

Votre mission s'est longuement interrogée sur la structure juridique idéale qui permettra aux PTT de devenir compétitifs sur la scène mondiale.

Plusieurs formules peuvent en effet être envisagées :

La formule de l'établissement public industriel et commercial (EPIC) lui semble inadaptée aux contraintes concurrentielles des télécommunications. Elle laisse en effet subsister un degré de contrôle financier important et elle n'assure pas un degré d'autonomie de gestion suffisant : c'est la tutelle qui devra approuver l'enveloppe des investissements, fixer les tarifs, autoriser par le biais de la Direction du Trésor les prises ou cessions de participations financières dans d'autres entreprises, approuver les budgets prévisionnels, signer le contrat de Plan.

Votre mission considère que la formule d'exploitation idéale serait la transformation des P.T.T. en deux sociétés nationales dont l'État conserverait 51 %, le reste étant disponible pour le personnel et pour des participations privées (françaises ou étrangères). La tutelle serait ainsi allégée, laissant plus d'initiative aux dirigeants ; le modèle de la société Air France semble, à cet égard, parfaitement transposable, dans la mesure où sa gestion présente des analogies fonctionnelles importantes avec les télécommunications. Cette formule aurait l'avantage de transformer les administrations en véritables entreprises et leur permettrait de disposer d'un capital pour couvrir leurs gigantesques besoins d'investissements et prendre les participations indispensables sur les marchés étrangers.

Votre mission est cependant consciente que cette mutation ne peut s'opérer dès aujourd'hui, car la formule de la société nationale ne recueille pas l'assentiment des personnels concernés, très attachés au statut de la fonction publique.

Or pour accomplir un tel changement, il faut une adhésion d'ensemble, qui n'existe pas aujourd'hui.

Votre mission considère donc qu'il est préférable d'aboutir rapidement à une réforme, si minime soit-elle, plutôt que de conserver un statu quo qui serait catastrophique pour nos opérateurs.

C'est pourquoi il lui semble préférable d'opérer une mutation graduelle des formes juridiques d'exploitation des P.T.T., prévoyant deux étapes :

- dans un premier temps, la Poste et France Télécom pourraient être transformés en exploitants autonomes de droit public, les personnels qui le souhaitent pouvant conserver leur ancien statut ;

- à l'issue de cette période transitoire de 2 ans et au vu d'un rapport d'étape, les deux établissements pourraient être transformés par une loi ultérieure en sociétés nationales à capitaux publics.

L'essentiel est d'insuffler le plus rapidement possible aux exploitants français l'esprit d'entreprise qui leur fait cruellement défaut, en les soumettant à des règles de gestion plus souples que celles de l'administration et à une véritable logique commerciale.

b) L'évolution du régime financier

La clarification des relations financières entre les PTT et le budget général s'impose de toute évidence. Chacun s'accorde à reconnaître la nécessité de sortir du système du budget annexe, afin de mettre fin aux prélèvements qui pèsent sur l'équilibre financier des opérateurs et limitent leurs capacités d'investissement.

Votre mission souhaite que les deux exploitants soient soumis à une fiscalité de droit commun, et que les collectivités locales puissent bénéficier de la totalité de ces nouvelles ressources, pour faire face à la demande d'investissement croissante des entreprises, notamment en matière de télécommunications.

La clarification des relations financières avec le ministère des Finances serait enfin obtenue et permettrait à France Télécom notamment, d'intégrer les charges fiscales dans sa gestion à long terme.

Concernant les tarifs, il serait souhaitable que les deux exploitants disposent d'une liberté suffisante pour gérer leurs propres contraintes tarifaires, sans qu'aucune intervention extérieure les fasse évoluer au gré des variations de l'indice des prix. La prévisibilité de ces tarifs devrait également être assurée pour répondre à la demande des entreprises.

c) Une gestion plus souple du personnel

Les performances actuelles de la Poste et de France Télécom reposent avant tout sur la qualité de leurs personnels. Or, ceux-ci se trouvent emprisonnés dans un carcan administratif trop

lourd pour leur permettre de s'adapter dans de bonnes conditions à l'évolution de leurs fonctions. Votre mission d'information a noté qu'un large consensus existait sur la nécessité de remédier à la grave crise du recrutement et de revoir l'ensemble des conditions de carrière des personnels, dans le respect des garanties dont ils jouissent.

Il est tout d'abord essentiel que les exploitants publics puissent recruter le personnel dont ils ont besoin. Or, à l'heure actuelle, les vacances d'emploi sont trop nombreuses (10 à 15 % dans les bureaux de poste d'Ile de France par exemple, lesquels connaissent par ailleurs un taux de rotation excessivement rapide, puisque plus de 10 % de leur personnel a moins d'un an d'ancienneté).

Le problème du recrutement est particulièrement vital pour les cadres, pour lesquels le déficit atteint 1 000 à 1 200 personnes chez France Télécom sur un effectif global de 22 000 cadres. L'insuffisance des rémunérations offertes (un étudiant sortant d'une grande école perçoit une rémunération de départ d'environ 15 000 francs bruts par mois) et le manque d'attrait des carrières, aggravés par la situation de pénurie du marché, provoquent de graves difficultés pour le recrutement d'ingénieurs de haut niveau, notamment dans les métiers d'expertise, les spécialités (telles que les mobiles) et les tâches de recherche et de conception. Cette crise touche également le recrutement de cadres commerciaux de haut niveau, pourtant vital dans le contexte actuel de concurrence internationale, ainsi que l'embauche de cadres financiers et de juristes.

Or, cette situation de crise ne pourra que s'amplifier puisque le fort développement du secteur des télécommunications aggravera la pénurie sur le marché et que, par ailleurs, les besoins d'encadrement de France Télécom se développeront. En effet, alors que les cadres représentent aujourd'hui 13,5 % des effectifs de France Télécom, ce taux devra s'élever à 20 % du personnel d'ici 10 ans, soit 27 000 cadres.

Dans ces conditions, seules une plus grande autonomie et souplesse dans la gestion du personnel permettront à nos opérateurs publics de se battre à armes égales avec leurs concurrents.

Dans cette optique, il est absolument nécessaire que la Poste et France Télécom aient la possibilité et la capacité d'offrir des rémunérations et des perspectives de carrière adaptées et plus proches des conditions du marché.

Or, le strict respect des conditions actuelles de recrutement dans le cadre de la fonction publique ne permet pas cette évolution. Des solutions doivent être trouvées, grâce notamment à un recours accru au personnel contractuel. Il est

nécessaire d'élargir les possibilités de ce recours, lesquelles sont actuellement enserrées dans un carcan trop étroit.

Concernant les autres fonctions, l'attachement du personnel des Postes et télécommunications au système du concours doit être respecté.

Cependant, une réforme tant du contenu que du mode d'organisation des concours devrait être utilement entreprise. Ainsi, la création de concours régionaux organisés au niveau national favoriserait le recrutement local.

Toute réforme ne peut réussir sans l'adhésion du personnel.

Votre mission d'information a noté que les personnels de la Poste et de France Télécom manifestent, dans leur grande majorité, le souhait d'un réaménagement des éléments constitutifs de leur carrière, dans le respect des garanties et conditions qui ont présidé à leur recrutement.

C'est pourquoi, dans la perspective d'une réforme qui devra comprendre plusieurs étapes, la première réforme devra :

- maintenir les garanties fondamentales offertes au personnel par son actuel statut ;**
- assurer une cohérence entre les classifications et les métiers.**

Ainsi que le souligne le rapport Prévot :

"C'est en fait toute l'organisation des métiers et des carrières qui doit être repensée. Les personnels des P.T.T. sont répartis en un nombre excessif de grades ; beaucoup d'agents voient leur carrière se dérouler mécaniquement dans un cadre statutaire particulier étroit ; enfin, les grades ne correspondent plus aux métiers exercés. On l'a souvent dit, mais il faut toujours le répéter, l'absence de correspondance entre grades et fonctions conduit, aux P.T.T., à la multiplication de situations critiquées par toutes les organisations. Des agents de grades très différents, donc rémunérés sur des bases différentes, occupent côte à côte des fonctions identiques, tandis que des agents de même grade, ayant reçu en principe la même formation initiale, se retrouvent dans un grand nombre de fonctions sans rapports les unes avec les autres. Cela induit, pour les directions, l'impossibilité d'une gestion rationnelle et prévisionnelle des emplois et, pour les personnels, incompréhension et démotivation".

Dans cet esprit, une réforme des classifications, sur 3 ans, a été lancée. Elle doit aller dans le sens d'une gestion plus dynamique des métiers permettant de faire face aux évolutions des techniques et des services et d'assurer au personnel des carrières motivantes.

Les conditions de rémunération devront être revalorisées et récompenser les prises de responsabilité (par les chefs d'établissement par exemple).

Des formules d'intéressement doivent être également développées de façon à motiver de nouveau le personnel. Celui-ci devrait être intéressé aux résultats de l'entreprise, à ceux de son équipe ainsi qu'à ses propres résultats.

Le besoin de formation se fait sentir de façon de plus en plus aigüe. Celle-ci est essentielle dans le contexte actuel de développement des technologies et d'évolution de la demande des utilisateurs. Elle est fortement souhaitée par le personnel qui souhaite améliorer ses compétences et y voit un facteur de reconnaissance.

Mais cette formation devrait par ailleurs être mieux utilisée et servir de support à une politique plus motivante de promotion interne.

Les pouvoirs en matière de gestion du personnel apparaissent actuellement trop concentrés. Il est nécessaire de développer une politique de concertation avec le personnel et, parallèlement, de confier à l'encadrement davantage de responsabilités et de pouvoirs dans la gestion du personnel.

Autonomie et souplesse doivent faire partie des nouveaux atouts mis à la disposition de la Poste et de France Télécom.

3. Un impératif : aménager le territoire

Enfin, le service public de la poste et des télécommunications a un rôle fondamental à jouer en faveur de l'aménagement du territoire.

a) Les télécommunications

France Télécom doit participer à l'aménagement du territoire. Or la grande majorité des consommateurs auditionnés par la mission (qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises) ont dénoncé l'inégalité tarifaire en matière de téléphone sur le plan géographique.

La délimitation des circonscriptions tarifaires est généralement considérée comme une négation des principes de service public. Avec la même taxe de base en service local, on peut appeler 2 750 000 personnes à Paris et parfois cent fois moins dans certaines régions, où l'on ne peut même pas toujours appeler le chef lieu de canton.

Certains élus locaux qui ont tenté de mettre sur pied des services télématiques au profit de l'ensemble des communes d'une petite région ont vu des maires se retirer à cause du système tarifaire. Votre mission déplore d'ailleurs qu'une carte à jour de ces circonscriptions tarifaires n'ait pu lui être fournie par France Télécom.

Un effort devra être accompli pour mieux associer les élus locaux à ces questions. La mission confiée par le Ministre des P.T.E. à M. Bernard Schreiner sur le thème "les télécommunications dans la ville" devrait permettre de mieux définir les besoins dans ce domaine.

b) Le développement des services offerts par la Poste

Le réseau de la Poste en milieu rural compte 12 366 points de contact permanents et non permanents sur un ensemble de 31 639 communes rurales. Ces chiffres illustrent l'important rôle structurant que joue la Poste dans le monde rural, monde qui regroupe, il est important de le rappeler, 1 français sur 4.

A cet égard, la recherche du maintien de la Poste en milieu rural ne doit pas masquer la nécessité de développer sa présence dans les zones péri-urbaines.

Au moment où l'aménagement du territoire est au coeur des préoccupations -la mission sénatoriale d'information sur l'avenir de l'espace rural français présidée par M. Jean FRANÇOIS-PONCET en est une des manifestations- la Poste doit occuper une place de choix dans le cadre d'une politique de développement équilibré du territoire.

Dans ce but, il s'avère nécessaire, ainsi que l'a très justement souligné le rapport de notre collègue Gérard DELFAU :

- d'une part, d'élargir la gamme des services financiers offerts par la Poste,

- et d'autre part, de développer la polyvalence et de diversifier les fonctions du réseau postal.

● **Développer les services financiers de la Poste :**

L'activité financière de la Poste est considérable, puisqu'elle représente 8,5 millions de comptes chèques postaux (avec 130 milliards de chiffre d'affaires, la Poste occupant la 2e place pour les comptes de dépôts, après le Crédit Agricole), 20 millions de comptes d'épargne (soit plus de 300 milliards de francs de dépôts), 600 000 comptes-titres, 1 million de comptes de SICAV et fonds communs de placement (pour un encours de 42 milliards de francs), 270 000 contrats d'assurance-vie et près de 1 000 distributeurs automatiques de billets.

La situation de ces services devient cependant préoccupante en raison :

- de la diminution de l'épargne traditionnelle, le livret A se trouvant concurrencé par des produits assurant une liquidité comparable et des performances supérieures ;

- et du déclin de leur part de marché, la part de la Poste dans le total des dépôts à vue étant en effet passée de 30 % en 1950 à 12 % en 1988 et 100 000 comptes étant fermés chaque année.

Cette situation est liée au vieillissement de la clientèle (les inactifs représentant 50 % de celle-ci), lui-même provoqué par l'incapacité dans laquelle se trouve la Poste de fidéliser ses jeunes clients, puisqu'elle ne peut leur accorder ni prêts à la consommation, ni prêts immobiliers sans épargne préalable.

Or, ces services sont vitaux pour la Poste puisqu'ils contribuent au 1/4 de ses recettes, occupent 65 000 personnes et représentent 50 % de l'activité de guichet de la Poste.

Cette proportion s'élève à 70 % dans les zones rurales, faisant ainsi du développement des services financiers une condition essentielle du maintien de la Poste dans ces zones.

Cette nécessité a été soulignée dans le rapport de M. Gérard DELFAU ainsi que dans celui de M. Gérard DELAGE, lequel met nettement en lumière l'impérieux besoin, pour la poste française, de pouvoir distribuer du crédit, afin de s'intégrer dans une union européenne des services financiers postaux capables de commercialiser, en collaboration, tous les produits bancaires classiques -ce que font d'ailleurs déjà les postes britanniques, néerlandaises et espagnoles.

Le développement des services financiers de la Poste s'impose donc, notamment pour des raisons de viabilité financière de l'exploitant public, d'aménagement du territoire et de coopération européenne.

● **Mais ces objectifs ne seront atteints que si, parallèlement, la Poste développe la polyvalence et diversifie les activités de son réseau.**

Ainsi que le rapport Delfau le préconise, la Poste doit développer la polyvalence de ses bureaux, c'est-à-dire rechercher la diversification de leurs fonctions au-delà des missions traditionnelles du réseau.

Ceci implique la déconcentration des missions de la Poste et la modernisation de ses bureaux.

La Poste pourrait proposer un certain nombre de services marchands et non marchands.

Elle pourrait assurer par exemple la distribution des timbres fiscaux, billets SNCF ou d'avion, etc...

Elle pourrait également apporter un concours précieux à France Télécom en milieu rural et assurer certaines prestations simples, telles que la vente d'appareils téléphoniques, la diffusion du Minitel ou la surveillance des cabines téléphoniques.

Actuellement, 3 500 bureaux ruraux effectuent des opérations pour le compte d'autres administrations d'Etat que la leur. Cette diversification devrait s'étendre aux prestations de la compétence des collectivités locales. Les bureaux de poste pourraient ainsi assurer des services d'ordre administratif ou social pour le compte du département ou de la commune.

La Poste suédoise fournit un exemple particulièrement intéressant à cet égard.

Polyvalence et diversification des fonctions constituent, avec le développement des services financiers, les conditions de la survie des bureaux de poste en milieu rural.

Le développement de la concertation entre les partenaires concernés et le partage équitable du surcoût financier engendré par la prise en charge par la Poste de nouveaux services constituent les conditions du succès de cette politique.

15
31

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires économiques et du Plan a procédé, le mercredi 30 mai 1990, à l'examen du rapport de la mission d'information présenté par **M. Gérard Larcher, président**.

M. Gérard Larcher a souligné l'importance des travaux effectués par la mission (près de quatre-vingts auditions, dont la moitié assurée à l'occasion de trois déplacements à l'étranger). Il a insisté sur le fait que les activités de la Poste, autant, si ce n'est plus, que les Télécommunications, se trouvaient déjà en grande partie soumises à la concurrence internationale.

Il a brièvement décrit le contexte international qui conditionne désormais l'évolution des secteurs de la Poste et des Télécommunications.

Dans le domaine des télécommunications, l'importance des marchés américains et japonais, le démantèlement d'A.T.T. aux Etats-Unis, l'ouverture de la concurrence à N.T.T. au Japon, la constitution du premier nœud de communication en temps réel établi entre New York, Tokyo et Londres, lancent à l'Europe continentale en général, et à la France en particulier, un défi qu'elles doivent relever si elles veulent jouer un rôle dans les télécommunications mondiales de demain.

De même, pour la Poste, le repostage à l'étranger de courriers distribués en France séduit nombre d'entreprises françaises et pose, à notre pays, un véritable problème face, notamment, aux ambitions des Pays-Bas, qui souhaitent, à terme, pouvoir assurer 40 % du trafic postal européen.

En définitive, ce nouvel environnement est caractérisé par le fait que tous les grands pays industriels ont choisi une libéralisation des secteurs de la poste et des télécommunications. Ils se dirigent vers des systèmes de moins en moins administrés et de plus en plus soumis aux règles du marché. Dans le cadre européen, tous, à l'exception de la France et du Luxembourg, évoluent dans cette direction. Il résulte de l'ensemble de ces évolutions une accentuation extrêmement forte de la concurrence internationale qui rend inadaptés les monopoles nationaux.

En participant à ce mouvement général de libéralisation, la France ne fait donc pas œuvre originale, mais elle réalise, au contraire, une transformation indispensable si elle veut conserver une place importante sur des marchés essentiels pour l'avenir.

En conséquence, les analyses des membres de la mission sont concordantes. Tous estiment qu'un changement des structures existantes est nécessaire et qu'il doit tenir compte de la culture et de la mentalité des personnels, en assurant un contrôle du Parlement. De plus, la mission d'information considère qu'un examen de l'avenir de la poste et des télécommunications doit s'insérer dans une réflexion d'ensemble sur l'aménagement du territoire et qu'on ne peut imposer d'importantes obligations au service public sans lui donner les moyens de fonctionner.

Les divergences au sein de la mission d'information portent sur les solutions à apporter aux problèmes qu'elle a identifiés. **M. Gérard Larcher, président**, estime qu'eu égard à l'ampleur des évolutions en cours, le projet, présenté par le Gouvernement, ne peut être qu'une étape dans l'adaptation de la poste et des télécommunications françaises au nouveau contexte international.

M. Jacques Bellanger a rappelé les observations qu'il avait présentées au nom du groupe socialiste sur les conclusions de la mission d'information. Il a indiqué que, s'il partageait les analyses développées dans le rapport, il n'acceptait pas, pour ce qui concerne les propositions, d'une part, la notion d'étape — car le projet de loi repose sur l'accord de toutes les parties concernées — et qu'il estimait, d'autre part, que l'évolution du statut des personnels devait s'effectuer dans le cadre du statut de la fonction publique, et non indépendamment.

*
* *

La commission des Affaires économiques et du Plan a, ensuite, approuvé le rapport de la mission d'information chargée d'étudier l'avenir du service public de la Poste et des Télécommunications dans le nouveau contexte international, les commissaires communistes ayant cependant indiqué qu'ils s'opposaient aux conclusions de la mission.

DÉCLARATION DES COMMISSAIRES APPARTENANT AU GROUPE SOCIALISTE

Les sénateurs du groupe socialiste approuvent dans leur ensemble le bien-fondé des observations de la mission d'information chargée d'étudier l'avenir du service public de la Poste et des Télécommunications notamment en ce qui concerne l'analyse de la situation des administrations face à un environnement de plus en plus concurrentiel.

C'est ainsi que dans un contexte international déjà largement modifié, il leur paraît aujourd'hui urgent d'assurer dans le processus de construction européenne la défense des principes de service public, la maîtrise des forces désordonnées d'une dérégulation inspirée par des préoccupations essentiellement commerciales, la sauvegarde des enjeux de souveraineté et d'indépendance liés au bon fonctionnement des réseaux de communication du pays. Ceci implique naturellement rénovation du cadre d'action de la Poste et des Télécommunications dans une organisation claire et pérenne.

Dans ce contexte, les sénateurs du groupe socialiste soulignent quatre objectifs impératifs à atteindre dans tout processus de réforme :

— renforcer résolument le service public en réaffirmant ses missions fondamentales au service de l'ensemble de la nation et en lui permettant de mieux se développer dans les activités concurrentielles ;

— doter les Postes et Télécommunications d'une véritable autonomie de gestion pour leur permettre d'assurer ces deux activités, pour les rendre plus efficaces et offrir à leurs utilisateurs des services encore plus performants et mieux adaptés à leurs demandes ;

— « ancrer » les Postes et Télécommunications à la collectivité publique dans un cadre unitaire ;

— valoriser enfin les ressources humaines et améliorer la gestion sociale des deux exploitants.

C'est à partir de ces exigences claires qu'il faut aborder tout projet de réforme. Il faut se garder d'envisager, *a priori*, plusieurs étapes d'évolution. Il faut se garder de prévoir « une évolution progressive de la structure d'exploitation » et d'affirmer qu'il est « préférable d'opérer une mutation graduelle des formes juridiques d'exploitation des P.T.T. ». Il s'agit, au contraire, au premier rang des défis à relever d'adapter, certes, l'organisation du service public au contexte que nous connaissons, mais aussi d'assurer la permanence de cette notion centrale de

service public qui demeure l'un des traits propres de notre pays, sous réserve d'adaptations ultérieures, conformes aux exigences du temps.

S'il est nécessaire de permettre à la poste et à France Télécom d'acquérir un nouveau dynamisme en leur conférant la possibilité de contracter en leur nom propre, d'avoir un patrimoine, de gérer un véritable budget, cette nouvelle autonomie juridique qui a pour corollaire des règles de gestion plus souples que celles de l'administration ne doit en aucun cas être le point de départ d'une dérive irréversible annonçant inéluctablement l'affaiblissement de la prise en compte de la notion de service public par la diminution grave des compétences et de l'autorité de la tutelle.

Les membres du groupe socialiste affirment ainsi refuser toute volonté plus ou moins dissimulée de faire sortir peu à peu, de manière larvée, les Postes et Télécommunications de la « sphère » de l'Etat en envisageant à court terme la modification du statut des deux établissements en sociétés nationales à capitaux publics.

La modernisation des P.T.T. ne peut se faire sans un large consensus, et en particulier sans « l'assentiment des personnels concernés ». C'est — entre autres choses — pour avoir échoué sur ce point que les projets de M. Longuet n'ont jamais pu dépasser le stade des intentions. Présenter la première réforme comme une étape pouvant recueillir l'accord des agents des P.T.T. mais préparant une évolution à laquelle ils sont hostiles, c'est retomber dans les mêmes difficultés. C'est aussi tromper et mettre en cause les engagements de l'Etat. Les membres du groupe socialiste ne peuvent en aucune manière partager cette démarche et ces intentions.

Le renforcement du secteur public doit se manifester par le rôle de la tutelle dont il est nécessaire d'assurer la permanence : il s'agit, par ce biais, de confirmer la liaison indissoluble du service public à l'Etat et à la collectivité publique.

Les pouvoirs du ministre des P.T.E. doivent être en effet clairement affirmés tant en matière de réglementation générale du secteur puisqu'il doit pouvoir préparer le cahier des charges et les contrats de plan fixant les objectifs à moyen terme et les moyens nécessaires pour y parvenir, et veiller à leur respect, qu'en tant que garant des dispositions régissant le personnel.

Ainsi, parmi les points de désaccord avec les conclusions de la mission d'information, les membres du groupe socialiste tiennent en particulier à affirmer :

— que s'il paraît souhaitable « que les deux exploitants disposent d'une liberté suffisante pour gérer leurs propres contraintes tarifaires », il ne saurait être envisagé d'accepter une liberté des tarifs sans condition

et sans contrôle. Il paraît, en effet, naturel, s'agissant d'un service public, que le cahier des charges détermine les règles de fonctionnement des deux exploitants et en particulier le cadre économique et financier de leur gestion : il s'agira là naturellement de viser les aspects structurels de la tarification, l'aménagement général du système assurant la cohérence des prix des différentes prestations, leur adéquation à une situation concurrentielle ou leur conformité à des règles claires de péréquation des coûts.

Seuls les services ou produits sous monopole devraient, par ailleurs, rester soumis à approbation ; les prix des services concurrentiels pouvant être fixés librement.

Enfin, le rapport consacre plusieurs pages aux difficultés de recrutement et aux obstacles que posent à une bonne gestion le statut de la fonction publique. Ces problèmes existent bien aux P.T.T., comme d'ailleurs dans beaucoup d'autres administrations, soumises ou non à la concurrence. Les élus locaux savent bien les problèmes d'un statut voisin, celui du personnel des collectivités territoriales. « Toute réforme ne peut réussir sans l'adhésion du personnel. » C'est pour cette raison que le statut du personnel des futurs exploitants des P.T.T. sera celui de la fonction publique et il n'est pas question de revenir sur cet accord. Le vrai problème à poser, c'est celui du statut de la fonction publique qui doit évoluer dans son ensemble avec l'accord du personnel. C'est d'ailleurs un chantier ouvert par le Premier ministre.

Il ne paraît pas, enfin, justifié qu'il soit nécessaire de « procéder à un recours accru au personnel contractuel », en considérant que « les possibilités de ces recours sont actuellement enserrées dans un carcan trop étroit ». Sur ce point, le groupe socialiste estime, en effet, qu'il n'est pas souhaitable que le nombre de contractuels utilisés augmente dans de fortes proportions. *A priori*, leur recrutement devrait demeurer l'exception puisqu'il paraît plus justifié qu'il reste fondé sur les exigences particulières de l'organisation de certains services ou la spécificité de certaines fonctions.

Au regard de ces observations, les sénateurs socialistes approuvent le rapport d'information sur l'avenir public de la Poste et des Télécommunications.

ANNEXE I

Auditions de la mission d'information

Mercredi 17 janvier 1990

- M. Gérard MOINE, Directeur de Cabinet du Ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace, Président du Comité de pilotage de la réforme des Postes et Télécommunications.

- M. Hubert PREVOT sur le rapport de synthèse remis à M. Paul QUILES, Ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace, à l'issue du débat public sur l'avenir du service public de la Poste et des Télécommunications.

Mercredi 24 janvier 1990

- M. Marcel ROULET, Directeur général de France TELECOM.

- M. Bruno LASSERRE, Directeur de la Réglementation générale au ministère des Postes, des Télécommunications et de l'Espace.

Mardi 30 janvier 1990

- M. Yves COUSQUER, Directeur Général de la Poste.

- M. Jean-Claude SARAZIN, Président Directeur Général de La Redoute.

Jeudi 1er février 1990

- M. Jacques MARCOT, Secrétaire Général de F. O.-P.T.T.

- M. Jean-Pierre BEAUFORT, Secrétaire général de la C.F.T.C.-

- M. Christian BALICOT, Membre du bureau fédéral et Jean SOULEIL, Secrétaire fédéral de la C.G.T.- P.T.T.

- M. Jean-Claude DESRAYAUD, Secrétaire Général de la C.F.D.T.- P. T. T.

Mercredi 7 février 1990

- M. Jean-Maurice ESNAULT, Président de la Commission de l'Aménagement régional, de l'Environnement, du Tourisme et des Transports de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

- M. Bruno LASSERRE, Directeur de la Réglementation générale au ministère des Postes, des Télécommunications et de l'Espace.

Mercredi 21 février 1990

- M. Midhat GAZALÉ, Président d'ATT France.

- M. Gérard LONGUET, ancien Ministre des Postes et Télécommunications.

Mercredi 28 février 1990

- M. Thierry BRETON, ancien Chef de projet du Futuroscope et responsable du Téléport de Poitiers.

Mercredi 7 mars 1990

- M. Jean-Pierre POITEVIN, Directeur du Centre national d'Etudes des Télécommunications (CNET).

- M. Marcel BOUCHET, Président de l'Amicale des Chefs d'Etablissement de la Poste et de France Télécom.

Mercredi 28 mars 1990

- M. Jacques DONDOUX, ancien Directeur général des Télécommunications, Président de la Caisse nationale des Télécommunications.

- Mme Marie-Paule CARGOU, Directeur de l'Organisation générale des Consommateurs (Orgeco).

Mercredi 4 avril 1990

- M. Philippe GLUNTZ, Président-Directeur général d'Alcatel.

- M. Claude VINCENT, Conseiller du Président de Matra Communication.

Mercredi 18 avril 1990

- M. Jacques FABRE, Président de l'Union des Offices de transports et des P.T.T., représentant de l'Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie.

- M. Claude PORCHEROT, Président du Club informatique des grandes entreprises françaises.

Mardi 24 avril 1990

- M. Gérard DELFAU, Sénateur, Chargé de mission par le ministre des postes, des télécommunications et de l'espace sur la présence postale en milieu rural, dans le cadre de la mission d'information "espace rural".

Mercredi 25 avril 1990

- M. Alain FONS, représentant de l'Association des ingénieurs des télécommunications ;

- M. Guy ROUSSEL, Président du Comité de liaison des professionnels de la télécommunication ;

Jeudi 26 avril 1990

- MM. Dominique CHATILLON, Président, et Jean-Jacques BURGARD, Délégué général de l'Association française des Banques ;

- MM. Bertrand COUSIN, Secrétaire général de l'Association Médias 1992, Jean-Pierre CHAMOIX, Président de droit et informatique, ancien directeur de la réglementation au Ministère des P.T.T. et Pierre BRAILLARD, Délégué général de l'International Institute of Communication.

Mercredi 2 mai 1990

- M. Jean-François BERRY, Président de l'Association française des utilisateurs du téléphone et des télécommunications (A.F.U.T.T.).

- MM. SABOURET et FAISANDIER, représentants du Conseil national du patronat français.

- M. Elie COHEN, Chercheur au C.N.R.S.

Mercredi 16 mai 1990

- M. Jacques LALLEMENT, Président de la Fédération française des sociétés d'assurance.

- M. Philippe NOLLAND, fondé de pouvoir de l'Union des caisses centrales de la mutualité agricole.

Jeudi 17 mai 1990

- M. Jean LAVERDET, Président de l'Union des syndicats de cadres C.G.C.-P.T.T.

- M. Guy RAMAU, Président de l'Amicale des anciens élèves de l'Ecole nationale supérieure des P.T.T., et MM. Alain RAGUENAUD, Pierre SEGURA et Jean-Louis CHARLETY, membres de cette amicale

- M. Yves BARSALOU, Président de la Fédération nationale du crédit agricole.

- M. Paul Quilès, Ministre des postes, des télécommunications et de l'espace.

*

* *

En outre, les membres de la mission ont participé à une *session d'information*, organisée par I.B.M., dont le programme était le suivant :

- 10 h 15 Accueil à I.B.M. France.
- Présentation générale de la Compagnie (O. de La Fouchardière, directeur des programmes et relations extérieures.)
- 10 h 30 - 11 h 30 I.B.M. et le marché (J.-L. Descharreaux, directeur des stratégies de marché.)
- 11 h 30 - 12 h 30 Stratégie d'I.B.M. dans les télécommunications (E. Gorog, directeur de la stratégie systèmes de communication, I.B.M. Europe.)
- ~~12~~ h 30 - 13 h 15 Environnement réglementaire des télécommunications - Comparaisons entre principaux pays industrialisés (O. de La Fouchardière.)
- 13 h 15 - 14 h 30 Déjeuner avec la participation de P. Barazer, président-directeur général d'I.B.M. France.

ANNEXE II

Programme des visites de la mission d'information sur l'avenir du service public de la Poste et des télécommunications dans le nouveau contexte international

REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

Mercredi 28 mars

- 19 h 25 Arrivée à l'aéroport de Cologne/Bonn. Accueil par
M. COURDAULT-MONTAGNE, deuxième Conseiller.
- 20 h 15 Dîner offert par M. Serge BOIDEVAIX,
Ambassadeur de France à Bonn (résidence
d'Ernich).
- Vers 23 h 30 Installation à l'hôtel.

Jeudi 29 mars

- 9 h 30 Départ de l'hôtel.
- 10 h - 11 h Entretien avec M. Wilhelm RAWE, Secrétaire
d'Etat parlementaire auprès du Ministre des postes
et télécommunications, et des collaborateurs
(Ministère des postes et télécommunications).
- 11 h 15 - 13 h 30 Entretien et déjeuner de travail à la D.B.P.
(Telekom) avec M. HARTMANN, Directeur des
affaires internationales (Ministère des postes et
télécommunications).
- 14 h - 15 h Entretien avec M. Peter PATERNA, Président de la
Commission des postes et télécommunications au
Bundestag.
- 15 h 30 - 16 h 30 Entretien avec M. EILERS, Président du syndicat
des postes.

- 16 h 45 - 17 45 Entretien avec les responsables de S.E.L. (bureau de représentation de Bonn).
- 20 h 10 Décollage pour Paris.

JAPON

Lundi 9 avril

- 10 h - 11 h 30 Présentation du paysage des télécommunications au Japon par Mme PEYRACHE, Directeur de France Télécom Japon.
- 12 h - 13 h 30 Déjeuner.
- 14 h - 16 h 15 Visite du Ministère des postes et télécommunications.
- 14 h - 14 h 45 Accueil par M. NAKAMURA, Directeur, Communications Policy Bureau puis discussion sur le secteur des télécommunications (Communications Policy Bureau).
- 15 h - 15 h 30 Discussion sur le secteur de la Poste (postal bureau).
- 15 h 30 - 16 h 15 Discussion sur le secteur de la Caisse d'épargne (Postal Savings Bureau).

Mardi 10 avril

- Visite de N.T.T. (Nippon Telegraph and Telephone Corporation).
- 9 h - 9 h 30 Accueil par M. YAMAGUCHI, Président de N.T.T.
- 9 h 30 - 11 h 30 Discussion avec M. OTANI, "Corporate strategy" pour les affaires internationales.
- 12 h 00 Déjeuner offert par I.T.J. (Président : M. TAKAHASHI)

16 h - 17 h Visite du ministère de l'Industrie et du Commerce extérieur (MITI) accompagnée par M. THOMAS et M. YVETOT, service d'expansion économique.

Entretien avec M. SAKAMOTO, Deputy Director general, machinery and information industries bureau, MITI.

19 h Dîner chez Mme PEYRACHE avec les représentants du secteur des télécommunications.

Mercredi 11 avril

10 h Visite au Parlement japonais. Entretien avec M. KONDO Tetsuo (Député PLD, spécialiste des télécommunications).

11 h Entretien avec M. KAKIZAWA Koji (Député PLD, Président de la Commission des affaires étrangères de la Chambre basse, secrétaire général du groupe d'amitié Japon-France de la Chambre basse).

12 h 15 Déjeuner organisé par M. MOREAU, Premier secrétaire à l'Ambassade de France.

15 h Entretien avec M. OSADA, Président, les vice-Présidents et des membres du groupe d'amitié Japon-France de la Chambre haute.

16 h 30 Visite du quartier de l'électronique AKIHABARA.

Jeudi 12 avril

8 h 30 Petit-déjeuner avec des représentants industriels français.

10 h - 11 h 30 Visite de I.T.J. (nouvel opérateur de télécommunications internationales).

12 h 30 Déjeuner offert par M. Bernard DORIN, Ambassadeur de France au Japon.

15 h - 17 h Visite de K.D.D.

15 h-16 h Entretien avec M. KOJIMA, Président de K.D.D.

16 h - 16 h 30 Visite de l'international Network Management Center.

Vendredi 13 avril

9 h-9 h 30 Entretien avec le Président de CANON.
M. YAMAJI.

9 h 30 Présentation de tous les produits de CANON,
"show-room" de CANON.

Après-midi Visite de l'usine AMI (Ibaraki-ken) accompagné par
M. WATANABE et M. THOMAS.

16h-17 h Déplacement de l'usine à l'aéroport en passant par
"Tsukuba".

21 h Envol pour Paris.

ROYAUME-UNI

JEUDI 8 MARS 1990

9 h 00 **Accueil de la mission à l'aéroport de Londres Heathrow.**

10 h 30 **Accueil à l'Ambassade de France par M. Guy CARRON de la CARRIÈRE, Ministre-Conseiller pour les Affaires économiques et commerciales en Grande-Bretagne.**

Présentation générale des Postes et Télécommunications au Royaume-Uni, avec la participation de M. Patrick BURE, Directeur de France Telecom International (Royaume-Uni), et en présence de M. L. KREISS, Conseiller économique et commercial, M. J.P. CERVEAU, Attaché commercial, Chef de la division des Biens d'équipement, Mme V. GREEN.

12 h 30 **Déjeuner de travail offert par M. L. KREISS.**

14 h 30 **Entretiens au Department of Trade and Industry.**

Accueil de la délégation par M. Jonathan PHILLIPS, Chef du Service des Télécommunications internationales.

Discussions animées par M. SOANE (Télécommunications au Royaume-Uni), M. STEEPLES (Télécommunications mobiles - Aspect privé), Mme VARLEY (Chef du service des Télécommunications européennes), Mme JONES (Chef du service des Postes - Politique intérieure), M. FRASER (Télécommunications européennes).

Assistaient également à cette réunion M. WIGGLESWORTH, Directeur général adjoint de l'Office of Telecommunications (OFTEL), M. FRICH, Consultant de l'OFTEL, responsable des exportations vers la France.

20 h 15 **Dîner offert par M. Guy CARRON de la CARRIÈRE.**

VENDREDI 9 MARS

- 9 h 30** Entretiens chez British Telecommunications PLC.
- Accueil de la délégation par MM. Peter MACKIE, Chef du service des Relations communautaires et Michael CORKERRY, Directeur du service des Relations stratégiques.
- 11 h 15** Entretiens chez Mercury Communications.
- Accueil de la délégation par M. Mc FADZEN, Directeur commercial, Affaires internationales.
- 13 h 00** Déjeuner de travail offert par M. Luc de la BARRE de NANTEUIL, Ambassadeur de France.
- 15 h 00** Entretiens à la Post Office.
- Accueil de la délégation par MM. Roger TABOR, Directeur du service Organisation de la Direction générale, et Richard ADAMS, Directeur adjoint du même service.
- 16 h 00** Départ de la gare de Victoria pour l'aéroport de Gatwick.
- 18 h 00** Départ pour Paris.

*

* *

Une délégation de la mission d'information s'est également rendue à Rambouillet, le 14 mai 1990, pour procéder à la visite du bureau de Postes. Etaient présents à cet entretien :

- M. Pierre BURGARD, Chef de service régional de la Poste d'Ile-de-France ;
- Mme Sylvie VARGOZ, Chef de service départemental de la Poste des Yvelines ;
- M. Michel BOUQUET, Receveur du bureau de Rambouillet.

ANNEXE III

LES STRUCTURES ACTUELLES

Pays	Loi sur les Télécommunications	Séparation Poste/Télécom	Statut du régulateur	Exploitants	Statut	Personnel
France	—	non	M	France Télécom	A	F
R.F.A.	1988	oui	M	Telekom	PU	F + C
Grande-Bretagne ...	1984	oui	M + OFTEL	British Telecom Mercury	EM PR	C
Italie	Projet	oui	M	ASST SIP	PU EM	F + C
Espagne	1987	oui	M	Telefonica	EM	C
Pays-Bas	1988	oui	M	Telecom	PU	C
Belgique	Projet	oui	M	RTT	PU	F
Grèce	—	oui	M	OTE	PU	C
Danemark	—	non	M	—	A PR	F + C
Portugal	Etude	oui	M	CTT TLP	PU	C
Irlande	1984	oui	M	TE	PU	C
Luxembourg	Etude	non	M	—	A	F
U.S.A.	1934	oui	FCC*	ATT, RHC, MCI US Sprint...	PR	C
Canada	—	oui	CRTC**	BELL C	PR	C
Japon	1984	oui	M	NTT KDD + nouveaux	EM PR	C

M : ministère ; F : fonctionnaire ; PU : entreprise publique ; *FCC : Federal Communications Commission ; A : administration ; C : convention collective ; PR : entreprise privée ; **CRTC : Conseil de la Radiodiffusion et des Télécommunications Canadiennes ; EM : entreprise mixte.

MONOPOLE, CONCURRENCE ET RÉGLEMENTATION

Pays	Services de transport et d'acheminement			Services télématiques		Infrastructures		Terminaux privés	Réseaux
	Monopole	Concurrence réglementée	Concurrence libre	Concurrence réglementée	Concurrence libre	Monopole	Concurrence réglementée		
France	Majorité	Radiotéléphone Radiomessagerie	Les autres	Serv. spécifiques et importants	Les autres	Majorité	Radiotéléphone	Concurrence	Concurrence
R.F.A.	Voix	Services obligatoires	Les autres	—	Tous	Majorité Radiotéléphone	Satellites	Concurrence	Concurrence
Grande-Bretagne	Duopole Voix	Radiotéléphone Radiomessagerie	Les autres	Licence générale		Duopole	Radiosatellites	Concurrence	Licence générale
Italie	Tous	—	Les autres	—	Tous	Toutes	—	Concurrence	Concurrence
Espagne	Tous	—	Les autres	—	Tous	Toutes	—	Concurrence	Concurrence
Pays-Bas	Majorité	Radiotéléphone	Les autres	—	Tous	Toutes	—	Concurrence	Concurrence
Belgique	Tous	—	Les autres	—	Tous	Toutes	—	Concurrence	Concurrence
Grèce	Tous	—	Les autres	—	Tous	Toutes	—	Concurrence	Concurrence
Danemark	Tous	—	Les autres	—	Tous	Toutes	—	Monopole	Concurrence
Portugal	Tous	—	Les autres	—	Tous	Toutes	—	Monopole	Concurrence
Irlande	Tous	—	Les autres	—	Tous	Toutes	—	Concurrence	Concurrence
Luxembourg	Tous	—	Les autres	—	Tous	Toutes	—	Monopole	Concurrence
U.S.A.	—	Tous	Les autres	—	Tous	Local	Les autres	Concurrence	Concurrence
Canada	Majorité	Interurbain Données	Les autres	—	Tous	Local	Les autres	Concurrence	Concurrence
Japon	—	Tous	Les autres	Serv. spécifiques et importants	Les autres	—	Toutes	Concurrence	Concurrence

ANNEXE IV

LE REPOSTAGE

un nouveau danger pour la poste

Que signifie cette dénomination ?

Il s'agit d'une pratique qui consiste à faire poster du courrier international et même intérieur dans un pays autre que le véritable pays d'origine. (Exemple d'une société française faisant déposer son courrier pour les U.S.A. directement dans ce pays ou bien aux Pays-Bas et son courrier pour la France aux Pays-Bas).

Qui opère sur le marché du repostage ?

Les principaux opérateurs se trouvent parmi les coursiers internationaux (D.H.L., T.N.T.), les compagnies aériennes (K.L.M., S.A.S.), les routeurs qui collectent le courrier auprès des gros expéditeurs et le postent dans un pays qui pratique, pour ce type de trafic, des prix de dumping.

Quelles sont les causes principales de repostage ?

Elles sont au nombre de quatre :

L'inadaptation des frais terminaux.

Il s'agit de la cause principale. Ces frais calculés à raison de 22 F environ du kilo se traduisent par le versement au pays destinataire d'une rémunération :

- dérisoire pour les envois légers (0,22 F pour une lettre de 10 g) ;
- excessive pour les envois pondéreux (44 F pour un livre de 2 kg).

Cette inadaptation a permis aux sociétés de repostage d'offrir aux gros expéditeurs des tarifs très bas grâce à la connivence d'administrations postales qui acceptent le dépôt du courrier reposté dans leur pays à des prix de dumping.

Mauvaise qualité de service et tarifs internationaux élevés.

Pour accélérer la distribution de leur courrier, certains gros expéditeurs font déposer leurs envois directement dans le pays destinataire où ils bénéficient des tarifs intérieurs qui sont plus bas que les tarifs internationaux.

L'inadaptation des services aux besoins des gros clients.

Les gros clients souhaitent un service postal à plus forte valeur ajoutée et s'orientent vers les sociétés de repostage qui collectent à domicile et peuvent même se charger de la fabrication du courrier, de son adressage et sa mise sous enveloppe ou bande, etc. La remise d'une bande magnétique ou le recours à la téléimpression peut permettre d'ailleurs de produire le courrier directement dans le pays où le repostage s'effectue.

Les distorsions tarifaires entre pays.

Les écarts de tarifs importants entre pays ont pour effet d'attirer les dépôts dans les pays pratiquant les tarifs « tout public » les plus bas. Dans le cas de la France, par exemple, l'application de tarifs très faibles pour les livres et brochures a pour effet d'attirer des dépôts de l'étranger pour l'étranger.

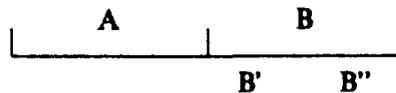
Illustration du mécanisme

Exemple d'une lettre de 10 g de France pour la France :

- déposée en France : 2,20 F ;
- déposée dans un pays de repositage : 0,85 F se répartissant en :

A = 0,45 F pour la société de repositage

B = 0,40 F pour la poste de repositage



dont B' = 0,20 F environ de frais terminaux à reverser à la France

B'' = 0,20 F de royalties pour la poste de repositage

Perte pour la Poste française = 2,20 - 0,20 = 2 F

LES PROBLÈMES ANCIERS LIÉS AUX ÉCHANGES POSTAUX INTERNATIONAUX

Les taxes relatives au courrier à destination de l'étranger étant versées au départ, quels sont les problèmes qui se posent pour la rémunération des transporteurs et administrations postales qui participent à l'acheminement et à la distribution du courrier ?

Ces problèmes sont d'une complexité croissante et deviennent l'une des préoccupations majeures des administrations postales.

Sauf accords bilatéraux entre administrations postales ou négociations directes avec les transporteurs, les principes et modalités de facturation ainsi que de règlement des prestations sont arrêtés par les Congrès de l'U.P.U. C'est dire qu'outre les aspects économiques, ces questions doivent être abordées sous une approche politique et dans les mêmes termes que dans les organisations internationales non postales (relations entre pays industrialisés, entre pays développés et pays en voie de développement, entre pays industrialisés et pays à économie planifiée, etc.).

Dans quelles monnaies sont comptabilisées et réglées les créances des administrations postales ?

Il convient tout d'abord de distinguer la monnaie de règlement choisie par le pays créancier (dollar, franc, livre sterling, etc.) de la monnaie dite de compte.

A ce sujet, et depuis la création de l'U.P.U. en 1874, les flux financiers entre pays étaient exprimés en francs-or transformés en monnaie de paiement sur la base des parités fixes des monnaies par rapport à l'or.

Avec la suspension de la convertibilité du dollar en or amorcée en 1971 et le flottement généralisé des monnaies qui s'en suivit, le F.M.I. (Fonds monétaire international) a, lors des accords de la Jamaïque de 1978, pris acte de cette situation en officialisant la démonétisation de l'or.

Au niveau de l'U.P.U., le Congrès de Rio en 1979 a donc, pour les règlements inter-administrations, introduit le D.T.S. (Droit de tirage spécial) qui est l'unité de compte du F.M.I. dans les Actes de l'U.P.U.

Il s'agit d'un panier de cinq monnaies dont la valeur est déterminée tous les jours et dont la composition reflète la part prise par chaque pays dans le commerce international. La composition du D.T.S. et sa pondération sont révisées tous les cinq ans. Celui que nous avons actuellement date de 1986 et sera utilisé jusqu'au 1^{er} janvier 1991. A titre d'exemple, 1 D.T.S. valait 8,26 F le 2 janvier 1986, 7,85 F le 29 avril 1988 et 8,30 F en février 1989.

Malgré cela et pour des raisons politiques, l'unité monétaire de l'U.P.U. reste le franc-or, convertible tout de même en D.T.S. selon le taux de raccordement fixe de 1 D.T.S. = 3,061 F or.

Les fluctuations dans les taux de change liées aux mouvements erratiques du dollar créent une incertitude, qu'il convient de chercher à corriger de plusieurs manières (négociations de prix fixes de certains règlements, tentatives pour utiliser l'ECU au plan européen).

Il en résulte qu'un kg pourra, par exemple, au lieu des 22 F actuels, rapporter :

- 60 F avec 50 objets (cas d'1 kg de lettres) ;
- 16 F avec 6 objets (cas d'1 kg d'AO).

Les colis postaux.

Pour les envois de ce type, le pays expéditeur verse également une rémunération au pays destinataire à titre de compensation des frais supportés à l'arrivée.

Les quotes-parts sont calculées par colis sur la base de tarifs fixés **unilatéralement** par chaque administration. Contrairement aux frais terminaux, l'arrangement des colis postaux ne fixe pas de quotes-parts universelles, mais seulement indicatives que les pays peuvent minorer et surtout majorer à leur guise.

Il s'ensuit un véritable désordre conduisant les pays ayant des coûts très bas à réclamer des quotes-parts plus fortes que dans les pays développés.

Ces quotes-parts, complexes à appliquer (calculées par coupures de poids : jusqu'à 1 kg, 1 à 3 kg, 3 à 5 kg, 5 à 10 kg, 10 à 15 kg, 15 à 20 kg) réduisent la liberté de manœuvre pourtant nécessaire aux pays expéditeurs pour adapter leurs tarifs aux nécessités du marché.

Que se passe-t-il lorsque deux pays ne peuvent pas être reliés directement ?

Lorsque les échanges de courrier de surface entre deux pays se font par l'intermédiaire des services d'une ou plusieurs administrations, chaque administration de transit perçoit, du pays expéditeur, une rémunération destinée à couvrir les frais de transport (terrestre et/ou maritime) et de manutention qui ont été supportés.

Les barèmes de rémunération sont adoptés par le Congrès et sont calculés d'après les prix supportés effectivement par les administrations pour le transport du courrier de surface.

Il arrive également lorsque le courrier est en faible quantité qu'il soit expédié de manière non distincte sur un pays de transit. Par exemple, le Sénégal peut expédier dans un même sac du courrier pour la France et pour le Mexique. Le courrier pour ce dernier pays est réputé « en transit à découvert ».

Son réacheminement sur le Mexique se fait gratuitement par voie maritime mais contre paiement par voie aérienne en raison des coûts élevés de ce mode de transport.