

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,

TOME XXI

POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

Par M. André FOSSET,

Sénateur.

(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, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Guillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, 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 (10^e législ.) : 536, 580, 585 et T.A. 66.²³⁵
Sénat : 100, 101 (annexe n° 26) (1993-1994).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
<hr/>	
CHAPITRE PREMIER - UN BUDGET STABILISÉ ET INSPIRÉ PAR UN SOUCI D'EFFICACITÉ	9
<hr/>	
I. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES	9
A. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS POUR L'EXERCICE EN COURS	9
B. LES CRÉDITS PRÉVUS POUR 1994	10
C. DES ÉCONOMIES PERMISES PAR UNE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION CENTRALE	11
<hr/>	
CHAPITRE II - FRANCE TÉLÉCOM : L'ACCROISSEMENT DES DÉFIS CONCURRENTIELS IMPOSE UNE POURSUITE DES RÉFORMES	13
<hr/>	
I. UNE SITUATION GLOBALEMENT POSITIVE	14
A. DES RÉSULTATS FLATTEURS	14
1. Des comptes largement excédentaires	14
2. De bons classements internationaux	25
<i>a) Une progression dans la hiérarchie mondiale des opérateurs ..</i>	<i>15</i>
<i>b) Une première place européenne dans le domaine des réseaux numériques à intégration de services (RNIS)</i>	<i>16</i>
<i>c) Des ratios de productivité satisfaisants</i>	<i>17</i>
B. UN DYNAMISME INDÉNIABLE	17
1. Les relations avec la clientèle	18
2. L'engagement en faveur du télétravail	19
3. Le développement international	20
C. DES VULNÉRABILITÉS PERSISTANTES	22
1. Au plan statutaire	22
<i>a) L'échec des négociations avec MCI</i>	<i>22</i>
<i>b) L'assujettissement à la politique industrielle de l'Etat</i>	<i>23</i>

	<u>Pages</u>
2. Au plan financier	24
<i>a) Le boulet de la dette</i>	24
<i>b) Le fardeau du plan câble</i>	25
<i>c) Le poids des impayés de l'Etat</i>	26
3. Au plan commercial	27
<i>a) La stagnation de certains pans du marché des mobiles</i>	27
<i>b) L'absence de percée internationale du Minitel</i>	28
II. UN ENVIRONNEMENT EN MUTATION ACCÉLÉRÉE	29
A. LE BOUILLONNEMENT CONCURRENTIEL DU MARCHÉ ..	29
1. La transformation des données et des acteurs économiques	29
<i>a) Une recomposition du secteur de la communication</i>	29
<i>b) Une privatisation des opérateurs publics et un démembrement des monopoles</i>	31
2. Les négociations du GATT	32
<i>a) Un accord restreint</i>	32
<i>b) L'engagement de discussions multilatérales parallèles à l'Uruguay Round</i>	33
B. L'ÉVOLUTION DES RÈGLES COMMUNAUTAIRES	34
1. Le processus ayant conduit à la libéralisation actuelle	34
2. Les nouvelles mesures arrêtées	36
<i>a) La proposition de directive sur l'application de l'ONP à la téléphonie vocale</i>	36
<i>b) Le réexamen de la réglementation des services de télécommunications</i>	38

	<u>Pages</u>
III. UN IMPÉRATIF D'ADAPTATION	40
A. ACHEVER LA RÉFORME TARIFAIRE	41
1. Une nécessité	41
<i>a) En termes stratégiques</i>	<i>41</i>
<i>b) En termes d'aménagement du territoire</i>	<i>42</i>
2. Une réforme désormais bien engagée	43
<i>a) L'orientation des tarifs vers les coûts</i>	<i>43</i>
<i>b) La création des zones locales élargies glissantes</i>	<i>43</i>
B. FAIRE ÉVOLUER LE STATUT DE L'ENTREPRISE	44

CHAPITRE III - LA POSTE : UN AVENIR OBSCURCI PAR PLUSIEURS INCERTITUDES 47

I. UN DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS CONCOMITANT À UNE BAISSÉ DES RÉSULTATS FINANCIERS	48
A. UN DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS	48
1. Les prestations de courrier	48
<i>a) Une croissance des trafics</i>	<i>48</i>
<i>b) Une amélioration de la qualité d'acheminement</i>	<i>49</i>
2. Les prestations financières	52
<i>a) Une augmentation des comptes et de la collecte</i>	<i>52</i>
<i>b) Le maintien d'un handicap concurrentiel</i>	<i>54</i>
B. UNE CHUTE DES RÉSULTATS	55
1. Un résultat courant négatif et une très forte diminution des excédents en 1992	55
2. Un creusement du déficit partiellement enrayé en 1993	57
<i>a) Les causes apparentes du déficit</i>	<i>57</i>
<i>b) Les mesures correctrices</i>	<i>58</i>

II. UNE COMPENSATION INCERTAINE DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC	59
A. LA POSTE ASSUME DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC SOURCE DE LOURDES CHARGES	59
1. Une contribution fondamentale à l'aménagement du territoire	59
2. L'aide postale au transport de la presse	60
3. Les facilités financières accordées aux organismes sociaux et aux plus démunis	63
<i>a) Aux organismes sociaux</i>	63
<i>b) Aux plus démunis</i>	64
B. LA COMPENSATION DES CHARGES «CITOYENNES» DE LA POSTE S'AVÈRE ERRATIQUE ET HYPOTHÉQUÉE PAR PLUSIEURS INCERTITUDES	65
1. L'article 15 du projet de loi de finances va à l'encontre d'une logique de compensation des charges de service public	65
<i>a) Le régime fiscal de la Poste instauré par la loi de juillet 1990</i> ..	65
<i>b) La modification apportée par le projet de loi de finances pour 1994</i>	66
<i>c) La position de la commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications (CSSPPT)</i>	67
<i>d) La position de votre commission</i>	68
2. L'inachèvement du contrat de Plan avec l'Etat est un handicap pour la Poste	68
3. Le Livre vert postal risque d'alourdir les contraintes concurrentielles pesant sur la Poste	69
EXAMEN EN COMMISSION	71
ANNEXE : Amendement déposé au nom de la commission à l'article 27 du projet de loi de finances pour 1994	73

Mesdames, Messieurs,

Pour l'année qui s'annonce le domaine des Postes et des Télécommunications apparaît placé sous le double signe de la stabilité et du changement.

Stabilité de la situation d'ensemble : la modestie des dotations budgétaires concernant ce secteur d'activité continue à ne donner qu'une pâle image de l'importance de son rôle économique. Avec un chiffre d'affaires de près de 200 milliards de francs en 1992, l'ensemble constitué par la Poste et France Télécom représente en effet plus de 450.000 emplois et demeure le premier investisseur public français.

Stabilité des évolutions budgétaires ensuite : elles privilégient les économies de fonctionnement et le souci d'efficacité. Elles restent de ce fait fixées en dessous des deux milliards et demi de francs.

Mais aussi, malheureusement, stabilité des problèmes : l'avenir de la Poste demeure exposé à nombre d'incertitudes. L'érosion de ses résultats financiers s'est poursuivie. Elle va connaître cette année un important déficit alors même que les aspects financiers de ses relations avec l'Etat ne sont toujours pas clarifiés et qu'impulsée par Bruxelles, la concurrence sur ses activités traditionnelles va s'accroître fortement d'ici peu.

Tous les éléments qui composent le panorama général des Postes et Télécommunications n'en sont pas pour autant identiques.

Les compétences ministérielles sur ce secteur se trouvent désormais confondues avec celles exercées dans le domaine de

l'industrie et du commerce extérieur. Une grande réforme de l'organisation des services administratifs centraux est d'ailleurs en cours de réalisation.

Enfin, les termes du défi que France Télécom aura à relever dans les années à venir sont maintenant nettement cernés. La fin de ses principaux avantages monopolistiques a été programmée pour 1998 par le dernier Conseil des ministres européens des Télécommunications. Il reste désormais à l'opérateur public à achever le processus d'adaptation à un environnement en pleine mutation, qu'il avait engagé il y a trois ans lorsque d'administration d'Etat, il s'était, avec le succès que l'on sait, transformé en entreprise.

Les contrastes existant entre les positions respectives des deux grands opérateurs sont donc sensibles.

C'est pourquoi, après avoir brièvement retracé les évolutions budgétaires, votre commission des Affaires économiques et du Plan s'attachera à souligner l'importance des réformes qui décideront de la place qu'occupera demain France Télécom dans la compétition internationale avant de souligner la nécessité pour l'Etat de prendre ses responsabilités à l'égard de la Poste.



CHAPITRE PREMIER

UN BUDGET STABILISÉ ET INSPIRÉ PAR UN SOUCI D'EFFICACITÉ

I. LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES

A. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS POUR L'EXERCICE EN COURS

Avant d'examiner les dotations pour 1994, votre rapporteur pour avis tient à rappeler que les crédits adoptés en 1992 ont fait l'objet de deux arrêtés d'annulation au cours du présent exercice : le premier en date du 3 février et le second en date du 10 mai.

Au total, les dotations figurant au budget du ministère des Postes et Télécommunications ont été annulées à hauteur de 15 % pour les dépenses ordinaires, soit 331,3 millions de francs dont 300 millions prélevés sur la contribution de l'Etat au coût postal du transport de la presse et 1,46 million au titre de la suppression d'un poste de ministre des Postes et Télécommunications.

Par ailleurs, les autorisations de programme ont été réduites de 10 % (5,6 millions de francs) et les crédits de paiement de 4,8 % (1,68 million de francs).

B. LES CRÉDITS PRÉVUS POUR 1994

Pour 1994, les crédits relatifs aux Postes et aux Télécommunications sont regroupés avec les crédits relatifs à l'industrie.

Dans cet ensemble, ceux qui concernent le domaine retenant notre attention représentent 2,29 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement (- 6,57 % par rapport à loi de finances initiale pour 1993) et 50,4 millions de francs en autorisations de programme.

Sur ce total, 1,9 milliard correspond à la contribution de l'Etat au coût du transport de la presse et sont inscrits à titre provisionnel dans l'attente de la négociation du contrat de plan 1994-1996 de la Poste.

Le solde constitue le fonctionnement et l'équipement du ministère, soit 399,45 millions de francs (- 13,39 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993) et se décompose de la façon suivante :

- moyens des services : 311,19 millions de francs (- 62,7 millions de francs)

- subventions et participations diverses : 48,26 millions de francs (- 3,77 millions de francs)

- investissements (crédits de paiement) : 40 millions de francs (- 4,7 millions de francs).

Outre l'application des mesures générales d'économie, ces montants traduisent l'impact des mesures suivantes :

- ajustement des moyens de fonctionnement après regroupement des structures qui, jusqu'à présent, existaient à la fois au ministère de l'Industrie et du Commerce extérieur et au ministère des Postes et Télécommunications,

- 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 4,7 millions de francs des crédits de paiement en investissement.

C. DES ÉCONOMIES PERMISES PAR UNE RÉFORME DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

En 1994, la structure administrative du ministère devrait être sensiblement modifiée par la création d'une Direction générale de la Poste et des Télécommunications (DGPT) qui assurera les missions de réglementation du secteur des Postes et Télécommunications, de négociation internationale et de tutelle des deux grands opérateurs que sont la Poste et France Télécom.

Cette direction formera, avec la Direction générale des stratégies industrielles (DGSi), la Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI), la Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), la Direction des relations économiques extérieures (DREE), le cinquième grand pôle des interventions économiques du ministère.

D'ores et déjà, le rassemblement de structures administratives exerçant des fonctions similaires dans les deux anciens ministères ainsi regroupés a permis des gains notables en personnel. De 1992 à 1993, les effectifs traitant de ces deux derniers domaines sont passés de 783 à 677.

CHAPITRE II

FRANCE TÉLÉCOM : L'ACCROISSEMENT DES DÉFIS CONCURRENTIELS IMPOSE UNE POURSUITE DES RÉFORMES

Il y a trois ans, la libéralisation des services de télécommunications impulsée, à la suite des Etats-Unis, par la Communauté européenne avait conduit à une modification du statut de France Télécom et de la réglementation nationale applicable à ce secteur. Longtemps administration d'Etat disposant d'un monopole sur des activités réglementées, France Télécom est ainsi devenu un exploitant autonome de droit public intervenant sur un marché partiellement ouvert à la concurrence.

Indéniablement, l'exploitant public a su s'adapter à cette nouvelle situation. Les résultats qu'il a enregistrés au cours des deux derniers exercices sont là pour le prouver.

Cependant, nombre d'observateurs avertis tendent à considérer qu'en dépit des atouts dont il dispose, l'opérateur français ne serait pas encore en mesure de tenir tête à ses grands compétiteurs mondiaux dans le cadre d'un marché entièrement ouvert.

Or, c'est cette perspective d'un marché complètement libéralisé que dessinent, de manière inéluctable et au plus tard à la fin du siècle, l'accentuation de la concurrence internationale constatée actuellement dans le secteur des télécommunications et les décisions prises récemment, en ce domaine, par la Communauté européenne.

Il est donc absolument indispensable de préparer, dès maintenant, France Télécom à affronter dans les meilleures conditions cette échéance cruciale et lourde d'enjeux pour l'économie nationale.

I. UNE SITUATION GLOBALEMENT POSITIVE

A. DES RÉSULTATS FLATTEURS

1. Des comptes largement excédentaires

Certes, France Télécom n'échappe pas au ralentissement général de l'activité. Le rythme de progression de son chiffre d'affaires (8 % en 1990 ; 6,8 % en 1991) tend à diminuer (5,9 % en 1992 ; 4,5 % au premier semestre 1993).

Cependant, en 1992, ce chiffre d'affaires -qui est encore réalisé à plus de 84 % dans le téléphone, la télématique et la télécopie- s'est élevé à 122,6 milliards de francs et seules deux entreprises de la Communauté européenne (Deutsche Telekom et la Générale des Eaux) en ont affiché de plus importants.

Surtout, l'opérateur public a dégagé, l'an dernier, un résultat net de 3,3 milliards de francs qui est plus d'une fois et demie supérieur à celui de 1991.

Rappelons, d'ailleurs, que ce résultat est obtenu après application d'un régime d'imposition dérogatoire, en vigueur jusqu'au 1er janvier 1994. A ce titre, le prélèvement forfaitaire opéré en faveur de l'Etat sur le résultat d'exploitation s'est élevé, l'an dernier, à 15,2 milliards de francs (1).

Précisons également que tous ces chiffres n'intègrent pas les résultats de Cogecom, le holding qui regroupe les filiales (Transpac, Télésystèmes...) de l'exploitant ; la consolidation des comptes ne doit intervenir qu'à compter de l'an prochain.

En 1992, Cogecom a réalisé un chiffre d'affaires de 15,4 milliards de francs (+ 9,4 % à périmètre constant) et un résultat net de 367 millions de francs (+ 15,5 %).

(1) Il doit être noté, au passage, que la soumission de France Télécom à la fiscalité de droit commun à partir de 1994 ne changera pas le niveau des recettes perçues par l'Etat. Comme le relève, fort pertinemment, la commission des Finances de l'Assemblée nationale l'addition des impôts locaux, de l'acompte pour l'impôt sur les sociétés et de l'acompte sur les dividendes, que France Télécom devra verser en 1994, correspond, en vertu du projet de loi de finances, au montant du prélèvement forfaitaire appliqué jusqu'alors.



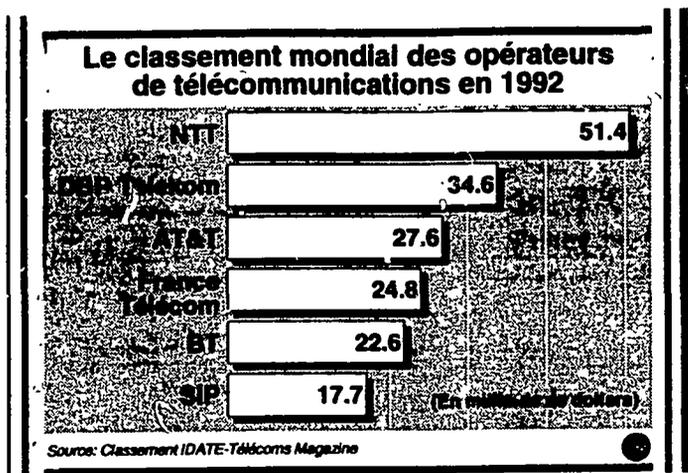
2. De bons classements internationaux.

a) Une progression dans la hiérarchie mondiale des opérateurs

En 1992, France Télécom est passé de la cinquième à la quatrième place du classement mondial des exploitants de télécommunications. Il a ravi cette place à British Telecom (BT).

Selon les experts de l'Idate, l'opérateur français doit cette avancée à la progression de son chiffre d'affaires et au ralentissement de l'activité économique en Grande-Bretagne (1), mais aussi à la dévaluation de la livre qui a joué en sa faveur.

Fin 1992, le classement des opérateurs mondiaux s'établissait comme suit.



(1) BT, pour la première fois depuis sa privatisation en 1984, a accusé une baisse de 1 % de son chiffre d'affaires.

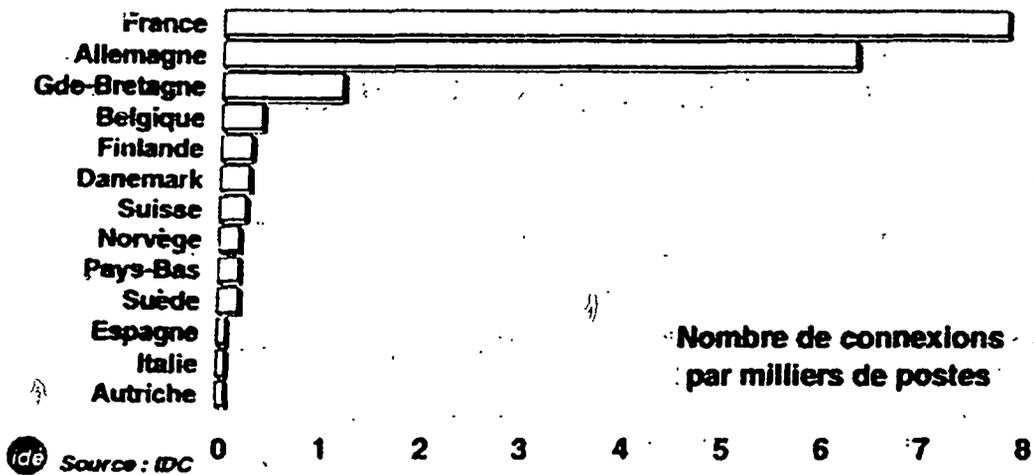
b) Une première place européenne dans le domaine des réseaux numériques à intégration de services (RNIS)

Numéris, le réseau RNIS de France Télécom a connu une croissance importante depuis trois ans : le nombre de canaux vendus est passé de 25.000 fin 1990 à 150.000 en décembre 1992 et à près de 470.000 en juin 1993.

Cela fait de Numéris le premier réseau à intégration de services en Europe, devant ceux d'Allemagne et de Grande-Bretagne.

Selon une étude publiée par IDC, un observatoire américain, le nombre de connexion RNIS approcherait 7,8 pour 1.000 écrans informatiques en France contre 6,3 outre-Rhin et 1,3 outre-Manche.

Sous une forme graphique, cette dernière statistique se présente de la manière suivante (1).



(1) Histogramme publié dans le quotidien Les Echos du 19 août 1993.

1) Des ratios de productivité satisfaisant

Une étude sur la productivité dans les services, réalisée par le cabinet Mc Kinsey en 1992, a établi, par pays, le ratio de productivité des salariés du secteur des télécommunications, à partir du nombre de lignes installées et du nombre d'appels par tête.

Ces calculs placent la France -où France Télécom assure 98,5 % du chiffre d'affaires du secteur- au premier rang mondial. Les résultats s'établissent comme suit :

France	101
Etats-Unis	100
Japon	97
Allemagne	81
Grande-Bretagne	58

Cependant, d'autres statistiques fondées -telles celles de l'anglais MDIS- sur le nombre de lignes installées par employés et distinguant entre les opérateurs et non entre les pays font apparaître l'exploitant français en moins bonne position que la moyenne des compagnies américaines et les PTT de petits pays (Pays-Bas, Suisse, Corée du Sud...). Mais elles confirment sa supériorité sur ses compétiteurs allemands et britanniques et le placent en seconde position dans la CEE, derrière la Hollande.

La productivité de l'entreprise nationale apparaît donc globalement bien plus qu'honorable. Aussi, votre rapporteur pour avis tend à estimer que de tels éléments, s'ils étaient mieux connus, seraient de nature à apaiser les craintes qu'a pu faire naître, ici ou là, la perspective d'une exposition à la concurrence et à une exigence accrue de compétitivité. D'ores et déjà, France Télécom dispose de la plupart des atouts nécessaires.

B. UN DYNAMISME INDÉNIABLE

La vitalité technique et commerciale du seul opérateur au monde qui ait su populariser sur son territoire d'activité, avec le succès que l'on sait, un produit téléinformatique tel que le Minitel ne fait guère de doutes. La satisfaction manifestée par sa clientèle, son engagement en faveur du télétravail et sa stratégie de développement

international composent autant d'autres illustrations de ce dynamisme.

1. Les relations avec la clientèle

Certes, l'attitude de l'exploitant public à l'égard de ses clients, notamment en cas de contestation de factures, n'apparaît pas encore exempte de toute critique. Sur ce sujet, le dossier présenté par l'Institut national de la consommation, dans la revue «50 millions de consommateurs» du mois de mars dernier, est d'ailleurs particulièrement sévère.

Il n'en demeure pas moins que le changement de statut semble avoir placé l'abonné au coeur des préoccupations de l'entreprise.

Des numéros Minitel et des lignes directes téléphoniques sont maintenant réservées aux utilisateurs rencontrant des problèmes. L'opérateur procède désormais à des sondages réguliers auprès de ses clients pour mesurer leur perception de ses produits et de ses services et ses agences commerciales paraissent prendre davantage en compte les exigences du consumérisme.

Pour ce qui concerne la délicate question des réclamations sur facture, il a indéniablement procédé à un effort d'équipement. Les outils informatiques «Aval facture» et «Gescompte» qu'il a installés sur ses centraux ses dernières années lui permettent de fournir les éléments détaillés des consommations et de détecter une évolution anormale du nombre et du coût des appels. Des procédures préventives ont également été mises en place, afin d'assurer la sécurisation du réseau et la fiabilisation du comptage.

Ces divers instruments ont donc permis de réduire considérablement le nombre de dossiers de réclamations sur facture, puisque le taux est passé de 0,16 % en 1991 à 0,087 % en 1992 (il était de 1,59 % en 1986).

Cette attention portée à la clientèle, couplée à la politique de qualité du service menée par l'entreprise, la fait d'ailleurs bénéficier des faveurs du public. L'enquête annuelle sur son image de marque, réalisée auprès de 21.000 personnes à la demande du ministère de tutelle, fait apparaître, en 1992, que 34 % des personnes interrogées se déclarent «très satisfaites» et 60 % «plutôt satisfaites» du fonctionnement de France Télécom. Ce score de 94 % de satisfaits, en hausse de un point sur l'année précédente, place l'exploitant au premier rang des services publics.

2. L'engagement en faveur du télétravail

Dans nos économies en voie de tertiarisation avancée, la production des richesses repose désormais davantage sur l'échange d'informations, sur la transmission de signes que sur la manipulation de matières premières. Couplée aux phénomènes progrès des techniques informatiques et de télécommunications, cette évolution commence à dessiner un nouveau type d'organisation du travail, caractérisé par la possibilité d'exécuter de manière éloignée et multipolaire des tâches qui supposaient jusqu'à présent un regroupement des agents économiques concernés sur un même site.

Facilité par l'essor de l'informatique et des télécommunications, ce développement probable du travail à distance apparaît 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.

Ceci peut être une chance pour le territoire dans la mesure où la soif d'espace des Français serait beaucoup moins bridée qu'aujourd'hui par les contraintes d'une domiciliation proche du lieu de travail. Décongestion des mégapoles menacées de thrombose, résurrection des campagnes abandonnées pourraient en résulter.

Pour France Télécom, de telles perspectives offrent aussi une magnifique opportunité car si elles se réalisaient, les taux de croissance de son marché naturel s'en trouveraient démultipliés. Elle a donc non seulement intérêt à accompagner le mouvement, mais aussi à l'encourager.

Pourtant, et votre commission avait été amenée à le déplorer dans ses précédents avis, l'entreprise n'avait - jusqu'à une date récente - manifesté qu'un intérêt modéré à l'égard de ce gisement potentiel de croissance. Elle n'avait d'ailleurs pas participé à l'appel à projet lancé, en 1990, par la DATAR pour promouvoir le travail à distance.

Depuis, son attitude a sensiblement évolué. Elle a soutenu le nouvel appel à projet en faveur du télétravail, organisé l'an dernier par la DATAR, et l'a cofinancé à hauteur de 30 % (14 millions de francs sur un total de 44 millions de francs).

Votre commission s'en félicite car il eut été plus que regrettable que l'opérateur public ne participe pas à cette deuxième initiative.

Cependant votre rapporteur pour avis estime quelque peu décevant que l'entreprise n'ait pas annoncé qu'elle-même s'engageait, en interne, dans l'expérimentation de formules ambitieuses de télétravail.

Certes, la délocalisation en province de certains services de renseignement téléphonique traitant des demandes relatives à Paris s'oriente en ce sens. Mais de telles opérations apparaissent bien modestes au regard, d'une part, de certains des dossiers retenus dans le cadre des appels à projet de la DATAR et, d'autre part, de ce que la taille, le talent et la position techniquement privilégiée de l'exploitant public pourrait lui permettre de proposer.

En ce domaine, France Télécom ne devrait pas adopter un comportement attentiste mais, bien au contraire, s'engager de manière innovante, afin de jouer directement un rôle exemplaire dans l'évolution des choses.

3. Le développement international

Pour assurer de la meilleure manière le service de ses clients internationaux, mais aussi pour pénétrer de nouveaux marchés, le Groupe s'affirme de plus en plus à l'étranger.

France Télécom dispose, aujourd'hui, de 16 bureaux et de 8 représentations commerciales hors de nos frontières. Il participe, depuis 1990, à l'exploitation des réseaux téléphoniques argentin et mexicain et met en oeuvre, sur place, un programme de modernisation équivalent à celui opéré sur le réseau français dans les années 1970. Il assure également, en Russie, le développement des moyens de télécommunications internationales et locales de la zone franche de Kaliningrad et a été retenu, récemment, par l'opérateur russe pour un accord de coopération global.

Sa filiale Transpac dispose d'une solide implantation européenne dans le domaine des réseaux de transmission de données, notamment au Royaume-Uni, en Allemagne et en Suède.

Ne pouvant, bien entendu agir seul dans le cadre d'une telle stratégie, le Groupe a noué des alliances avec d'autres opérateurs. Ainsi, Transpac a pris le contrôle de la société Info-Ag en Allemagne. France Télécom a pris, au travers de filiales, des participations dans le capital de ses partenaires argentins et mexicains pour mener à bien les opérations évoquées précédemment.

Surtout, l'entreprise a constitué deux filiales communes avec l'allemand Deutsche Bundespost Telekom, le premier de ses alliés. Il s'agit, d'une part, d'Eunetcom qui s'attaque au marché des réseaux internationaux et, d'autre part, d'Eucom pour les services ajoutés aux entreprises. Eunetcom, créée en 1992, a été dotée d'une direction, ainsi que d'une structure opérationnelle cette année. Elle vient, d'ailleurs, d'annoncer la signature d'un contrat portant sur la fourniture de services de transmission à haut débit à IBM Europe. Les experts évaluent à plusieurs dizaines de millions de francs le montant de ce contrat.

L'entreprise nationale n'est cependant nullement la seule à mettre en oeuvre une stratégie d'alliances internationales. Le tableau ci-après souligne que tous les grands opérateurs mondiaux en poursuivent d'identiques.

LES PRINCIPALES ALLIANCES DES GRANDS OPÉRATEURS

DEUTSCHE TELEKOM (Allemagne)	Filiales communes Eunetcom et Eurocom avec France Télécom
ATT (Etats-Unis)	Rachat du britannique Istel et ouverture du service Accunet. Alliance avec le japonais KDD et Singapore Telecom dans le réseau WorldSource. Entrée au capital du canadien Unitel Communications.
France Télécom (France)	Filiales communes avec Deutsche Telekom. Filiales avec Telmex (Mexique) et Telecom Argentina
BRITISH TELECOM (Grande-Bretagne)	Filiale commune avec MCI, dont il prend 20 %. Alliance avec de grands utilisateurs dans Syncordia.
SIP (Italie)	Filiale commune avec Bell Atlantic
GTE (Etats-Unis)	Participe au tour de table de l'opérateur vénézuélien CANTV.
BELL SOUTH (Etats-Unis)	Détient 24 % d'Aussat (Australie) et 12 % de France Telecom Mobile Data, spécialisée dans la transmission des données radio.
BELL ATLANTIC (Etats-Unis)	Détient 34 % de Telecom Corp. of New Zealand. Filiale commune avec SIP dans la gestion de réseaux
MCI (Etats-Unis)	Filiale commune avec British Telecom. Détient le quart du réseau Infonet. Accord avec le canadien Stentor dans les services privés transnationaux.

Sources : *IDATE - L'usine nouvelle*

Pour ne pas être relégués aux secondes places dans un marché en voie de mondialisation accélérée, tous les grands opérateurs s'attachent à accroître leur présence internationale.

Or de ce point de vue, France Télécom est entravée par un double handicap. D'abord sa souplesse de négociation se trouve limitée par les multiples contrôles étatiques dont ses orientations stratégiques font l'objet. Surtout, son statut, proche de celui d'un établissement public, ne lui permet pas de disposer d'un capital social permettant de fonder des alliances stratégiques sur des participations croisées.

C'est pourquoi, pour votre rapporteur pour avis, son adaptation à son nouvel environnement passe nécessairement par une modification de ce statut. D'autant plus qu'il a déjà été constaté que ledit statut pouvait être source d'affaiblissement pour une entreprise confrontée à des compétiteurs puissants.

C. DES VULNÉRABILITÉS PERSISTANTES

1. Au plan statutaire

a) L'échec des négociations avec MCI

Le 2 juin dernier, British Telecom (BT), l'opérateur anglais, et MCI, le numéro 2 américain derrière ATT, ont annoncé qu'ils s'associaient pour se lancer sur le marché des réseaux internationaux d'entreprise, marché pour lequel il est prévu une croissance annuelle de 15 à 20 % d'ici la fin du siècle.

Juridiquement, cette association qui, selon le Président de MCI, constitue «le mariage du siècle», repose sur la création d'une société commune détenue à 75 % par BT et à 25 % par MCI, mais, aussi et surtout, sur une entrée de BT à hauteur de 20 % dans le capital de MCI.

Pour France Télécom et Deutsche Telekom, l'alliance anglo-américaine a échoué car ils négociaient depuis plus d'un an l'entrée de MCI dans Eunetcom, leur filiale commune. Echec sensible car en ne réussissant pas à conclure avec MCI, les deux partenaires européens voient disparaître une opportunité d'accéder

au marché nord américain. Une telle opportunité risque d'ailleurs de ne pas se représenter dans d'aussi bonnes conditions à l'avenir. Sprint, le troisième opérateur des Etats-Unis a déjà rejoint le consortium Unisource (composé par les PTT suisses, les PTT hollandaises et le Suédois Televerket) et Bell Canada est lié avec MCI. Seul ATT pourrait donc permettre aux deux grands européens de trouver un ancrage en Amérique. Or, la perspective de l'arrivée du géant américain en Europe apparaît de nature à inquiéter. Prestataire de services, il est aussi -à la différence de MCI et de Sprint- un industriel qui fabrique des centraux téléphoniques concurrents de ceux d'Alcatel et de Siemens, les fournisseurs habituels de France Télécom et de Deutsche Telekom...

Cependant, au-delà même de ses aspects stratégiques, cet échec souligne les limites du statut actuel de l'opérateur français (1). Actuellement, il ne peut, en effet, investir à l'étranger que par l'intermédiaire de filiales, ce qui lui interdit -contrairement à ce qu'en l'espèce a pu faire BT- de contracter directement de grandes alliances capitalistiques.

b) L'assujettissement à la politique industrielle de l'Etat

Malgré l'autonomie qui lui est reconnue par son nouveau statut, France Télécom reste exclusivement contrôlé par l'Etat et l'expérience prouve que cette situation n'est pas particulièrement favorable au développement d'une complète logique d'entreprise.

Ainsi, l'opérateur a été encore amené, ces deux dernières années, à participer pour plus de deux milliards de francs au programme de dotation en capital des entreprises publiques engagé par le précédent Gouvernement. En février 1991, France Télécom a ainsi acquis 2,5 % du capital des AGF et 0,5 % des actions de l'UAP pour un montant total de un milliard de francs. Cet engagement, pour le moins discutable, dans le secteur de l'assurance avait été précédé de trois prises de participation industrielle réalisées, en 1992, dans les sociétés publiques d'informatique et d'électronique : Bull (300 millions), SGS-Thomson (300 millions), Thomson SA (350 millions). Pour être complet, il doit aussi être ajouté l'achat, en 1991, de 8,3 % de la Banque Hervé pour 200 millions de francs.

(1) Et celui de son allié allemand qui possède des structures juridiques similaires.

De telles manoeuvres n'avaient qu'une incidence réduite sur la compétitivité de l'exploitant quand, effectuées à l'abri du monopole, elles n'étaient qu'un moyen de faire payer les usagers du téléphone pour éviter d'augmenter les impôts des contribuables. Elles sont devenues abusives depuis que l'opérateur a été transformé en entreprise. Elles seraient dangereuses, demain, lorsqu'il sera confronté à une concurrence généralisée.

C'est une des raisons pour laquelle votre commission des Affaires économiques et du Plan estime nécessaire de permettre à des intérêts minoritaires d'assister au dialogue singulier de France Télécom et de son tuteur, afin d'éviter que le premier soit par trop exposé au risque d'être victime des appétits financiers excessifs du second.

2. Au plan financier

a) *Le boulet de la dette*

L'importance de l'endettement que France Télécom a à assumer est, en grande partie, due aux «*appétits financiers excessifs*», dont les dangers viennent d'être soulignés. C'est, en effet, parce que la Direction générale des Télécommunications a été obligée, à compter de 1982, de reverser au budget général une partie des bénéfices inscrits au budget annexe des Postes et Télécommunications ⁽¹⁾ que la caisse nationale des télécommunications - à laquelle France Télécom s'est substituée depuis 1991 - a été conduite à lever d'importants et coûteux emprunts sur le marché financier.

Au 31 décembre 1992, cette dette s'élevait à 111,6 milliards de francs et les frais financiers correspondant à sa gestion atteignaient 11,5 milliards de francs.

Au cours de l'exercice passé, l'opérateur public s'est désendetté à hauteur de 9 milliards de francs, en application des orientations de son contrat de plan. Son ratio «*dettes financières sur chiffre d'affaires*» est ainsi passé sous la barre des 100 %, à 93 % fin 1992 contre 104 % fin 1991 et 106 % fin 1990.

(1) Le prélèvement ayant été jusqu'à atteindre 18,3 milliards de francs au titre de la loi de finances votée en 1985.

Votre commission se réjouit de cette évolution positive, mais elle tient, aussi, à souligner le lourd handicap que continue à représenter cette charge, qui est près de trois fois supérieure à celle que supporte British Telecom.

b) Le fardeau du plan câble

Le plan câble, lancé en 1982, associe France Télécom, constructeur et exploitant technique 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 Consignations (CDC) et, depuis 1993, France Télécom Câble (FTC).

L'échec commercial de ce plan qui a mobilisé plus de trente milliards de francs de dotations publiques aux cours des dix dernières années est patent. Au 1er juillet 1993, alors que France Télécom a livré près de 4,85 millions de prises aux opérateurs commerciaux, on ne dénombre pas plus de 546.000 abonnés sur l'ensemble des réseaux du plan câble, soit environ un abonné pour neuf prises.

De ce fait, les pertes cumulées (résultat net avant impôts) résultant pour France Télécom de la mise en oeuvre du plan câble ont évolué comme suit de 1985 à 1992.

(en millions de francs)

1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
50	230	695	1.338	1.832	2.084	2.638	3.016

Or, les difficultés -fort compréhensibles- des sociétés d'exploitation du câble ont conduit, en 1990, à imposer à France Télécom de prendre une participation dans le capital de ces sociétés. De plus, le dispositif a été renforcé en 1992. De nouveaux accords lui permettent, à moyen terme, d'augmenter sa participation, mais se

traduisant, dans l'immédiat, par une baisse de sa rémunération, destinée à favoriser une diminution du coût des abonnements.

Ainsi, France Télécom s'est vu imposer une charge supplémentaire dont le coût n'est pas négligeable. Sur les neuf mois de 1992 pendant lesquels ces accords ont été appliqués, la perte de recettes en résultant a pu être estimée à 150 millions de francs.

c) Le poids des impayés de l'Etat

Les charges que l'Etat fait supporter à France Télécom ne résultent pas seulement des obligations de service peu « profitable » qu'il lui impose. Elle découle aussi de ses « difficultés » à régler ses factures de téléphone.

Au 31 août 1993, le total des factures téléphoniques impayées de l'Etat atteignait la somme - pour le moins impressionnante - de deux milliards trois cent quatre vingt millions de francs (238 milliards de centimes). En tête du classement des mauvais payeurs, on trouve le ministère de l'Intérieur (750 millions de francs) et le ministère de l'Equipement (420 millions de francs) qui devancent assez nettement ceux de l'Education nationale (175 millions de francs) et des Affaires étrangères (115 millions de francs). Paradoxe assez piquant, M. Gérard Longuet qui chapeaute le secteur des Postes et Télécommunications a hérité, en sa qualité de ministre de l'Industrie, d'une coquette ardoise de 96 millions de francs que lui ont léguée ses prédécesseurs.

La dette a, en effet, pour l'essentiel, été contractée avant le 31 décembre 1992, tout particulièrement entre 1990 et cette date. A l'été 1990, celle-ci ne s'élevait qu'à 700 millions de francs. Elle a triplé en trois ans !

Sa persistance n'en est pas autant satisfaisante. Son remboursement tend même, aujourd'hui, à revêtir une importance cruciale pour l'entreprise qui, en raison des décisions communautaires intervenues récemment, va être concurrencées sur toutes ses activités à l'horizon de quelques années.

Aussi votre commission-t-elle décidé de déposer un amendement visant à une réduction des crédits de fonctionnement affectés à l'industrie et aux Postes et Télécommunications par l'article 27 de la loi de finances pour 1994. Cet amendement a pour objet de souligner la nécessité pour l'Etat d'apurer cette situation dans les meilleurs délais.

Certes, dans le contexte budgétaire actuel, le remboursement d'une telle somme peu difficilement s'envisager sur quelques exercices. Aussi, votre rapporteur pour avis est-il amené à suggérer que l'Etat prenne à sa charge l'amortissement et le remboursement d'une fraction de la dette de France Télécom équivalant au montant des impayés qu'il a accumulés à l'égard de l'opérateur public. De cette façon, le règlement de ces impayés serait étalé dans le temps sans que, durant cette période, France Télécom acquitte des frais financiers au titre de la partie de sa dette ainsi transférée alors que, simultanément, continuerait à ne pas être facturés d'intérêts de retard à l'Etat.

La création, au sein de l'entreprise, d'un «service annexe d'amortissement de la dette» doté d'une comptabilité distincte et abondé par des concours de l'Etat pourrait constituer une solution envisageable. Une telle solution a, d'ailleurs, déjà été mise en place, dans un contexte différent, à la SNCF, par l'article 28 du contrat de plan (1990-1994) que cette entreprise a passé avec l'Etat.

On peut même envisager que si -tout comme le souhaite votre rapporteur pour avis-, France Télécom devenait une société anonyme et qu'une partie minoritaire de son capital social soit cédée à des actionnaires privés, les premières recettes obtenues de cette manière se trouvent affectées à la liquidation définitive du passif de ce «service annexe d'amortissement de la dette».

3. Au plan commercial

a) La stagnation de certains pans du marché des mobiles

Quoiqu'il soit encore trop tôt pour dresser un bilan, Be-Bop -le téléphone de poche mobile permettant d'adresser mais non de recevoir un appel- paraît rencontrer un certain succès dans les villes où il est proposé (Strasbourg, Paris...).

Cependant, les résultats enregistrés par France Télécom et ses concurrents, SFR et Sofira, filiales de la Générale des Eaux, dans les autres domaines de la radiotéléphonie et dans celui de la radiomessagerie apparaissent beaucoup moins flatteurs.

Ainsi, en radiomessagerie, on ne compte que 300.000 abonnés dans notre pays, soit un taux de pénétration de 0,5 % contre 1,2 % au Royaume-Uni, 4 % aux Etats-Unis et 12 % à Hong-Kong.

Pour ce qui concerne GSM -le réseau de radiotéléphone numérique utilisable d'un bout à l'autre de l'Europe-, les performances commerciales de France Télécom et de SFR se révèlent beaucoup moins bonnes que celles de leurs homologues allemands (BDT et Mannesman).

Dans ces conditions, votre commission estime tout à fait pertinente la décision prise récemment, par le ministre en charge du secteur, d'ouvrir ces deux marchés à un troisième opérateur.

b) L'absence de percée internationale du Minitel

Si, en France, le Minitel rencontre un franc succès (près de 15.000 services télématiques répertoriés ayant généré 1,7 milliard d'appels et 5,7 milliards de chiffre d'affaires en 1992), il n'en va pas de même au plan international.

Malgré la possibilité pour tous nos partenaires européens, hormis la Grèce, d'accéder aux services télématiques français via Minitelnet, les connexions d'origine étrangère n'ont représenté, l'an dernier, que 300.000 heures de trafic, soit 0,05 % du trafic Teletel total.

En outre, lancé en 1992 dans l'Ouest des Etats-Unis par France Télécom et une compagnie de téléphone régionale, US West, le minitel ne semble pas y rencontrer le succès escompté.

Compte tenu de la tendance à la mondialisation du marché des services de télécommunications, ce cantonnement aux frontières de l'Hexagone d'un produit ayant nécessité des investissements très conséquents ⁽¹⁾ amène à se poser la question de son évolution à venir.

(1) Selon des études menées en 1991, ceux-ci s'élèveraient à quelque 56 milliards de francs entre 1986 et l'an 2000, et ne devraient dégager des excédents qu'à compter du début du XXIème siècle.

II. UN ENVIRONNEMENT EN MUTATION ACCÉLÉRÉE

A. LE BOUILLONNEMENT CONCURRENTIEL DU MARCHÉ

1. La transformation des données et des acteurs économiques

a) Une recomposition du secteur de la communication

Nous l'avons vu précédemment la plupart des grands opérateurs mondiaux vivent désormais à l'heure internationale. Ils nouent des alliances intercontinentales, mobilisent des capitaux considérables, développent de nouveaux services et construisent des réseaux planétaires qui répondent à l'attente des entreprises multinationales et de toutes celles, de plus en plus nombreuses, dont l'horizon n'est pas limité à un seul pays.

● Parallèlement, les frontières qui, il y a peu de temps encore, séparaient les technologies (réseaux filaires, réseaux hertziens, réseaux «satellites»...) et les métiers (téléphonie, informatique, audiovisuel...) du secteur de la communication au sens large sont en train de s'estomper.

Télediffusion de France est devenue une filiale de France Télécom au début de la décennie. Aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, les cablo-opérateurs qui distribuent des programmes audio-visuels dans les foyers commencent à proposer des prestations téléphoniques. Les grandes entreprises industrielles ou de transports (telle en France la SNCF) disposent de réseaux de télécommunications internes de plus en plus puissants et de plus en plus étendus.

Parallèlement, l'apparition de la technologie numérique a fait exploser les possibilités de transmission de données et d'images sur les réseaux filaires. La possibilité technique de diffuser des films sur le réseau téléphonique est désormais ouverte. A en croire les prédictions des spécialistes, demain, un abonné du téléphone utilisant ce moyen de communication pourra réserver un film auprès d'une banque de données cinématographique et en programmer la diffusion sur son téléviseur. Reliée au câble, la même personne pourra accéder aux banques de données d'images ou aux

messageries électroniques du monde entier et traiter les documents obtenus en utilisant son téléviseur comme écran informatique. Elle pourra également capter plusieurs centaines de chaînes télévisées, dont il lui sera possible de regarder les programmes non plus de manière passive, mais de manière interactive, en utilisant pour ce faire des outils informatiques.

Enfin, l'apparition de systèmes multi-médias grand public mariant l'ordinateur, la télécopie, le téléphone et la télévision devrait, d'ici la fin du siècle, bouleverser l'économie du secteur des télécommunications.

● Dans ce contexte, on assiste à une accélération des rapprochements entre les opérateurs de télécommunications, les opérateurs de télévision par câble, les sociétés cinématographiques et les producteurs de programme informatiques ou vidéo.

En octobre dernier, l'annonce du rachat par Bell Atlantic, la compagnie de téléphone de la côte Est des Etats-Unis, de Tele Communication Inc. (TCI), le plus important cablo-opérateur américain, a été une illustration de cette tendance. La fusion envisagée qui devrait être réalisée par échange d'actions va, selon les experts, donner naissance à *«la plus grande société mondiale de distribution d'informations»*.

Celle-ci devrait disposer d'environ 60 milliards de dollars (un peu plus de 330 milliards de francs) d'actifs, dégager un chiffre d'affaires annuel de 17 milliards de dollars (95 milliards de francs), être doté d'un cash flow impressionnant de 7,5 milliards de dollars et surtout toucher 42 % des foyers américains.

Autres exemples de cette recomposition du paysage économique traditionnel : US West, la compagnie de téléphone de l'Ouest américain, a acquis en mai dernier 25 % de Time Warner, lui-même associé à TCI et au japonais Sega pour créer une chaîne câblée de jeux vidéo. Notons également que Microsoft, Intel et General Instrument, grandes entreprises du secteur des logiciels et équipements informatiques, ont engagé ensemble la fabrication d'un décodeur pour réseaux câblés...

b) Une privatisation des opérateurs publics et un démembrement des monopoles

Traditionnellement en Europe, au contraire des Etats-Unis, les opérateurs de télécommunications appartiennent à l'Etat et sont soumis à un statut de droit public. Mais cette situation a commencé à changer il y a une dizaine d'années, au Royaume-Uni d'abord, puis dans plusieurs autres pays, et devrait, à en croire les annonces déjà faites, continuer à évoluer dans le sens d'une ouverture croissante des entreprises du secteur aux capitaux privés.

Aujourd'hui, dans la CEE, seulement deux de ces entreprises sont entièrement privées (Mercury le concurrent de BT et, depuis juillet dernier, BT elle-même), mais l'Etat est d'ores et déjà minoritaire dans le capital de Telefonica en Espagne (67,2 %). Par ailleurs, il ne contrôle pas la totalité du capital social des opérateurs publics au Danemark, en Italie et au Portugal pour ce qui concerne le troisième (Marconi).

Ce mouvement d'ouverture aux intérêts privés devrait, d'ailleurs, continuer à s'étendre.

Aux Pays-Bas, le Gouvernement a décidé, en juin dernier, l'ouverture du capital de «PTT Nederland» à partir de 1994. En Allemagne, les partis politiques se sont accordés, cet automne, sur les modalités de changement de statut de l'opérateur national, Deutsche Bundespost Telekom, le grand partenaire de France Télécom. En Italie, a été prise récemment la décision de fusionner les cinq sociétés qui composent le holding public SET et d'ouvrir aux intérêts privés le capital du nouvel exploitant («Telecom Italia») ainsi constitué. Au Danemark, il est prévu de baisser de 93 à 51 % la participation de l'Etat dans «Tele Danemark». Au Portugal, il est projeté d'ouvrir le capital de «CTT» et «TLP», les deux compagnies publiques. L'Espagne, quant à elle, envisage d'augmenter les parts de Telefonica déjà cotées en bourse.

Pareille évolution se déroule -est-il besoin de le rappeler- dans le cadre d'une réduction continue du champ des monopoles publics (Europe, Japon) et privés (Etats-Unis) existant de longue date dans tous les pays développés.

Aux Etats-Unis, suite à la déréglementation impulsée à partir de 1984, ATT qui détenait un véritable monopole de fait sur le secteur est passé en une huitaine d'années de 85 à 65 % de parts de marché. Au Japon, alors qu'il n'y avait que deux prestataires de services en 1985 (NTT et KDD), on en compte maintenant plus d'un millier ; la quasi-totalité commercialise des services à valeur ajoutée sur des réseaux loués aux deux grands opérateurs ou à quelque 70 exploitants propriétaires d'un réseau qui ont obtenu la licence permettant de le louer. En Europe, la concurrence est déjà ouverte dans le domaine des mobiles, des transmissions de données, des réseaux indépendants par satellite et, dans le

domaine de la téléphonie vocale, un certain nombre de pays ont déjà permis à plusieurs opérateurs nationaux de s'affronter entre eux (Grande-Bretagne, principalement, mais aussi Finlande et Norvège).

En outre, dans les actuelles négociations du GATT, des pressions s'exercent à l'encontre des protections réglementaires qui entravent encore la généralisation de cette concurrence.

2. Les négociations du GATT

Deux dossiers impliquant les télécommunications se trouvent examinés dans le cadre de l'Uruguay Round : celui des marchés publics (1) et celui des services. France Télécom n'étant qu'indirectement concerné par le premier, seul le second sera examiné ici.

a) Un accord restreint

Les négociations du GATT dans le domaine des services de télécommunications ont abouti à un consensus relatif et minimal dont la traduction concrète a été la rédaction d'une « *annexe sectorielle télécommunications* » qui constituera un élément de l'Accord-cadre sur le commerce international des services.

Cette annexe concerne essentiellement les services à « valeur ajoutée ». Elle fournit notamment aux prestataires de tels services des garanties relatives à l'accès au réseau des opérateurs dominants dans les différents pays signataires. Ces garanties sont conçues en des termes assez proches de ceux du concept communautaire d'ONP (Open Network Provision ou fourniture de réseau ouvert).

(1) L'Uruguay Round a entrepris d'élargir le code GATT des marchés publics, jusqu'à l'appliquer aux seuls marchés conclus par les Etats, aux collectivités locales et aux entreprises publiques. Pour ce qui est des marchés publics de télécommunications, les divergences entre les Etats-Unis et la Communauté portent, notamment, sur la clause de préférence communautaire figurant dans l'article 29 de la directive 90-531 relative aux procédures de passation des marchés publics dans les secteurs de l'énergie, des transports, de l'eau et des télécommunications. Rappelons pour mémoire que cette directive et cette clause ont été traduites en droit français par la loi n° 92-1282 du 11 décembre 1992.

Les Etats-Unis ont néanmoins estimé que cette annexe n'allait pas assez loin dans la mesure où elle ne concernait pas les services de «base» (la téléphonie vocale notamment). Ils ont alors annoncé leur intention de demander une dérogation à la clause de la nation la plus favorisée, afin de ne pas être contraints par les disciplines multilatérales et de pouvoir continuer à négocier de façon bilatérale l'accès à leur territoire.

Ils ont, en outre, déclaré n'être prêts à renoncer à leur demande de dérogation qu'à la condition que les principaux pays développés dans le secteur des télécommunications libéralisent leurs «télécommunications de base longue distance» (services et infrastructures), comme eux-mêmes l'ont déjà fait en droit dans leur propre régime interne.

b) L'engagement de discussions multilatérales parallèles à l'Uruguay Round

Lors de la présentation de cette demande américaine, le régime communautaire en matière de téléphonie vocale n'était pas encore défini (1). Aussi, la Communauté a fait valoir, à juste titre, qu'il n'était donc pas question que des négociations multilatérales aboutissent, en fait, à déterminer son futur régime de libéralisation interne.

Afin de désamorcer un nouveau contentieux entre la Communauté et les Etats-Unis, plusieurs pays (Suède et Canada notamment) ont proposé d'entamer des négociations multilatérales qui se situeraient en marge de l'Uruguay Round et auraient vocation à se poursuivre au-delà de la conclusion de celui-ci. Ces négociations porteraient sur toutes les «télécommunications de base» et pas seulement sur les télécommunications filaires longue distance que les Etats-Unis ont déjà libéralisées.

La Communauté, le Canada, les Etats-Unis et le Japon ont accepté, au printemps, dans le cadre des réunions de la «Quadrilatérale», le principe de l'ouverture de telles négociations.

Dans ce cadre, le Canada a présenté, en juin, un document proposant de mener les futures négociations sur la base la plus large possible, en n'excluant rien a priori. Les négociations

(1) C'est maintenant chose faite depuis les décisions du Conseil «télécommunications» du 16 juin dernier et ce point sera examiné en détail plus avant.

pourraient donc porter aussi bien sur les services vocaux, quelle que soit leur distance, que sur les infrastructures ou les radiocommunications.

Sur ce dossier, votre Commission des Affaires économiques et du Plan estime qu'un éventuel accord de libéralisation dans le cadre multilatéral du GATT ne doit pas aboutir à retenir, sous la pression de certains de nos partenaires commerciaux, des échéances plus proches que celles que s'est fixées, en interne, la Communauté.

Il lui apparaît, de surcroît, impératif que, dans tout accord éventuel sur les services de télécommunications, la Communauté s'assure de l'ouverture réellement réciproque des marchés des pays tiers. Ainsi, dans la mesure où les Etats-Unis ne reconceraiient pas à leurs instruments bilatéraux et unilatéraux, il serait indispensable que la Communauté se dote de moyens similaires.

B. L'ÉVOLUTION DES RÈGLES COMMUNAUTAIRES

1. Le processus ayant conduit à la libéralisation actuelle

A la suite des discussions ayant suivi la publication, en 1987, du Livre vert de la Commission sur le rôle des télécommunications dans la construction européenne, la Communauté avait mis en oeuvre une politique progressive et mesurée de libéralisation du secteur.

Le compromis retenu, le 7 décembre 1989, sous présidence française, par le Conseil des ministres des Télécommunications aboutissait à un équilibre reposant sur :

- une ouverture à la concurrence de la plupart des services de télécommunications à valeur ajoutée ⁽¹⁾ ;

(1) Par «services à valeur ajoutée», on désigne tous les services nécessitant non seulement la transmission et la commutation d'un signal, comme la téléphonie, mais aussi un traitement particulier de ce signal, lui ajoutant une plus-value.

- un maintien des droits exclusifs et spéciaux reconnus aux opérateurs publics sur le service téléphonique vocal et les infrastructures publiques ;

- une harmonisation des conditions dans lesquelles les opérateurs traditionnels doivent présenter leurs offres et répondre aux demandes d'accès à leurs réseaux présentées par les nouveaux prestataires autorisés.

Ces orientations ont été mises en oeuvre par deux directives communautaires en date du 28 juin 1990. La première (n° 90-387), dite directive ONP-cadre (Open Network Provision ou fourniture d'un réseau ouvert), 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, s'appuyant sur une ouverture harmonisée des réseaux en place. 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.

Depuis cette date, la directive ONP-cadre a été suivie d'une directive sur les lignes louées, publiée le 5 juin 1992 (1), et de deux recommandations, en date de novembre 1992, sur le réseau numérique à intégration de services et les services de commutation par paquets.

Par ailleurs, en France, la politique communautaire définie en 1989 a conduit à l'adoption, au cours de l'année 1990, de deux lois adaptant le secteur aux nouveaux principes mis en oeuvre. La première, promulguée le 2 juillet, a transformé France Télécom, administration d'Etat, en exploitant autonome de droit public. La seconde, intervenue le 29 décembre, a modifié la réglementation française des télécommunications et 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). De ce fait, aujourd'hui, dans notre pays, tous les autres services de télécommunications se trouvent, 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.

Cependant, les deux directives précitées de 1990 prévoyaient qu'un bilan de leur application serait effectué, par la Commission, au cours de l'année 1992.

(1) Cette directive a été transposée en droit français par un décret du 29 juillet 1993.

2. Les nouvelles mesures arrêtées

C'est en s'appuyant sur ces dispositions que la Commission a présenté, à la fin du mois d'octobre de l'an dernier, des propositions visant à ouvrir -partiellement mais rapidement- la concurrence sur les services de téléphonie vocale ouverts au public, après avoir publié en juin une proposition de directive relative à l'application des principes de la fourniture d'un réseau ouvert à la téléphonie vocale.

Dans son précédent avis, votre commission avait vivement critiqué certaines des orientations ainsi proposées et s'était notamment inquiétée des inconvénients que leur adoption était de nature à entraîner en termes d'aménagement du territoire.

C'est pourquoi, il lui apparaît utile de rappeler brièvement l'évolution qu'ont connu ces dossiers.

a) La proposition de directive sur l'application de l'ONP à la téléphonie vocale

Présentée par la Commission de Bruxelles le 15 juillet 1992, cette proposition de directive, prévue par le compromis de décembre 1989, poursuivait trois objectifs :

- harmoniser les fonctionnalités offertes par les réseaux téléphoniques, ainsi que les conditions commerciales pratiquées par les opérateurs ;

- organiser la régulation des marchés, en évitant que les opérateurs en place n'abusent de leur position dominante lorsque leurs concurrents doivent accéder au réseau téléphonique public pour fournir des services de télécommunications ;

- établir un «cahier des charges de service public européen», notamment par l'affirmation de l'universalité du service offert, et une définition des droits des utilisateurs prévoyant la fourniture de certains services socialement souhaitables.

Si les grandes lignes de ce texte ont généralement fait l'objet d'une assez large approbation, ceux de ses aspects concernant les «accès spéciaux» au réseau public de téléphonie vocale et les

pouvoirs que s'octroyait la Commission avaient suscité les plus sérieuses réserves.

La négociation, qui s'est déroulée tout au long du dernier semestre de 1992 et du premier semestre de 1993, a permis d'infléchir notablement le contenu de la proposition de directive dans le sens des préoccupations qu'avait exprimé votre commission des Affaires économiques et du Plan. Il doit ainsi être relevé :

- que le droit à obtenir des accès spéciaux a été restreint, par un élargissement des possibilités de refus reconnues à chaque Etat membre. Par ailleurs, la compensation financière pour des accès spéciaux autorisés pourra comprendre des charges d'accès déterminées par l'autorité nationale qui aura, simplement, à en justifier le montant par des données comptables ;

- qu'une meilleure prise en compte du principe de subsidiarité a permis, d'une part, de faire reconnaître une certaine liberté aux Etats membres dans la détermination du contenu des missions de service public confiées aux opérateurs nationaux et, d'autre part, d'encadrer le pouvoir délégué à la Commission à travers un comité réglementaire ;

- que la légitimité des péréquations tarifaires, notamment celles liées à l'aménagement du territoire, a été explicitement reconnue à la suite d'une demande forte présentée en ce sens par la France.

Parallèlement, les dispositions concernant l'harmonisation des réseaux, ainsi que celles sur l'étendue et les modalités du service universel, ont été largement préservées malgré les vives réticences d'un grand nombre de pays.

Aussi, le texte amendé a-t-il pu ainsi faire l'objet, en mai dernier, d'une position commune du Conseil. Le projet de directive doit maintenant faire l'objet d'une seconde lecture par le Parlement européen avant l'adoption définitive prévue pour la fin de l'année.

b) Le réexamen de la réglementation des services de télécommunications

Le document sur la situation du secteur des télécommunications, publié par la Commission en octobre 1992, ne dressait pas -contrairement à ce qui était prévu- un véritable bilan de la situation du secteur. En revanche, il soutenait que le maintien de droits exclusifs et spéciaux dans des parties importantes du marché communautaire y constituait un obstacle au développement des télécommunications.

L'essentiel de l'argumentation reposait sur le constat d'un coût des communications intracommunautaires plus élevé que celui des communications interurbaines nationales. Considérant que de tels déséquilibres pénalisaient les entreprises communautaires dans la compétition économique internationale ⁽¹⁾, la Commission estimait injustifiée la structure tarifaire existante. Elle proposait, en conséquence, une introduction rapide de la concurrence pour les seules communications téléphoniques vocales entre les Etats membres.

Ce projet, élaboré alors que Sir Leon BRITAN était encore commissaire chargé de la concurrence, a soulevé de nombreuses protestations. Nombre d'opérateurs ont fait valoir que ce choix risquait de provoquer un écrémage du marché accentuant le caractère déficitaire des axes les moins rentables, aux dépens du service public. En outre, le brutal bouleversement tarifaire qui en aurait résulté, par un «*effet de domino*» inévitable, aurait sans doute été difficilement acceptable sur le plan politique et social.

Aussi, le Conseil des ministres de la CEE, du 19 novembre 1992, a-t-il invité la Commission à procéder une consultation très large des milieux concernés. Cette consultation a amené la Commission à présenter un nouveau document au Conseil du 10 mai 1993. Elle y constate un large accord sur la nécessité de libéraliser les services de télécommunications et présente de nouvelles orientations. Celles-ci définissent l'objectif d'une libéralisation générale des services vocaux en 1998, le régime des infrastructures de télécommunication étant renvoyé à un Livre vert élaboré pour 1995. Elles prévoient, entre autres, que cette libéralisation s'accompagnera des mesures nécessaires pour maintenir la viabilité du service universel.

Le Gouvernement français a considéré que les propositions de la Commission répondaient à ses observations. Il les a accueillies favorablement, mais l'absence de réflexion stratégique sur

⁽¹⁾ *Les entreprises américaines bénéficiant de conditions plus homogènes et plus avantageuses sur leur marché national.*

les enjeux non réglementaires de l'Europe des télécommunications l'a conduit à présenter un mémorandum soulignant notamment le rôle des réseaux transeuropéens et des règles de concurrence.

Le Conseil des ministres des Télécommunications du 16 juin dernier a adopté une résolution fixant un calendrier s'inspirant des dernières propositions avancées par la Commission.

CALENDRIER COMMUNAUTAIRE DE LIBÉRALISATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

*
* *

Avant le 1er janvier 1994

Publication d'un Livre vert sur la téléphonie mobile.

Avant le 1er janvier 1995

Publication d'un Livre vert sur les infrastructures de télécommunications et des réseaux de télévision par câble.

Au 1er janvier 1998

Libéralisation des services de téléphonie vocale publique.

Au-delà du 1er janvier 1998

Délais supplémentaires accordés à certains pays : jusqu'à deux ans, sur justification, pour le Luxembourg ; jusqu'à cinq ans pour l'Espagne, l'Irlande, la Grèce et le Portugal. La durée précise de ces délais supplémentaires sera arrêtée avant 1998 en fonction du retard de développement des réseaux nationaux. Cette dérogation est assortie d'une obligation précise de rattrapage.

En résumé, l'adoption de la proposition de directive ONP-téléphonie vocale va permettre à des groupes fermés d'utilisateurs d'accéder au réseau de l'opérateur public pour fournir des services de téléphonie vocale à usage interne. La résolution du 16 juin 1993, quant à elle, prévoit qu'à terme tout prestataire pourra se connecter au réseau public pour offrir ces services à tout un chacun.

III. UN IMPÉRATIF D'ADAPTATION

Le compte à rebours a commencé pour France Télécom. Dans quatre ans, vraisemblablement l'opérateur se trouvera dépourvu de tout avantage monopolistique sur le marché français et aura à affronter la concurrence avec ses seuls atouts -qui sont grands-, mais aussi ses faiblesses -qui ne doivent pas être oubliées-. Aussi, incombe-t-il aux pouvoirs publics de préparer au mieux cette échéance inéluctable.

Pour ce faire, deux objectifs apparaissent devoir recevoir la priorité :

- achever la restructuration de sa grille tarifaire ;
- compléter la réforme de 1990 en permettant à l'entreprise d'avoir un capital et de se choisir des partenaires.

A. ACHEVER LA RÉFORME TARIFAIRE

1. Une nécessité

a) En termes stratégiques

Legs du passé, la structure des tarifs téléphoniques de l'opérateur public se révèle aujourd'hui quelque peu déconnecté de la réalité de ses coûts.

Les importants progrès technologiques (commutation électronique, transmission numérique...) réalisés au cours de la décennie écoulée permettent aujourd'hui de communiquer à un coût de moins en moins dépendant de la distance. Les réseaux filiaires qui relient entre eux les abonnés sont, en effet, en grande partie amortis. En revanche, le temps d'utilisation des équipements de connexion reste un élément déterminant dont la part relative s'accroît.

Ainsi, au plan des coûts, le facteur «distance», longtemps déterminant, devient désormais moins important que la durée de la communication.

Or, la grille tarifaire de France Télécom continue à s'inspirer des anciennes conditions d'établissement des prix de revient. De ce fait, en France, les communications locales tendent à être sous facturées au détriment des communications longue distance et internationales.

Pour les entreprises, cette situation aboutit à pénaliser celles qui traitent des affaires au plan national et international et cela peut être regretté.

Pour l'opérateur qui dispose d'un monopole, cela n'entraîne guère d'incidences économiques : son marché est captif. Il n'en va plus de même lorsque son monopole disparaît car, à ce moment-là, ses compétiteurs peuvent offrir des conditions plus attractives à la partie de sa clientèle qui se trouve pénalisée. Le passage d'une fraction de celle-ci à la concurrence ne permet alors plus d'équilibrer les comptes ; le déficit résultant de la sous-facturation n'est plus compensé par les bénéfices de la surfacturation.

Il y a là un danger indéniable pour France Télécom. Il convient donc de lui permettre de rapprocher progressivement ses prix de ses coûts, afin d'éviter que ses futurs challengers puissent venir occuper des «niches tarifaires» par trop importantes.

b) En termes d'aménagement du territoire

En outre, la logique de facturation à la distance est source d'inéquités, d'anomalies et d'incohérences.

Elle est fondamentalement inéquitable au plan territorial, puisqu'elle accorde un privilège aux abonnés des grandes agglomérations et défavorise ceux des circonscriptions rurales. Les premiers peuvent, en effet, avoir accès à un nombre bien plus élevé de correspondants que les seconds, pour un même tarif local.

Cela constitue un handicap pour les zones rurales qui, éloignées des grands centres de peuplement, tentent d'attirer sur leur sol des entreprises. Si ces dernières sont fortement consommatrices de services téléphoniques, leurs frais de fonctionnement y sont mécaniquement plus élevés que si elles s'installaient dans les centres urbains.

Une autre anomalie de l'actuelle géographie tarifaire est qu'il peut coûter plus cher d'appeler un correspondant voisin, mais habitant de l'autre côté de la limite tarifaire, qu'un correspondant habitant à 50 kilomètres, mais situé dans la même circonscription. Par exemple, une communication de Nanterre à Sartrouville, communes très proches (5 kilomètres environ), coûte trois fois plus cher qu'un appel de Nanterre à Créteil (25 kilomètres environ).

Enfin, les quelque 465 circonscriptions tarifaires existantes ne correspondent pas toujours aux limites des découpages administratifs. Il en résulte que tous les abonnés d'un même territoire ne bénéficient pas des mêmes avantages. C'est notamment le cas pour les Hauts-de-Seine où certains ont la possibilité d'appeler Paris au tarif local, alors que d'autres ne peuvent le faire qu'à un tarif supérieur.

2. Une réforme désormais bien engagée

a) L'orientation des tarifs vers les coûts

Dans le passé, la préoccupation de mieux ajuster les tarifs et les coûts s'est traduite, en 1984, par l'introduction de la modulation horaire qui permet de minorer le prix des communications passées aux heures dites creuses et, en 1985, par la prise en compte de la durée dans la tarification des communications locales.

Le contrat de plan signé entre France Télécom et l'Etat en 1991 s'est également orienté dans cette direction. Dans le cadre d'une évolution des tarifs globalement égale à la progression du PIB minorée de 3 %, il était prévu, sur trois ans, une division par deux de la durée de la communication téléphonique correspondant à une unité locale.

Cependant, les décisions permettant la mise en oeuvre de cette orientation n'ont été prises que cette année et ce par le Gouvernement de M. Edouard BALLADUR.

Le retard accumulé a conduit à réaliser l'ajustement en une fois. Le passage de six à trois minutes de la cadence de taxation locale s'opérera, d'un coup, à compter de janvier 1994. Parallèlement, les communications interurbaines (au-delà de 100 kilomètres) diminueront de 10 % (le rythme de facturation passant de 17 à 19 secondes), l'unité de base restant inchangée (0,73 francs TTC).

Il apparaît vraisemblable que cet effort devra être poursuivi au cours du prochain contrat de plan entre l'Etat et l'opérateur public, mais il est évident que le pas qui vient d'être fait est tout à fait conséquent.

b) La création des zones locales élargies glissantes

C'est au comité interministériel d'aménagement du territoire qui s'est tenu à Mende, le 12 juillet dernier, qu'ont été décidées les mesures tarifaires précitées et la création des zones locales élargies glissantes (ZLEG), elles aussi prévues dans le contrat de plan.

Cette réforme, importante du point de vue de l'aménagement du territoire, va permettre d'étendre le tarif des communications locales aux circonscriptions tarifaires limitrophes de

celle du demandeur. Elle assure une meilleure prise en compte des réalités géographiques économiques et humaines, notamment par l'abolition de l'effet de frontière existant entre circonscriptions limitrophes. Elle réduit aussi l'inégalité entre abonnés de grandes villes et abonnés des zones d'habitat dispersé : la superficie des nouvelles zones locales et le nombre de correspondants pouvant être joints au tarif des communications locales seront ainsi multipliés en moyenne par un coefficient égal à 7.

Votre commission se réjouit de cette décision que nombre de ses membres avaient demandée à plusieurs reprises, notamment dans le cadre de la mission d'information sur « l'avenir de l'espace rural ».

B. FAIRE ÉVOLUER LE STATUT DE L'ENTREPRISE

Soumise à un statut assimilable à celui d'un établissement public, France Télécom publie des comptes certifiés comme une entreprise privée, mais figure, avec son partenaire allemand, parmi les rares opérateurs européens à ne pas disposer d'un capital.

Les inconvénients de cette situation en termes de liberté de mouvement ont déjà été évoqués. Dans la compétition intensifiée qui s'annonce, l'entreprise doit pouvoir nouer des alliances internationales solides et celles-ci supposent des possibilités d'échange de capital. Assujetties aux lois implacables du marché, elle ne doit pas, non plus, pouvoir être tributaire de l'avidité financière de l'Etat.

En bref, si la structure d'établissement public est tout à fait adaptée à la gestion d'un monopole, elle peut être un redoutable handicap dans un environnement concurrentiel. Il est donc urgent de doter France Télécom de tous les instruments de gestion du droit privé dont disposeront ses compétiteurs et, tout en lui conservant son caractère public indissociable des missions de service public qu'elle assure, de la protéger des demandes abusives de son tuteur étatique.

Sa transformation en une société de droit privé contrôlée par l'Etat et à laquelle participerait, à titre de réciprocité, un de ses grands partenaires étrangers apparaît une formule présentant nombre d'avantages.

Sa mise en oeuvre devrait, parallèlement, permettre de garantir aux personnels le maintien de leur statut actuel, les

solutions retenues pour la réforme de l'Imprimerie nationale pouvant, en ce domaine, utilement inspirer la réflexion. Rien ne saurait, en effet, se faire sans l'assentiment des personnels : une entreprise ne peut gagner qu'avec l'adhésion des femmes et des hommes qui y travaillent.

Certes, l'importance du chemin déjà parcouru ces trois dernières années et l'actuelle prospérité tranquille de l'opérateur peut faire apparaître inopportun l'engagement d'un nouvel effort dans des délais rapprochés.

On doit toutefois avoir présent à l'esprit que c'est dans les quatre à six ans à venir que le paysage mondial des télécommunications va se recomposer et qu'ensuite, il risque fort de se figer pour longtemps. Les positions qui ne seront pas prises, les alliances qui ne seront pas nouées, les opportunités qui ne seront pas saisies dans ce court laps de temps ont bien peu de chance de se représenter après. Cela signifie que les adaptations qui ne seront pas faites aujourd'hui risquent de coûter très cher en parts de marché demain.

Il y a cinq ans, Air France, la compagnie nationale, présentait des comptes excédentaires et maintenait globalement ses parts de marché, tandis que le processus communautaire de libéralisation du transport aérien venait juste d'être engagé. L'anticipation des échéances de ce processus aurait, de l'avis de nombre de personnes autorisées, vraisemblablement permis d'assurer une transition graduelle du monopole vers la concurrence. Rien n'a été fait il y a cinq ans et, aujourd'hui, il n'est nul besoin de s'étendre sur le drame que connaît la compagnie qui porte le pavillon national.

L'intérêt pour France Télécom d'entreprendre sans attendre le chemin de l'adaptation est donc évident. Il serait d'ailleurs immensément plus facile à emprunter par l'opérateur de télécommunications qu'il ne l'aurait été par la compagnie aérienne. Avec sa compétitivité actuelle, des gains de productivité de 6 % par an et des taux de départ naturels évalués à 2,5 %, France Télécom ne paraît guère, en effet, avoir à craindre de gérer des sureffectifs dans les prochaines années. En revanche, en l'absence des décisions qui s'imposent ou en cas de prise tardive de ces décisions, le début du prochain siècle pourrait être beaucoup moins serein.

CHAPITRE III

LA POSTE : UN AVENIR OBSCURCI PAR PLUSIEURS INCERTITUDES

Dans l'avis qu'elle avait rendu l'an dernier, votre Commission des Affaires économiques et du Plan avait exposé en détail les enjeux fondamentaux que recélait, pour l'avenir de la Poste française, le Livre vert sur le développement du marché communautaire des services postaux. Elle avait également regretté que les modalités financières d'application du contrat de Plan entre l'Etat et la Poste n'aient pas été fixées pour 1993 et 1994.

Près d'un an après, ces interrogations et ces regrets persistent. Le débat communautaire sur le dossier postal est toujours en cours. Le nouveau contrat de Plan qu'il était prévu d'établir entre l'Etat et la Poste n'est pas toujours conclu. Bien plus, certaines des compensations financières accordées à la Poste, en contrepartie de ses charges de services publics, par la loi du 2 juillet 1990 se trouvent remises en cause par l'article 15 de la présente loi de finances. Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce que la situation financière de l'opérateur public tende à se dégrader et que son avenir apparaisse hypothéqué par plusieurs incertitudes.

I. UN DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS CONCOMMITANT À UNE BAISSÉ DES RÉSULTATS FINANCIERS

A. UN DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS

1. Les prestations de courrier

a) Une croissance des trafics

La Poste fait face à une constante augmentation du trafic de courriers, nettement plus rapide que la croissance de la population ou que celle du produit intérieur brut. Le tableau ci-après souligne la force de cette tendance.

ÉVOLUTION COMPARÉE DU NOMBRE D'OBJETS TRANSPORTÉS PAR RAPPORT À LA POPULATION ET AU PIB

	1988	1990	Augmentation en %
Population (millions d'habitants)	49,7	56,6	14
PIB/Habitants (francs 1992)	67.500	118.600	76
Nombre d'objets transportés (milliards)	9,9	21,3	115
Nombre d'objets transportés (par habitant)	200	376	88

Après le léger tassement constaté en 1991 (+ 1,2 %), ce mouvement s'est confirmé en 1992. Par rapport à l'exercice précédent, la progression enregistrée a été de l'ordre de 5,2 %. Les principaux résultats se présentent de la manière suivante.

**ÉVOLUTION DES PRESTATIONS PORTANT SUR LE COURRIER
EN 1991 ET 1992**

(en millions d'objets)

	1991	1992
- Lettres ordinaires et cartes postales	6.206	6.367
- Ecoplis	3.719	3.777
- Journaux et périodiques	2.166	2.131
- Messagerie	322	338
- Prospection commerciale	7.183	7.980
- Autres (1)	149	154
Total trafic payant	19.745	20.747
Total trafic en franchise	1.642	1.748
Total courrier	21.387	22.495

⁽¹⁾ Lettres recommandées, objets avec valeur déclarée et colis postaux

b) Une amélioration de la qualité d'acheminement

Traditionnellement, la Poste appréhende la qualité de son service de courrier au moyen d'un sondage interne effectué mensuellement. Celui-ci ne tient pas compte de la distribution, mais seulement de l'arrivée au bureau de poste destinataire. Aussi, a-t-il parfois fait l'objet de critiques assez vives, notamment de la part d'associations de consommateurs.

C'est pourquoi, par souci de transparence, la Poste confie, depuis maintenant trois ans, le soin à un organisme indépendant, la SOFRES, de compléter les enseignements de ses enquêtes internes par un sondage annuel, effectué sur l'ensemble du territoire et intégrant les délais de distribution.

Pour 1993, ce sondage a été réalisé du 22 mars au 17 avril 1993, dans les mêmes conditions que les années précédentes (140.000 lettres suivies, panel de 10.000 ménages et de 1.620 établissements d'entreprises, 1.300 recevant moins de 30 lettres par jour et 320 plus de 30 lettres par jour).

Globalement, les résultats 1993 marquent, à nouveau, une amélioration sensible et consolident les nets progrès obtenus l'an passé. Plus de 78 % des lettres affranchies au tarif normal arrivent le lendemain (J + 1) à leur destinataire, la progression étant de 3,8 points par rapport à 1992 et de près de 10 points en deux ans. Par ailleurs, près de 95 % des lettres sont distribuées deux jours après leur envoi, soit une progression de 1,4 point en un an, qui témoigne également d'une amélioration de la régularité.

Pour ce qui concerne le courrier «cedex», dont votre commission avait souligné l'insuffisante qualité de distribution dans son précédent avis, le gain est de 4,8 points pour le courrier à J + 1. L'écart entre la distribution à domicile et la distribution Cedex (boîtes postales et courres spéciales) tend donc à se réduire.

Une analyse plus fine des résultats conduit à relever une amélioration très sensible sur les flux intra-province dont votre rapporteur pour avis avait regretté la lenteur l'an dernier. Ainsi, pour l'acheminement à J + 1 des correspondances circulant entre les grandes circonscriptions provinciales de la Poste (délégations), la progression est de 13,8 points. Plus remarquables encore sont les progrès réalisés entre les grandes métropoles régionales : + 15,7 points. Le redressement se constate dans toutes les délégations avec une accentuation prononcée pour celles de la Méditerranée, de l'Est et de l'Ouest.

L'Ile-de-France progresse modérément (+ 1 point), mais sa marge de progression était plus réduite du fait de ses résultats spectaculaires en 1992 (+ 8,9), soit près de 10 points sur deux ans. L'Ile-de-France reste en tête de la qualité de service national (91,3 % des correspondances délivrées à J + 1).

Au total, selon les enquêtes de la SOFRES, la distribution à J + 1, sur l'ensemble du territoire national, des courriers affranchis au tarif normal, a connu l'évolution suivante depuis 1991 :

1991 : 69 % des courriers à J + 1

1992 : 75 % des courriers à J + 1

1993 : 78 % des courriers à J + 1

Selon la Poste, la très sensible amélioration constatée est due essentiellement :

- à la réorganisation du réseau aérien achevée en février dernier (ce réseau est d'ailleurs attentivement étudié par certains responsables d'autres postes européennes qui souhaitent développer une organisation comparable sur leur territoire);

- à la poursuite du plan d'automatisation du courrier, notamment, par l'installation en 1992 de 41 lecteurs d'adresses permettant de lire optiquement et de trier automatiquement le courrier selon les codes postaux et le nom des rues ;

- à la mise en oeuvre d'un système de suivi informatique du courrier, tant au plan national que dans les Délégations (SINCRO) ;

- à l'accentuation de la déconcentration, en particulier par la mise en place d'échelons de responsabilités plus proches des établissements d'entreprises (groupements sociaux) ;

- à la mobilisation des hommes sur le terrain : des modifications des horaires de travail ont été acceptées pour mieux répondre aux pointes de trafic.

Certes, une très grande partie des clients de la Poste continuent à être persuadés de ne pas recevoir les lettres timbrées à plein tarif le lendemain : les entreprises estiment à 58 % le taux des lettres à J + 1 et les ménages l'évaluent à 52,2 %. Cependant, les chiffres étaient respectivement de 43 et de 49 % en 1992. La clientèle perçoit donc nettement la progression de la qualité d'acheminement.

En outre, sa satisfaction d'ensemble se révèle très forte : 94 % des entreprises et 93,6 % des ménages se déclarent très ou assez satisfaits (en 1992, le pourcentage était, à chaque fois, de 92,6 %).

De nouveaux progrès paraissent toutefois possibles dans le domaine des courriers circulant à l'intérieur d'un même département et dans celui du cedex.

Dans le premier cas, la fourchette entre les meilleurs résultats (92,4) et les moins satisfaisants (80,2) est de 12 points, alors que les conditions d'exploitation sont relativement similaires entre les départements, ce qui laisse des marges d'amélioration non négligeables.

Dans le second cas, la relative faiblesse des délivrances à J + 1 (moins de 75 %), obtenues par ce service spécifique aux entreprises, paraît s'expliquer par le fait qu'un tiers de ces correspondances comporte une adresse mal libellée. Aussi, la Poste envisage-t-elle, une campagne auprès des entreprises pour qu'elles continuent à renforcer la qualité de leur adressage et elle a accepté, à leur demande, quelques modifications des modalités de cet adressage pour faciliter la réussite de cette campagne.

2. Les prestations financières

a) Une augmentation des comptes et de la collecte

Le nombre de comptes chèques postaux a crû de près de 3 % entre 1991 et 1992 et celui des livrets d'épargne de 0,8 %, ainsi que le rappelle le tableau ci-après :

ÉVOLUTION DES PRESTATIONS FINANCIÈRES EN 1991 ET 1992

(en millions d'opérations ou de comptes)

	1991	1992
- Chèques postaux :		
• nombre de comptes au 31 décembre	9,12	9,39
• nombre total d'opérations	2.987,00	3.058,00
- Caisse Nationale d'Épargne (1) :		
• nombre de livrets au 31 décembre	22,44	22,62
• nombre total d'opérations	151,90	161,10
- Mandats émis	75,80	72,80
- Bons du Trésor émis	0,11	0,03

(1) Épargne ordinaire et épargne logement.

Avec quelque 9,4 millions de comptes courants, 22,6 millions de comptes d'épargne et 250.000 plans d'épargne populaire, la Poste demeure la première institution financière française.

En 1992, elle a collecté 29,9 milliards de francs sur l'ensemble de ses produits, soit une collecte supérieure de plus de 50 % à celle de 1991. Cela lui a permis d'atteindre un niveau d'encours de plus de 700 milliards de francs et de stabiliser sa part de marché à hauteur de 9,7 %.

Par l'ampleur même des sommes qu'ils collectent, les services financiers de la Poste jouent un rôle important au sein du

tissu économique et social du pays. Ils permettent aussi à la Poste d'assurer trois grandes missions d'intérêt général, à savoir :

- un soutien à l'économie et au logement social, au travers de l'emploi des fonds recueillis par les chèques postaux et les livrets d'épargne ;

- une participation conséquente à l'aménagement du territoire notamment grâce à sa présence en milieu rural, l'activité financière apparaissant comme le meilleur garant du maintien du réseau postal ;

- une offre de services élargie à l'attention de toutes les catégories de la population, sans aucune exclusion.

Pourtant, tout en réussissant, grâce à ses efforts commerciaux, un accroissement substantiel de sa collecte, la Poste a enregistré une diminution importante du niveau de rémunération de cette collecte.

En raison du changement du mode de rémunération de l'épargne sur les livrets A, qui a résulté de la mise en oeuvre de la réforme de 1990, les recettes qu'elle dégagait sur ce poste (et qui représentaient près de la moitié des produits en 1991) ont diminué de 55 % en 1992. Elles sont passées de 9,1 milliards de francs à 4,4 milliards d'un exercice à l'autre (- 4,7 milliards).

Parallèlement, si les produits d'épargne boursière affichaient une croissance tout à fait spectaculaire (+ 271 %), ils ne permettaient qu'un gain en valeur absolue de 614 millions de francs (de 358 millions à 972 millions).

En bref, malgré une formidable progression des nouvelles prestations financières, les produits financiers de la Poste pâtissent de la faible rémunération de ses activités traditionnelles (les fonds CCP déposés auprès du trésor et les livrets A et B représentaient 77 % des produits en 1991).

En outre, le développement de l'opérateur public est entravé par l'actuelle limitation réglementaire de sa capacité à consentir des crédits.

b) Le maintien d'un handicap concurrentiel

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, dès lors qu'il s'engageait à maintenir ses services en zone rurale, il fallait lui donner les moyens d'assurer leur viabilité.

C'est pourquoi, elle avait proposé -tout en prenant en compte les appréhensions légitimes des milieux bancaires- d'étendre les compétences financières de la Poste.

Pourtant, malgré une position similaire à l'Assemblée nationale et le soutien du ministre en charge du secteur, le Gouvernement avait refusé cette orientation, mais avait accepté de faire inscrire dans la loi de juillet 1990 le principe de l'élaboration d'un rapport et de l'organisation d'un débat parlementaire sur ce sujet au cours de la session de printemps 1991. Ce débat n'a jamais été organisé.

(1) Les découverts sur CCP sont autorisés depuis 1983 ; ils ne peuvent toutefois dépasser 40 % de l'ivoir moyen de compte dans le mois où le trimestre précédent avec un maximum de 5.000 francs.

Cependant, depuis cette date, plusieurs propositions ont été avancées, tant par la CSSPPT que par votre commission et la commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale pour réduire la limitation des compétences financières de la Poste. Cette limitation, -il faut le souligner- explique en effet, 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⁾.

Aussi, l'inertie manifestée sur ce dossier par le précédent Gouvernement a conduit la Commission supérieure du service public de la Poste et des Télécommunications (CSSPTT), composée pour l'essentiel de parlementaires, à confier à notre collègue, M. Gérard LARCHER -qui, tout comme votre rapporteur pour avis et deux autres Sénateurs, y présente notre Haute Assemblée-, le soin d'élaborer un rapport sur les services financiers de la Poste.

B. UNE CHUTE DES RÉSULTATS

1. Un résultat courant négatif et une très forte diminution des excédents en 1992

Les résultats financiers enregistrés par la Poste l'an dernier sont résumés dans le tableau suivant :

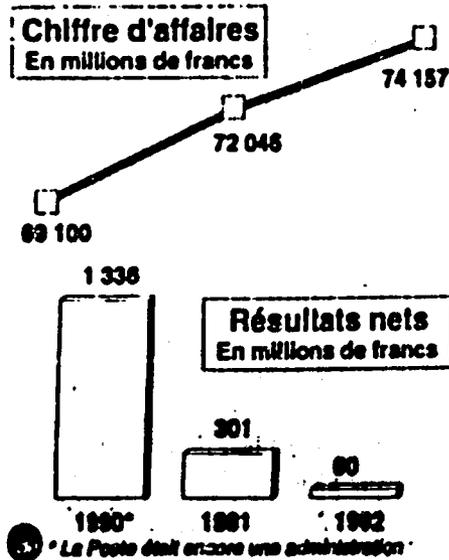
(1) Ceux-ci, mêmes quand ils en sont clients, s'éloignent de la Poste quand ils ont besoin de s'endetter pour acquérir leur logement et ceci est à l'origine de l'érosion continue des parts de marché enregistrée par la Poste, dans le domaine financier, de 1980 à 1992. Elle assurait 17 % des encours de collecte en 1980 et seulement 9,7 % en 1992. Au cours de la dernière décennie, 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.

RÉSULTATS FINANCIERS ENREGISTRÉS PAR LA POSTE EN 1991 ET 1992

(en millions de francs)

Soldes intermédiaires de gestion	1991	1992
Chiffre d'affaires	72.046	74.157
<i>. dont produits du courrier</i>	<i>51.298</i>	<i>55.792</i>
<i>. dont produits des clientèles financières</i>	<i>20.391</i>	<i>18.002</i>
<i>. dont autres produits d'exploitation</i>	<i>357</i>	<i>363</i>
Consommations intermédiaires	11.905	12.013
Valeur ajoutée	60.421	62.144
Impôts et taxes	1.976	2.019
Charges de personnels	52.556	55.773
Excédent brut d'exploitation	5.709	4.347
Amortissements et provisions	3.247	2.825
Autres produits et charges	224	314
Résultat d'exploitation	2.686	1.836
Produits financiers	1.220	1.427
Charges financières	3.594	3.879
Résultat courant	312	- 616
Produits exceptionnels	1.079	2.364
Charges exceptionnelles	1.090	1.688
Résultat exceptionnel	- 11	676
Résultat net	301	60

ÉVOLUTION DES RÉSULTATS DE 1990 À 1993



2. Un creusement du déficit partiellement enrayé en 1993

Au mois de mai dernier, la crainte d'une perte d'exploitation de l'ordre de trois milliards de francs à la fin de 1993 a conduit le Gouvernement et le Conseil d'administration de la Poste à prendre un certain nombre de mesures.

a) Les causes apparentes du déficit

Ce dérapage des comptes est dû à la combinaison de plusieurs facteurs.

En premier lieu, le ralentissement de l'activité économique a imposé de revoir à la baisse les prévisions de développement du chiffre d'affaires des prestations de courrier. Initialement prévue à 2,5 %, la progression de cette activité n'a été que de 0,5 % au cours des cinq premiers mois de l'année, ce qui, extrapolé sur l'ensemble de l'année, aurait entraîné un manque à gagner de 800 millions de francs.

De plus, le plan d'économie budgétaire de l'Etat a entraîné, d'une part, une diminution de 300 millions de francs de la contribution qu'il devait verser au transport de la presse et, d'autre part, une minoration de certains forfaits payés pour l'acheminement des correspondances officielles, qui a pu être chiffrée à 260 millions de francs.

Par ailleurs, le changement des règles de calcul de compensation démographique entre les régimes de retraite a amené la Poste, qui assure seule le paiement des retraites de ses agents, à financer à hauteur de trois milliards de francs, soit 879 millions de francs de plus que ce qui était programmé, le déficit des régimes de retraite autres que le sien.

b) Les mesures correctrices

Pour faire face à cette situation, l'exploitant public a engagé un important effort d'économie interne en réduisant de 950 millions de francs les crédits de fonctionnement de certains services sans contact avec la clientèle (siège social, directions nationales et programmes nationaux) et en reportant 200 millions d'investissements.

Par ailleurs, il a été autorisé à augmenter les tarifs des lettres urgentes (+ 12 %) et des plis non urgent. Cette hausse, appliquée à compter du 5 juillet dernier, devrait lui procurer un surcroît de recettes de l'ordre de 640 millions de francs sur l'année 1993.

Au total, les propos tenus par le ministre en charge du secteur, lors de son audition par votre commission, laissent supposer que le déficit, pour l'ensemble de l'exercice en cours, n'excéderait pas 800 millions de francs.

Pour votre rapporteur pour avis, au-delà des explications conjoncturelles, la dégradation des comptes de la Poste résulte aussi d'une fragilité structurelle de l'exploitant, due en partie à une insuffisante prise en compte de ses charges de service public.

II. UNE COMPENSATION INCERTAINE DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC

A. LA POSTE ASSUME DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC SOURCE DE LOURDES CHARGES

1. Une contribution fondamentale à l'aménagement du territoire

«En définitive, la Poste c'est le territoire» indiquait le rapport sur la présence postale en milieu rural que notre collègue M. Gérard DELFAU a remis, en 1990, au ministre des Postes et Télécommunications de l'époque.

Votre commission qui s'alarme, depuis plusieurs années, des dangers que font peser sur les zones rurales fragiles les fermetures de bureaux de poste ou leur transformation en agence postale en est convaincu : le réseau postal est un élément essentiel d'articulation entre les portions du territoire qui constituent l'espace national.

Quelques chiffres suffisent à s'en convaincre. La Poste entretient quelque 16.900 établissements sur l'ensemble du territoire dont un peu plus de 12.500 en zone rurale. Elle se trouve ainsi installée dans près de la moitié des communes rurales où elle assure environ 37.000 tournées quotidiennes de distribution et où 60.000 de ses agents sont affectés à ces tâches.

La nécessité du maintien de la présence postale dans nos campagnes a été soulignée, à maintes reprises, par le Sénat, notamment à l'occasion des débats ayant conduit à l'adoption de la loi du 2 juillet 1990. Suite à un amendement d'origine sénatoriale devenu l'article 6 du texte définitif, le principe de la contribution de la Poste à l'aménagement du territoire a même été inscrit dans la loi.

Aussi, votre commission se félicite de la décision prise, dès le mois d'avril, par le Gouvernement de M. Edouard BALLADUR de suspendre, pendant six mois, toute fermeture de services publics dans les zones rurales. Le mouvement de retrait postal constaté ces dernières années - et que retrace le tableau ci-après - s'en est ainsi trouvé freiné.

	Total des établissements de zone rurale			agences postales rurales (*)			Transformation de bureaux en agences postales
	ouvertures	fermetures	solde	ouvertures	fermetures	solde	
1990	15	36	-21	7	26	-19	15
1991	51	105	-54	42	61	-19	21
1992	63	185	-122	45	106	-61	25

(*) petits établissements gérés contractuellement par des particuliers ou des municipalités

Source : La Poste

Cependant, votre commission est tout à fait consciente de la charge financière qu'entraîne pour la Poste l'entretien de son réseau rural ; l'application de critères exclusivement commerciaux ne permettrait, à l'évidence, pas de le maintenir à son niveau actuel.

C'est pourquoi, il lui apparaît de la responsabilité essentielle de l'Etat de fournir à l'exploitant public les moyens de continuer à assumer cette charge dans les meilleures conditions.

2. L'aide postale au transport de la presse

La loi du 4 thermidor an IV confiait à la Poste, en 1792, la mission d'aider à la diffusion de la presse, en appliquant aux journaux des taxes postales réduites.

Aujourd'hui, en vertu des accords dits LAURENT (1) et du protocole signé le 19 mars 1992 entre la Fédération nationale de la presse française, la Poste et le ministère des Postes et Télécommunications, la presse française n'acquitte que 33 % du coût du transport postal de ses publications.

Sur le fondement des accords «LAURENT» (2), le solde de ce coût est partagé entre l'Etat (37 %) et la Poste (30 %). Ainsi, la diffusion de la presse sur l'ensemble du territoire, garantie essentielle de la liberté d'expression, bénéficie de tarifs postaux préférentiels.

Cependant, l'Etat s'est, jusqu'à maintenant, très largement défaussé sur la Poste de ses obligations en ce domaine qui ressortissent pourtant de ses devoirs régaliens. C'est la Poste qui a assumé une partie des charges de l'Etat, non seulement, lorsqu'elle était encore une administration, mais aussi depuis qu'elle est devenue une entreprise autonome. Le tableau suivant le démontre clairement.

(1) Du nom du Conseiller d'Etat ayant présidé la commission tripartite (parlementaires, presse, administrations concernées) ayant élaboré le protocole d'accord.

(2) Le protocole de 1992 est muet sur ce point.

**ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DU TRANSPORT
POSTAL DE LA PRESSE DEPUIS 1980**

Année	Charges globales (Millions de F)	Part versée par l'Etat		Part assumée par la presse		Charge nette incombant à la Poste	
		Millions de F	%	Millions de F	%	Millions de F	%
1980	2.817,70	939,0	33,3	377,0	13,4	1.501,00	53,3
1981	3.368,40	1122,6	33,3	447,1	13,3	1.799,00	53,4
1982	3.853,90	1136,0	29,5	629,2	16,3	952,00	24,7
1983	4.316,80	1.250,0	29,0	759,1	17,6	1.085,60	25,1
1984	4.078,90	1.433,0	35,1	911,0	22,3	1.734,60	42,5
1985	4.478,80	1.500,0	33,5	1.061,3	23,7	1.917,50	42,8
1986	4.628,00	0	33,5	1.240,0	26,8	3.388,00	73,2
1987	4.555,00	0	0	1.396,7	30,7	3.158,28	69,3
1988	4.760,98	0	0	1.427,3	30,0	3.333,71	70,0
1989	5.234,00	0	0	1.726,0	33,0	3.508,00	67,0
1990	5.441,00	0	0	1.791,0	33,0	3.650,00	67,0
1991	5.551,00	(1) 950,0	17,1	1.747,0	31,5	2.854,00	51,4
1992	5.947,00	(1) 1.930,0	32,5	1.975,5	33,2	2.041,50	34,3
1993 (prévisions)	6.242,00	(1) 1.700,0	27,2	2.060,0	33,3	2.482,00	39,8

⁽¹⁾ Les lois de finances initiales avaient fixées les dotations à 1 milliard pour 1991 et 2 milliards pour 1992 et 1993.

Ainsi, en 1993, alors que la stricte application des règles qui viennent d'être énoncées auraient dû conduire l'Etat à acquitter une quote-part de 2,3 milliards de francs, il n'a versé que 1,7 milliard, soit 600 millions de francs de moins. Votre rapporteur pour avis tient à souligner ici qu'une telle somme représente environ 75 % du déficit d'exploitation que la Poste devrait enregistrer au cours de l'année 1993.

Une telle situation n'apparaît donc guère satisfaisante.

3. Les facilités financières accordées aux organismes sociaux et aux plus démunis

a) Aux organismes sociaux

Si les contraintes qui pèsent sur la Poste en matière d'aménagement du territoire et de transport de la presse sont connues, on sait sans doute moins souvent qu'elle doit également consentir d'importantes facilités de trésorerie aux organismes sociaux et que celles-ci sont très coûteuses en termes de gestion.

Ainsi, les organismes sociaux sont en droit d'alimenter leur CCP le jour du versement de leurs prestations sur les comptes des assurés et non pas le jour du virement. De même, ils provisionnent leurs comptes postaux non pas à l'émission des lettres-chèques (orthodoxie financière), mais à la date qu'ils estiment eux-mêmes correspondre à celle du recouvrement de ce titre de paiement.

Or, la charge de toutes les opérations générées par les organismes sociaux se trouve concentrée, chaque mois, sur deux jours et repose uniquement sur la Poste (70 %) et la Banque de France (30 %). A la Poste, elles concernent simplement 25 % des clients (75 % des bénéficiaires ont leurs comptes dans une banque), mais représentent :

- 61 % des versements effectués sur les livrets A ;
- 73 % du total des virements interbancaires ;
- 52 % du nombre total des mandats « compte cash » ;
- 32 % du nombre des lettres-chèques.

Au total, selon la Poste, le coût total de ces différentes opérations sociales s'élève à 890 millions de francs pour un montant de recettes n'excédant pas 100 millions de francs, ce qui se traduit par un déficit de 790 millions de francs.

b) Aux plus démunis

Enfin, les services financiers de la Poste -contrairement aux banques- ne sélectionnent pas leurs clients et acceptent d'ouvrir des comptes à tous ceux qui, ne disposant pas d'un niveau élevé de ressources, rencontrent des difficultés à obtenir le même service dans une banque.

Or, les personnes entrant dans cette catégorie ont tendance -et cela se comprend aisément- à utiliser leurs livrets A comme un compte-chèque, afin de pouvoir bénéficier d'intérêts sur leurs revenus courants. Ainsi, les livrets A dont les avoirs sont inférieurs à 5.000 francs, mais qui enregistrent plus de 11 opérations par an représentent 7 % du total des livrets (1,4 million), 0,6 % des avoirs et 48,3 % des charges globales. Ceci résulte du fait que le coût de gestion d'une opération sur livret A, en raison notamment de son inscription sur un carnet spécifique, est assez élevé (de l'ordre de 40 francs).

Une étude, commandée récemment par la Poste et portant sur les titulaires de livret A disposant de moins de 2.000 francs d'avoirs et enregistrant plus de 36 opérations par an, fait nettement ressortir l'appartenance de ces personnes aux catégories sociales les plus défavorisées.

Le coût de l'utilisation des livrets A comme des comptes courants est estimé à 2,4 milliards de francs et, de ce fait, la gestion de l'ensemble des livrets A (dont les avoirs sont rémunérés à 1,5 %) fait apparaître un solde négatif d'environ 1 milliard. Le poids des obligations de «service public social» auxquelles est assujettie la Poste n'est donc nullement négligeable.

Or, ces éléments apparaissent insuffisamment pris en compte au moment où la politique engagée au plan communautaire va soumettre la Poste française à une concurrence accrue.

**B. LA COMPENSATION DES CHARGES «CITOYENNES» DE LA
POSTE S'AVÈRE ERRATIQUE ET HYPOTHÉQUÉE PAR
PLUSIEURS INCERTITUDES**

1. L'article 15 du projet de loi de finances va à l'encontre d'une logique de compensation des charges de service public

a) Le régime fiscal de la Poste instauré par la loi de juillet 1990

L'article 18 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la Poste et des Télécommunications a posé le principe selon lequel les deux exploitants publics doivent acquitter, dans les conditions de droit commun, les impôts et taxes de toute nature auxquels seraient assujetties des entreprises privées effectuant les mêmes opérations.

Cependant, l'article 19 de la même loi a organisé un régime transitoire jusqu'au 1er janvier 1994 et ses articles 20 et 21 font, à compter de cette date, bénéficier la Poste d'un régime dérogatoire pour ce qui concerne la taxe sur les salaires, la taxe sur la valeur ajoutée et la taxe professionnelle.

S'agissant de la taxe sur les salaires, le régime transitoire instauré par l'article 19 soumettait la Poste à un taux uniforme de 4,25 % appliqué sur les seuls traitements et le dispositif de l'article 20, organisant la période postérieure au 1er janvier 1994, maintenait ce taux privilégié de 4,25 %, tout en l'étendant à l'assiette de droit commun (salaires + primes et avantages en nature).

Par rapport au système prévalant en 1993, l'application, l'an prochain, du dispositif de l'article 20 entraînait pour la Poste une augmentation d'impôts de l'ordre de 320 millions de francs (1,68 milliard de francs contre 1,30 milliard). Il témoignait, toutefois, du souci d'assurer à l'opérateur public un statut fiscal particulier de nature à compenser les obligations, souvent lourdes en termes financiers - nous l'avons vu -, mises à sa charge par ailleurs.

C'est cet avantage - tout à fait légitime selon votre rapporteur pour avis - que l'article 15 du projet de loi de finances pour 1994 tend à remettre en cause.

b) La modification apportée par le projet de loi de finances pour 1994

Cet article 15 supprime la disposition de la loi de 1990 qui précise que la taxe sur les salaires applicable à la Poste, à compter du début de l'an prochain, sera calculée de manière dérogatoire. Il entraîne donc, de facto, un assujettissement complet -et non plus partiel- de l'opérateur public au droit commun de cette imposition.

L'impact de cette mesure est tout à fait conséquent puisque, par rapport au régime prévu en 1990, elle entraîne une ponction fiscale supplémentaire qui, selon l'exploitant, s'élève à 1,72 milliard de francs en année pleine (1). Le tableau suivant permet de comparer les produits fiscaux résultant des différents régimes.

IMPACT FINANCIER DES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS LÉGISLATIFS

SITUATION ACTUELLE : CHARGE FISCALE 1993 (article 19, loi 2/07/90) (A)	SITUATION À COMPTER DU 1/01/1994 (article 20, loi 2/07/90) (B)	SITUATION SUITE A LA REMISE EN CAUSE DE LA LOI DU 2/07/90 (article 15, PLF 1994) (C)	IMPACT FINANCIER ANNUEL DU CHANGEMENT DE RÉGIME FISCAL
1.368 (assiette restreinte, taux unique de 4,25 %) (1)	1.688 (assiette de droit commun, taux unique de 4,25 %) (2)	3.415 (assiette de droit commun, application de taux différenciés selon le droit commun) (3)	B - A = + 320 C - A = + 2.047 C - B = + 1.727

(1) Assiette restreinte 1993 : traitement brut + indemnité de résidence + supplément familial = 32.188 millions de francs (projection au 30.07.93)

(2) Assiette droit commun 1994 : traitements + indemnités + primes = 39.707 millions de francs (projection au 30.07.93)

(3) Taux de droit commun des taxes sur les salaires : 4,25 % jusqu'à 38.020 F de rémunérations individuelles annuelles ; 8,50 % de 38.020 à 76.000 F ;

13,60 % au-delà de 76.000 F, à savoir, dans le cas de la Poste, un taux moyen pondéré de 8,60 % (extrapolation sur les données du bilan social de 1992).

(1) Selon le ministère du budget, la charge supplémentaire ne serait que de 1,5 milliard de francs.

Votre rapporteur pour avis s'étonne, d'ailleurs, que la non reconduction des prélèvements exceptionnels -instaurés sur la Poste au profit de l'Etat par la loi de juillet 1990 et par l'article 49 de la loi de finances pour 1991- soit invoquée comme motif du changement proposé par l'article 15 ici examiné. En effet, ces prélèvements exceptionnels, liés à la période transitoire, étaient promis à extinction lors de la fin de cette période, à savoir le 1er janvier 1994.

c) La position de la commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications (CSSPPT)

Saisie le 5 octobre dernier, après publication du projet de loi de finances, la CSSPPT s'est, tout d'abord, étonnée de ne pas avoir été consultée préalablement à cette publication en application de l'article 35 de la loi du 2 juillet 1990.

Elle a ensuite tenu à rappeler que *«dans l'esprit du législateur, les dérogations au droit fiscal commun ont été accordées en compensation du coût des charges de service public que la loi et le cahier des charges imposent à l'exploitant et qui n'ont pas été modifiées»*.

Selon elle, *«eu égard à l'état de l'équilibre des comptes de la Poste pour 1993, tel qu'il est actuellement prévisible, l'apparition de charges nouvelles pour 1994 fait peser de grands risques sur l'équilibre économique et financier de l'entreprise»*.

En conséquence, estime-t-elle, *«si un passage au droit commun de la taxe sur les salaires s'avère nécessaire, à terme, dans le cadre des directives européennes concernant le secteur postal, ses implications financières devront être précisément calculées et entièrement compensées, tant en 1994 que les années suivantes, de manière à ne pas remettre en cause la qualité du service public et les possibilités d'investissement de la Poste, nécessaires à son développement et à son équilibre général»*.

Elle a, de ce fait, exprimé *«ses plus extrêmes réserves sur l'article cité»* et demandé au ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur *«d'intervenir pour en obtenir le retrait ou l'amendement par le Gouvernement»*.

d) La position de votre commission

Votre commission partage les analyses de la CSSPPT. Elle tient, d'ailleurs, à cette occasion à faire remarquer que la Poste constitue une industrie de main d'oeuvre et qu'à poursuivre dans la voie qui consiste à maintenir ses activités financières dans un carcan réglementaire tout en l'assujettissant à d'importantes servitudes de service public et en lui refusant l'indispensable soutien des budgets publics, on prend le risque de lui laisser comme seule alternative, soit le déficit permanent, soit la baisse de ses effectifs.

Il convient, toutefois, de remarquer que les arguments de la CSSPPT ont, semble-t-il, été entendus -du moins en partie-. Le ministre en charge du secteur a, en effet, indiqué, lors de la discussion du budget des Postes et Télécommunications à l'Assemblée nationale et lors de son audition par votre commission, que le Gouvernement accepterait un amendement d'origine sénatorial qui maintiendrait jusqu'au 1er septembre 1994, c'est-à-dire pour une période de neuf mois, l'exonération partielle de taxe sur les salaires dont bénéficie la Poste sur le fondement de la loi de juillet 1990. L'amendement ainsi orienté a été déposé par notre collègue M. Henri TORRE au nom de la commission des Finances.

Votre commission soutient cet amendement. Elle tend cependant à estimer qu'un tel dispositif ne peut être acceptable qu'à la condition qu'au mois de septembre prochain, le contrat de plan entre l'Etat et la Poste soit arrêté et qu'il fournisse, à cette dernière, les moyens d'assumer les missions de service public, ainsi que les efforts de productivité qui lui sont demandés par ailleurs.

Il est, en effet, regrettable que le contrat de plan établi en 1992 n'ait pas pu être, faute d'avenant financier appliqué entièrement en 1993. Il est certain que cette situation ne saurait perdurer plus longtemps sans dommages pour l'opérateur public.

2. L'inachèvement du contrat de Plan avec l'Etat est un handicap pour la Poste

Le contrat de plan, signé par la Poste et l'Etat en 1992, ne contient aucun paramètre financier (taux de rémunération des CCP, des fonds recueillis sur les livrets A et B et des autres fonds gérés pour le compte de la CNE) pour 1993 et 1994.

Le précédent Gouvernement s'était engagé à stabiliser la situation par voie d'avenant, mais n'a pas donné suite à ce projet.

Aussi, pour 1993, les engagements financiers de 1992 ont-ils été, purement et simplement, reconduits quoique pour ce qui concerne la rémunération des fonds CCP déposés auprès du Trésor, le taux retenu (5,5 %) ne couvre pas les coûts nets de collecte de la Poste (de l'ordre de 6 %, la différence de 0,5 point correspondant à une enveloppe de 740 millions de francs).

Ayant pris connaissance de ce dossier, le nouveau Gouvernement a pris la décision de négocier un nouveau contrat de plan ayant vocation à s'appliquer de 1994 à 1996. Il était prévu que ce contrat de plan fixe les conditions d'un équilibre financier stable de l'exploitant et définisse, de façon précise, les missions qui lui incombent notamment en matière de présence en milieu rural et d'aménagement du territoire.

Cependant, en raison notamment du bouleversement introduit par l'article 15 du projet de loi de finances, rien n'a encore été établi. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, ce sont donc, une fois encore, les paramètres financiers retenus en 1992 qui se trouvent reconduits en 1994 (à l'exception notable de l'aide au transport postal de la presse qui est abaissée de 2 milliards de francs à 1,9 milliard de francs).

Ainsi, trois ans après la mise en oeuvre de son nouveau statut, la Poste ne dispose toujours pas d'une visibilité pluriannuelle suffisante sur des éléments essentiels de recettes, alors même qu'elle doit faire face à une situation difficile.

3. Le Livre vert postal risque d'alourdir les contraintes concurrentielles pesant sur la Poste

Votre commission a exposé en détail le contenu de ce document communautaire dans son avis de l'an passé. Elle n'y reviendra donc pas ici, mais précisera l'état actuel d'avancement des procédures.

A l'issue de la publication du Livre vert postal, le 5 juin 1992, les douze Etats membres ont chacun procédé à une consultation publique sur ce document au cours du second semestre 1992. Cette consultation a permis la définition des positions nationales qui ont, pour la plupart, été adressées à la Commission au cours du premier semestre 1993.

En l'état des positions connues, les Etats membres, dans leur grande majorité, approuvent le principe d'une action

communautaire dans le domaine postal et soutiennent l'édification d'un service universel défini selon les orientations proposées par le Livre vert. La plupart assortissent toutefois cette approbation d'une certaine prudence, voire d'une sérieuse réserve, à l'égard des propositions de libéralisation du publipostage et des courriers transfrontières ; cette attitude est particulièrement nette dans le cas des pays d'Europe du Sud. L'Allemagne a adopté une position assez ouverte, mais qui n'est pas considérée comme définitive. Seuls les Pays-Bas se sont prononcés pour une politique d'ouverture complète des marchés postaux.

Sur la base de ces positions gouvernementales et des autres contributions d'origines diverses, la Commission a procédé à une synthèse destinée à mettre en évidence les grandes tendances des réactions suscitées par le Livre vert et a diffusé aux Etats membres, le 3 juin dernier, un document intitulé « *Lignes directrices pour le développement des services postaux communautaires* ». Celui-ci précise et affine les analyses et propositions préliminaires de la Commission, notamment en ce qui concerne la définition du service universel et la délimitation des services réservés, sans pour autant prendre à ce stade de position arrêtée.

La proposition d'ouvrir à la concurrence les secteurs de la publicité adressée et des courriers transfrontières, dont votre commission avait exposé les risques dans son précédent avis, se trouve toutefois reprise.

Si cette proposition était retenue, la libéralisation communautaire - par maints aspects souhaitable et nécessaire - pourrait emporter de graves menaces pour l'avenir des tâches de service public assumées par la Poste.

Aussi, votre commission des Affaires économiques et du Plan souhaite vivement connaître les positions du Gouvernement à cet égard.

En tout état de cause, confirmant en cela ses positions antérieures, elle tend à estimer que l'ouverture à la concurrence des activités postales doit s'effectuer dans des conditions permettant à la Poste de continuer à assurer de manière satisfaisante ses responsabilités en matière d'aménagement du territoire.

*

* *

Lors de l'examen des crédits relatifs aux Postes et Télécommunications figurant dans le projet de loi de finances pour 1994, la commission des Affaires économiques et du Plan a décidé de suivre la proposition de son rapporteur et de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

Elle a, en outre, décidé -toujours sur proposition de son rapporteur- d'adopter un amendement à l'article 27 du projet de loi de finances. Cet amendement, joint en annexe, a pour objet de souligner la nécessité pour l'Etat d'apurer, dans les meilleurs délais, la dette de 2,38 milliards de francs qu'il a accumulée à l'égard de France Télécom.

ANNEXE

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994

AMENDEMENT

présenté par M. André FOSSET au nom de la Commission des
Affaires économiques et du Plan

Article 27

Etat B

INDUSTRIE ET POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

I. - INDUSTRIE

Titre III	905.693.127 F.
Réduire ces crédits de	96.700.000 F.

Objet:

La dette contractée par l'État à l'égard de France Télécom atteignait 2,38 milliards de francs au 31 août 1993, dont plus de 750 millions de francs pour le ministère de l'Intérieur et 96,7 millions de francs pour le ministère de l'Industrie. Le remboursement de cette dette importante, contractée pour l'essentiel avant le 31 décembre 1992, revêt aujourd'hui un caractère crucial pour l'entreprise qui, en raison des décisions communautaires intervenues récemment, va être concurrencée sur toutes ses activités à l'horizon de quelques années. Le présent amendement a donc pour objet de souligner la nécessité pour l'Etat d'apurer cette situation dans les meilleurs délais.