

N° 56

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 14 novembre 1961.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1962, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

TOME VII

POSTES ET TELECOMMUNICATIONS

Par M. Joseph BEAUJANNOT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajoux, Jean Bardol, Amar Beloucif, Jean Bène, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Gabriel Burgat, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Henri Desseigne, Hector Dubois, Baptiste Dufeu, Emile Durieux, René Enjalbert, Jean Errecart, Jacques Gadoin, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Mohamed Gueroui, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Jean Lacaze, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Jacques Marette, Pierre-René Mathey, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Pauzet, Paul Pelleray, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Laurent Schiaffino, Abel Sempé, Edouard Soldani, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1436 et annexes, 1445 (annexe 31), 1459 (tome II, annexe XXI) et in-8° 331.

Sénat : 52 et 53 (tome III, annexe 33) (1961-1962).

Mesdames, Messieurs,

Les Postes et Télécommunications représentent un service national et public essentiel, qui commande sous bien des aspects notre expansion économique et, en définitive, le progrès social général.

Il semble inutile de nous étendre sur les caractéristiques particulières à cette importante administration puisqu'elles ont été déjà maintes fois rappelées et soulignées à l'occasion de notre loi de finances. Il est certain qu'en créant un budget *annexe* pour les Postes et Télécommunications, on a désiré apporter plus de souplesse dans la gestion de celles-ci et une certaine indépendance qui apparaît d'ailleurs très réduite à l'observateur attentif.

Ce budget *pour l'exercice 1962*, établi désormais en conformité avec le plan comptable général, se présente plus favorablement que les précédentes années. Signalons que, pour l'exercice 1962, les recettes de fonctionnement sont prévues pour 4.917,4 millions de nouveaux francs ; que les recettes en capital doivent atteindre 5,3 millions de nouveaux francs, soit un total général de 4.922,7 millions de nouveaux francs.

Les dépenses de fonctionnement devraient atteindre pour 1962 :
4.336,5 millions de nouveaux francs,

et les dépenses en capital :

932,8 millions de nouveaux francs,

soit un total de dépenses de 5.269,3 millions de nouveaux francs.

L'impasse budgétaire serait donc, pour 1962, de 346,6 millions de nouveaux francs, qui devront être couverts par l'emprunt.

Sans vouloir nous livrer à une analyse détaillée des documents budgétaires, nous constatons une augmentation sérieuse des recettes postales pour 1962 qui coïncide avec l'accroissement du trafic pour les neuf premiers mois de 1961 et qu'on peut donc estimer comme certaine sur tout l'ensemble de l'année.

Il en est de même pour les télécommunications, dont les recettes sont en augmentation constante, du fait du nombre croissant

des abonnés au téléphone et du volume plus important du trafic téléphonique.

Quant aux services financiers, dont l'élément principal est constitué par les chèques postaux, les comptes ouverts ont atteint le nombre de 4.800.000 au 31 juillet 1961 et les avoirs en dépôt sont de plus en plus importants et fournissent ainsi au Trésor de plus en plus de moyens et de facilités, ce qui n'empêche pas de prévoir pour les chèques postaux, pendant l'exercice 1962, un déficit de 200 millions environ de nouveaux francs, conséquence surtout du taux d'intérêt très faible (1,5 %) que l'Etat alloue à ce service.

Cette pratique, comme le signale si bien notre collègue M. de Gracia, Rapporteur à la Commission de la Production et des Echanges à l'Assemblée Nationale, est en contradiction avec l'institution du budget annexe qui devrait, précisément, avoir pour effet de permettre un jugement valable sur la situation financière et la gestion de l'entreprise.

En outre, le trafic des mandats qui constitue une part importante des recettes d'exploitation accusera sans aucun doute, lui aussi, un déficit qui sera plus important que précédemment, son taux d'expansion apparaissant moins élevé que celui des chèques postaux.

Ces remarques générales faites, *quelles seront les influences* de ce budget annexe sur la marche des services au cours de l'année prochaine, et *quelles seront les améliorations* qu'on peut envisager dans la marche des Postes et Télécommunications ?

*

* *

Services financiers.

Les recettes des services financiers ont été de 196.420.000 NF pour 1960.

Elles sont évaluées à 198.350.000 NF pour 1961 et à 224.500.000 NF pour 1962.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les dépenses de ce service dépasseront de 200 millions de nouveaux francs les ressources obtenues par ce dernier.

Les mesures qui ont été étudiées pour résorber ce déficit ne semblent pas pratiquement devoir être retenues en ce qui concerne l'application de taxes plus élevées.

Car, déjà, l'augmentation des taxes afférentes à l'ouverture des comptes, qui sont passées récemment à 12,50 NF et à 5 NF, n'a pas eu un effet très heureux. On considère que cette augmentation a ralenti la progression du service et que l'on doit lui attribuer la non-ouverture d'au moins un million de comptes nouveaux, le budget annexe des Postes et Télécommunications perdant ainsi près de 15 millions de nouveaux francs de recettes.

Aussi, compte tenu de ces constatations, on envisagerait plutôt un réaménagement partiel des taxes et, au besoin, la suppression de la taxe d'ouverture pour le 1^{er} janvier prochain.

On sait que les virements postaux s'effectuent gratuitement, mais il apparaît difficile d'en retirer un produit ; en effet, l'institution d'une nouvelle taxe sur ces opérations aurait très vraisemblablement comme conséquence de provoquer ce que certains appellent « l'asphyxie des chèques postaux » ; les usagers préféreraient alors s'adresser aux organismes bancaires. Or les virements postaux représentent plus de 70 % des opérations. Ce serait véritablement aller au devant de l'anéantissement de l'activité du service et le montant des avoirs en compte diminuerait fatalement dans des proportions inquiétantes.

La seule solution, qui paraît d'ailleurs équitable et logique, si l'on désire sérieusement éviter un déficit chronique des services financiers, ne peut consister que dans l'attribution d'un taux plus élevé de la part de l'Etat pour les fonds importants qu'il prélève sur les disponibilités des chèques postaux, mais c'est une solution qui ne semble guère convenir à l'administration des finances.

Quoi qu'il en soit, pour arriver à la présentation d'un bilan plus normal, votre collègue Rapporteur de la Commission des Finances a rédigé *un amendement*, également adopté par votre Commission des Affaires économiques, tendant à insérer dans la loi de finances pour 1962 un *article 18 ter* (nouveau), ainsi rédigé :

« Le budget général concourt aux charges d'exploitation et d'équipement du service des chèques postaux par le moyen d'un remboursement forfaitaire au budget annexe des Postes et Télécommunications fixé annuellement par la loi de finances. »

*

* *

Services postaux.

Les recettes se sont élevées à 1 milliard 325 millions de nouveaux francs pour 1960. Elles sont évaluées à :

1 milliard 343 millions de nouveaux francs pour 1961 et à 1 milliard 527 millions de nouveaux francs pour 1962.

En ce qui concerne les services postaux, l'effort de modernisation, qui a été sérieusement amorcé au cours des années précédentes, doit se poursuivre à un rythme satisfaisant. La modernisation des bureaux, ainsi qu'un meilleur aménagement des locaux d'habitation, se réalise progressivement et dans des conditions en général acceptables. La mécanisation de différentes activités, qui doit compenser dans bien des cas l'insuffisance des effectifs, est constamment poursuivie et l'on peut en attendre des satisfactions non négligeables.

Cependant, la disparité entre la croissance de l'activité des services d'exploitation, qui est appelée à s'intensifier encore plus rapidement en raison même de la poussée démographique — et le personnel en service utilisé, exige des mesures encore plus étendues et un concours financier plus grand, tant à ce qui a trait à l'importance des effectifs indispensables qu'à l'évolution des traitements.

Le budget pour 1962 est appelé à faire face à 4.000 emplois nouveaux, qui s'ajouteront aux 256.000 dont disposent actuellement les Postes et Télécommunications. Plus de la moitié des nouveaux agents seront utilisés pour les services postaux ; pour l'ensemble de ces services, cet apport de nouvelles recrues se révélera certainement insuffisant si un effort plus grand de mécanisation, devenu urgent pour répondre dans de bonnes conditions à l'importance du travail en augmentation rapide, n'est pas réalisé.

L'exécution du budget de 1961 a permis, notamment, *les réalisations suivantes* :

- une machine à trier à Lille-Gare ;
- l'amélioration du centre de tri de Paris-Austerlitz (particulièrement chargé), ainsi que ceux de Lille et de Châteauroux.

Pour 1962, les crédits accordés aux Postes et Télécommunications doivent permettre :

— l'installation d'une machine à trier à la Recette principale de Paris et au centre de tri du boulevard Brune ;

— la mécanisation se poursuivra plus complètement dans la capitale où cette nécessité se fait de plus en plus profondément sentir, ainsi qu'à Lyon-Gare et Toulouse-Gare.

Quant à la motorisation, elle s'accroît actuellement dans toute la France, ayant triplé depuis 1952 et devant encore augmenter de 50 % avec la mise en œuvre du quatrième plan de modernisation.

L'attention de votre Commission a été de nouveau appelée sur *les conditions dans lesquelles sont gérées les recettes postales rurales*, qui n'ont pas un volume d'opérations suffisant pour être prises entièrement en charge par l'Administration des P. et T.

Cette situation oblige les petites municipalités à des dépenses qui grèvent particulièrement leurs budgets et contre lesquelles elles n'ont cessé de protester.

Nous pensons obtenir à ce sujet de M. le Ministre responsable des explications plus rassurantes que celles d'un passé récent, afin de décharger, dans une proportion convenable, ces municipalités de dépenses qui, à notre avis, devraient incomber à l'Etat si l'on considère que la Poste est un « service public ».

L'utilité de ces recettes postales n'est pas contestable, non seulement en ce qui concerne la distribution du courrier, mais encore pour que les usagers puissent disposer, pour leurs opérations postales, d'un bureau relativement peu éloigné de leur domicile.

*

* *

Télécommunications.

Les recettes se sont élevées à 2 milliards 147 millions de nouveaux francs pour 1960.

Elles sont évaluées également à 2.221.307.000 nouveaux francs pour 1961 et à 2 milliards 565 millions de nouveaux francs pour 1962, soit, pour ce service, une augmentation assez sensible.

Cependant l'évolution des Télécommunications est encore loin d'être absolument réconfortante.

Si des réalisations nombreuses sont intervenues dans la Métropole, elles n'ont guère modifié notre position défavorable par rapport aux grands pays développés.

Le nombre de demandes d'abonnements au téléphone en instance, qui était en fin d'exercice, au 31 décembre 1953, de 61.000 environ, atteignait au mois de juin 1961 plus de 113.000.

La France n'est pas le seul pays à avoir un chiffre important de demandes en instance, mais les installations s'y font à un rythme beaucoup moins rapide que dans la plupart des autres pays ; il y a là une situation sur laquelle nous devons très sérieusement nous pencher.

Notre pays n'occupe toujours que le 18^e rang dans le monde, le 12^e en Europe et le 5^e parmi les six pays du Marché commun, avec 91 postes pour mille habitants, contre 400 aux Etats-Unis, 340 en Suède, 296 en Suisse et 150 en Grande-Bretagne.

Le degré d'automatisation des réseaux téléphoniques, c'est-à-dire le pourcentage d'abonnés rattachés à un autocommutateur, n'est pas plus favorable par rapport à la Suisse et à l'Allemagne fédérale, par exemple. Nous arrivons à peine à 60 % des réalisations qui ont été effectuées dans ces pays. Quelles sont les perspectives qui peuvent s'offrir pour nos télécommunications au cours des prochaines années ?

Le budget 1961 n'avait apporté pour l'équipement des télécommunications qu'un complément bien modeste de 10 millions de nouveaux francs ; celui de 1962 se présente sans doute beaucoup mieux puisqu'il se traduit par un complément de 102 millions de nouveaux francs.

Mais comment seront utilisés ces crédits nouveaux ? Au raccordement de nouveaux abonnés ? Le problème n'est pas simple, car, pour relier un nombre important de téléphones aux circuits existants, il faut absolument procéder à des améliorations sérieuses dans l'infrastructure actuelle qui ne permet pas d'accueillir un tel afflux d'usagers ; de nouveaux circuits s'avèrent absolument indispensables ; de nombreux câbles souterrains, surtout, sont nécessaires et doivent concorder avec un équipement suffisant et approprié.

Dans les années qui vont suivre il faudra mener de pair l'équipement général — l'extension et la modernisation des réseaux — avec l'automatisation aussi bien urbaine qu'inter-urbaine, si l'on veut entrer sur la voie d'une diminution sérieuse des demandes en instance.

Une telle entreprise ne peut être menée à bien que si l'administration des Télécommunications dispose de crédits encore plus importants que ceux prévus au budget de 1961. Or, le IV^e Plan de modernisation et d'équipement qui couvre les années 1962 à 1965 et concerne, par conséquent, le lancement d'opérations qui ne peuvent produire leurs effets que de 1963 à 1967, ne serait en mesure de satisfaire que 3.400.000 abonnés à la fin de la sixième année, ce qui est encore très insuffisant.

La réalisation de ce plan déjà modeste nécessiterait la mise en œuvre en quatre années de 5 millions de nouveaux francs d'autorisations de programme soit, en moyenne, 1.250 millions de nouveaux francs par an pour le seul équipement des télécommunications, bâtiments non compris : on voit que nous sommes encore loin de compte !

Malheureusement, cependant, le Commissariat général au Plan et le Ministère des Finances n'ont pas cru pouvoir donner leur accord à un tel programme. Des chiffres qui ont été retenus, les dépenses d'équipement doivent se limiter seulement à 3.450 millions de nouveaux francs.

Le développement des télécommunications ne pourra donc avoir l'ampleur qu'il faudrait et les conditions malheureuses dans lesquelles nous nous trouvons actuellement ne paraissent pas devoir s'améliorer aussi rapidement que nous pourrions l'espérer.

Or le téléphone est rentable et l'administration en tire des bénéfices qui ne sont pas négligeables. Il est donc surprenant que l'on puisse invoquer des arguments financiers pour contrarier le développement d'une exploitation aussi favorable à notre économie.

*

* *

Des remèdes destinés à un redressement plus rapide de la mauvaise situation actuelle sont parfois préconisés. Par exemple, *il a été récemment suggéré de lancer un emprunt spécial réservé aux installations téléphoniques*. Ce procédé ne présenterait d'intérêt que dans la mesure où les autorisations de programme et les crédits de paiement inscrits au budget seraient relevés en conséquence. Or, précisément, le montant de ces autorisations et crédits a été fixé par le Ministère des Finances, compte tenu des ressources

d'autofinancement prévisibles, en fonction d'un plafond global d'emprunt présenté comme un impératif budgétaire fondamental. Dans ces conditions, la suggestion d'un emprunt spécial ne semble pas pouvoir être retenue.

Une possibilité est néanmoins offerte depuis plusieurs années aux candidats abonnés d'apporter une aide financière à l'Administration par la *procédure des avances remboursables*, instituée par la loi de finances du 31 décembre 1951 et par le décret n° 52-354 du 31 mars 1952. Mais cette procédure ne peut être appliquée que dans le cas des lignes construites à titre individuel, c'est-à-dire des lignes aériennes.

Notons, à propos de l'équipement des *nouveaux ensembles immobiliers*, que le décret n° 61-203 du 21 février 1961 a prévu un nouveau type de convention qui permet aux Sociétés immobilières d'apporter leur concours à l'Administration ; par application de ce texte, des accords ont déjà pu être conclus à cette fin avec la Société Centrale pour l'Équipement du Territoire (S. C. E. T.) et ses diverses filiales.

Il devrait en résulter une certaine amélioration dans le raccordement des abonnés. Mais nous aurons toujours à déplorer un nombre de demandes trop important et la situation ne paraît guère pouvoir s'améliorer rapidement.

Aussi, votre Commission des Affaires économiques et du Plan, constatant que, malgré de bonnes intentions formulées chaque année, on n'assiste pas dans ce domaine à des améliorations assez sérieuses, vous proposera, afin de marquer son profond désaccord, *un amendement* qui supprime les dépenses en capital de ce Ministère, afin de provoquer l'ouverture d'un débat et de recevoir les explications du ministre intéressé.

*

* *

Les réalisations concernant *l'automatique rural* se présentent plus favorablement, grâce aux dotations budgétaires de ces dernières années et, il faut bien le dire, au concours apporté par les collectivités départementales.

L'amélioration progressive des dotations budgétaires a permis d'accélérer, en 1960 et 1961, la modernisation du réseau dans les

zones rurales par l'affectation de crédits budgétaires assez substantiels, en complément des avances remboursables consenties dans le même but par des collectivités locales.

Ces avances seront, pour l'ensemble de l'année 1961, d'environ 10 millions de nouveaux francs, comme en 1960, tandis que l'effort budgétaire spécial qui s'y ajoute est de l'ordre de 20 millions de nouveaux francs.

Il a été ainsi possible d'équiper en automatique rural près de 15.000 abonnés ruraux précédemment desservis en « manuel », entre le 1^{er} octobre 1960 et le 1^{er} octobre 1961. Ces travaux ont intéressé tous les départements non encore entièrement modernisés (39 au 1^{er} octobre 1960). Pour deux d'entre eux (Gers et Marne), la modernisation a été achevée. Elle le sera vraisemblablement dès 1962 dans dix autres : Ardennes, Cher, Gironde, Loir-et-Cher, Meurthe-et-Moselle, Moselle, Basses-Pyrénées, Haut-Rhin, Sarthe et Vosges.

*

* *

Telles sont les considérations et les observations essentielles que votre Commission des Affaires économiques et du Plan, saisie pour avis, nous a demandé de formuler à propos de ce budget des Postes et Télécommunications.

Il est incontestable que si l'on veut réellement aboutir à une situation meilleure, satisfaire de nouveaux clients, aménager la qualité des services, réduire les prix de revient des prestations au bénéfice à la fois de l'administration et des usagers, disposer notamment d'un réseau de télécommunications mieux en rapport avec l'importance de notre pays, il faudra résolument s'engager sur la voie d'un quatrième plan plus conforme aux nécessités économiques françaises.

*

* *

En conclusion, votre Commission donne un avis favorable au projet de loi voté par l'Assemblée Nationale, sous réserve de l'adoption des amendements suivants :

AMENDEMENTS PROPOSES PAR LA COMMISSION

Article 18 ter (nouveau).

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Le budget général concourt aux charges d'exploitation et d'équipement du service des chèques postaux par le moyen d'un remboursement forfaitaire au budget annexe des Postes et Télécommunications fixé annuellement par la loi de finances.

*
* *

Art. 28.

Postes et Télécommunications.

Amendement : Au paragraphe I, supprimer le montant des « autorisations de programme » prévues pour les Postes et Télécommunications et s'élevant à la somme de 852.967.000 NF.