

N° 58

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1993* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME XXI

### POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

Par M. André FOSSET,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, *vice-présidents* ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, *secrétaires* ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Desire Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginesy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Felix Leyzour, Maurice Lombard, René Marques, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pepin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 29) et 2950 (tome XI).

Sénat : 55 et 56 (annexe n° 26) (1992-1993).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER : Un budget traduisant le quasi achèvement de la réforme du service public de la Poste et des Télécommunications</b> .....	9
<b>I. UN MAINTIEN GLOBAL DES DERNIÈRES ORIENTATIONS BUDGETAIRES</b> .....	9
<b>A. UN PROJET MODESTE ET EN CONTRACTION</b> .....	9
<b>B. D'IMPORTANTES TRANSFERTS FINANCIERS ENTRE LE BUDGET GÉNÉRAL ET LES DEUX EXPLOITANTS PUBLICS</b> ..	11
<b>II. UNE RÉALISATION PRESQUE COMPLÈTE DE LA RÉFORME ENGAGÉE PAR LA LOI DE JUILLET 1990</b> .....	12
<b>A. UN QUASI ACHÈVEMENT</b> .....	12
<b>B. LES RELATIONS JURIDIQUES ENTRE LA POSTE ET L'ÉTAT DOIVENT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉES</b> .....	13
<b>CHAPITRE II : La Poste : un avenir largement dépendant de la conclusion du débat ouvert par le Livre Vert postal</b> .....	15
<b>I. DES BILANS CONTRASTES</b> .....	15
<b>A. LES ACTIVITÉS POSTALES</b> .....	15
<b>1. Une croissance des trafics</b> .....	15
<b>2. Une amélioration globale de la qualité d'acheminement</b> ....	16
<i>a) Une évolution positive des résultats</i> .....	16
<i>b) La persistance de défaillances</i> .....	18
<b>B. LES ACTIVITÉS BANCAIRES</b> .....	19
<b>1. Une augmentation des comptes et de la collecte</b> .....	19
<b>2. L'absence de décision relative à l'élargissement des compétences financières</b> .....	21

	<u>Pages</u>
<b>C. LA SITUATION FINANCIERE</b> .....	24
<b>1. Les résultats financiers</b> .....	24
<b>2. Une menace pour l'équilibre financier : la contestation des dérogations au régime fiscal de droit commun</b> .....	24
<b>D. UN RESPECT INSUFFISANT DES OBLIGATIONS DE PARTICIPATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	26
<b>1. Le service postal est un élément essentiel de la valorisation de la richesse que constitue l'espace national</b> .....	26
<b>2. Les manifestations inquiétantes d'un renoncement progressif aux exigences du service public territorial</b> .....	27
<b>II. UN ENJEU FONDAMENTAL : LE LIVRE VERT POSTAL.</b> .....	29
<b>A. LE LIVRE VERT SUR LE DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ COMMUNAUTAIRE DES SERVICES POSTAUX : UNE COMMUNICATION DE LA COMMISSION DE LA CEE AU CONSEIL DES MINISTRES</b> .....	29
<b>1. La situation actuelle de l'Europe postale</b> .....	29
<i>a) Le processus de développement communautaire</i> .....	29
<i>b) Un secteur économique d'importance mais exploité de manière contrastée</i> .....	31
<b>2. Le contenu du Livre vert</b> .....	32
<i>a) Les objectifs et principes retenus</i> .....	32
<i>b) Les solutions écartées</i> .....	34
<i>c) La solution préconisée : un équilibre entre une ouverture accrue du marché et un renforcement du service universel</i> .....	35
<b>B. LA CONCERTATION NATIONALE SUR L'AVENIR DE LA POSTE EN EUROPE UN DÉBAT CRUCIAL POUR LA POSTE RURALE FRANÇAISE</b> .....	36
<b>1. Des orientations communautaires présentant des risques indéniables pour la desserte de l'espace rural national</b> .....	36
<i>a) Un risque indéniable</i> .....	36
<i>b) ... mais nullement inéluctable</i> .....	40
<b>2. Un débat national déjà largement engagé</b> .....	42

	<u>Pages</u>
<b>3. Les propositions de la Commission supérieur du service public des Postes et Télécommunications (C.S.S.P.P.T.) .....</b>	<b>44</b>
<i>a) Une définition du service public postal européen .....</i>	<i>44</i>
<i>b) Une harmonisation étendue .....</i>	<i>46</i>
<i>c) Des moyens de contrôle .....</i>	<i>46</i>
 <b>CHAPITRE III : FRANCE TELECOM : UNE FORTE CAPACITÉ D'EXPLOITATION D'UN MARCHÉ PORTEUR, QUI POURRAIT ÊTRE MENACÉE PAR UNE ACCENTUATION HÂTIVE DE LA LIBÉRALISATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS COMMUNAUTAIRES .....</b>	<b>49</b>
<b>I. UN MARCHÉ PORTEUR .....</b>	<b>49</b>
<b>A. DES PERSPECTIVES PROMETTEUSES .....</b>	<b>49</b>
<b>1. Un marché mondial gigantesque .....</b>	<b>49</b>
<b>2. Un atout indéniable : les performances de l'industrie française des télécommunications .....</b>	<b>50</b>
<b>B. UN PÔLE DE DÉVELOPPEMENT ENCORE INSUFFISAMMENT EXPLORÉ : LE TÉLÉTRAVAIL .....</b>	<b>51</b>
<b>1. Un concept intéressant pour l'aménagement du territoire et la valorisation de l'espace rural .....</b>	<b>51</b>
<b>2. Une évolution favorable au développement des télécommunications .....</b>	<b>512</b>
<b>II. UNE FORTE CAPACITÉ DE DÉVELOPPEMENT PARFOIS MAL ORIENTÉE .....</b>	<b>53</b>
<b>A. DE FORTS BONS CLASSEMENTS .....</b>	<b>53</b>
<b>B. DES RÉSULTATS FINANCIERS TRÈS SATISFAISANTS .....</b>	<b>54</b>
<b>C. LE SUCCÈS DE VIDÉOTEX .....</b>	<b>55</b>
<b>1. Une persistance de la croissance .....</b>	<b>55</b>
<b>2. Une limitation des accès aux "messageries roses, brunes et noires" .....</b>	<b>56</b>
<b>C. DEUX OMBRES : LE PLAN CÂBLE ET LE POIDS DE LA DETTE .....</b>	<b>57</b>
<b>1. L'enlèvement dans le plan câble .....</b>	<b>57</b>
<b>2. Le poids de la dette .....</b>	<b>59</b>

	<u>Pages</u>
<b>III. UNE PRÉOCCUPATION MAJEURE : DES PROJETS COMMUNAUTAIRES TENDANT À PRÉCIPITER À L'EXCÈS LA LIBÉRALISATION ENTREPRISE .....</b>	<b>60</b>
<b>A. LA SITUATION ACTUELLE .....</b>	<b>60</b>
<b>B. LES DANGERS DES PROPOSITIONS COMMUNAUTAIRES ..</b>	<b>61</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>63</b>
<b>ANNEXE n° 1 .....</b>	<b>65</b>
<b>ANNEXE n° 2 .....</b>	<b>69</b>
<b>ANNEXE n° 3 .....</b>	<b>71</b>
<b>ANNEXE n° 4 .....</b>	<b>75</b>

Mesdames, Messieurs,

Comptant parmi les plus importants budgets civils de l'Etat en 1990, la dotation du ministère des P et T (amputé de l'Espace depuis l'an dernier) figure aujourd'hui parmi les plus modestes, en raison de l'autonomie donnée, au 1er janvier 1991, à la Poste et à France Télécom.

Pourtant, ainsi que le faisait déjà remarquer votre rapporteur pour avis de l'an dernier, ces évolutions ne retirent rien au rôle tout à fait central que joue le secteur des Postes et Télécommunications dans notre économie. L'ensemble composé par la Poste et France Télécom constitue le premier investisseur public de France et il continue, avec 450 000 agents, à être l'un des plus importants pourvoyeurs d'emplois du secteur tertiaire.

La réforme du statut de ces deux opérateurs, effectuée par la loi du 2 juillet 1990, est maintenant presque entièrement traduite dans les faits. C'est un profond motif de satisfaction.

Motif de satisfaction qui n'en rend que plus regrettable le caractère inachevé du contrat de Plan conclu entre la Poste et l'Etat.

Cette ombre n'est d'ailleurs pas la seule à obscurcir le paysage économique des P. et T.

France Telecom malgré d'excellents résultats reste handicapé par le poids de sa dette et l'enlisement du "Plan câble". La Poste, dont les comptes d'exploitation sont juste équilibrés, ne paraît pas s'acquitter, à la satisfaction de tous, des missions que la loi lui a confiées en matière d'aménagement du territoire.

Surtout, la poursuite de la construction communautaire -à plus d'un titre nécessaire selon votre rapporteur- peut apparaître, en raison de certaines orientations exagérant les avantages d'une

concurrence débridée, comme un facteur de déstabilisation des deux opérateurs publics nationaux, au moment où ils sortent juste d'une délicate phase d'adaptation à leur nouveau statut, doublée pour France Télécom d'une profonde transformation des règles s'appliquant à son domaine d'intervention.

Certaines propositions du Livre vert postal, tout comme le projet de libéraliser les communications téléphoniques transfrontières au sein de la Communauté, sont en effet de nature à nourrir bien des inquiétudes.

C'est pourquoi après avoir brièvement retracé l'évolution des dotations budgétaires et l'avancement de la réforme décidée par le Parlement en 1990, votre commission pour avis s'attachera tout particulièrement à décrire les résultats ainsi que la situation de la Poste et de France Télécom.

## **CHAPITRE PREMIER**

**Un budget traduisant le quasi achèvement de la réforme du service public de la Poste et des Télécommunications**

### **I. UN MAINTIEN GLOBAL DES DERNIÈRES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES**

#### **A. UN BUDGET MODESTE ET EN CONTRACTION**

Le budget pour 1993 est dans la continuité de celui voté l'an dernier. Il s'est même, d'une année sur l'autre, légèrement contracté.

Les sommes inscrites au titre des Postes et Télécommunications dans la loi de finances pour 1993 s'élèvent à 2,46 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement (- 1,7 % par rapport à 1992) et à 56 millions de francs en autorisations de programme.

Sur ce total, 2 milliards de francs correspondent à la contribution de l'État au coût du transport de la presse et sont inscrits à titre provisionnel dans l'attente de la conclusion de l'avenant au contrat de plan de la Poste.

Le solde constitue donc le budget de fonctionnement et d'équipement du ministère, soit 461,22 millions de francs (- 8,7 % par rapport à 1992) et se décompose de la façon suivante :

- crédits de personnels :	176,34 millions de francs (-2,5 millions de francs) pour un effectif de 677 agents
- crédits de fonctionnement :	197,55 millions de francs (-37,2 millions de francs)
- subventions et participations diverses (hors contribution au transport de la presse) :	52,03 millions de francs (-13,9 millions de francs)
- investissements :	35,3 millions de francs (+ 10,4 millions de francs)

Outre l'application des mesures générales d'économie demandées par le Premier ministre, ces montants traduisent l'impact des ajustements suivants :

- adaptation des moyens du ministère à ses missions permanentes après la phase de mise en oeuvre de la réforme des PTT ;
- non-reconduction des crédits liés à l'installation et à l'équipement du ministère des P et T dans sa nouvelle configuration ;
- suppression des crédits destinés au paiement à France Télécom des prestations exercées pour le compte de l'État jusqu'en 1992, en matière de facturation des redevances de radiocommunications ;
- non-reconduction de subventions liée à l'achèvement d'opérations d'équipement dans les TOM ;
- poursuite du programme d'équipement pour la gestion et le contrôle du spectre des fréquences, se traduisant par une augmentation de plus de 10 millions de francs des crédits de paiement en investissement.

La seule modification de nomenclature budgétaire pour 1993 consiste à créer un article spécifique (article 40) pour le Comité de Coordination des Télécommunications (CCT).

## B. D'IMPORTANTES TRANSFERTS FINANCIERS ENTRE LE BUDGET GÉNÉRAL ET LES DEUX EXPLOITANTS PUBLICS

Les transferts financiers entre le budget général et la Poste et France Télécom sont de six types

Pour la Poste, il s'agit, en premier lieu :

- du versement par le budget général de la contribution de l'Etat au coût du transport de la presse, fixée à 2 milliards de francs pour 1992 ;

- de la rémunération des fonds des CCP déposés par la Poste au Trésor fixée à 5,5 %, soit environ 8,1 milliards de francs pour 1992 ;

- du versement par la Poste au budget général d'un forfait de 1,125 milliards de francs.

Il est prévu que les montants pour 1993 et 1994 de ces trois premiers types de flux seront fixés dans le cadre de la négociation encore en cours de l'avenant au contrat de plan entre la Poste et l'Etat.

Pour la Poste et France Télécom, ces transferts englobent également :

- le paiement à la Poste par l'Etat de prestations rendues : courrier des administrations (2,58 milliards de francs <sup>(1)</sup>), avis et avertissements du ministère des finances (1,03 milliards de francs <sup>(1)</sup>), services rendus à l'administration des finances (1,21 milliards de francs <sup>(1)</sup>) ;

- le versement au budget général, par la Poste et France Télécom, d'une contribution créée par l'article 38 de la loi de Finances pour 1991 et correspondant au coût de fonctionnement du ministère des Postes et Télécommunications. Cette charge, répartie à hauteur de 45 % pour la Poste et de 55 % pour France Télécom, se montait à 519 millions de francs en 1992 et devrait représenter 461,22 millions de francs pour 1993 ;

- enfin, le prélèvement opéré par le budget général sur France Télécom au titre du budget civil de recherche et de

---

<sup>(1)</sup> Montants 1992.

développement et du versement au budget général. Ce prélèvement, fixé par l'article 19 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 à 13,7 milliards de francs (valeur 1989) doit être actualisé chaque année en fonction de l'indice de variation des prix à la consommation. Pour 1992, son montant prévu est de 15,07 milliards de francs et, pour 1993, de 15,49 milliards de francs.

Dans l'avis qu'elle avait rendu l'an dernier, votre commission pour avis avait déjà fait part des observations et des réserves que lui inspiraient certains de ces transferts.

Elle continue notamment à estimer que la rémunération versée à la Poste pour les fonds collectés sur les C.C.P. ne respecte pas les exigences posées par la loi de juillet 1990 puisqu'elle est notoirement inférieure au coût de la collecte.

Elle regrette également la persistance de l'artifice juridique qui, au travers du budget général, consiste à faire financer le ministère des P. et T. par les deux exploitants placés sous sa tutelle, car cette mesure n'était nullement prévue par la loi de juillet 1990 et reste de nature à créer des liens de dépendance préjudiciables au bon exercice de la tutelle.

## **II. UNE RÉALISATION PRESQUE COMPLÈTE DE LA RÉFORME ENGAGÉE PAR LA LOI DE JUILLET 1990**

### **A. UN QUASI ACHEVEMENT**

Les structures ministérielles sont stabilisées. Les instances créées par la loi, et dont l'installation avait été décrite dans le précédent avis de votre commission, ont toutes été mises en place.

La réforme des classifications qui a fait l'objet de l'accord social du 9 juillet 1990 est quasiment achevée pour ce qui concerne le reclassement des agents et très avancée pour ce qui concerne leur reclassification indiciaire.

Les bilans d'ouverture de la Poste et de France Télécom ont été établis et publiés au Journal Officiel du 17 octobre 1992. Ils sont joints en annexe I au présent rapport.

## B. LES RELATIONS JURIDIQUES ENTRE LA POSTE ET L'ÉTAT DOIVENT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉES

Le premier contrat de plan entre la Poste et l'Etat a été signé le 9 janvier 1992, après une phase d'élaboration et de négociation entamée au premier trimestre 1991. Dernier acte de la réforme engagée par la loi du 2 juillet 1990, ce contrat de plan précise, conformément au cahier des charges publié par décret du 29 décembre 1990, le cadre général de l'activité et les conditions d'exécution des missions de service public de la Poste. Il couvre la période 1991 à 1994.

Le projet de contrat de plan a été présenté à la Commission Supérieure du Service Public le 19 novembre 1991. Celle-ci a rendu un avis assez critique mais, en définitive, peu suivi le 18 décembre.

Le contrat de plan fixe à la Poste un objectif d'équilibre et de développement du service du public. Les principaux axes sont les suivants :

① la Poste devra améliorer de cinq points sa qualité de service courrier, en amenant de 70 à 75 % le nombre de lettres distribuées en J + 1 et de 90 à 95 % celles remises à J + 2.

② La présence postale sur l'ensemble du territoire rural et urbain constitue un objectif essentiel, à travers une prise en compte des besoins et une adaptation des modalités de l'offre de service.

③ Le partenariat avec la presse sera encore développé dans le cadre de négociation tripartite Etat, Poste, Presse. La Poste s'efforcera notamment d'améliorer son offre de services d'acheminement et de distribution. Elle étudiera avec la profession toutes les mesures susceptibles de réduire les coûts de ce service.

④ la Poste réalisera sur la période au moins 12 milliards d'investissement afin d'assurer sa modernisation et sa compétitivité. Cette enveloppe constitue un noyau dur garanti pour la Poste, des investissements supplémentaires pouvant être réalisés pour faire face aux obligations si les conditions de financement le permettent.

⑤ Elle devra atteindre un équilibre lui permettant de financer ses investissements et de maîtriser son endettement, grâce à sa politique tarifaire, aux contributions de l'Etat, et à un développement générant des gains de productivité. Elle devra en

outre assurer l'équilibre financier de chacun de ses métiers, courrier et services financiers.

La Poste dressera chaque année un bilan d'exécution de ce contrat de plan, qui sera transmis au ministre, ainsi qu'à la Commission Supérieure du Service Public.

S'agissant des rémunérations versées par l'Etat -dossier fondamental pour l'avenir de la Poste- l'absence, lors de la discussion du contrat, de bilan d'ouverture, sur lequel travaillait la Commission Spéciale du Patrimoine, ainsi que les incertitudes liées à la préparation du Livre vert postal, ont conduit à renvoyer à un avenant la fixation des paramètres financiers pour les deux dernières années du contrat de plan.

Pour 1992, ont été retenues une rémunération de 5,5 % des avoirs C.C.P. (contre 4,5 % en 1991), de 1,5 % pour les fonds des livrets A et B, et une contribution de 2 milliards de francs au titre du transport et de la distribution de la presse contre 950 millions de francs en 1991.

Maintenant que le bilan d'ouverture vient d'être publié, votre commission estime que l'avenant prévu au contrat de plan -pour régler les relations contractuelles au cours des prochaines années- devrait être établi dans les meilleurs délais pour clarifier la situation. Elle souhaite, à ce propos être informée en détail de l'actuel état d'avancement des négociations.

L'annonce, lors de la discussion du projet de budget à l'Assemblée nationale, que le taux de rémunération des avoirs C.C.P. retenu en 1992 serait reconduit en 1993 ne suffit pas. Cette gestion au coup par coup, année après année, d'un dossier aussi capital apparaît même contraire à la logique de programmation pluriannuelle, que suppose un contrat de plan. Il faut que l'avenant global prévu puisse intervenir rapidement pour dissiper les incertitudes.

## **CHAPITRE II**

### **La Poste : un avenir largement dépendant de la conclusion du débat ouvert par le Livre Vert postal**

#### **I. DES BILANS CONTRASTÉS**

##### **A. LES ACTIVITÉS POSTALES**

###### **1. Une croissance des trafics**

La Poste fait face à une constante augmentation du trafic courrier qui s'est confirmée en 1991 puisque, par rapport à 1990, ce trafic a enregistré une progression de 5,9 % (et de 10,7 % par rapport à 1989). Les principaux résultats de cette activité peuvent se présenter de la manière suivante :

## Évolution des prestations du courrier en 1990 et 1991

*(en millions d'objets)*

	1990	1991
- Lettres ordinaires et cartes postales	5.895	6.206
- Ecoplis	3.630	3.719
- Journaux et périodiques	2.107	2.166
- Messagerie	319	322
- Prospection commerciale	6.461	7.183
- Autres (1)	149	150
<b>TOTAL TRAFIC PAYANT</b>	<b>18.561</b>	<b>19.746</b>
<b>TOTAL TRAFIC EN FRANCHISE</b>	<b>1.566</b>	<b>1.642</b>
<b>TOTAL COURRIER</b>	<b>20.127</b>	<b>21.388</b>

*(1) Lettres recommandées et colis postaux*

## 2. Une amélioration globale de la qualité d'acheminement

### *a) Une évolution positive des résultats*

Traditionnellement, la qualité de service courrier distribué en France est appréhendée au moyen d'un sondage interne à la Poste, permettant de suivre mensuellement l'évolution des délais d'acheminement selon la nature des envois et leurs destinations.

En 1991, les observations à l'arrivée dans les bureaux distributeurs ont porté sur environ 10 millions d'objets dont 4,5 millions de lettres.

Selon la Poste, les résultats constatés sont les meilleurs des dix dernières années : 81,1 % pour les lettres en J + 1 contre 81 % en 1990.

Cette amélioration paraît se confirmer pour le premier semestre 1992 avec un pourcentage de 83,6 % parvenant en J + 1.

De plus, l'année dernière, la Poste avait confié à un organisme indépendant, la SOFRES, la mesure de sa qualité de service des lettres distribuées sur le territoire national.

L'étude a été renouvelée cette année, du 18 mars au 13 avril, selon la même méthodologie qu'en 1991 et votre rapporteur se félicite de l'institutionnalisation de cette procédure.

Les résultats révèlent également une avancée significative du niveau de performance réalisée par la Poste.

Réalisée sur plus de 150 000 plis au tarif ordinaire, cette enquête, qui inclut pour la première fois le courrier des entreprises, montre que 74,9 % des lettres parviennent le lendemain à leur destinataire (J + 1), soit une progression de 7 points par rapport à l'année passée, et que 93 % des plis (contre 90 % en 1991) arrivent dans un délai de deux jours. Il reste néanmoins, en moyenne, encore 7 lettres sur 100 qui mettent 3 jours ou plus à arriver à destination (10 en 1991).

L'écart entre les chiffres avancés par la Poste et ceux fournis par la SOFRES s'explique par le fait que l'Institut de sondage établit ses calculs à partir du jour de remise au destinataire, alors que la Poste ne tient pas compte des délais de distribution mais seulement de l'arrivée au bureau de poste assurant cette distribution.

L'enquête de la SOFRES n'en souligne pas moins de nettes améliorations (notamment à Paris et en Ile-de-France où la proportion de lettres reçues à J + 1 atteint respectivement 86,3 % (contre 73,7 % en 1991) et 90,3 % (contre 83,6 % en 1991). De même, en fin de semaine, la distribution tend à s'accélérer : le samedi 72,6 % du courrier reçu date de la veille (65,9 % en 1991).

Enfin, l'indice de satisfaction des particuliers augmente (90,3 % contre 87,8 % en 1991). Sauf pour la Corse et les régions de la Méditerranée, la Poste compte partout moins d'un mécontent sur dix usagers.

L'avis des entreprises fluctue davantage : plus de 95 % de satisfaites sur Paris, mais presque deux sur dix mécontentes dans le nord-ouest.

De plus, la moitié des ménages sont persuadés ne pas recevoir leur courrier le lendemain, et les entreprises bien davantage.

Il faut dire que la situation est encore loin d'être entièrement satisfaisante.

*b) la persistance de défaillances*

L'enquête de la SOFRÉS souligne tout d'abord que les entreprises sont un peu moins bien servies que les particuliers : 74 % des lettres arrivent le lendemain aux sociétés (contre 75,7 % pour les ménages) et seulement 70 % lorsqu'il s'agit du courrier Cedex, un service pourtant spécifique aux entreprises. D'après la Poste, cela résulte notamment du fait qu'un tiers du courrier Cedex comporte une adresse mal libellée.

En outre, l'enquête menée par la SOFRÉS révèle, d'une manière générale, que l'acheminement ralentit sitôt franchies les limites départementales (moins de sept lettres sur dix à «J + 1»). Seule exception, l'Île-de-France où plus de neuf lettres sur dix parviennent le lendemain. Le courrier adressé à l'intérieur d'une même ville n'en est pas encore là (87 % à J + 1). Plus grave, entre les grandes métropoles régionales, près d'une lettre sur deux (41 %) n'arrive qu'au bout de deux jours, voire plus encore.

Cette inégalité de traitement des différentes parties du territoire, déjà relevées par votre commission dans l'avis qu'elle avait rendu l'an dernier, se trouve confirmé par les enquêtes menées par l'Union Fédérale des Consommateurs (UFC) sur la qualité du service courrier. Cette association consumériste signale notamment :

*« Comparé à la lettre, l'écopli (courrier affranchi à 2,20 F) mérite bien aujourd'hui son appellation de pli économique. Plus lent que la lettre, il n'atteint pourtant pas les objectifs que lui a fixés la Poste. Censé arrivé à 99 % dans les trois à quatre jours, il est dans 14 % des cas hors délais. Le résultat est toutefois nettement meilleur lorsqu'il circule à l'intérieur d'un département : nous avons mesuré dans ce cas 47 % de J + 1, et au total 97 % de plis sont arrivés dans les quatre jours. Mais, là encore, les situations locales sont loin d'être équivalentes : à Salon de Provence, nos enquêteurs ont constaté des délais excessifs (entre onze et vingt trois jours) pour sept des vingt trois écoplis reçus » (1).*

En ville, nombre d'usagers du service postal se plaignent également de ne plus recevoir à domicile paquets ou courriers recommandés. Ils indiquent que, souvent, au lieu de monter les

---

(1) *Que Choisir* n° 280 - Février 1992.

escaliers de leur immeuble les facteurs glissent un papillon dans leur boîte aux lettres et les contraignent ainsi, alors même qu'ils sont présents à leur domicile au moment de son passage, à se rendre au bureau de poste pour retirer leur pli.

Enfin, en zone rurale, beaucoup d'élus locaux déplorent l'avancement des heures limites de dépôt qui entraînent mécaniquement, notamment pour les entreprises ne pouvant pas envisager de poster plus tôt leurs courriers, un allongement des délais de distribution.

Cette évolution qui contribue à pénaliser l'espace rural national tend à inquiéter votre commission qui est fortement attachée à un meilleur équilibre de l'aménagement du territoire.

## **B. LES ACTIVITES BANCAIRES**

### **1. Une augmentation des comptes et de la collecte**

Le nombre de comptes chèques postaux a crû de 3,3 % en un an et celui des livrets d'épargne de 2,3 %, ainsi que le rappelle le tableau ci-après :

## Evolution des prestations financières en 1990 et 1991

*(en millions d'opérations ou de comptes)*

	1990	1991
- Chèques postaux :		
• nombre de comptes au 31 décembre	8,83	9,12
• nombre total d'opérations	2.908,00	2.987,90
- Caisse Nationale d'Épargne (1) :		
• nombre de livrets au 31 décembre	22,00	22,50
• nombre total d'opérations (2)	141,10	151,90
- Mandats :		
• nombre de mandats émis	77,90	75,80
- Bons du Trésor émis	0,44	0,11

(1) *Épargne ordinaire et épargne logement*

(2) *Changement d'indices, tous par rapport aux statistiques présentées l'année dernière*

Avec plus de 9 millions de comptes courants, 22,5 millions de comptes d'épargne et plus de 700 000 contrats d'assurance, la Poste est aujourd'hui la première institution financière de France. En 1991, l'ensemble des dépôts qui lui ont été confiés s'élevait à 637 milliards de francs, en progression de plus de 6 % par rapport à 1990.

L'action prioritaire de la Poste ces deux dernières années a porté sur la reconquête et la fidélisation de ses clients.

La Poste a collecté 14,2 milliards de francs, en 1990, sur l'ensemble de ses produits financiers et 18,8 milliards de francs en 1991, soit un accroissement très sensible de 32 %. Cette tendance paraît se maintenir en 1992, puisque la collecte d'épargne du premier trimestre atteint 13,6 milliards de francs.

Le dynamisme de la Poste en ce domaine est incontestable. Ses fonds commun de placement à rendement garanti, Evolys I et Evolys II, lancés à grand renfort de publicité ont attiré, au total, plus de 13 milliards de francs d'épargne. Après que "Libertitude" -le système permettant la rémunération d'excédents de compte bancaire qu'elle avait inventée en début d'année- n'ait pas pu voir le jour en raison du veto du ministère des Finances, elle vient

d'annoncer la commercialisation de "C.C.P. Service Plus" : un service de gestion d'épargne assurant des virements automatiques d'un C.C.P. vers un livret A, puis vers un contrat d'assurance-vie. De ce fait, l'objectif de 30 milliards de francs de collecte que se fixe la Poste pour 1993 n'apparaît pas inenvisageable.

Elle se trouve toutefois handicapée dans la poursuite de cette ambition par la limitation de ses compétences financières.

## **2. L'absence de décision relative à l'élargissement des compétences financières**

La Poste n'est pas actuellement autorisée à consentir des prêts immobiliers sans épargne préalable ni de "prêts personnels", catégorie regroupant plusieurs types de prêts aux ménages : découverts en compte courant dépassant 5 000 francs (1), crédits de type "revolving" (prêts personnels permanents non affectés à une dépense spécifique, dont le plafond se reconstitue avec le remboursement des sommes tirées), prêts personnels à la consommation (prêts étudiants, prêts personnels affectés ou non à une dépense particulière : automobile, achats ménagers...).

Lors de l'examen du projet de loi relatif à l'organisation du service public postal, votre commission avait considéré que l'extension de la gamme de produits financiers de l'opérateur postal était indispensable pour lui donner les moyens de participer efficacement à un aménagement équilibré du territoire. Elle avait estimé que pour assurer la viabilité de ses services en zone rurale, il fallait lui en donner les moyens.

Elle n'avait toutefois pas ignoré les appréhensions que suscitait un élargissement des compétences postales auprès des professions bancaires.

Aussi, après un large débat, avait-elle prévu que la Poste pourrait distribuer, pour compte de tiers, d'autres prestations financières que celles qui lui étaient déjà attribuées -notamment des crédits immobiliers sans épargne préalable et des prêts à la

---

(1) Les découverts sur C.C.P. sont autorisés depuis 1983 ; ils ne peuvent toutefois dépasser 40 % de l'ivoir moyen de compte dans le mois ou le trimestre précédent avec un maximum de 5 000F.

consommation- sur des fonds autres que ceux des comptes courants postaux et de la Caisse nationale d'épargne.

Pourtant, malgré le dépôt d'amendements similaires à l'Assemblée nationale et le soutien du ministre en charge du secteur, le Gouvernement avait refusé cette orientation, devant l'hostilité des milieux bancaires à son égard.

Néanmoins, la décision définitive sur cette question avait été réservée grâce à un amendement d'origine parlementaire. Il avait, en effet, été prévu (article 2, alinéa 5 de la loi) que le Gouvernement déposerait devant le Parlement *avant le 1er janvier 1991, un rapport établi après consultation des différentes parties concernées évaluant les conditions et les implications d'une extension des activités financières de la Poste et notamment de la distribution des crédits à la consommation et de prêts immobiliers consentis sur des fonds autres que ceux collectés sur les comptes courants postaux et les livrets A. Ce rapport présentera les orientations relatives au maintien du service public sur l'ensemble du territoire : il fera l'objet d'un débat au cours de la session de printemps 1991.*

La procédure instituée par la loi n'a été qu'imparfaitement respectée : le rapport demandé sur ce sujet par le ministre des P. et T. à M. Yves ULLMO, secrétaire général du Conseil national du crédit, n'a été déposé sur le bureau du Sénat que le 2 septembre 1991, soit plus de neuf mois après la date limite fixée.

En outre, ce rapport ne constitue pas à proprement parler le rapport du Gouvernement et les modalités du débat parlementaire qui devait être organisé, suite à ce dépôt, n'ont toujours pas été précisées plus d'un an après la publication des conclusions de M. ULLMO.

Cependant, depuis cette date, plusieurs propositions ont été avancées pour réduire la limitation des compétences financières de la Poste, cette limitation expliquant en grande partie les difficultés que l'opérateur rencontre pour fidéliser la partie de sa clientèle sensible aux facilités offertes par le crédit, notamment les jeunes ménages (1).

---

(1) Cette situation explique l'érosion continue des parts de marché enregistrée par la Poste, dans le domaine financier, de 1980 à 1991. Elle assurait 17 % des encours de collecte en 1980 et seulement 9,7 % en 1991. Au cours des dix dernières années, la Poste n'a pas pu prendre de parts de marché significative sur les produits en développement tels que les OPCVM (organismes de placement collectif en valeurs mobilières) ou l'assurance-vie. De ce fait, elle n'a pas pu compenser le recul structurel des livrets défiscalisés.

Ainsi, la Commission supérieure du Service public des Postes et Télécommunications (C.S.S.P.P.T.) avait considéré que la Poste financière devait disposer de nouvelles souplesses dans l'utilisation des produits existants et qu'il conviendrait pour ce faire :

- de l'autoriser officiellement à consentir des découverts avec des délais de couverture variables ainsi qu'à les facturer selon les mêmes modalités et avec la même souplesse que les banques ;

- d'élargir la notion d'épargne préalable en lui donnant la possibilité d'offrir des prêts sur une épargne préalable collectée par ses soins et constituée hors de la formule épargne-logement.

La C.S.S.P.P.T. estimait toutefois que cette solution devait faire l'objet d'une expérience de partenariat avec un établissement de crédit pour le compte duquel seraient offerts des prêts immobiliers ou à la consommation, pendant une durée limitée et dans des zones à la fois ciblées et significatives.

Lors de l'avis qu'elle avait rendu l'an dernier sur le budget des P. et T., votre commission des Affaires économiques et du Plan avait donné son accord à une telle orientation sous réserve de la satisfaction d'une exigence supplémentaire et fondamentale, à savoir qu'il soit fait obligation à la Poste, dans l'hypothèse où ses capacités financières seraient étendues, de maintenir son réseau en milieu rural.

Le rapport d'information sur l'extension des services financiers de la Poste présenté, en janvier 1992, au nom de la commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée nationale, par M. Jean-Pierre FOURRÉ (1) préconisait des solutions allant dans le même sens, quoique légèrement différentes.

Pourtant, en réponse à la demande de votre rapporteur de lui exposer sa position actuelle sur l'élargissement des services financiers de la Poste, le ministère des P. et T. lui indique simplement, de manière elliptique : *« S'agissant enfin de la possibilité d'offrir des prêts sans épargne préalable, la décision résultera de l'examen de tous les souhaits des différentes parties concernées et des conséquences de cette mesure sur le plan économique comme sur le plan social, tant pour la Poste que pour le secteur financier français ».*

---

(1) Président de la C.S.S.P.P.T.

**Votre commission apprécierait en conséquence d'obtenir davantage de précisions sur ce point.**

## **C. LA SITUATION FINANCIÈRE**

### **1. Les résultats financiers**

Pour 1991, la Poste annonce -suite à la publication de son bilan d'ouverture- un total de produits de l'ordre de 75 milliards de francs et un résultat net d'exploitation de 350 millions de francs.

Pour 1992, selon les estimations actuelles, le total des produits -hors produits exceptionnels- s'établirait à 74,5 milliards de francs (72,5 milliards en 1991) et le résultat net d'exploitation serait proche de l'équilibre. Ces chiffres traduiraient à la fois une progression des recettes de l'activité courrier (+ 4 %) -liée notamment à la revalorisation de la contribution de l'Etat au transport de la presse- et un tassement des produits financiers car, malgré une forte croissance des nouvelles prestations financières, les activités traditionnelles (C.C.P., livrets A et B qui représentent 90 % des recettes de l'activité financière) continuent à pâtir d'un taux de rémunération inférieur aux coûts de collecte.

### **2. Une menace pour l'équilibre financier : la contestation des dérogations au régime fiscal de droit commun**

La Commission des Communautés Européennes a été saisie par la Fédération française des assureurs d'une plainte motivée par les distorsions de concurrence que la loi du 2 juillet 1991 introduirait, au profit de la Poste, sur le marché du placement d'assurances. Ces distorsions résulteraient, selon les plaignants, des dérogations au régime fiscal de droit commun consenties à la Poste par la loi et dont elle continuera à bénéficier après le 1er janvier 1994, à l'expiration de la période de mise en place de son nouveau statut.

Il s'agit de la taxe sur les salaires, pour laquelle un taux unique de 4,25 % continuera de s'appliquer (article 20 de la loi du 2 juillet précitée), et de la fiscalité locale, pour laquelle est prévu un abattement de 85 % sur les bases d'imposition (article 21-3°).

La Commission, après une première analyse du dossier, et après que les autorités françaises aient répondu à un certain nombre de ses questions relatives au nouveau statut de la Poste, a demandé un complément d'information concernant ces dérogations fiscales.

Les autorités françaises ont répondu dans une note du 27 juillet 1992. Ce document indique les raisons d'être du régime fiscal prévu par le législateur, ainsi que ses conséquences économiques.

Il explique, notamment, que le taux d'abattement de 85 % sur les bases de la fiscalité locale répond aux exigences de la politique française d'aménagement du territoire et vise à permettre le maintien de la présence postale dans les zones rurales.

Par ailleurs, il décrit les travaux menés par l'exploitant en matière de comptabilité analytique car, à terme, celle-ci permettra à toutes les autorités de contrôle et de tutelle de vérifier l'absence de subventions croisées entre secteurs soumis à la concurrence et secteurs sous monopole.

Votre rapporteur a reçu l'assurance du ministère que le Gouvernement français entendait affirmer clairement son attachement à l'équilibre global prévu par la loi du 2 juillet 1990 pleinement compatible, à son sens, avec le respect des règles d'une concurrence loyale.

Votre commission tient d'ailleurs à faire remarquer que les conditions de cet équilibre seront réexaminés, conformément à l'article 21-3° de la loi, par un rapport au Parlement devant être remis avant le 31 décembre 1996. Ce rapport doit notamment apprécier les contraintes de participation à l'aménagement du territoire qui s'imposent à la Poste et évaluer les charges qui en résultent.

Votre commission n'en demeure pas moins préoccupée des conséquences négatives que pourrait avoir sur l'équilibre financier de la Poste une décision intempestive de la Commission des Communautés européennes et elle souhaite vivement être informée en détail de l'évolution de ce dossier.

#### D. UN RESPECT INSUFFISANT DES OBLIGATIONS DE PARTICIPATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

##### 1. Le service postal est un élément essentiel de la valorisation de la richesse que constitue l'espace national

M. René MONORY, Président du Sénat, le soulignait éloquemment dans l'allocution qu'il a prononcé devant notre Haute Assemblée le 13 octobre 1992 : *« La richesse de la France, c'est son espace. Nous ne le mesurons pas assez. Il suffit d'aller au Japon pour voir à quel point ce pays pourrait être bientôt asphyxié. En France, nous ne pouvons pas continuer à avoir, d'un côté, des banlieues -pas uniquement dans la région parisienne- peuplées souvent par des personnes sans travail, sans ressources, où la qualité de la vie est absente, l'environnement complètement congestionné, et qui sont au bord de l'explosion, et, de l'autre côté, de grands espaces prêts à se développer, à accepter des implantations de toute nature et qui sont au bord du désespoir en raison du dépeuplement.*

*Si nous continuons dans cette voie, notre société explosera et nous n'aurons aucune solution à lui offrir.»*

Votre commission pour avis qui a activement participé aux travaux de la mission d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural adhère entièrement à ce jugement.

La revitalisation de l'espace rural doit devenir une priorité nationale. Aujourd'hui, si rien n'est fait, ce sont, à terme, 5 000 hameaux et communes qui sont condamnés à mourir, soit 40 % du territoire national. A laisser jouer les tendances actuelles, à la fin de ce siècle, 90 % des Français vivront sur 10 % du territoire.

Or, la crise urbaine tend à s'amplifier dans notre pays. Certains quartiers de nos villes sont aujourd'hui confrontés à des handicaps cumulés -insécurité, violence, chômage, concentration de populations d'origine étrangère mal intégrées et parfois mal acceptées- qui se traduisent parfois par des manifestations violentes (telle l'attaque récente du commissariat municipal d'Asnières) extrêmement préoccupantes.

La Poste, qui compte parmi les derniers grands réseaux de service public encore présent dans le monde rural et sur l'ensemble du

territoire, constitue un pôle d'activité structurant tant dans nos campagnes que dans nos banlieues difficiles.

Certes, elle a cessé d'être une administration depuis le 1er janvier 1991, mais elle n'a pas pour autant été dépossédée de ses attributions de service public. Bien au contraire !

Suite à un amendement d'origine sénatoriale, la loi de juillet 1990 lui a dévolu une nouvelle et importante mission : celle de contribuer à l'aménagement du territoire.

Qui plus est, pour lui permettre d'assurer cette tâche, le Parlement lui a accordé un abattement de 85 % sur le montant des impôts directs locaux, notamment la taxe locale.

Cependant, le moins que l'on puisse dire c'est qu'elle ne semble pas s'acquitter de cette mission avec toute la détermination et le volontarisme nécessaires.

## **2. Les manifestations inquiétantes d'un renoncement progressif aux exigences du service public territorial**

Au cours de la dernière décennie, le nombre de bureaux de poste dans les zones rurales est passé de 13 000 à 12 600, soit une diminution supérieure à 3 %.

Au cours des trois dernières années, 242 bureaux ou agences postales ont été fermés en zone rurale ; dans le même temps, 125 ont été créés. Le tableau ci-après montre que le solde (- 117) représente environ 1 % du réseau en place.

Années	Fermetures	Ouvertures	Solde	Solde en % du total rural
1989	53	12	- 41	- 0,33
1990	69	65	5	- 0,04
1991	120	49	71	- 0,56
Total	242	125	- 117	- 0,93

Cependant, autant que cette tendance générale, globalement alarmante, c'est l'accélération constatée, après le moratoire observé en 1990, qui cause l'inquiétude de nombreux élus locaux. La moitié des fermetures enregistrées ces trois dernières années a été effectuée en 1991 !

En outre, ces chiffres ne prennent pas en compte les transformations de bureaux de poste en agences postales soutenues par des contributions communales, ce qui revient à transférer des charges supplémentaires sur des collectivités locales déjà fragilisées par l'exode de leurs populations.

En outre, pour nombre d'observateurs, le contrat de Plan particulièrement contraignant signé par la Poste et l'Etat va inéluctablement amplifier ce mouvement et conduire à un désengagement graduel, mais continu, des zones rurales fragiles peu rentables du strict point de vue de la logique financière.

C'est pourquoi, les procédures de concertation instituées entre la Poste et les élus locaux apparaissent des leurres à beaucoup d'entre eux puisque leur mise en oeuvre est, le plus souvent, prétexte à l'annonce de nouveaux déménagements de la Poste.

Votre commission pour avis s'inquiète très vivement de ce processus. Elle est amenée à se demander si, en l'engageant de manière aussi nette, la Poste ne renonce pas aux obligations que la loi a mises à sa charge et si elle ne tend pas, peu à peu, à s'émanciper de ses contraintes de service public.

## II. UN ENJEU FONDAMENTAL: LE LIVRE VERT POSTAL.

### A. LE LIVRE VERT SUR LE DÉVELOPPEMENT DU MARCHÉ COMMUNAUTAIRE DES SERVICES POSTAUX : UNE COMMUNICATION DE LA COMMISSION DE LA CEE AU CONSEIL DES MINISTRES

#### 1. La situation actuelle de l'Europe postale

##### *a) Le processus de développement communautaire*

Les Etats ont depuis longtemps mis en oeuvre leur volonté de coopération et d'harmonisation dans le domaine des correspondances postales. Le principe d'universalité des échanges de courrier est aujourd'hui approuvé par 172 pays adhérents à la Convention Postale Universelle (U.P.U.).

En Europe, une union dénommée "*Conférence mondiale des postes et télécommunications*" (C.M.P.T.) rassemble 92 pays.

Le processus de construction de l'Europe postale communautaire s'est inséré dans ce cadre international déjà organisé.

L'acte unique européen, entré en vigueur le 1er juillet 1987, s'est en effet fixé pour objectif d'exploiter toutes les virtualités du Traité de Rome et de réaliser, d'ici le 31 décembre 1992, un véritable marché intérieur, dans lequel circulent librement les biens, les services, les capitaux et les personnes. Ces objectifs du marché unique ne peuvent cependant être atteints que si les infrastructures de communication fonctionnent efficacement. C'est donc assez naturellement que la Communauté économique européenne a été amenée à se pencher sur le secteur postal européen.

L'établissement d'une réglementation stable et équitable pour tous les acteurs du secteur a également été ressentie comme une nécessité par les postes nationales, pour deux raisons :

- la pression concurrentielle de plus en plus vive de la part d'entreprises privées multinationales aux pratiques parfois contestables, tel que le repostage ;
- le danger d'une libéralisation non maîtrisée s'opérant au gré des contentieux portés devant la Commission.

En fait, c'est sous présidence française, lors de la réunion informelle des ministres des télécommunications des Douze à Antibes, en septembre 1989, qu'a effectivement démarré la réflexion postale communautaire avec la présentation par le Vice-Président de la Commission, M. Filippo Maria PANDOLFI, d'un document de réflexion sur l'Europe postale et l'adoption d'une résolution visant à développer la réflexion sur la constitution d'un marché unique des services postaux.

Cette résolution était fondée sur :

- la reconnaissance des missions d'intérêt général assurées par les postes et l'importance économique et sociale de ce secteur d'activité ;
- la recherche d'une réglementation commune comportant la définition d'un service universel (terminologie communautaire désignant les obligations d'un service public de base) et d'un ensemble de service réservés.

Les travaux menés par la Commission des Communautés, suite à cette décision ont été animés par la Direction générale XIII et la Direction générale IV (1) assistée par un groupe de hauts fonctionnaires des différentes Postes nationales (S.O.G.P. : "Service Officiel Groupe on Post).

Les projets élaborés dans ce cadre ont fait l'objet de plusieurs remaniements et reports de publication en raison notamment des vives réactions qu'avait suscité de la part d'un certain nombre d'opérateurs communautaires, dont la Poste française, la version achevée en décembre 1991.

Ils ont, en définitive, abouti en juin dernier à une communication de la Commission au Conseil des Ministres, prenant la forme d'un rapport de quelque 400 pages et habituellement désignée sous le nom de Livre vert postal.

Dans la terminologie communautaire, un Livre vert est un document de réflexion sur un sujet de dimension communautaire, identifiant les problèmes à résoudre et précisant les orientations envisagées pour ce faire.

La publication du Livre vert postal ouvre donc le débat sur la politique communautaire dans le domaine postal.

---

(1) Respectivement placées sous l'autorité de M. Filippo Maria Pandolfi et Leon Brittan.

*b) Un secteur économique d'importance mais exploité de manière contrastée*

Le secteur postal occupe une place importante dans l'Europe des Douze : il emploie actuellement 1,7 million de personnes et représente près de 1,3 % du PIB de la Communauté. En incluant les services financiers (qui ne sont pas le propos du Livre vert), les opérateurs publics et privés de la Communauté totalisent un chiffre d'affaires de 59 milliards d'écus par an (près de 410 milliards de francs). Les postes publiques représentent 60 % de ce chiffre d'affaires, mais les services soumis à la concurrence dégagent la moitié des bénéfices du secteur.

Les opérateurs publics sont surtout spécialisés dans les colis, les colis express, et aussi le courrier transfrontières. Le transport du courrier connaît actuellement une croissance de 3 à 10 % par an. A la pointe de la rentabilité, on trouve le courrier rapide. Les plus lourdes pertes sont enregistrées par le transport des imprimés. Cependant, ainsi que le remarquent certains commentateurs (1) :

*• La qualité du service universel varie fortement d'un pays à l'autre. C'est le grand problème des Postes européennes.*

*Bien sûr, le courrier est collecté et distribué partout. Partout le mot "poste" a la même signification. Mais chaque pays a évolué à son rythme, dans son sanctuaire juridique et technique. Qui plus est, chaque Etat membre a forgé séparément la définition du service public et ses normes. L'Europe est une terre de contrastes pour les prestations, la qualité, les tarifs et les coûts. Par exemple, les délais d'acheminement sont respectés à 90 % au Danemark mais à 15 % seulement en Italie (et à 75 % en France). Lors de l'ouverture du marché unique, ces disparités dans le service universel risquent d'avoir un effet bouée de neige. Car les entreprises pourraient avoir tendance à fuir les zones de l'Europe où le courrier passe mal, aussi bien pour s'y implanter que pour y vendre ou pour y acheter. Idem pour le courrier "universel" transfrontières. Les opérateurs nationaux se sont fixé l'objectif -relativement modeste- de trois jours d'acheminement en moyenne pour le courrier intracommunautaire.*

*Or ce délai n'est tenu que pour 40 % des objets acheminés. Le délai moyen pour les Douze est de quatre jours ouvrables, mais ce chiffre masque des écarts considérables d'un pays à l'autre. Bref, même*

---

(1) Messages n° 415, juin-juillet 1992.

*si les barrières tombent le 1er janvier, "l'effet frontière" demeurera dans le courrier».*

A ces différences dans la qualité des prestations s'ajoutent une grande diversité des statuts des opérateurs chargés du service universel et, bien entendu, des niveaux d'activité d'importance très inégale selon les pays. Les documents joints aux annexes 2 à 4 mettent en évidence chacun de ces contrastes.

Soulignons d'ailleurs, au passage, que la France est un des États de la Communauté où le service postal est le plus performant mais aussi celui dont le territoire national est le plus étendu et nécessite, de ce fait, un maillage postal particulièrement dense.

## **2. Le contenu du Livre vert**

### *a) Les objectifs et principes retenus*

Le Livre vert concerne l'activité courrier et n'envisage qu'indirectement les services financiers postaux dont il souligne toutefois -à juste titre selon votre commission- le rôle joué dans le financement du réseau de guichets, notamment en zone rurale.

Il a donc deux objectifs généraux :

- fournir un état des lieux de la situation actuelle en exposant les problèmes et les défis existants ou susceptibles d'apparaître à l'avenir ;
- discuter des solutions et réponses éventuelles en présentant des options détaillées pour le futur.

Ainsi, sur la base d'une évaluation de l'état du secteur postal dans la Communauté Européenne et d'une analyse des principaux enjeux identifiés, le Livre vert expose les orientations retenues par la Commission.

Il met en exergue les changements profonds qui remodelent le secteur postal de la Communauté. Ainsi, les transformations technologiques intervenues dans d'autres branches du marché de la communication (télécopie, courrier électronique, ...) et l'évolution rapide des besoins des utilisateurs justifient, selon la Commission, des actions communautaires pour garantir la qualité et la pérennité du service universel.

Quatre questions retiennent tout particulièrement son attention :

- **l'insuffisance d'harmonisation** : le service universel est défini différemment d'un Etat à l'autre, avec des disparités significatives dans l'offre de service ;
- **l'inégale qualité de service dans la Communauté** : la Commission note que les liaisons postales présentent trop souvent une qualité de service médiocre ;
- **l'impact des distorsions commerciales sur la réalisation du marché unique** : les variations de performance ont des implications notables pour les activités qui sont particulièrement dépendantes des services postaux ;
- **les disparités régionales à l'intérieur de la Communauté** : la Commission constate que les disparités de fonctionnement du secteur postal ne facilitent pas la cohésion communautaire. En effet, les écarts du niveau de service postal entre les diverses parties de la C.E.E. peuvent contribuer à des discriminations commerciales et à des distorsions de concurrence dans d'autres secteurs dépendant des prestations postales (notamment la presse et l'édition, les activités bancaires et d'assurances, la vente par correspondance et la publicité).

Dans la note de synthèse (p. 5) par laquelle débute le Livre vert, les principes politiques fondamentaux ayant guidé l'élaboration des propositions de la Commission sont explicitement exposés :

*• Tout le monde est d'accord sur le fait que le principe politique le plus fondamental est le besoin d'assurer la poursuite du service universel et donc de garantir que la mission de service public qui incombe aux administrations postales s'exerce dans de bonnes conditions économiques et financières. La principale signification concrète des obligations résultant du service universel est qu'il doit continuer d'exister un service postal accessible au sein de la Communauté, à la fois pour des services nationaux dans un Etat membre et pour des services transfrontières entre deux Etats membres. Ce service universel doit être assuré à un prix abordable, correspondre à une qualité de service suffisante et être accessible à tous. Ensuite, une fois le service universel assuré, il devrait y avoir autant de liberté de choix que possible, pour autant que soit respecté, en accord avec le principe de subsidiarité, la poursuite de la mission de service public.*

*Naturellement, le Livre vert doit discuter ces principes politiques, ainsi que tout autre objectif connexe, dans le contexte de la législation et de la politique communautaire. Tout en considérant les implications du Marché unique, il doit également tenir compte des implications possibles de l'union économique et politique. Il devrait également examiner l'application des articles pertinents du Traité de Rome (1).*

*b) Les solutions écartées*

Le Livre vert relève que dans la Communauté le secteur postal est déjà libéralisé de façon significative : environ 50 % des revenus du secteur relèvent d'activités en concurrence. Cette situation lui paraît traduire une tendance sur le long terme à l'ouverture du marché. En revanche, les niveaux d'harmonisation existants sont moindres que ceux que lui semble nécessiter la réalisation du marché unique.

Face à cette situation, la Commission identifie trois voies d'action qu'elle écarte :

① l'option du statu quo qui, selon elle, aurait pour résultat un élargissement de l'écart entre des positions déjà très divergentes et rendrait plus difficile le fonctionnement du marché intérieur. Ceci conduirait à une "Europe à plusieurs vitesses" dans le domaine postal et le Marché unique des services postaux ne serait pas réalisé ;

② la libéralisation complète qui conduirait à la disparition du service universel à l'intérieur de l'Europe, le Livre vert constatant d'une manière quelque peu euphémique « qu'aucun opérateur privé ne semble intéressé à fournir un service de lettres standard sur la totalité d'un territoire national » ;

③ l'harmonisation complète qui rendrait indispensable la création d'un organe opérationnel centralisé en fait une administration postale unique couvrant l'ensemble de la Communauté et ayant la responsabilité générale sur tous les aspects d'exploitation.

---

*(1) Cela signifie notamment que les mesures qui seront mises en oeuvre pour atteindre les objectifs fixes devront être conformes aux règles de la concurrence du Traité de Rome.*

*c) La solution préconisée : un équilibre entre une ouverture accrue du marché et un renforcement du service universel*

La Commission exprime sa préférence pour une solution qui vise à aménager le libre jeu du marché en développant les mesures d'harmonisation.

Cela se traduirait par l'établissement d'un ensemble de services réservés qui confèreraient certains droits spéciaux et exclusifs aux opérateurs publics postaux.

L'étendue de ce domaine réservé aurait, cependant, à être strictement proportionnelle aux nécessités de la fourniture d'un service universel.

Dans le même temps, le contrôle réglementaire sur les services réservés -octroyés en vue de compenser les contraintes du service universel et d'en assurer l'exercice- devrait rendre possible certaines mesures d'harmonisation.

Ces mesures porteraient prioritairement sur les règles d'accès au service universel, les normes de prestation qu'il devrait respecter (délai d'acheminement par exemple) et les tarifs à appliquer (les prix devant être liés aux coûts moyens).

Aussi, la Commission propose de définir un cadre de référence pour un service universel communautaire et d'établir un ensemble de services réservés pour en garantir la viabilité financière.

De cette façon, la mission de service public postal serait assurée. Les services réservés confèreraient des droits spéciaux et exclusifs au prestataire du service universel mais ils devraient être directement proportionnels à l'objectif poursuivi. Ce principe de proportionnalité constitue l'un des éléments-clef des propositions de la Commission.

Il peut se schématiser de la manière suivante :

<b>Exigence d'universalité</b>	<b>Services réservés</b>	<b>Services non réservés</b>
<b>Pas d'exigence d'universalité</b>	<b>Services non réservés</b>	<b>Services non réservés</b>

Dans la terminologie courante usitée en France, les services réservés correspondraient à des services "sous-monopole", les services non réservés à ceux ouverts à la concurrence et le service universel engloberait une palette de prestations postales pouvant s'apparenter à des missions de service public et devant obligatoirement être délivrées dans des conditions similaires sur l'ensemble du territoire.

## B. LA CONCERTATION NATIONALE SUR L'AVENIR DE LA POSTE EN EUROPE : UN DÉBAT CRUCIAL POUR LA POSTE RURALE FRANÇAISE

### 1. Des orientations communautaires présentant des risques indéniables pour la desserte de l'espace rural national

#### *a) Un risque indéniable...*

Les inquiétudes que le Livre vert postal suscitent quant à la présence et la qualité du service postal en milieu rural se fondent, schématiquement, sur le raisonnement suivant :

① Dans l'ensemble des activités exercées par la Poste, ses prestations en milieu rural comptent -dans un système où le prix du timbre est identique pour tous les usagers et toutes les destinations nationales- parmi les moins rentables en raison des coûts unitaires élevés de collecte et de distribution, ceux-ci étant

directement la conséquence de la grande dispersion de l'habitat et de la faible densité des populations en zones rurales.

② Le maintien d'une qualité de service satisfaisante dans les campagnes n'est donc possible qu'en raison du système de péréquation tarifaire interne à la Poste, qui permet en quelque sorte de «subventionner» les activités peu rémunératrices de la Poste dans ces zones par les résultats beaucoup plus fructueux des services effectués en milieu urbain.

③ De ce fait, il est peu contestable qu'il existe une relation étroite entre la qualité de la Poste rurale et l'étendue du monopole postal d'ensemble puisque celui-ci détermine, directement, l'importance des rentes sectorielles qu'il est possible de réaffecter au financement de prestations reposant davantage sur une logique de service public que sur une logique commerciale.

④ Or, une mise en oeuvre intempestive des orientations préconisées par le Livre vert postal peut éroder le monopole postal dans des proportions telles qu'il ne lui sera plus possible de maintenir le niveau actuel de ses prestations en milieu rural.

En effet :

- si le Livre vert postal indique qu'un service postal universel de «bonne qualité» et «d'un prix abordable» devra être accessible à tous et que le prestataire de ce service universel pourra, pour assurer son équilibre financier, bénéficier de services réservés<sup>(1)</sup> ;

- ce document ne définit nullement la notion de service universel laissant ainsi peser une incertitude préoccupante sur son contenu ;

- et, sans préciser les contours des futurs services réservés, exclut d'office un certain nombre de produits du champ des monopoles.

---

(1) Rappelons-le, les deux notions de service universel et de service réserve se complètent mais ne se recoupent pas forcément. Dans la pratique, le service universel pourra très largement dépasser les frontières du service réservé.

## **SERVICES POUVANTS ÊTRE EXCLUS DU CHAMP DES MONOPOLES**

Ainsi, en est-il du courrier express déjà ouvert à la concurrence dans quasiment tous les pays de la CEE à l'exception de l'Irlande et de l'Espagne, du traitement des publications hors monopole en France et des colis totalement livrés à la concurrence dans tous les pays de la Communauté avec cependant des différences sensibles dans les poids au delà desquels cette qualification est appliquée.

De même, le Livre vert autorise l'autopostage, à savoir le fait pour une entreprise de transporter et de distribuer le courrier qu'elle émet. La Commission paraît également plutôt encline à placer dans le domaine concurrentiel les services nouveaux qui apparaîtraient dans le secteur postal.

Au bout du compte, le monopole de la Poste française a peu de chances de ressortir intact des négociations qui seront menées à Bruxelles sur la base du Livre vert. Pour l'heure, il est limité à la distribution des lettres quel que soit leur poids et des paquets jusqu'à un kilo. Il est probable qu'une limite de poids sera fixée pour les lettres. On parle de 500 grammes comme c'est déjà le cas en Hollande, mais rien n'est encore fixé.

**Surtout, la Commission propose de libéraliser le courrier transfrontière et la publicité adressée (publipostage) ressortant actuellement du monopole de la Poste.**

Or, ces services comptent parmi les marchés les plus rémunérateurs et les plus porteurs.

A titre d'exemple, le publipostage (envoi groupé de messages publicitaires), qu'il est proposé de libéraliser, connaît actuellement en France un taux de croissance annuel supérieur à 10 % contre 4 % pour le courrier traditionnel dont l'acheminement demeurerait de la compétence des opérateurs publics. N'oublions pas non plus que la personnalisation croissante des envois publipostés permet de moins en moins de les distinguer d'autres types de plis tels ceux utilisés par les entreprises pour adresser à leurs clients, devis, factures ou relevés de compte.

Ainsi, dans l'hypothèse d'une libéralisation du publipostage, toutes ces catégories de courrier, représentant une part importante du chiffre d'affaires de la Poste, finiraient insidieusement par être, eux aussi, happés dans le secteur concurrentiel.

De même les échanges postaux transfrontières, eux aussi, connaissent un important développement que la réalisation du marché unique ne pourra d'ailleurs qu'accélérer. Or, le système international de compensation financière actuellement en vigueur est déconnecté des coûts réels et l'équilibre financier de cette activité dépend fondamentalement de la compensation des charges de distribution du courrier arrivant de l'étranger par les recettes tirées des courriers envoyés hors des frontières.

Dans ce contexte, l'arrivée de nouveaux opérateurs naturellement portés à sélectionner leurs marchés pour optimiser leurs bénéfices aurait mécaniquement pour conséquence d'exposer au déficit l'activité de la Poste française dans le secteur.

En effet, les nouveaux intervenants se positionneraient sur les créneaux les plus profitables, à savoir les agglomérations urbaines les plus denses permettant le maximum d'économies d'échelle et ils abandonneront à la Poste l'acheminement dans les zones les moins facilement accessibles : petites villes, campagnes, habitats dispersés et isolés. Il n'en résulterait pour cette dernière une diminution de ses recettes les plus intéressantes (les courriers envoyés à l'étranger depuis les zones urbaines où la collecte est aisée) ainsi qu'une augmentation de son coût moyen de distribution (proportion plus importante, dans l'ensemble de son trafic international, de courriers envoyés de l'étranger vers des zones rurales), la concomitance des deux tendances créant un redoutable "effet de ciseaux" source de déséquilibre.

L'impact dévastateur que peuvent entraîner de telles mesures s'apprécie pleinement quand l'on se rappelle que la Poste exerce déjà 40 % de son activité "courrier" dans le domaine concurrentiel et qu'à eux seuls, le publipostage et les échanges transfrontières -qui ressortent pour l'essentiel du domaine exclusif- représentent plus de 20 % du volume total de courrier traité.

Ainsi une libéralisation brutale et rapide d'une vaste part du monopole postal risquerait, en favorisant l'écrémage du marché par les opérateurs privés, de condamner la Poste française à n'exercer ses activités que sur les créneaux les moins rentables et les moins porteurs d'avenir et pourrait, en conséquence, effriter considérablement sa capacité à assurer ses missions de service public en zone rurale.

Dans un contexte où en raison de sa récente autonomie l'exploitant public se trouve déjà confronté à de strictes exigences d'équilibre budgétaire et de rentabilité commerciale, ce risque n'est nullement négligeable.

*b) ... mais nullement inéluctable*

Cependant, les sombres perspectives ouvertes par certains aspects du Livre vert n'apparaissent pas inéluctables.

Le Livre vert n'est encore, en effet, qu'un document de discussion présenté par la Commission avec l'approbation du Conseil des ministres des Télécommunications de la Communauté. Il n'a pas de caractère impératif.

Bien plus, il a été arrêté qu'avant toute décision une consultation publique se déroulerait dans chacun des douze États membres. Tous les prestataires de services postaux (opérateurs, transporteurs privés, routeurs, préparateurs de courriers...), les utilisateurs (entreprises de vente par correspondance, éditeurs de presse et particuliers) les industriels, les organismes professionnels, les centrales syndicales, les élus locaux, les parlementaires et l'ensemble des institutions concernées auront à exprimer leur point de vue préalablement à la décision communautaire.

Votre commission se félicite d'ailleurs de la procédure retenue qui s'inscrit parfaitement dans le cadre des préoccupations exprimées par le Sénat lors de la récente révision de la Constitution, visant à permettre l'approbation du Traité de Maastricht.

Les prises de position définitives en la matière ne devraient, à en croire les déclarations gouvernementales, être arrêtées que par le Conseil des ministres de la Communauté <sup>(1)</sup> et n'interviendront qu'après une phase de concertation menée dans chaque État membre -de juillet 1992 à fin décembre en France- et la présentation d'une synthèse des débats nationaux effectuée par la Commission de Bruxelles au premier semestre 1993. Le Conseil des ministres ne devrait donc trancher, sur la base de ce dernier document et des avis d'instances communautaires (Comité paritaire employeurs postaux - employés ; associations professionnelles

---

*(1) Les perspectives plus inquiétantes résultant de certaines des positions prises par Sir Brittan et laissant craindre une mise en oeuvre par des directives de la Commission avant la fin de l'année 1992 semblent, en effet, devoir être écartées notamment suite à la réponse très nette apportée par le Gouvernement à la question orale posée par notre collègue M. Gerard Larcher, le vendredi 26 juin 1992 (JO Sénat p. 2113). Celui-ci s'interrogeait sur la position du Gouvernement concernant le Livre vert postal et avait, avec une grande clairvoyance, soulevé ce point controversé.*

européennes ; bureaux d'études...), que dans le courant de l'année 1993 et les premières directives ne devraient donc pas être publiées avant la fin 1993 au plus tôt.

De ce fait, l'avenir de la Poste rurale française se trouve dépendre de six paramètres :

1) Le niveau du service universel qui sera défini au plan communautaire.

2) L'étendue des services qui seront réservés aux seuls prestataires du service universel et la liberté laissée aux États-membres dans ce domaine .

3) Les délais qui seront fixés pour l'application des nouvelles règles, étant entendu qu'une période de transition importante facilitera l'adaptation des opérateurs publics et étant observé que la rapidité de l'évolution des techniques de transmission de l'écrit (télécopie, courrier électronique, télématique...) est de nature à modifier sensiblement les données actuelles du problème ;

4) Le prix auquel seront fixées en France les prestations ressortant des compétences réservées à l'opérateur chargé du service universel (essentiellement le prix du timbre) (1).

5) De l'étendue des services financiers que la Poste sera habilitée à rendre au public en France, le droit communautaire de la concurrence autorisant les subventions du secteur non réservé vers le secteur réservé et n'interdisant que l'inverse.

6) Et, en définitive, de la capacité de la Poste française à s'adapter aux évolutions en cours et de son aptitude à maintenir une bonne qualité de service public avec de moindres atouts monopolistiques.

Il reste enfin à souligner que si la combinaison de ces six paramètres ne permettait pas à la Poste de continuer à assurer son niveau actuel de prestation en milieu rural, ce niveau de prestation pourrait, en dernier ressort, dépendre du montant des soutiens financiers que les budgets publics nationaux ou locaux apporteraient aux activités de service public de la Poste.

---

(1) En effet, même si les services réservés sont réduits à la portion congrue un prix élevé du timbre serait de nature à assurer la préservation de rentes sectorielles permettant de subventionner le service postal en zone rurale. Cette facilité ne doit cependant pas être exagérée en raison, d'une part, des contrôles que la Communauté pourrait être amenée à exercer sur ce prix et, d'autre part, de son inscription dans l'indice INSEE des prix à la consommation et de l'impopularité du service public que risquerait d'entraîner une tarification exorbitante des prestations sous monopole.

## 2. Un débat national déjà largement engagé

En France, la concertation nationale sur le Livre vert postal a été officiellement lancée début juillet par M. Emile ZUCARELLI, ministre des Postes et Télécommunications.

Elle s'est déroulée tout l'été notamment par le biais d'entretiens entre les différents acteurs économiques et sociaux concernés et des représentants de la Direction générale de la réglementation du ministère des P. et T.

Cette phase s'est achevée le 8 octobre dernier avec la publication des contributions des différentes instances (1) consultées et la tenue d'un colloque sur l'avenir de l'Europe postale à l'ouverture duquel ont participé :

- M. Emile ZUCARELLI, ministre des P. et T. ;
- Mme Elisabeth GUIGOU, ministre délégué aux Affaires européennes ;
- M. Jean-Noël JEANNENEY, secrétaire d'Etat à la Communication ;
- et M. Filippo Maria PANDOLFI, vice-président de la Commission des Communautés européennes.

Sur le dossier particulièrement sensible -en raison de ses implications sur la diffusion de l'information- de l'aide au transport de la presse versée tant par la Poste que par l'Etat, M. ZUCARELLI a indiqué qu'il veillerait à ce que ce système demeure au nom du principe "de subsidiarité", bien que le Livre vert interdise, de manière générale, qu'un service réservé (en l'espèce : la Poste) subventionne un service ouvert à la concurrence (en l'occurrence : le transport de la presse).

En réponse aux questions posées sur ce point par votre rapporteur, le ministère des P. et T. indiquait d'ailleurs : *« L'actuel système de financement du transport de la presse par la Poste est basé sur l'application du cahier des charge et du protocole Presse-Poste.*

---

(1) Institutions : Assemblée des Chambres françaises de Commerce et d'Industrie, chambre de commerce internationale et surtout commission supérieure du service public des P. et T. ; syndicat professionnels (généralistes, presse, services, transport V.P.C.) ; consommateurs ; usagers professionnels ; industriels du secteur postal ; organisations syndicales des personnels ; opérateurs (Air France, la Poste, Syndicat français de l'express international, Sernam).

*Dans le respect de ceux-ci, le taux de couverture des charges globales afférentes au trafic de la presse-éditeur par les recettes doit correspondre au tiers du coût global.*

*Ce dispositif de financement n'a pas été contesté au niveau communautaire. D'une part, chaque Etat a son propre système d'aide à la diffusion des idées et des opinions par voie de presse et une harmonisation ne paraît pas se justifier. D'autre part, dans le cas français, cette forme d'aide aux lecteurs bénéficie à l'ensemble des organes de presse et ne fausse donc pas les règles de la concurrence. Le livre vert sur cette question d'ordre général relative au droit communautaire n'apporte pas d'élément particulier de réflexion».*

**M. JEANNENEY** semblait toutefois d'une opinion quelque peu différente puisqu'il déclarait : *"La principale conséquence directe et spécifique du Livre vert pour la presse tient en fait au système d'aide publique à la distribution postale de la presse. En effet, ce que propose d'exclure à terme ce projet, ce sont les subventions croisées des services soumis à monopole vers les services soumis à la concurrence. En conséquence, la subvention de l'Etat devrait à l'avenir compenser intégralement le déficit du trafic presse. Ce n'est donc pas le principe d'une aide publique qui pourrait être en cause mais ce sont ses modalités».*

**Sur cette question d'importance, votre commission, qui incline à une analyse juridique similaire, apprécierait donc vivement d'obtenir des précisions quant aux fondements de l'argumentation du ministère des P. et T.**

Le débat ainsi engagé sur l'ensemble des propositions du Livre vert devrait maintenant entrer dans une deuxième phase. Au cours de celle-ci les acteurs consultés vont débattre entre eux et le Parlement aura à se prononcer, tant à l'occasion des discussions budgétaires qu'au travers des débats organisés en son sein ou par l'intermédiaire de la consultation de la Commission supérieure du service public de la Poste et des Télécommunications.

L'ensemble de ses travaux devrait donner lieu à la fin de l'année à une synthèse générale à partir de laquelle sera élaborée la position française qui sera ensuite défendue à Bruxelles.

### **3. Les propositions de la Commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications (C.S.S.P.P.T.)**

La Commission supérieure a centré sa réflexion sur l'aspect qui lui est apparu constitué la plus grave lacune du Livre vert : la définition du "service public postal européen".

Ainsi que votre commission des Affaires économiques et du Plan l'a déjà relevé, la notion de "service universel" utilisée dans le Livre vert reste en effet très abstraite, imprécise et mal définie dans ses implications pratiques. Elle pose même d'importants problèmes de traduction dans les différentes langues de la C.E.E. La C.S.S.P.P.T. a donc choisi d'utiliser le terme, moins ambigu à ses yeux, de "service public postal européen", étant naturellement entendu qu'il englobe la notion de "service universel" retenue par le Livre vert.

Les membres de la C.S.S.P.P.T. se sont, en outre, félicités de voir clairement réaffirmés comme finalités essentielles du Livre vert postal, deux principes particulièrement importants à leurs yeux pour orienter tous les travaux de la C.E.E. dans le secteur postal : le service universel et l'harmonisation.

Afin d'éclairer et d'approfondir les règles qui doivent découler de l'affirmation de ces deux principes, la C.S.S.P.P.T. propose :

de présenter une définition d'un service public postal européen harmonisé, compatible avec la notion de "service universel" ;

d'examiner les exigences inhérentes à l'exécution, et à la pérennité de ce service, ainsi que les moyens de contrôle de l'application progressive des mesures à prendre.

#### *a) Une définition du service public postal européen*

Pour la C.S.S.P.P.T., la définition à élaborer doit être, à la fois, stricte et suffisamment souple pour permettre des évolutions.

Selon elle, les critères de définition du service public européen pourraient s'inspirer de ceux dégagés au moment de l'examen du contrat de plan de la Poste :

- universalité, ce qui inclut légalité et la facilité d'accès au service postal, tant au niveau de la collecte qu'à celui de la distribution du courrier ;
- péréquation des tarifs, ce qui inclut la nécessité d'un prix abordable : le principe louable d'aligner les prix sur les coûts ne doit pas effacer le principe essentiel d'un prix abordable pour tous et la C.S.S.P.P.T. revendique le droit, pour la France, de conserver une tarification sociale, c'est-à-dire une redistribution des coûts moyens au nom de l'égalité géographique et de l'unité sociologique, sous forme de péréquation tarifaire ;
- qualité du service incluant notamment sa continuité ; la desserte régulière de tout le territoire communautaire et la qualité de cette desserte doivent être une préoccupation constante du service public européen.

La Commission supérieure considère, en outre, que les services réservés doivent être maintenus à un niveau de volume au moins suffisant pour assurer leur propre équilibre financier. Pour que soient respectés les principes d'accès universel et de péréquation tarifaire, il lui apparaît en effet nécessaire *«d'englober une masse critique de trafic susceptible de couvrir les coûts d'investissement et de fonctionnement du réseau postal de l'opérateur public»*.

Dans cette perspective, seraient donc inclus dans les services réservés :

- la publicité adressée, à cause de son poids économique, de plus en plus grand dans la structure du courrier, mais aussi à cause de l'impossibilité éthique et des difficultés pratiques du contrôle du contenu des envois ;
- les flux transfrontières entrants et sortants intra-communautaires et internationaux, dans la mesure où leur intégration dans le champ des services réservés est indispensable à l'acquisition d'une envergure internationale ;
- les services nouveaux qui auront été désignés comme *«éléments indispensables du service universel»*, étant entendu que cette appréciation pourra évoluer dans le temps et en fonction des besoins.

Ces services auraient, selon la C.S.S.P.P.T., à s'appliquer dans les mêmes conditions dans toute la Communauté.

*b) Une harmonisation étendue*

La Commission supérieure souhaite que l'harmonisation préconisée par les instances de la C.E.E. ait des implications non seulement à l'intérieur de chaque Etat mais aussi au niveau intracommunautaire.

Elle estime également nécessaire que l'harmonisation européenne ne s'arrête pas aux normes techniques mais s'étende progressivement aux produits et tarifs : *«Essentielle pour la Communauté, notamment au regard des nécessités économiques d'un marché unique, la création d'un véritable réseau postal européen doit être préparée. La Commission se prononce contre une tentation qui pourrait s'avérer désastreuse : réserver la distribution et libéraliser la collecte et l'acheminement du courrier. La nécessité de maintenir l'intégrité du réseau postal doit être réaffirmée et les programmes favorisant l'interopérabilité entre administrations postales développés, sous peine de voir le service universel se désagréger par le jeu de l'écrémage des trafics les plus rentables...»*

*La maîtrise de ces éléments de base essentiels du service européen n'exclut nullement, bien entendu, l'aménagement de rapports ouverts avec les opérateurs privés du secteur postal. Ceux-ci pourraient avoir accès aux réseaux publics nationaux, à condition que soit précisée la facturation, au prix du marché, de ce service et seulement après accord avec le (ou les) exploitants».*

*c) Des moyens de contrôle*

La Commission supérieure suggère qu'un cahier des charges du service public européen, sur le modèle de celui conçu en France entre l'Etat et la Poste, précise les obligations des opérateurs publics et privés intervenant dans la Communauté, ainsi que les modalités de contrôle des réglementations européennes s'appliquant au secteur.

Surtout, elle propose qu'une commission du service public postal européen, chargée de suivre l'évolution de la réglementation et de l'exploitation du secteur postal soit constituée sur le modèle de ce qui a été mis en place en France avec la C.S.S.P.P.T.

*-Indépendante des opérateurs et du régulateur, cette commission pourrait disposer de larges pouvoirs d'initiative, d'enquête et de contrôle. Elle pourrait concilier à la fois un rôle de contrôle de la qualité du service public européen et un rôle consultatif (sur saisine des organes communautaires, dans des conditions à préciser) sur les projets de réglementation (harmonisation) du secteur.*

*Elle rendrait compte de ses travaux devant le Parlement européen».*

Toutes ces positions ont été prises à l'unanimité par les membres de la C.S.S.P.P.T.

**Votre commission des Affaires économiques et du Plan soutient les propositions ainsi avancées mais elle souhaite tout particulièrement qu'elles soient complétées et que la contribution de l'opérateur public à l'aménagement du territoire se trouve incluse explicitement dans la définition du service postal universel.**

## CHAPITRE III

**France Télécom : une forte capacité d'exploitation d'un marché porteur, qui pourrait être menacée par une accentuation hâtive de la libéralisation des télécommunications communautaires**

### I. UN MARCHÉ PORTEUR

#### A. DES PERSPECTIVES PROMETTEUSES

##### 1. Un marché mondial gigantesque

Pour 1991, l'observatoire mondial des systèmes de télécommunications (OMSYC) estime à 412,8 milliards de dollars le marché mondial des télécommunications.

Ce marché comprend, d'une part, les services des télécommunications, qui représentent quelque 80 %, soit 330,2 milliards de dollars et, d'autre part, les équipements qui comptent pour 82,6 milliards français.

L'analyse des évolutions actuelles révèle un développement du marché des équipements (4,9 % de croissance annuelle moyenne) plus sensible que celui des services (1 % de croissance moyenne depuis 1986).

Ces tendances conduisent à prévoir en l'an 2000, sur la base des taux de croissance constatés en dollars constants en 1991 -et en retenant un taux de croissance de la production intérieure brute mondiale de 3 %- que la part relative des marchés de services et des équipements dans le PIB mondial atteindrait respectivement 1,4 % et 0,5 % (contre 1,6 % et 0,4 % actuellement).

## **2. Un atout indéniable : les performances de l'industrie française des télécommunications**

En 1991, les entreprises françaises ont confirmé, sur le marché mondial, le succès qu'elles avaient connu les années précédentes. L'excédent de la balance commerciale dans le domaine va dépasser les trois milliards de francs, et cela malgré la conjoncture internationale difficile rencontrée l'an passé. La progression du chiffre d'affaires de l'industrie française des télécommunications au cours du dernier exercice (4,5 %) correspond à un montant des factures de 25,5 milliards. Les exportations ont nettement progressé et représentent maintenant 20 % des ventes.

Ceci ne doit pas masquer la stagnation en valeur du carnet de commandes de l'industrie. En fait, le volume de demande reste soutenu, mais la baisse des prix, en particulier dans les secteurs des terminaux, entraîne des effets négatifs sur le montant des marchés.

Cette situation est toutefois globalement satisfaisante. Au cours des années 1980, les industriels français du secteur ont, en effet, réussi à s'imposer dans le nouvel ordre mondial.

La concentration industrielle réalisée au niveau national suite au rachat, en 1983, par la C.G.E. (devenue Alcatel Alsthom) de la branche «télécommunications» de Thomson-CSF puis l'acquisition, en 1986, des activités européennes d'I.T.T. (1) ont, en 1987, conduit du cinquième au deuxième rang mondial le principal groupe français intervenant dans le domaine des équipements de télécommunications.

La poursuite active de cette politique d'acquisition (Teletra en Italie, Rockwell aux États-Unis) et sa pénétration internationale dans le domaine du câble ont depuis propulsé Alcatel à la première place, devant A.T.T.

Employant plus de 120 000 salariés, Alcatel a confirmé cette première place en 1991 avec un chiffre d'affaires supérieur à 108 milliards de francs et plus de 500 millions de francs de résultat net d'exploitation.

---

(1) Complétée en 1992 par le rachat des parts d'I.T.T. dans Alcatel NV.

## **B. UN PÔLE DE DÉVELOPPEMENT ENCORE INSUFFISAMMENT EXPLORÉ : LE TÉLÉTRAVAIL.**

### **1. Un concept intéressant pour l'aménagement du territoire et la valorisation de l'espace rural**

Aujourd'hui de plus en plus de métiers du tertiaire s'analysent comme des activités de traitement de signaux (écrits, sonores, visuels...) et, grâce aux nouvelles techniques de communication (réseaux téléinformatique, nouveaux terminaux tels que le fax ou le visiophone, nouveaux services...), l'efficacité de ses traitements est de plus en plus indifférente à leur localisation.

Le développement du travail à distance, désormais permis par l'essor de l'informatique et des télécommunications, apparaît donc de nature à changer radicalement les habitudes et les comportements sociaux acquis sous l'empire du mode industriel d'organisation de la production. Il peut de ce fait remodeler le visage de la ville et contribuer à une revitalisation de l'espace rural.

La DATAR qui a réalisé une étude sur « le télétravail et les nouveaux marchés de la matière grise » partage d'ailleurs ce point de vue puisqu'elle estime que cette nouvelle forme de travail représente « une nouvelle révolution industrielle » et qu'elle a lancé à la mi-octobre un appel à projets pour développer le travail à distance par le biais des télécommunications.

Ces projets seront destinés aussi bien à favoriser la création d'entreprises de télé-services qu'à favoriser de nouvelles pratiques dans les entreprises, les collectivités locales et les administrations.

Beaucoup de raisons liées aux déséquilibres de l'aménagement du territoire et aux contraintes excessives imposées à certains emplois urbains plaident selon votre commission pour avis, en faveur d'un développement du télétravail : engorgement des grandes métropoles, allongement des heures de transport, stress, prix prohibitifs du mètre carré des bureaux, ainsi que la volonté de redynamiser le milieu rural.

## **2. Une évolution favorable au développement des télécommunications**

Le formidable essor qu'ont connu les télécommunications au cours des dix dernières années ne pourra être qu'accélééré par la croissance du télétravail puisque les informations qui circulent encore selon des modes traditionnels au sein des entreprises et des administrations tendront, si leur traitement est effectué à distance, à utiliser les réseaux de télécommunication pour être acheminées à destination.

Il y a d'ores et déjà un formidable défi à relever pour la France. En effet, les besoins de stockage sur support informatique, en vue de traitement ultérieur, des données actuellement archivées sur papier est énorme.

Ce sera dans les dix années à venir une activité qui tendra à acquérir un poids économique croissant. Or, la France est déjà dépassée, sur ce créneau porteur, par des pays du tiers monde comme les Philippines, la Malaisie, la Thaïlande qui emportent presque tous les marchés -même ceux d'entreprises françaises- en raison de la faiblesse des coûts de main d'oeuvre.

En Europe, l'Irlande tend à se placer dans cette niche de la sous-traitance de l'information et souhaite bénéficier de l'aide de compagnies informatiques ou d'opérateurs de télécommunications.

En France, depuis dix ans, un certain nombre d'expérimentations ont eu lieu. Elles n'ont pu être généralisées.

Les raisons avancées, le plus souvent, pour expliquer cette situation soulignent les craintes qu'inspirent aux salariés et aux entreprises les modifications organisationnelles et culturelles qui en découleraient.

De ce fait, il n'apparaît guère possible d'envisager un essor -pourtant fort souhaitable- du télétravail dans notre pays sans la mise en oeuvre d'une politique volontariste et de procédures incitatives (fiscales et sociales par exemple).

Or, l'attitude des pouvoirs publics et de France Télécom sur le sujet semble plutôt incliner vers l'attentisme.

Le rapport sur le télétravail demandé l'an dernier, au ministre des Postes et Télécommunications se contente en une dizaine

de pages de résumer la situation actuelle et de fournir une bibliographie sur la question.

C'est pourquoi votre commission pour avis estime qu'il est urgent d'engager réellement une étude approfondie sur les avantages du télétravail et les meilleurs moyens de le développer en France.

## **II. UNE FORTE CAPACITÉ DE DÉVELOPPEMENT PARFOIS MAL ORIENTÉE**

### **A. DE FORTS BONS CLASSEMENTS**

L'hebdomadaire le «*Nouvel Economiste*» a procédé dans son numéro spécial d'octobre 1992 à un classement par branche d'activité des différentes entreprises françaises en utilisant plusieurs critères économiques, financiers ou sociaux.

Dans le secteur des services, quel que soit le critère retenu, France Télécom se classe toujours parmi les cinq premières et arrive deux fois au premier rang. Le tableau ci-après récapitule les scores de l'exploitant public, tels qu'ils ont été établis par le périodique précité <sup>(1)</sup>.

---

*(1) Certains des chiffres reproduits ici diffèrent quelque peu, tout en restant du même ordre de grandeur, de ceux que votre rapporteur a obtenus par ailleurs auprès du ministère des P et T. Ces différences peuvent s'expliquer par la nécessité de procéder à certaines évaluations à une époque où le bilan d'ouverture de France Telecom n'était pas encore connu.*

Type de classement	Rang France Télécom	Indicateur retenu	Chiffres France-Télécom
Premiers bénéfices	2e	Résultat net d'exploitation	1608 (1)
Premiers employeurs	3e	Effectifs	156 000
Premiers exportateurs	5e	Chiffre d'affaires réalisé à l'étranger	5320 (1)
Premiers capitaux propres	1er	Capitaux propres	116 800 (1)
Premières capacités d'autofinancement (CAF)	1er	Marge brute d'autofinancement	35 500 (1)
		Investissements	30 500 (1)
Premières entreprises françaises par chiffre d'affaires	2e	Chiffre d'affaires	115 300 (1)
Premières entreprises de la CEE par chiffre d'affaires	4e	Chiffres d'affaires	idem

(1) en millions de francs

## B. DES RÉSULTATS FINANCIERS TRÈS SATISFAISANTS

En 1991, le chiffre d'affaires de France Télécom -tel que publié par son Conseil d'administration- s'élève à 115,8 milliards de francs, en augmentation de 6,8 % par rapport à 1990 à assiette comparable.

Les produits du téléphone (97,7 milliards de francs) demeurent la composante essentielle de ce résultat dont ils représentent 84,5 %.

Le résultat courant de l'exercice s'établit à 16,9 milliards de francs et le résultat net, calculé après versement du prélèvement de 14,6 milliards de francs dû à l'Etat, se monte à un peu plus de deux milliards de francs.

**Les investissements réalisés au cours de l'exercice écoulé s'élèvent à 34,7 milliards de francs et concernent principalement :**

- les services de base (68,5 %) ;
- les services nouveaux tels Numéris, le téléphone mobile, la vidéotex, les satellites (11,7 %) ;
- les vidéocommunications (8,4 %) ;
- et les prises de participation dans des entreprises extérieures (9,8 %).

Ils ont été dans leur intégralité, financés sans recours à l'emprunt

## **C. LE SUCCÈS DE VIDÉOTEX**

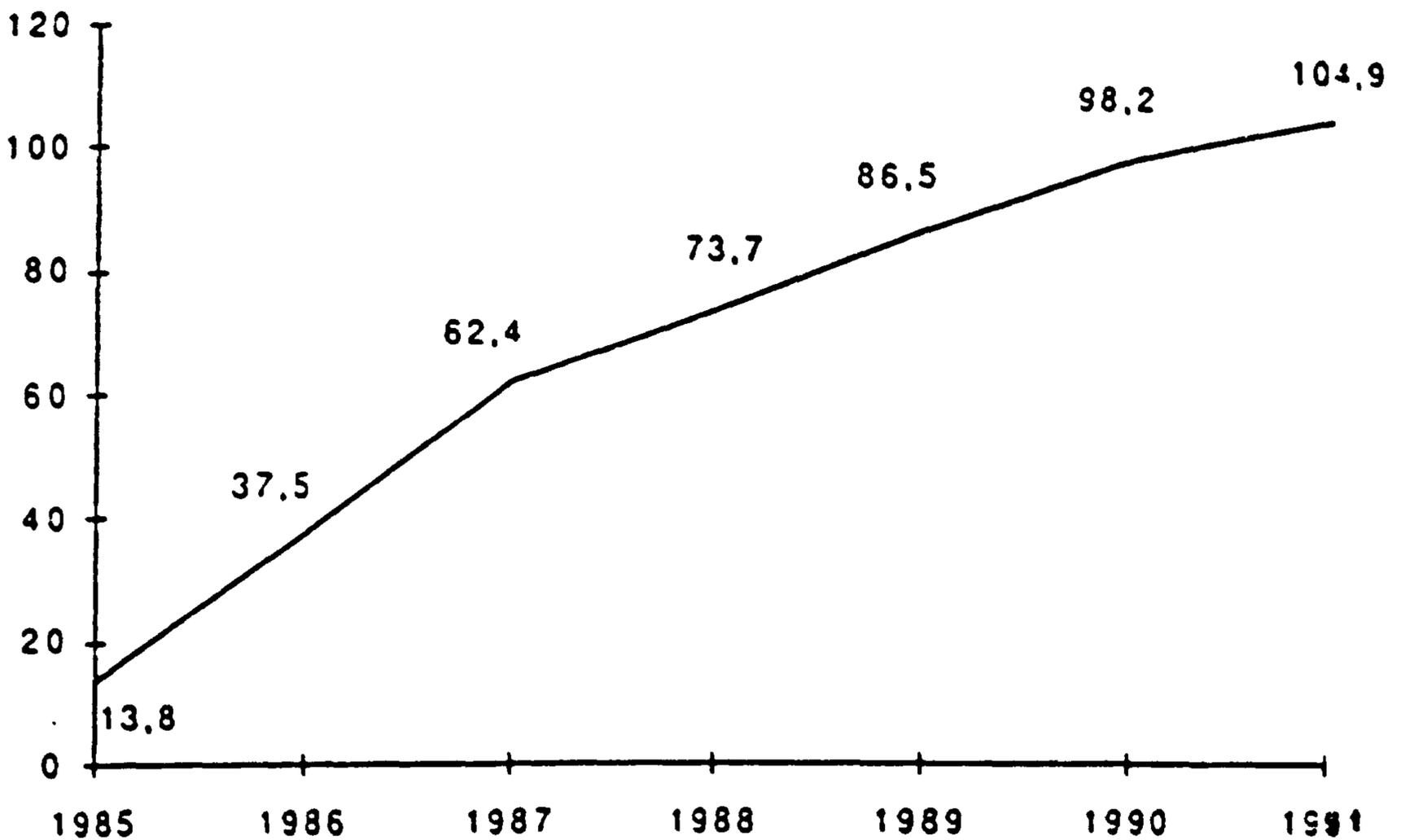
### **1. Une persistance de la croissance**

L'utilisation du Vidéotex a continué de progresser en 1991. Le volume du trafic a cru de 6,8 % passant de 98,2 millions d'heures de connexion à 104,9.

Au cours des dix dernières années, le nombre d'heures de connexion à presque été multiplié par neuf, ainsi que le souligne le graphique ci-après :

## EVOLUTION DU VOLUME DU TRAFIC VIDEOTEX

(En millions d'heures de connexion par an)



### **2. Une limitation des accès aux «messageries roses, brunes et noires»**

A deux reprises en 1984 et 1989, le Parlement avait souhaité qu'il soit mis un frein aux débordements du Minitel rose.

Ce souhait a commencé à être sérieusement entendu l'an dernier puisque, depuis la dernière loi de finances, les messageries à caractère pornographique peuvent faire l'objet d'un classement décidé par le ministre du budget qui entraînent leur assujettissement à une taxation représentant 50 % de leurs recettes.

Par ailleurs, de nombreux élus se sont ces derniers temps émus du développement de messageries dites «brunes» lorsqu'elles

incitent à la violence ou «noires» quand elles véhiculent des messages racistes.

Certes, l'ensemble des «messageries conviviales anonymes» ne représente que 6 % des appels -mais une part plus importante des heures de connexion- et celles présentant un caractère offensant pour la morale qu'une fraction de ce pourcentage.

Cependant, ces dernières posent un véritable problème de société et c'est la raison pour laquelle votre commission se félicite des mesures annoncées récemment par le ministre des Postes et Télécommunications pour limiter l'accès à certains services télématiques, notamment dans un but de protection des mineurs.

Votre commission souhaiterait néanmoins être informée en détail du calendrier de mise en place de ces mesures.

## C. DEUX OMBRES : LE PLAN CÂBLE ET LE POIDS DE LA DETTE

### 1. L'enlèvement dans le plan câble

Le plan câble, lancé en 1982, associait France Télécom, constructeurs et exploitants techniques des réseaux câblés et les opérateurs commerciaux chargés de vendre des abonnements à ce service : Compagnie Générale des Eaux (CGE), Société Lyonnaise des Eaux (SLE), Caisse des Dépôts et Consignation (CDC).

En 1990, en application des orientations définies par le Ministre des P.T.T. le 7 février 1990, France Télécom a pris une participation de 10 % dans les sociétés locales d'exploitation des réseaux Plan Câble de la CGE, dans Paris TV Câble et dans la Lyonnaise Communication. Ajoutées à d'autres, ces participations donnent au total à France Télécom 10 % des parts sociales des sociétés locales exploitant les réseaux du Plan Câble.

Ce partenariat a été renforcée en 1992 par la signature de nouveaux accords permettant à moyen terme une participation accrue dans le capital des sociétés opératrices. Pour certaines sociétés, France Télécom prend la majorité du capital, devenant ainsi le quatrième opérateur français.

Au 1er juillet 1992, on dénombre 436 000 abonnés sur l'ensemble des réseaux du Plan Câble, soit environ 50 % du parc total d'abonnés au câble en France. France Télécom a par ailleurs livré aux opérateurs commerciaux plus de 4 millions de prises. La différence entre ces deux chiffres -1 abonné pour 10 prises- souligne l'échec de l'ambition initiale qui a engendré le Plan Câble.

Par ailleurs, la présentation optimiste faite par le ministère des effets des nouveaux accords semble démentie par certains professionnels du secteur.

Ainsi, entendu récemment à l'Assemblée nationale par la commission d'enquête parlementaire sur la presse et l'audiovisuel, M. Alain BRAVO, directeur de la Compagnie générale de Videocommunication-Téléservice, la filiale câble de la compagnie générale des Eaux, a déclaré que la récente baisse des tarifs des abonnements au câble n'a pas permis de faire décoller la demande.

Pour sa part, M. Bernard FORTERRE, directeur général adjoint de la Compagnie Générale des Eaux, également entendu par cette commission, a évalué à quelque 100 millions de francs l'investissement nécessaire pour maintenir au niveau actuel le nombre des abonnés aux réseaux de la Générale des Eaux, qui seront environ 300 000 à la fin de 1992.

*«C'est un véritable gachis»,* a déploré M. FORTERRE, pour lequel, si les câblo-opérateurs *«n'ont pas été très performants, il y a aussi bien d'autres causes»*. M. FORTERRE faisait allusion à l'évolution qu'a connue ces dernières années le paysage audiovisuel français avec l'arrivée de plusieurs chaînes sur le réseau hertzien. Selon les câblo-opérateurs, ces chaînes gratuites ont désavantagé le câble qui, lui, offre un service payant.

A propos de la chaîne éducative qui pourrait prendre place sur le 5e réseau avant les programmes d'Arte, M. BRAVO a estimé que c'était *«un non-sens de mettre des chaînes thématiques sur le hertzien»*.

En 1992, les abonnements ont progressé de 30 %, mais c'est un taux *«très insuffisant»*, a fait valoir M. BRAVO. Selon lui, après la récente baisse d'environ 20 francs, qui permet de pratiquer des tarifs d'abonnements autour de 135 francs, on n'a pas constaté d'envol de la demande sur aucun réseau.

## 2. Le poids de la dette

Réduite de deux milliards de francs au cours de l'exercice 1991 en application des orientations du contrat de plan, la dette de France Télécom s'élevait à 118,6 milliards de francs au début de 1992.

France Télécom s'étant substitué au 1er janvier 1991 à la Caisse nationale des Télécommunications pour ses financements obligataires, la structure de sa dette s'établissait comme suit en début d'année, hors intérêts courus non échus :

Obligations PTT	0,3 %
Caisse nationale des Télécommunications	67,6 %
Société de financement des Télécommunications	24,8 %
France Télécom	7,3 %

Les charges d'intérêt sur emprunt ont représenté, en 1991, 11,7 milliards de francs, soit une somme trois fois supérieure à celle consacrée aux mêmes fins par British Telecom.

Dans la concurrence internationale qu'affronte France Télécom, le poids de sa dette est donc un handicap incontestable.

### **III. UNE PRÉOCCUPATION MAJEURE : DES PROJETS COMMUNAUTAIRES TENDANT À PRÉCIPITER À L'EXCÈS LA LIBÉRALISATION ENTREPRISE**

#### **A. LA SITUATION ACTUELLE**

La loi du 29 décembre 1990 relative à la réglementation des télécommunications avait, pour l'essentiel, limité le monopole de France Télécom à l'établissement des réseaux ouverts au public et au service de telex et de téléphonie vocale entre points fixes (ce qui excluait la téléphonie vocale à partir de radiotéléphones mobiles). Tous les autres services de télécommunications se trouvaient de ce fait, sous diverses conditions -allant de l'autorisation préalable avec respect d'un cahier des charges à la libre concurrence-, ouverts à d'autres opérateurs que l'exploitant public.

Cette législation traduisait en droit français le compromis auquel avait abouti, le 7 décembre 1989, sous présidence française, le Conseil des ministres des Télécommunications de la CEE au terme des discussions engagées, à partir de 1987, suite à la publication du Livre vert de la Commission sur le rôle des télécommunications dans la construction européenne.

Ce compromis réalisait un équilibre faisant coexister :

- une volonté d'ouvrir une partie du secteur des télécommunications à la concurrence ;
- la garantie pour les opérateurs publics d'assumer leurs missions de service public en préservant leur viabilité financière au travers de droits exclusifs et spéciaux sur le service téléphonique vocal et les infrastructures du réseau public.

Parallèlement, étaient prévues des mesures d'harmonisation de l'offre de réseaux et de services de télécommunications, fondées sur le concept d'Open Network Provision (O.N.P. : fourniture d'un réseau ouvert).

En d'autres termes, ce compromis de 1989 visait à établir une concurrence loyale entre opérateurs tout en reconnaissant la nécessité de prendre en compte certaines contraintes d'intérêt général dans l'offre de services.

Ces orientations ont été mises en oeuvre par deux directives communautaires en date du 28 juin 1990. La première

(n° 90-387) prise par le Conseil sur le fondement de l'article 100 du traité de Rome fixait les règles d'établissement d'un marché communautaire des services de télécommunications à travers la fourniture d'un réseau ouvert (ONI). La seconde (n° 90-388) prise par la commission sur le fondement de l'article 90-3 du même traité organisait la concurrence sur le marché des services de télécommunications.

Toutes deux prévoyaient qu'un bilan de leur application serait effectué au cours de l'année 1992. C'est en s'appuyant sur ces dispositions que la Commission a présenté fin octobre des propositions visant à ouvrir la concurrence pour les communications téléphoniques entre les États-membres.

#### B. LES DANGERS DES PROPOSITIONS COMMUNAUTAIRES

La Commission considère que la situation actuelle du secteur des télécommunications communautaires laisse subsister, selon elle, deux obstacles de nature à retarder, voire à compromettre, la réalisation du grand marché intérieur :

- un niveau trop élevé des tarifs transfrontières intracommunautaires, qui s'orientent trop lentement vers les coûts ;

- un retard apporté par les opérateurs publics dans l'offre de nouveaux réseaux et services de télécommunications transeuropéens : réseau numérique à intégration de services (RNIS) transeuropéen, lignes louées à grandes capacités, réseaux à large bande.

S'appuyant sur cette appréciation, la Commission, sous l'impulsion de Sir Leon Brittan, propose donc une suppression des droits exclusifs des opérateurs en charge de missions de service public sur la téléphonie vocale transfrontières intracommunautaire et les infrastructures associées.

A l'exception des britanniques, des danois et des hollandais, l'ensemble des opérateurs est très défavorable à la perspective d'un démantèlement des monopoles et d'une possible irruption des compagnies américaines dans la gestion des trafics intracommunautaires. La téléphonie de base constitue, en effet, le coeur de leur activité et représente quelque 85 % de leurs recettes.

France Télécom est particulièrement inquiet des conséquences de ces bouleversements en raison, d'une part, de

**l'importance des contraintes de service public qui lui sont imposées, notamment au niveau des communications locales et, d'autre part, de l'érosion des bénéfices qui en résultera alors même que le poids de sa dette lui impose de dégager des marges importantes.**

**De fait, il est abusif de prétendre que le domaine des communications intra-communautaires puisse être isolé du reste du service téléphonique vocal. C'est la totalité de l'actuel système de tarification téléphonique qui, de proche en proche, sera ébranlée et remise en cause.**

**Ces communications intra-communautaires participent à la cohérence tarifaire globale. Selon l'opérateur national, la baisse de leur prix entraînera inévitablement une baisse de l'ensemble des tarifs internationaux et interurbains et donc, pour maintenir l'équilibre, une hausse des communications locales.**

**De même France Télécom souligne, à juste titre, que les conséquences des orientations envisagées sur l'architecture et l'économie des réseaux n'ont pas été suffisamment prises en compte. Les mesures d'interconnexion aux réseaux nationaux des lignes des nouveaux opérateurs entraîneront des coûts et des effets techniques considérables qui destabiliseraient l'organisation complexe du service téléphonique dans son ensemble.**

**Il en résulterait fort probablement des conséquences négatives pour les régions périphériques ou les moins peuplées : les nouveaux intervenants et les opérateurs en place étant naturellement incités, dans un système entièrement concurrentiel, à desservir en priorité les zones les plus rentables.**

**Pour toutes ces raisons votre commission des Affaires économiques et du Plan s'inquiète vivement des perspectives ainsi ouvertes par les actuelles propositions de la commission des CEE et elle souhaite instamment connaître les positions du Gouvernement à cet égard. Elle apprécierait notamment de savoir si celui-ci considérerait comme acceptable que de telles orientations puissent être mises en oeuvre par des directives de la commission et non pas par des directives du Conseil.**

**Lors de l'examen par la Commission des Affaires économiques et du Plan des crédits relatifs aux Postes et Télécommunications figurant au projet de loi de finances pour 1993, le rapporteur pour avis a estimé, à titre personnel, que ces crédits auraient pu faire l'objet d'un avis défavorable.**

**Toutefois, la commission a pris la décision de principe de ne pas exprimer d'avis sur les crédits budgétaires inscrits dans la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1993, compte tenu des conditions particulières de sa discussion.**

**ANNEXE N°1**

**BILANS D'OUVERTURE**

**DE LA POSTE**

**ET DE**

**FRANCE TÉLÉCOM**

## BILAN D'OUVERTURE DE LA POSTE

### AU 1er JANVIER 1991

ACTIF	EN FRANCS	PASSIF	EN FRANCS
Bravets et licences .....	29 600 000	Capitaux propres.....	7 263 498 874
Immobilisations incorporelles .....	29 600 000	Provisions pour risque propre assureur .....	87 700 000
Terrains.....	9 000 000 000	Provisions pour congés longue durée.....	880 000 000
Constructions.....	22 558 000 000	Autres provisions pour risques et charges .....	1 369 859 013
Installations techniques.....	1 576 420 117	Provisions pour risques et charges .....	2 117 569 013
Autres immobilisations corporelles .....	3 362 599 156	Emprunts obligataires.....	21 973 487 452
Immobilisations en cours, avances et acomptes .....	755 674 091	Emprunts auprès des établissements de crédit.....	1 020 659 722
Immobilisations corporelles .....	37 252 693 363	Emprunts et dettes diverses .....	12 676 754 848
Participations.....	228 686 000	Emprunts et dettes financières .....	35 670 901 822
Autres immobilisations financières.....	957 066 188		
Provisions pour dépréciation .....	(780 591 430)		
Immobilisations financières.....	405 160 758		
<b>Total Actif immobilisé .....</b>	<b>37 687 454 121</b>		
Stocks et en cours.....	900 298 445	Avances et acomptes reçus sur commande .....	10 467 048
Provisions pour dépréciation .....	(136 600 000)		
Avances et acomptes versés sur commande .....	1 599 685	Dettes fournisseurs et comptes rattachés .....	1 430 152 326
Clients.....	2 582 875 926		
Clients douteux .....	104 938 587	Personnel.....	2 430 531 861
Créances africaines .....	245 320 153	Fiscal et social.....	461 477 672
Créances africaines consolidées .....	1 153 698 743	Dettes fiscales et sociales .....	2 892 008 533
Créances France Télécom .....	1 919 224 448	Excédents.....	129 684 113
Provisions pour dépréciation .....	(1 517 957 482)	Dettes vis-à-vis de la Caisse des dépôts .....	1 337 712 347
Créances client et comptes rattachés.....	4 488 100 372	Dettes vis-à-vis du Trésor .....	8 303 886 540
Personnel.....	53 093 555	Mandats intérieurs.....	1 321 111 725
Déficits.....	367 378 040	Mandats et virements internationaux.....	3 567 432 736
Créances Caisse des dépôts (C.N.E., Sicav).....	375 588 137	Créditeurs divers.....	1 285 978 088
Créances Trésor (C.N.E.).....	808 342 950	Charges à payer.....	1 075 550 388
Mandats et virements internationaux.....	3 113 058 904	Autres dettes d'exploitation.....	16 991 084 723
Débiteurs divers.....	8 378 990 171	Créditeurs attente.....	4 884 040 814
Produits à recevoir.....	1 507 565 474	Attente C.N.E. ....	264 958 258
Associés G.I.E.....	27 860 036	Attente C.C.P. ....	10 725 283 136
Autres créances d'exploitation.....	14 417 878 267	Chèques émis.....	98 787 108
Débiteurs attente .....	2 482 575 488	Dettes diverses.....	16 061 068 308
Attente C.N.E. ....	1 013 917 749		
Attente C.C.P. ....	10 071 690 194	<b>Total Passif externe .....</b>	<b>75 183 223 773</b>
Mouvements de fonds .....	46 235 853		
Avoirs C.C.P. débiteurs .....	630 196 443	<b>Total .....</b>	<b>83 156 720 647</b>
Provision sur C.C.P. débiteurs.....	(60 000 000)	Avoirs C.C.P. collectés.....	188 286 952 849
Créances diverses .....	14 194 615 728	Avoirs C.N.E. collectés.....	345 920 488 708
Chèques à encaisser .....	8 301 497 214	<b>Total général .....</b>	<b>817 343 162 206</b>
Caisse.....	3 245 895 632		
Disponibilités .....	11 547 382 875		
<b>Total Actif circulant .....</b>	<b>45 413 283 371</b>		
Primes de remboursement des obligations.....	55 983 154		
<b>Total .....</b>	<b>83 156 720 647</b>		
Fonds mis à disposition C.C.P. ....	188 286 952 849		
Fonds mis à disposition C.N.E. ....	345 920 488 708		
<b>Total général .....</b>	<b>817 343 162 206</b>		

# BILAN D'OUVERTURE DE FRANCE TÉLÉCOM

## AU 1er JANVIER 1991

ACTIF	EN FRANCS	PASSIF	EN FRANCS
Brevets.....	128 903 300	Capitaux propres.....	115 166 497 535
Logiciels de gestion technique et commerciale.....	833 833 000	Provisions pour pertes de change.....	879 724 308
Immobilisations incorporelles.....	760 736 300	Provisions pour risque propre assureur.....	100 000 000
Terrains.....	20 912 000 000	Provisions pour charges liées aux ventes.....	226 400 000
Constructions.....	44 137 000 000	Provisions pour congés longue durée.....	258 000 000
Installations techniques.....	139 800 000 000	Provisions pour risques et charges.....	1 584 124 308
Immobilisations en cours.....	12 300 000 000	Caisse nationale des télécommunications.....	87 202 243 243
Immobilisations corporelles.....	217 149 000 000	Dettes sociétés de financement des telecom.....	29 830 829 963
Participations.....	7 386 673 890	Tresor public.....	388 434 822
Créances rattachées à des participations.....	307 649 428	Emprunts et dettes financières.....	117 421 507 828
Intelsat/eutelsat/inmarsat.....	493 300 716	Intérêts courus CNT.....	3 581 327 174
Autres immobilisations financières.....	67 425 297	Intérêts courus SFT.....	831 102 883
Immobilisations financières.....	8 255 049 331	Avances remboursables.....	273 778 750
Total Actif immobilisé.....	226 164 785 631	Autres dettes financières.....	4 686 208 617
Stocks et en cours.....	3 435 685 602	Total des dettes et emprunts assimilés.....	122 107 716 448
Provisions pour dépréciation.....	(249 879 100)	Avances et acomptes reçus sur commande.....	150 001 077
Avances et acomptes versés sur commande.....	2 521 000 000	Dettes fournisseurs et comptes rattachés.....	12 238 949 798
Sous-total.....	5 706 806 502	Personnel.....	1 153 238 729
Clients.....	9 827 643 413	Organismes sociaux.....	614 058 143
Clients douteux.....	5 102 796 053	Etat-taxes sur le chiffre d'affaires.....	2 618 081 380
Provisions pour dépréciation.....	(3 309 080 000)	Dettes fiscales et sociales.....	4 283 388 263
Créances sur services publics.....	1 006 354 408	Autres dettes.....	2 785 435 813
Créances sur l'international.....	1 292 586 173	La Poste.....	1 919 224 448
Provisions sur créances internationales.....	(664 980 128)	Dettes/organismes internationaux.....	72 688 284
Produits non encore facturés + T.V.A. associée.....	10 885 421 667	Charges à payer.....	28 143 416
Créances client et comptes rattachés.....	24 140 741 586	Autres dettes.....	4 806 488 958
Groupe et associés.....	141 668 264	Produits constatés d'avance.....	1 253 000 000
Personnel.....	58 245 146	Total Passif externe.....	146 402 679 848
Etat (T.V.A.).....	2 554 442 323	Total général.....	261 589 168 384
Divers.....	1 514 329 895		
Autres créances et débiteurs divers.....	4 125 017 384		
Disponibilités.....	1 082 031 441		
Charges constatées d'avance.....	88 195 068		
Total Actif circulant.....	35 275 480 225		
Primes de remboursement des obligations.....	128 922 528		
Total général.....	261 589 168 384		

ANNEXE N° 2

PANORAMA GÉNÉRAL.  
DES POSTES EUROPÉENNES

LES POSTES, SOCIÉTÉS DE DROIT PRIVÉ A CAPITAUX PUBLICS	LES POSTES, ENTREPRISES OU ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	LES POSTES, ADMINISTRATIONS D'ÉTAT
La Poste grecque, "Elta"	La Poste belge, "La Poste"	La Poste danoise, "Post og Telegrafvaesenet"
La Poste irlandaise, "An Post"	La Poste espagnole, "Correos Y Telegrafos"	La Poste italienne, "Poste e Tele-comunicazioni"
La Poste néerlandaise, PTT Post BV	La Poste française, "La Poste"	La Poste luxembourgeoise, "Poste et Télécommunications"
La Poste portugaise, "Correios et Telecomunicações de Portugal"	La Poste allemande, "DBP Postdienst"	
	Royaume Uni, "Post office"	

## ANNEXE N°3

### PANORAMA DÉTAILLÉ DES POSTES EUROPÉENNES

#### LES POSTES, ENTREPRISES OU ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

##### **La Poste belge, "La Poste" :**

- séparée des Télécommunications,
- pas de séparation entre le courrier et les services financiers,
- séparation entre opérateurs en cours
- 45 135 postiers, soit un pour 220 habitants.

##### **La Poste espagnole, "Correos Y Telegrafos" :**

- séparée des Télécommunications,
- séparation entre le courrier et les services financiers (services financiers en Espagne : Caja Postal),
- sous l'autorité du ministère des Transports et des Travaux publics,
- 65 000 postiers, soit un pour 600 habitants.

##### **La Poste française, "La Poste" :**

- distincte de France Télécom, mais dotée de personnels sous statut identique, d'organismes et de dispositions statutaires communes
- séparée des Télécommunications,
- pas de séparation entre le courrier et les services financiers,
- sous l'autorité du ministère des P et T,
- 296 938 postiers, soit un pour 190 habitants (150 000 postiers travaillent aux services courrier).

##### **La Poste allemande, "DBP Postdienst" :**

- La deutsche Bundespost (DBP) est divisée en trois entreprises : Postdienst, Postbank et Telekom (courrier, services financiers et télécommunications),
- sous l'autorité du Ministère Fédéral des P et T,
- 313 177 postiers, soit un pour 175 habitants (chiffres ne concernant que la RFA avant l'unification du 3 octobre 1990).

**Royaume Uni, "Post office" :**

- le Post office comprend trois branches : Royal mail (lettres), Parcelforce (paquets), Counters (guichets),
- séparée des Télécommunications,
- séparation entre le courrier et les services financiers (services financiers : Girobank),

*Les Postes européennes sont soumises à trois types de statut.*

*Quatre d'entre elles sont des sociétés de droit privé à capitaux publics, cinq autres sont des entreprises ou des établissements publics et trois sont des administrations d'Etat.*

**LES POSTES. SOCIETES DE DROIT PRIVE A CAPITAUX PUBLICS**

**La Poste grecque, "Elta" :**

- séparée des Télécommunications,
- pas de services financiers,
- sous l'autorité du ministère des Transports et Communications,
- 11 569 postiers, soit un pour 864 habitants.

**La Poste irlandaise, "An Post" :**

- séparée des Télécommunications,
- activités courrier et services financiers non dissociés,
- dépend du ministère du Tourisme, des Transports et des Communications,
- 10 791 postiers soit un pour 333 habitants.

**La Poste néerlandaise, PTT Post BV" :**

- séparée des Télécommunications,
- activités courrier et services financiers séparés : les services financiers sont autonomes : NMB Postbank/Netned (holding international nederland group),
- sous l'autorité du ministère des Transports et des Travaux publics;
- 60 438 postiers, soit un pour 246 habitants.

**La Poste portugaise, "Correios e Telecomunicações de Portugal" :**

- non séparée des Télécommunications (projet de séparation),
- pas de services financiers,
- dépend du ministère des Travaux publics, Transports, Communications,
- 15 854 postiers, soit un pour 644 habitants.

- sous l'autorité du ministère du Commerce et Industrie,
- 211 670 postiers, soit un pour 269 habitants.

**LES POSTES, ADMINISTRATIONS D'ETAT**

**La Poste danoise, "Post og Telegrafvaesenet" :**

- séparée des Télécommunications,
- pas de séparation entre le courrier et les services financiers : projet de transformation des chèques postaux en société anonyme,
- Ministère des Communications,
- 34 400 postiers, soit un pour 149 habitants.

**La Poste italienne, "Poste e Telecomunicazioni"**

- pas de séparation Poste et Télécommunications, sauf téléphone,
- pas de séparation entre le courrier et les services financiers : projet de transformation en entreprise publique Poste, Services financiers et Télématicques,
- Ministère des Communications,
- 230 615 postiers, soit un pour 250 habitants.

**La Poste luxembourgeoise, "Poste et Télécommunications" :**

- pas de séparation avec les Télécommunications,
- pas de séparation entre le courrier et les services financiers : projet de transformation en un établissement public P et T,
- Ministère de "l'Aménagement du territoire, Communications, Energie",
- 1 600 postiers, soit un pour 238 habitants.

ANNEXE N° 4

L'EUROPE DU COURRIER EN CHIFFRES  
(données 1990)

PAYS	TRAFFIC TOTAL EN MILLIARDS D'OBJETS	CHIFFRE D'AFFAIRES COURRIER EN MILLIARDS DE FRANCS	CONSOMMATION POSTALE MOYENNE NOMBRE D'OBJETS PAR HABITANT PAR AN	NOMBRE DE BUREAUX	NOMBRE D'HABITANTS DESSERVIS EN MOYENNE PAR BUREAU
FRANCE	20,2	46,2	356	16 967	3 326
ALLEMAGNE (République Fédérale d')	15,6	68,7	210	17 344	2 734
ROYAUME-UNI	15,5	33,4	272	21 871	2 732
ITALIE	8,6	20,7	149	14 386	4 001
PAYS-BAS	6,5	13	438	2 495	5 952
ESPAGNE	4,3	6,5	110	12 364	3 154
BELGIQUE	3,4	5,6	340	1 900	5 226
DANEMARK	2,2	6,4	340	1 255	4 087
PORTUGAL	0,66	1,3	64	7 400	1 400
IRLANDE	0,48	1,9	134	2 075	1 716
GRECE	0,43	1	44	1 256	7 962
LUXEMBOURG	0,13	0,3	354	106	3 594