

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

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

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 26

INDUSTRIE ET POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS
ET COMMERCE EXTÉRIEUR

II - POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

Rapporteur spécial : M. Henri TORRE

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques De'ong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loricant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 530, 580, 585 et T.A.66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
AVANT-PROPOS	7
CHAPITRE PREMIER : LA FUSION DES ADMINISTRATIONS DE TUTELLE DE LA POSTE ET DE FRANCE TELECOM AU SEIN DU NOUVEAU MINISTERE DE L'INDUSTRIE	9
A. LES CREDITS DESORMAIS "FUSIONNES" SUR LE BUDGET DE L'INDUSTRIE : ADMINISTRATION CENTRALE	10
B. LES CRÉDITS QUI DEMEURENT "INDIVIDUALISES" AU SEIN DU BUDGET DE L'INDUSTRIE : SERVICE NATIONAL DES RADIOCOMMUNICATIONS, COMMISSION SUPERIEURE DU SERVICE PUBLIC, COMITE DE COORDINATION DES TELECOM MUNICATIONS	12
1. Service national des radiocommunications	12
2. Commission supérieure du service public	13
3. Comité de coordination des télécommunications	14
C. LA PRISE EN CHARGE, PAR LE BUDGET DE L'INDUSTRIE, DES DEPENSES D'INTERVENTION PRÉCÉDEMMENT INSCRITES AU BUDGET DES P. ETT.	15
1. La contribution de l'Etat à la couverture du coût du transport postal de la presse	15
2. La subvention au BEPTOM	15
3. Autres subventions	16

CHAPITRE II :

LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES DEUX EXPLOITANTS PUBLICS 17

A. LA SUPPRESSION DU VERSEMENT AU BUDGET GENERAL, PAR LES DEUX EXPLOITANTS, DE LA "CONTRIBUTION DESTINEE A COUVRIR LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DU MINISTERE DE TUTELLE" 17

B. LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET FRANCE TELECOM 18

1. La suppression du "prélèvement au profit du budget général" 18

2. L'assujettissement au régime fiscal de droit commun 19

3. Le versement d'un "acompte sur dividende" au budget général 19

4. Le Coût de la participation de France Télécom au capital de certaines entreprises publiques 20

C. LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LA POSTE 23

1. L'assujettissement dérogatoire au droit commun fiscal à compter de l'exercice 1994 23

2. Les relations financières particulières entre le budget général et La Poste 27

3. La contribution partielle du budget général au transport postal de la presse 29

CHAPITRE III :

L'AVENIR DES DEUX EXPLOITANTS 33

A. FRANCE TELECOM 33

B. LA POSTE 37

1. Un bilan d'ouverture fragile 37

2. Une réflexion toujours en cours sur l'extension des services financiers 39

PRINCIPALES OBSERVATIONS

La fusion des administrations de tutelle de la Poste et de France Telecom au sein du ministère de l'Industrie se traduit par des économies au niveau de l'administration centrale. A structure comparable, les moyens de fonctionnement de celle-ci devraient en effet être strictement reconduits en francs courants par rapport à la dotation initiale 1993.

Votre Rapporteur déplore toutefois que les mesures de régulation de crédits qui ont sévèrement frappé les trois organismes importants que sont le *Service national des radiocommunications*, la *Commission supérieure du service public* et le *Comité de coordination des télécommunications* n'aient pas été corrigées par le projet de loi de finances pour 1994. La baisse des dotations, de l'ordre de 12 à 15 % par rapport aux crédits initiaux 1993, risque de nuire à l'efficacité d'une action qui demeure essentielle.

Le dépôt annoncé du projet de loi portant transformation du statut de *France Telecom* correspond à un besoin avéré. La décision prise en juin 1993 par le Conseil européen des ministres de la concurrence d'ouvrir à la concurrence l'ensemble des services de télécommunications au 1er janvier 1998 impose en effet que France Telecom soit en mesure de faire face à cette situation dans les meilleures conditions. Parmi celles-ci, l'ouverture de son capital, et le renforcement de son autonomie vis-à-vis de l'Etat sont fondamentales.

Si le régime fiscal de France Telecom présente moins de spécificités et donc d'incertitude que celui de la Poste, une interrogation importante demeure quant au montant de l'*"acompte sur dividende"* qu'il sera demandé à France Telecom de verser au budget général pour 1994. Cette incertitude, que ne résoud pas l'inscription à la ligne concernée de 6,62 milliards de francs de recettes non fiscales, ne paraît pas opportune en cette période de réforme potentielle.

Surtout, il conviendrait, sinon, de mettre un terme, à tout le moins de clarifier les responsabilités propres de France Telecom s'agissant des augmentations de capital des entreprises publiques dont elle est actionnaire. Il n'est pas admissible que France Telecom se substitue, dans ce cadre, et pour des sommes importantes, à un Etat actionnaire défaillant.

Votre Rapporteur note toutefois avec satisfaction que le Contrat de plan signé entre l'Etat et France Telecom à l'automne 1991 est exécuté de façon globalement satisfaisante. Conformément aux décisions arrêtées par le CIAT du 12 juillet 1993, une évolution *"d'importance exceptionnelle"* des tarifs téléphoniques est prévue pour le début de l'année 1994.

Si la situation de France Telecom, notamment compte tenu de l'annonce du dépôt d'un projet de réforme, s'avère globalement satisfaisante, celle de la Poste soulève quelques inquiétudes.

Votre Rapporteur déplore tout particulièrement la persistance des incertitudes concernant la définition des paramètres qui devraient déterminer les relations financières entre la Poste et l'Etat.

Ni les conditions de rémunération des CCP, ni celles de la gestion des fonds recueillis par la Poste au titre des livrets A et B, ni celles enfin d'une éventuelle extension des services financiers de la Poste, n'ont encore été définies.

Par ailleurs, si la soumission de la Poste au régime de droit commun de la taxe sur les salaires n'est pas en soi incontestable à terme, notamment au regard des contraintes communautaires, son introduction brutale par l'article 15 du projet de loi de finances pour 1994, parfaitement contraire aux règles définies par la loi du 2 juillet 1990, ne peut qu'ajouter aux incertitudes, voire aux incohérences qui marquent un régime financier et fiscal déjà fragile à l'origine.

En tout état de cause, la justification émise dans l'exposé des motifs de l'article 15, selon laquelle il s'agit de "compenser le versement de la contribution forfaitaire de 1.125 millions de francs versée depuis 1992" n'est pas acceptable. Cette contribution, destinée à rémunérer un "concours de trésorerie" consenti par le Trésor, n'avait déjà plus été inscrite au budget 1993, cet "écart de trésorerie" n'ayant pas été retenu dans le bilan d'ouverture arrêté le 12 octobre 1992.

Enfin, votre Rapporteur déplore tout particulièrement la poursuite de la réduction des crédits prévus pour l'exercice 1994 au titre de la prise en charge partielle du transport postal de la presse. Cette situation, bien peu conforme au respect de l'esprit des accords Laurent, ne l'est pas davantage à la lettre de la loi du 2 juillet 1990, qui prévoyait dans son article 6 la "juste rémunération des missions de service public" rendus par la Poste. Elle risque d'avoir des conséquences graves tant pour l'équilibre de la Poste que pour celui de la presse

L'absence d'avenant au contrat de plan, que n'a pas résolue l'ambiguïté de protocole tripartite signé le 25 mars 1992 entre l'Etat, la Poste et la presse, constitue à cet égard un risque grave.

A l'évidence, la conclusion rapide du contrat de plan, qui précisera le rôle exact de la Poste dans le cadre du service public, de l'aménagement du territoire, de la gestion des services sociaux, et qui clarifiera l'ensemble des relations économiques, juridiques et fiscales de l'Etat et de la Poste, s'impose de toute urgence.

AVANT-PROPOS

S'agissant du budget des postes et télécommunications, l'exercice budgétaire 1994 sera marqué par trois éléments :

- l'achèvement de la réorganisation du service public de la poste et des télécommunications, telle que définie par la *loi n° 90-568 du 2 juillet 1990*, et notamment l'entrée définitive dans le droit commun fiscal des deux exploitants, après une période transitoire de trois ans. Par ailleurs, devrait être enfin conclu le contrat de plan établissant de manière définitive et concrète les "paramètres financiers" entre La Poste et l'Etat.

- la fusion des administrations de tutelle de la Poste et des Télécommunications avec celles de l'Industrie, conformément au *décret n° 93-781 du 8 avril 1993*, déterminant les nouvelles compétences du ministre de l'Industrie et des Postes et télécommunications, et du Commerce extérieur. De fait, le budget spécifique *Postes et télécommunications* disparaît ;

- enfin, le dépôt, annoncé, d'un projet de loi portant transformation du statut de France Télécom et aménagement de la loi sur la réglementation des télécommunications.

CHAPITRE PREMIER

LA FUSION DES ADMINISTRATIONS DE TUTELLE DE LA POSTE ET DE FRANCE TELECOM AU SEIN DU NOUVEAU MINISTERE DE L'INDUSTRIE

L'ensemble des activités horizontales liées au fonctionnement ministériel général, qui existaient jusqu'à présent à la fois au Ministère de l'Industrie et au Ministère des Postes et télécommunications, sont désormais fusionnées au sein du nouveau ministère de l'Industrie, des Postes et télécommunications et du Commerce extérieur. La gestion du personnel, la gestion financière et budgétaire, le contrôle financier, le cabinet du ministre, les activités de défense et de sécurité sont notamment unifiées.

Est créée au sein du nouveau ministère une **Direction de la poste et des télécommunications**, qui assurera les missions de réglementation du secteur des postes et télécommunications, de négociation internationale et de tutelle des deux opérateurs. Ses compétences recouvrent celles des anciennes *Directions de la réglementation générale et du service public*.

De fait, s'il existe bien encore, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1994, un "*bleu budgétaire*" Postes et Télécommunications, celui-ci ne comporte que les crédits votés pour 1993 et les mesures acquises, et ne fait figurer aucun crédit demandé pour l'exercice 1994.

La comparaison, limitée, entre les crédits précédemment inscrits au budget des Postes et télécommunications et ceux qui figurent désormais dans l'enveloppe globalisée du budget de l'Industrie amène à distinguer deux cas de figure : les moyens de l'administration centrale, désormais intégrés et banalisés au budget

de l'Industrie, et les crédits qui demeurent individualisés sur ce fascicule budgétaire, qui sont ceux des trois organismes spécifiques que sont le *Service National des Radiocommunications (SNR)*, la *Commission Supérieure du Service Public (CSS)*, et le *Comité de coordination des télécommunications (CCT)*.

A. LES CRÉDITS DÉSORMAIS "FUSIONNÉS" SUR LE BUDGET DE L'INDUSTRIE : ADMINISTRATION CENTRALE

Il s'agit des crédits relatifs au ministre et à son cabinet, des crédits globalisés de l'administration centrale et de divers crédits liés à des prestations et versements facultatifs⁽¹⁾.

Tels que précédemment inscrits au budget des Postes et télécommunications, ces crédits s'élevaient à 295,32 millions de francs.

Pour 1994, l'"*inscription de moyens précédemment inscrits au budget des postes et télécommunications sur le budget de l'industrie*" s'élève, pour les seuls crédits équivalents ⁽²⁾, à 295,20 millions de francs. Ce montant correspond à une simple reconduction en francs constants.

Il ressort de l'analyse de ces crédits que l'ensemble des moyens liés à la seule administration des postes et télécommunications représente plus du tiers (soit 38,7 %) des moyens de l'administration regroupés du nouveau ministère.

1. Notamment centres de vacances, aides au logement, secours et prêts, sociétés mutualistes..

2. C'est-à-dire hors crédits du SNR, de la CSSP, et du CCT.

ADMINISTRATION CENTRALE
Moyens précédemment inscrits au budget des postes et télécommunications

	Montant <i>(en millions de francs)</i>	En % de la dotation du chapitre
<i>Chapitre 31-02, article 21 -</i> Administration centrale - Indemnités et allocations diverses	35,288	42,5 %
<i>Chapitre 31-90, article 21 -</i> Administration centrale - Rémunérations principales	90,429	27,5 %
<i>Chapitre 31-90, article 90 -</i> Nouvelle bonification indiciaire	0,258	11,4 %
<i>Chapitre 31-96, article 21 -</i> Administration centrale - Autres rémunérations	0,472	8,0 %
<i>Chapitre 33-90, article 11 -</i> Administration centrale - Cotisations sociales - part de l'Etat	3,513	18,2 %
<i>Chapitre 33-91, article 11 -</i> Administration centrale - Prestations versées par l'Etat	1,794	17,8 %
<i>Chapitre 33-92, article 10 -</i> Services médico-sociaux	0,250	58,8 %
<i>Chapitre 33-92, article 20 -</i> Aide aux enfants handicapés	0,005	19,2 %
<i>Chapitre 33-92, article 30 -</i> Colonies de vacances	0,030	1 %
<i>Chapitre 33-92, article 40 -</i> Cantines	0,635	14,8 %
<i>Chapitre 33-92, article 50 -</i> Secours	0,635	14,8 %
<i>Chapitre 34-95, article 11 -</i> Administration centrale - Dépenses informatiques	42,570	46,0 %
<i>Chapitre 34-96, article 10 -</i> Administration centrale - Moyens de fonctionnement	107,107	55,0 %
<i>Chapitre 36-10, article 10 -</i> Subventions aux établissements publics	11,922	117,6 % ⁽¹⁾
<i>Chapitre 37-91, article 10 -</i> Frais de justice - réparations civiles	0,700	22,8 %
Total	295,203	38,7 %

⁽¹⁾ La dotation 1994 du chapitre concerné est inférieure à la dotation correspondante sur cet article en 1993.

B. LES CRÉDITS QUI DEMEURENT "INDIVIDUALISÉS" AU SEIN DU BUDGET DE L'INDUSTRIE : SERVICE NATIONAL DES RADIOCOMMUNICATIONS, COMMISSION SUPÉRIEURE DU SERVICE PUBLIC, COMITÉ DE COORDINATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

1. Service national des radiocommunications (1)

a) Moyens de fonctionnement

(millions de francs)

<i>Intitulé du chapitre sur le budget 1994</i>	Crédits 1993 inscrits au budget des P et T	Crédits 1994 inscrits au budget de l'Industrie
<i>Chapitre 31-02 - article 56</i> Indemnités et allocations diverses	7,72	7,76
<i>Chapitre 31-90 - article 56</i> Rémunérations principales	31,36	31,87
<i>Chapitre 31-96 - article 56</i> Autres rémunérations	0,47	0,21
<i>Chapitre 33-90 - article 56</i> Cotisations sociales -part de l'Etat	0,47	0,48
<i>Chapitre 33-91 - article 56</i> Prestations sociales versées par l'Etat	1,10	1,11
<i>Chapitre 34-95 - article 56</i> Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	11,00	4,97
<i>Chapitre 34-96 - article 51</i> Moyens de fonctionnement des services	20,00	17,00
<i>Chapitre 37-91 - article 51</i> Frais de justice et de réparations civiles	0,35	-
Total	72,00	63,41

1 Unité opérationnelle de la Direction de la Réglementation générale du Ministère, qui assure l'essentiel de la supervision des fréquences et contrôle les équipements radioélectriques.

Les crédits de fonctionnement affectés pour 1994 au *Service national des radiocommunications* sont, à structure comparable, globalement inférieurs de 12,0 % aux crédits 1993, essentiellement en raison de la forte baisse des crédits de dépenses informatiques, bureautiques et télématiques, diminués de moitié.

La diminution en outre de 3 millions de francs sur le chapitre "*moyens de fonctionnement des services*" résulte de la révision des services votés, au titre de la "contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat". Les autres postes de dépenses sont, soit légèrement diminués, soit quasiment reconduits en francs courants.

b) Crédits d'équipement

Le SNR bénéficie en outre, comme dans le budget des P et T, de crédits destinés à financer ses équipements administratifs et techniques. Les autorisations de programme s'élèvent à 50,4 millions de francs, en légère diminution par rapport à 1993 (56,0 millions de francs) et les crédits de paiement à 40,0 millions de francs, en légère progression par rapport à 1993 (45,3 millions de francs).

Ces crédits sont destinés à financer l'installation d'un programme de contrôle automatique du spectre des fréquences, et l'amélioration du système d'information des radiocommunications.

2. Commission supérieure du service public

Moyens de fonctionnement de la CSSP

(millions de francs)

	Crédits 1993 inscrits au budget des P et T	Crédits 1994 inscrits au budget de l'Industrie
<i>Chapitre 34-95 - article 57</i> Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	0,300	0,255
<i>Chapitre 34-96 - article 52</i> Moyens de fonctionnement des services	1,700	1,445
Total	2,000	1,700

Les moyens de fonctionnement alloués à la CSSP pour 1994 s'élèvent à 1,7 million de francs, dont 1,445 million de francs, soit 85 % du total, au titre du fonctionnement courant, le reste étant affecté à l'équipement informatique et bureautique.

Ce montant représente une diminution de 15 % par rapport à la dotation votée initialement pour 1993, diminution justifiée selon le ministère par la "révision des services votés".

3. Comité de coordination des télécommunications

Moyens de fonctionnement du CCT

(millions de francs)

	Crédits 1993 inscrits au budget des P et T	Crédits 1994 inscrits au budget de l'Industrie
<i>Chapitre 34-95 - article 58</i> Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques	0,130	0,090
<i>Chapitre 34-96 - article 53</i> Moyens de fonctionnement des services	1,870	1,590
Total	2,000	1,680

Là encore, à structure comparable, les crédits affectés pour 1994 au *Comité de coordination des télécommunications* (CCT), diminuent de 15 %. La diminution de 0,280 millions de francs des moyens de fonctionnement du CCT, est également justifiée par la révision des services votés.

Au total, la fusion des administrations de tutelle de *La Poste* et de *France Télécom* au sein du ministère de l'Industrie se traduit donc par des économies au niveau de l'administration centrale. A structure comparable, les moyens de fonctionnement de l'administration centrale en rapport avec la gestion et la tutelle des postes et télécommunications devraient en effet être strictement reconduits en francs courants par rapport à la dotation initiale 1993.

Votre rapporteur déplore toutefois que les mesures de régulation de crédits qui ont sévèrement frappé en juin 1993 les trois organismes importants que sont le *Service national des radiocommunications*, la *Commission supérieure du service public* et le *Comité de coordination des télécommunications* n'aient pas été corrigées par le projet de loi de finances pour 1994. La baisse des dotations, de l'ordre de 12 à 15 % par rapport aux crédits initiaux 1993, risque de nuire à l'efficacité d'une action qui demeure essentielle.

C. LA PRISE EN CHARGE, PAR LE BUDGET DE L'INDUSTRIE, DES DÉPENSES D'INTERVENTION PRÉCÉDEMMENT INSCRITES AU BUDGET DES P. ET T.

1. La contribution de l'Etat à la couverture du coût du transport postal de la presse ⁽¹⁾

Cette contribution est désormais inscrite au *chapitre 41-10, article 10*, du budget de l'Industrie. Les crédits demandés à ce titre pour 1994 s'élèvent à 1.900 millions de francs, soit une diminution de 100 millions de francs par rapport à la dotation de 1993, telle qu'inscrite en loi de finances initiale au budget des P et T. Cette économie est justifiée, selon le ministère, par la *"contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat"*.

On rappellera ici que cette dotation avait, de façon regrettable, subi au titre de la régulation budgétaire de juin 1993 une diminution de 300,0 millions de francs, qui l'avait ramenée à 1.700 millions de francs, alors même que la charge estimée pour 1993 atteignait 2.110 millions de francs.

2. La subvention au BEPTOM

Désormais inscrite au *chapitre 36-10, article 10* du budget de l'Industrie, la subvention affectée au *Bureau d'études des postes et télécommunications d'outre-mer* s'élève à 10,1 millions, en diminution de 15,1 % par rapport aux crédits votés dans la loi de finances initiale pour 1993.

Cette réduction importante est justifiée par l'équipement progressif des états et territoires concernés et l'achèvement de la formation de leurs cadres.

1. Voir, pour une analyse plus détaillée de cette contribution, le chapitre II. C : les relations financières entre l'Etat et la Poste.

3. Autres subventions

La subvention aux budgets des offices de postes et télécommunications des territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales, précédemment inscrite pour 2,1 millions de francs au budget des P et T, est fixée à 1,5 million de francs dans le budget de l'Industrie, soit une diminution de 28,1 % (chapitre 41-10, article 10).

En outre, la contribution aux frais de fonctionnement des organismes internationaux passe de 49,4 millions de francs en 1993 sur le budget des postes et télécommunications à 46,3 millions de francs en 1994 sur le budget de l'industrie, soit une diminution de 6,3 % (chapitre 41-10, article 40).

Cette subvention est répartie comme suit :

Conférence européenne des postes et télécommunications :	1,0	MF
Union internationale des télécommunications :	36,3	MF
Union postale universelle :	6,0	MF
Bureau européen des fréquences :	0,65	MF
Institut européen des normes de télécommunication :	2,3	MF

Dans les deux cas, les économies sont justifiées par la "contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat".

CHAPITRE II

LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES DEUX EXPLOITANTS PUBLICS

A. LA SUPPRESSION DU VERSEMENT AU BUDGET GENERAL, PAR LES DEUX EXPLOITANTS, DE LA "CONTRIBUTION DESTINEE A COUVRIR LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DU MINISTERE DE TUTELLE"

Institué par l'article 49 de la loi de finances pour 1991, au nom du principe de "neutralité budgétaire et fiscale" qui avait présidé, dans l'esprit, sinon dans la lettre, à la réforme du service public des postes et télécommunications, ce versement n'avait pas été expressément prévu par la loi du 2 juillet 1990. Il était, en tout état de cause, destiné à disparaître à compter du 31 décembre 1993, date de l'entrée en vigueur du régime fiscal de droit commun pour les deux exploitants.

En 1993, il avait été fixé à 461,2 millions de francs, inscrit en recettes non fiscales (1), ce qui correspondait à l'exact montant des dépenses du ministère de tutelle, diminués de la contribution au transport de la presse.

Ce versement au budget général ne figure plus dans le projet de loi de finances pour 1994.

Votre commission s'en réjouit, car elle s'était toujours interrogé sur le paradoxe qui consistait à faire dépendre les moyens d'un organisme tutélaire de la seule contribution des organismes précisément placés sous sa tutelle, et à définir cette contribution en fonction de l'évolution des dépenses diverses du ministère.

Une telle affectation implicite d'une recette non fiscale des dépenses spécifiques lui paraissait en outre peu conforme au respect des principes de l'ordonnance organique de 1959.

1. Catégorie 3 : taxes, redevances et recettes assimilées.

B. LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET FRANCE TELECOM

1. La suppression du "prélèvement au profit du budget général"

Afin toujours de préserver le principe de "neutralité budgétaire et fiscale", le maintien d'un régime fiscal transitoire jusqu'en 1994 s'était accompagné de la pérennisation, jusqu'à l'exercice 1993 compris, du versement précédemment opéré sur le budget annexe au profit du budget général (1).

Depuis, le montant de ce versement avait été fixé chaque année en loi de finances initiale "dans la limite d'un montant calculé en appliquant à la base 1989, soit 13,7 milliards de francs, l'indice de variation des prix à la consommation constaté par l'INSEE."

En réalité, l'évolution du prélèvement effectivement demandé a montré que l'actualisation retenue n'a correspondu ni à l'indice prévisionnel des prix fixé par chaque projet de loi de finances, ni à l'indice des prix hors tabacs calculé par l'INSEE.

- Prélèvement 1989 :	13.700 MF
- Prélèvement 1990 :	14.466 MF (+ 3,4 %)
- Prélèvement 1991 :	14.619 MF (+ 3,2 %)
- Prélèvement 1992 :	15.058 MF (+ 3,0 %)

Pour 1993, la loi de finances initiale avait fixé ce prélèvement à 15.394 millions de francs, (soit une progression de 3 % par rapport à 1992). Ce prélèvement était inscrit à la ligne 121 des recettes non fiscales.

L'entrée en vigueur du régime fiscal de droit commun à compter de l'exercice 1994 entraîne donc la suppression de ce versement.

1. Conformément à l'engagement pris par M. Michel Rocard, Premier Ministre, dans une lettre au Ministre des Postes et Télécommunications, en date du 11 août 1988, lors de la suppression du budget annexe des P et T :

"L'ensemble formé par les prélèvements non fiscaux et la fraction non récupérable de la TVA versée par le budget annexe n'évoluera pas au cours des prochaines années plus vite que l'incide des prix."

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

Celle-ci se traduit par une diminution de 15,4 milliards de francs des recettes non fiscales du budget général.

2. L'assujettissement au régime fiscal de droit commun

L'article 18 de la loi du 8 juillet 1990 prévoit que, à compter du 1er janvier 1994, et sous réserve de dérogations particulières accordées à La Poste en raison des contraintes spécifiques qui sont les siennes, La Poste et France Télécom seront "assujettis aux impôts et taxes dans les conditions prévues par l'article 1564 du code général des impôts."

Le dit article 1564 prévoit que "les établissements publics, les exploitations industrielles ou commerciales de l'Etat ou des collectivités locales...doivent acquitter, dans les conditions de droit commun, les impôts et taxes auxquels seraient assujettis des entreprises privées effectuant les mêmes opérations."

France Télécom, qui ne bénéficie d'aucune des dérogations qui s'appliquent à La Poste, acquittera donc à compter de 1994, dans les conditions de droit commun, la TVA, les impôts directs locaux et la taxe sur les salaires.

Votre rapporteur n'a pas obtenu de réponses à ses questions concernant l'évaluation du produit fiscal attendu pour 1994 au titre de *France Télécom*.

3. Le versement d'un "acompte sur dividende" au budget général

La suppression du versement de *France Télécom* au budget général n'est pas sans contrepartie.

En effet, en tant qu'exploitant public assimilé à un établissement public non financier, *France Télécom* sera désormais tenue de verser à l'Etat un "acompte sur dividende".

Le contrat de plan Etat-France Télécom prévoit ainsi qu' "une fraction du résultat après impôt sera versée au budget de l'Etat. Son montant sera fixé par le conseil d'administration."

Cet "acompte sur dividende" figure désormais explicitement en recettes non fiscales de l'Etat, à la ligne 111 : "produit des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfices des établissements publics non financiers."

Le montant inscrit pour 1994 sur cette ligne s'élève au total à 6.620 millions de francs, ce qui représente à une majoration de 1020,0 millions de francs par rapport aux recettes révisées inscrites à cette ligne pour 1993.

Selon l'analyse qui en est donnée par le fascicule *Evaluation des voies et moyens*, ce montant tient compte à la fois de l'acompte sur dividende de *France Télécom* et de la privatisation de Rhône-Poulenc et d'Elf Aquitaine.⁽¹⁾

Votre rapporteur espère que les résultats attendus de la privatisation de Rhône Poulenc et d'Elf Aquitaine sont largement supérieurs à cette estimation. Sans doute peut-on dès lors escompter sur cette *ligne 111* des recettes réévaluées nettement supérieures, de nature à compenser la perte de 15,4 milliards de recettes non fiscales liées à la disparition du versement de France Télécom... ou à améliorer le niveau du déficit budgétaire en exécution 1994:

4. Coût de la participation de France Télécom au capital de certaines entreprises publiques

Par le biais des différents concours qui lui ont été demandés, *France Télécom* est actuellement actionnaire des sociétés publiques suivantes :

- COGECOM	100,0%
- TDF	51,0 %
- Compagnies de Machines BULL.	16,2 %
- THOMSON SA	13,9 %
- Banque HERVET	8,3 % (via Cogecom)
- CGCT	99,9 %
- AGF	2,5 %
- UAP	0,56 %
- SGS THOMSON	11,0 % ⁽²⁾

1. On rappellera que, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances au Sénat, les modifications apportées à l'article d'équilibre en première délibération ont notamment majoré de 750 millions de francs le montant actuellement "implicite" de l'acompte sur dividende de France Telecom.

2. Via deux holdings créés avec CEA-Industrie et Thomson-CSF

A ce titre, l'entreprise a été amenée à souscrire aux augmentations de capital de ces sociétés, se substituant ainsi généralement à l'Etat actionnaire.

Ainsi, en 1991, France Télécom a souscrit à hauteur de 646 millions de francs à l'augmentation de capital de Bull et de 200 millions de francs à l'augmentation de capital de la Banque Hervet.

En 1992, elle a souscrit à nouveau pour 363,9 millions de francs à l'augmentation de capital de Bull.

En 1993, elle a procédé, toujours pour Bull, au versement d'une avance d'actionnaire pour 458 millions de francs (1).

En 1994, conformément à la décision prise en octobre 1993, France Télécom devra à nouveau apporter 1,6 milliard de francs à Bull, sur les 8,6 milliards de francs consentis par l'Etat "à titre définitif".

Enfin, France Télécom sera amené à souscrire à la recapitalisation de SGS-Thomson, prévue sur la période 1992-1996 à hauteur de 1 milliard de dollars, également partagée entre la France et l'Italie.

Depuis 1990, votre commission a systématiquement déploré que le nouvel exploitant public soit ainsi amené à pallier les déficiences ou les insuffisances de l'Etat actionnaire.

France Télécom ne peut en effet être mis à contribution toujours davantage, sinon soit au détriment de sa capacité à investir, voire même seulement à se désendetter, soit au prix d'un report de charges sur l'utilisateur, c'est-à-dire d'une moindre compétitivité.

Dans un contexte de réforme et d'ouverture aux capitaux privés, une telle situation, si elle perdure, ne saurait qu'être dommageable.

Votre commission ne peut donc que souscrire à la position défendue par Marcel Roulet (2)

« Nous avons toujours fait notre devoir d'actionnaires et nous continuerons à le faire. Bien entendu, -et j'ai compris que l'Etat avait la même démarche-, nous demanderons avant de souscrire à de nouvelles augmentations de capital qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'un plan d'entreprise conduisant à des perspectives sérieuses de retour à l'équilibre »

1. Sur un montant total de 2,5 milliards de francs, actuellement "à l'étude" à Bruxelles.

2. M. Roulet - Interview à Le Monde - 1er juillet 1993

«La situation de France Télécom, la position prise par mon conseil d'administration, et enfin ma position de mandataire social n'autorisent pas d'autres attitudes.»

Missions de service public assurées par France Télécom

1. Communications gouvernementales vitales civiles et militaires.

2. Sauvegarde des personnes et des biens :

- mise à disposition à tarif préférentiel des liaisons de sécurité publique au bénéfice des services publics ou concessionnaires de service public ;
- appels téléphoniques d'urgence ;
- communications de détresse et d'aide médicale en mer.

3. Missions d'agrément et d'expertise :

- prestations rendues au ministère au titre de la convention SNR ;
- prise en charge du déficit d'exploitation du laboratoire d'essai agrément du CNET (Lannion).

4. Coopération technique internationale et aide au développement :

envoi d'experts directement au titre de l'IUT ou du ministère de la coopération ou par l'intermédiaire du BEPTOM.

5. Participation à la politique générale de recherche

Le contrat de plan prévoit que l'ensemble R et D doit représenter au moins 4 % du chiffre d'affaires de France Telecom sur la période 92-94 (mise en place du GIE-SGS associant France Telecom et Thomson ⁽¹⁾, participation du CNET au programme GRESSI, recherche sur la TVHD).

6. Prestations aux invalides handicapés et aux allocataires du FNS.

7. Forfaits accordés aux parlementaires.

⁽¹⁾ Les pouvoirs publics français ont signé un contrat pluriannuel d'aide à la R et D prévoyant un financement maximum de 2,5 milliards de francs sur la période 92-96 pour une dépense de R et D en France de 9,4 milliards de francs.

C. LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LA POSTE

1. L'assujettissement dérogatoire au droit commun fiscal à compter de l'exercice 1994

Outre la taxe différentielle sur les automobiles et la taxe sur les locaux à usage de bureaux en Ile-de-France, *La Poste* sera assujettie, à compter de l'exercice 1994, dans des conditions de droit commun, à la taxe sur les véhicules des sociétés et aux droits d'enregistrement.

Son assujettissement à la taxe sur les salaires, à l'impôt sur les sociétés, et aux taxes foncières est en revanche assorti de conditions dérogatoires, liées aux contraintes qui lui sont spécifiques.

Aux termes de l'article 20 de la loi du 2 juillet 1990, *La Poste* reste exonérée de TVA.

a) La taxe sur les salaires

De façon dérogatoire aux principes posés par l'article 18 de la loi du 2 juillet 1990, l'article 20 de cette même loi a prévu qu'à compter du 1er janvier 1994, date de l'entrée en vigueur du régime fiscal de droit commun, le taux de la taxe sur les salaires à laquelle *La Poste* serait assujettie serait maintenu à 4,25 %.

Or l'article 16 du projet de loi de finances pour 1994 prévoit d'aligner le taux de cette taxe sur les conditions de droit commun.

Certes, la soumission de *La Poste* au régime de droit commun de la taxe sur les salaires n'est pas en soi incontestable à terme, notamment au regard des contraintes communautaires. Toutefois, son introduction brutale dans le projet de loi de finances pour 1994, en parfaite contradiction avec les règles définies par la loi du 2 juillet 1990, ne peut qu'ajouter aux incertitudes, voire aux incohérences qui marquent un régime financier et fiscal déjà fragile.

En tout état de cause, la justification émise dans l'exposé des motifs de l'article 16, selon laquelle il s'agit de "compenser le versement de la contribution forfaitaire de 1.125 millions de francs que l'exploitant verse depuis 1992 au budget général" n'est pas acceptable.

Cette contribution, instituée par la loi de finances pour 1991, avait pour objet de rémunérer le Trésor des autorisations de découvert permanent consenti par celui-ci à *La Poste*, en laissant à l'exploitant la libre disposition d'un certain montant de CCP.

Fixée à 500,0 millions de francs en loi de finances 1991, cette "rémunération" avait été portée à 1 125,0 millions de francs par la loi de finances pour 1992.

Le bilan d'ouverture de *La Poste* n'ayant pas retenu cet "écart de trésorerie" de *La Poste* auprès du Trésor au titre du passif de *La Poste*, la "rémunération" versée à ce titre au Trésor a également été supprimée dans la loi de finances initiale pour 1993.

Votre commission s'était interrogée à ce sujet lors de l'examen de la précédente loi de finances.

Fallait-il conclure que le Trésor maintenait ses concours de trésorerie à *La Poste*, mais "hors bilan", et sans demander de rémunération à ce titre ? En d'autres termes, que le déficit du budget général était majoré de 1,1 milliard de francs, afin d'améliorer à due concurrence la situation financière de *La Poste* ?

Ou fallait-il conclure que les concours de trésorerie consentis par le Trésor à *La Poste* seraient désormais supprimés, à charge pour cette dernière de se financer sur le marché ? En d'autres termes, qu'on assistait à une forme de "débudgétisation" d'une charge jusqu'à présent supportée par le Trésor ?

Ou fallait-il en réalité conclure que la suppression de la "rémunération du Trésor", qui représentait une recette budgétaire de 1,125 milliard de francs, serait compensée par un prélèvement de nature différente, dont la nature n'était pas encore arrêtée ?

Le contrat de plan Etat-Poste avait spécifié que, *"s'agissant du découvert du budget annexe des P et T au Trésor"*,

"ce découvert fera l'objet d'une rémunération dans l'attente de la détermination des modalités d'apurement fixées prochainement dans le bilan d'ouverture de La Poste."

En tout état de cause, l'exposé des motifs de l'article 16 ne permet pas de justifier la mesure annoncée.

C'est la raison pour laquelle la Haute Assemblée, suivant la proposition de la Commission des Finances et avec l'accord du Gouvernement, a repoussé à la date du 20 septembre 1994 la date d'entrée en vigueur du nouveau régime de la taxe sur les salaires.

L'Etat, têtue, n'a pas entendu pour autant se résigner à perdre cette recette "potentielle", puisque le "coût" budgétaire de cette mesure a été immédiatement compensé par un prélèvement de 750 millions de francs sur *France Télécom*...(1)

b) *Taxes assises sur les salaires (taxe d'apprentissage, participation à la formation professionnelle continue, participation à l'effort de construction)*

Ces trois taxes sont caractérisées comme suit :

Elles sont calculées en fonction d'un pourcentage des salaires versés soit pendant l'année en cours :

- 0,5 % pour la taxe d'apprentissage,

- 1,6 % pour la participation à la formation professionnelle continue)

soit pendant l'année précédente :

- 0,45 % pour la participation à l'effort de construction.

Les employeurs peuvent s'en libérer, soit par des dépenses libératoires, soit par un versement au Trésor si ces dépenses étaient insuffisantes.

Dans le cas de *La Poste*, si les dépenses libératoires engagées par *La Poste* au cours de l'exercice 1994 étaient insuffisantes, le complément devrait être versé au Trésor au cours du 2ème trimestre 1995.

Les modalités d'engagement des dépenses libératoires sont à l'étude au sein des services de *La Poste*.

c) *Taxes foncières (foncier bâti et non bâti) et taxe professionnelle*

Les bases d'imposition seront établies selon les règles de droit commun (*article 21-I-1° et 2° de la loi du 2 juillet 1990*). Toutefois, elles font l'objet d'un abattement de 85 % (*article 21-I-3°*), en raison des contraintes de desserte de l'ensemble du territoire national et de participation à l'aménagement du territoire qui s'imposent à *La Poste*.

Le produit de ces impôts sera versé au cours du *dernier trimestre 1994* à la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

d) Impôt sur les sociétés

La Poste versera l'impôt dû au titre de l'exercice 1994 dans le courant de l'année 1995 (dans le cas d'un exercice bénéficiaire).

Le tableau ci-après fournit une évolution des conséquences chiffrées pour *La Poste* du passage au régime fiscal de droit commun.

Il en ressort que la charge fiscale de *La Poste* devrait être majorée de 1.398,8 millions de francs, dont 416,0 millions de francs au titre de la taxe sur les salaires.

Les données, fournies par le ministère, méritent d'être examinées avec prudence. Les réponses fournies à votre Rapporteur précisent en effet que "*en ce qui concerne l'assujettissement de La Poste au droit commun fiscal, des estimations sont en cours, qui devraient permettre d'intégrer ces montants dans l'évaluation des flux entre La Poste et le budget général*".

Régime fiscal de La Poste

(millions de francs)

Impôts et taxes	1993	1994 ⁽¹⁾
Taxe sur les salaires	1.354,0	1.770
Taxes foncières	Néant	60 (taxes foncières)
Taxe professionnelle	Néant	400 (taxe professionnelle)
Taxes assises sur les salaires :		
- taxe d'apprentissage	Néant	205 ⁽²⁾
- participation à la formation professionnelle continue	Néant	216 ⁽²⁾
- participation à l'effort de construction	Néant	80 ⁽²⁾
Taxe sur les véhicules de sociétés	-	20
Droits d'enregistrements	-	10
Taxe sur les bureaux en Ile-de-France	1,4	2,2
Vignette auto	20,0	21
Impôt sur les sociétés	Néant	Néant
Total	1.375,40	2.774,2

(1) Estimations

(2) Après dépenses libératoires

Source : Ministère de l'Industrie, des postes et télécommunications et du commerce extérieur

2. Les relations financières particulières entre le budget général et La Poste

Les "paramètres financiers" définissant les relations entre l'Etat et La Poste devaient figurer dans un avenant au contrat de plan du 9 janvier 1992. Les discussions relatives à la conclusion se sont poursuivies depuis, sans aboutir, jusqu'au premier trimestre 1993.

Dans ces conditions, pour l'exercice 1994, ces paramètres ont été à nouveau, comme en 1993, reconduits à leur niveau de 1992, en attendant la conclusion de cet avenant.

a) Rémunération des fonds de CCP déposés au Trésor

Les crédits inscrits à ce titre pour 1994 au *chapitre 12-01, article 20* du budget des Charges communes sont reconduits à leur niveau 1993, tel qu'amputé par les mesures de régulation budgétaire, soit 8.150,0 millions de francs.

Il s'agit d'une inscription "pour mémoire", le taux de rémunération devant être fixé dans le prochain contrat de plan et dans l'Etat provisionnel des recettes et dépenses (EPRD).

On notera que l'EPRD retient pour 1993 un montant de 8.024 millions de francs, inférieur aux estimations initiales, en raison de la baisse des encours de CCP.

En l'état actuel, le taux de rémunération demeure fixé à 5,5 %, soit le niveau déterminé par la loi de finances pour 1992, pour une charge globale évaluée à l'époque à 8.300 millions de francs, soit un encours supérieur à celui constaté à ce jour.

On notera que, parallèlement, la rémunération des fonds des livrets A et B déposés à la Caisse des dépôts et consignations demeure fixée à 1,5 %.

b) Prélèvement sur le Fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne

Inscrit en *ligne 815* des recettes non fiscales, ce prélèvement avait été fixé à 4.875,0 millions de francs pour 1993. Votre Rapporteur s'était ému de cette inscription, considérant que les ressources du FRGCNE, déjà ponctionnées lors de l'exercice précédent, ne permettaient pas un prélèvement aussi élevé, sauf à mettre gravement en cause l'objet même du FRGCNE.

Il n'a pas été reconduit pour l'exercice 1994.

Le FRGCNE a été institué par la loi du 2 juillet 1990, en remplacement de l'ancienne dotation de la Caisse Nationale d'Epargne.

L'objet du FRGCNE est de "garantir la liquidité des fonds d'épargne et assurer la couverture d'éventuelles pertes de gestion, pour assurer le versement des intérêts aux déposants et la rémunération due à La Poste".

Aux termes du décret du 31 décembre 1990, le FRGCNE est géré par la Caisse des Dépôts et Consignations, sous le contrôle de la Commission de surveillance.

Il est alimenté par le résultat bénéficiaire de la gestion des fonds des livrets A et B de *La Poste*, déduction faite des intérêts versés aux déposants et de la commission versée à *La Poste*.

Le prélèvement de l'Etat est censé rémunérer la garantie qu'il accorde aux livrets de la CNE.

3. La contribution partielle du budget général au transport postal de la presse

Entre 1982 et 1985, conformément à l'esprit des accords Laurent (6 mars 1980), le budget général a couvert une partie du coût du transport de la presse supporté par *La Poste* (1).

Cette contribution a été supprimée à compter de la loi de finances pour 1986. Elle s'élevait alors à 1,4 milliard de francs, ce qui correspondait à 35 % de la charge totale du transport.

La loi du 2 juillet 1991 a nommément inscrit, dans son article 8, les "prestations de transport et de distribution de la presse" au nombre des "missions de service public" assurées par *La Poste* et susceptibles dès lors de recevoir, à ce titre, une "juste rémunération".

L'article 38 alinéa 3 du cahier des charges de *La Poste*, avait renvoyé au contrat de plan le soin de déterminer cette "juste compensation financière".

Le contrat de plan a, à son tour, renvoyé à l'avenant annoncé au contrat de plan le soin de fixer "la valeur des paramètres concernant les relations financières pour 1993 et 1994".

Parallèlement, le protocole qui a été signé le 25 mars 1992 par le Ministre, la presse et *La Poste*, n'a pas permis de lever l'ambiguïté des engagements financiers respectifs de l'Etat et de *La Poste*.

1. Il convient de préciser que l'objectif du plan de redressement tarifaire était de couvrir par les recettes de la presse, à hauteur d'un tiers, les charges globales afférentes au trafic de la presse à l'issue d'une période de 8 ans.

En revanche, la répartition des charges entre *La Poste* et l'Etat pour les deux tiers restants, si elle avait été évoquée par le Conseiller Laurent dans son rapport, n'avait pas été explicitement chiffrée dans les accords.

L'avenant annoncé étant toujours "en cours de négociation", les montants inscrits dans le projet de loi de finances pour 1994, comme dans la loi de finances pour 1993, ne le sont que pour mémoire.

Ce qui ne les excluent pas pour autant des opérations de régulation budgétaire.

Il en résulte ainsi que le montant de 2000 millions de francs fixé en loi de finances initiale pour 1993, déjà inférieur aux prévisions de coût effectif, a été diminué de 300 millions de francs lors du collectif de juin. La différence a été entièrement supportée par La Poste.

Le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 1994 s'établit à 1.900 millions de francs, soit une diminution de 5 % par rapport à la dotation initiale 1993.

Votre Rapporteur déplore tout particulièrement cette poursuite de la réduction des crédits prévus pour l'exercice 1994 au titre de la prise en charge partielle du transport postal de la presse. Cette situation, bien peu conforme au respect de l'esprit des accords Laurent, ne l'est pas davantage à la lettre de la loi du 2 juillet 1990, qui prévoyait dans son article 6 la "*juste rémunération des missions de service public*" rendus par la Poste.

Elle risque d'avoir des conséquences graves tant pour l'équilibre de la Poste que pour celui de la presse ⁽¹⁾.

1. Par ailleurs, votre Rapporteur s'interroge sur le bien-fondé de l'inscription de ce poste au budget de l'Industrie. Il estimerait souhaitable, et plus cohérent, que soit envisagé le retour de ces crédits au budget des services généraux du Premier ministre, sur lequel est par ailleurs inscrit l'ensemble des autres crédits d'aides à la presse.

Transport postal de la presse

(en millions de francs)

Années	Charges toutes catégories de presse	Recettes	Contribution du budget général	Contribution de la Poste	Taux de couverture constaté	Part de contribution de l'Etat
1980	2.817,7	377	939	1.501	13,37 %	33,33 %
1981	3.368,4	447,1	1.122,8	1.799	13,27 %	33,33 %
1982	3.853,9	629,2	1.136	952	16,32 %	29,48 %
1983	4.316,8	759,1	1.250	1.085,6	17,58 %	28,63 %
1984	4.078,9	911	1.433	1.734,6	22,33 %	35,13 %
1985	4.478,8	1.061,3	1.500	1.917,5	23,69 %	33,49 %
1986	4.626	1.240		3.386	26,80 %	0
1987	4.555	1.396,7	-	3.158,28	30,66 %	0
1988	4.760,98	1.427,3	-	3.333,71	29,97 %	0
1989	5.234	1.726	-	3.508	32,97 %	0
1990	5.441	1.791	-	3.650	32,91 %	0
1991	5.551	1.747	950	2.854	31,47 %	17,11 %
1992	5.947	1.959	1.975,5	2.041,5	33,21 %	32,45 %
1993 (1)	6.242	2.060	1.700	2.482	33,33 %	27,3 %

(1) Chiffres prévisionnels

CHAPITRE III

L'AVENIR DES DEUX EXPLOITANTS

A. FRANCETÉLÉCOM

Dans un secteur en voie de libéralisation et d'ouverture à la concurrence, dans lequel les techniques et les besoins s'internationalisent très rapidement, une nouvelle réflexion sur la forme de statut la plus à même de permettre à *France Télécom* de poursuivre son développement a été jugée indispensable.

Le statut actuel de *France Télécom* - "établissement autonome de droit public" - n'est en effet pas en mesure, malgré son caractère industriel et commercial, de répondre à un certain nombre de besoins essentiels dans cette nouvelle phase d'ouverture du marché. En particulier, cette structure ne lui permet pas de disposer d'un capital propre et elle est incompatible avec l'idée d'alliance internationale.

Tel que résumé par les conclusions du rapport confié à M. Marc Dandelot, le besoin auquel le statut de l'opérateur doit permettre de répondre est triple :

- efficacité et flexibilité interne pour permettre une décentralisation suffisante dans l'organisation,
- autonomie par rapport à l'Etat dans la gestion de l'entreprise,
- définition des partenariats internationaux.

Dans cette perspective, un projet de loi, transformant *France Télécom* en société anonyme, avec un capital détenu en majorité par l'Etat, devrait être déposé devant le Parlement au cours de l'exercice 1994.

Le projet de loi portant transformation du statut de *France Télécom* correspond à un besoin avéré.

La décision prise en juin 1993 par le Conseil européen des ministres concernés d'ouvrir à la concurrence l'ensemble des services de télécommunications au 1er janvier 1998 impose en effet que France Télécom soit en mesure de faire face à cette situation dans les meilleures conditions. Parmi celles-ci, l'ouverture de son capital, et le renforcement de son autonomie vis-à-vis de l'Etat sont fondamentales.

Votre rapporteur espère donc vivement que l'annonce du report "*de quelques mois*" du projet de réforme ne correspond pas à un ajournement qui serait fort dommageable.

En tout état de cause et dans l'immédiat, si le régime fiscal de *France Télécom* présente moins de spécificités et donc d'incertitude que celui de la *Poste*, une interrogation importante demeure quant au montant de l' "*acompte sur dividende*" qu'il sera demandé à *l'entreprise* de verser au budget général pour 1994. Cette incertitude, que ne résoud pas l'inscription à la ligne concernée de 6,62 milliards de francs de recettes non fiscales, ne paraît pas opportune en cette période de réforme potentielle.

Surtout, il conviendrait, sinon de mettre un terme, à tout le moins de clarifier les responsabilités propres de *France Télécom* s'agissant des augmentations de capital des entreprises publiques dont elle est actionnaire. Il n'est pas admissible que *France Télécom* se substitue, dans ce cadre, et pour des sommes importantes, à un Etat actionnaire défaillant.

Principaux éléments du rapport Dandelot

Le rapport de M. Marc Dandelot sur "L'évolution du secteur des télécommunications en France dans une perspective européenne", a été remis au Ministère de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce Extérieur le 15 juillet 1993.

Le rapport évalue le secteur des télécommunications français sous trois angles principaux :

- l'évolution de la concurrence dans les services de télécommunications : son impact sur l'économie, l'emploi, les opérateurs existants ;
- la stratégie des différents opérateurs et leurs relations d'une part vis-à-vis des fournisseurs, d'autre part vis-à-vis des secteurs connexes (informatique et audiovisuel) ;
- le rôle de l'Etat dans un milieu concurrentiel : forme d'intervention, réglementation, respect des missions de service public.

Les conclusions de ce rapport peuvent se résumer autour de sept grands enjeux auxquels la France est confrontée :

1. Les enjeux industriels : le développement des télécommunications en France a notamment été établi sur un certain type de relations entre les entreprises industrielles et France Télécom, dans le domaine de la Recherche et du Développement. La concurrence, à laquelle France Télécom va être progressivement confronté, ne remet pas en cause la nécessaire coopération entre l'opérateur et ses fournisseurs mais conduit à s'interroger sur les modalités les mieux adaptées à ce nouveau contexte. L'évolution vers l'intégration verticale n'est pas celle que suivent les opérateurs européens, mais des partenariats plus ciblés avec les industriels sont souhaitables.

2. L'investissement dans le secteur des télécommunications doit rester élevé. Pour cela, il faut à la fois réunir les conditions qui garantissent la capacité de financement de France Télécom, mais aussi favoriser l'investissement privé, en particulier l'introduction en Bourse des opérateurs privés. En outre, la conjoncture actuelle justifierait un effort exceptionnel en matière d'investissement.

3. La compétitivité de France Télécom, dans un environnement plus concurrentiel, dépendra principalement de la mise en œuvre de deux réformes : une *restructuration des tarifs*, qui mette l'entreprise à l'abri de l'écrémage, et une *réforme du statut*, qui donnera à l'opérateur des conditions de gestion comparables à celles des grands opérateurs mondiaux. Ce nouveau statut maintiendrait France Télécom dans le secteur public mais lui donnerait la possibilité d'accueillir des actionnaires minoritaires.

4. Plus la concurrence se développera, plus il faudra veiller à l'égalité dans les conditions de concurrence. Au plan national, il y a, à cet égard des corrections à apporter. Au plan international, il faudra veiller à la stricte réciprocité, spécialement entre l'Europe et l'Amérique du Nord.

5. La protection du service public dans un contexte plus concurrentiel obligera à préciser le contenu et la portée des obligations correspondantes. C'est cette précision qui permettra de mettre au point les cahiers des charges et les droits d'accès appropriés. Cependant la France pourra difficilement avoir en la matière des positions très différentes de celles de ses partenaires européens. Une réflexion commune sur le service public est donc une nécessité.

6. Le rôle de l'Etat passera davantage, à l'avenir, par la réglementation, plutôt que par l'intervention directe. Après la réorganisation de l'administration centrale du ministère, il reste des réformes à accomplir, en particulier à propos de la gestion du spectre hertzien. Un accès ouvert aux points hauts doit aussi être aménagé.

7. Sur le plan européen, il faut se préoccuper davantage de la mise en place d'une offre européenne de services. Celle-ci passe par l'acceptation de regroupements au sein de la Communauté. L'idée d'un partenariat entre France Télécom et la Bundespost Telekom est à cet égard un projet très porteur d'avenir, dont les conditions doivent être précisées.

Evolution de l'Etat prévisionnel des recettes et dépenses de France Télécom

	EPRD 1992 (1)	Ecart 1992/1991	EPRD 1992 (2)	EPRD 1992 (3)	Ecart 1993/1992
Résultat d'exploitation	29.467	+ 2.258	29.792	31.264	+ 1.472
Résultat financier	- 11.700	- 182	- 11.272	- 10.139	+ 1.133
Résultat exceptionnel	100	- 74	- 550	- 566	- 16
Prélèvement	14.940	+ 406	15.014	15.419	+ 405
Résultat net	2.927	+ 1.596	2.956	5.140	+ 2.185

(1) initial

(2) réestimé

(3) provisionnel

La valeur ajoutée prévue en 1993 s'accroît de + 5,6 % par rapport à 1992 réestimé.

Cette augmentation résulte d'une progression des consommations externes (+ 2,5 %) nettement inférieure à celle du chiffre d'affaires (+ 5,1 %). La valeur ajoutée représente 80,9 % du chiffre d'affaires, contre 80,6 % pour 1992.

L'excédent brut d'exploitation progresse de 5,4 % par rapport à 1992 réestimé. Il représente 53,3 % du chiffre d'affaires.

La nette amélioration du résultat financier en 1993 (+ 10,1 %), due au désendettement, contribue à dégager un résultat courant en forte progression par rapport à celui de 1992 (+ 14,1 %).

Le résultat net s'élève à 5.140 millions de francs en progression de 74 % par rapport à l'exercice précédent.

BILAN PREVISIONNEL AU 31/12/93 AVANT AFFECTATION DU RESULTAT (en MFI)

	31.12.92 "1"	31.12.93 "2"	"2-1"	%	PASSIF	31.12.92 "1"	31.12.93 "2"	"2-1"	%
ACTIF									
ACTIF IMMOBILISE					FONDS PROPRES				
immobilisations incorporeelles	1181	1421	240	20,32%	fonds propres initiaux	115167	115167	0	
immobilisations corporeelles	218347	220107	1760	0,81%	réserves	2048	2048	0	
immobilisations financières	13850	17850	4000	29,30%	résultat à affecter	2958	8098	5140	4,28%
TOTAL	233178	239178	6000	2,57%	TOTAL 1	120171	125311	5140	4,28%
ACTIF CIRCULANT					PROVISIONS POUR RIBQUES ET CHARGES TOTAL 2	6551	10451	3900	59,53%
stocks	2078	1580	-488	-23,5%	DETTES				
avances et comptes créés	1800	1100	-600	-33,3%	emprunts et dettes assimilées	114717	111347	-3370	-2,94%
clients et comptes rattachés	28458	28375	-84	-0,30%	avances et comptes reçus	277	357	80	28,88%
autres créances	2580	2120	-460	-17,83%	fournisseurs et comptes rattachés	18839	18039	-800	-4,25%
disponibilité	400	400	0	0,00%	autres dettes	8228	8548	320	3,14%
charges constatées d'avance	270	420	150	55,6%	produits constatés d'avance	1333	844	-489	-36,7%
TOTAL	35485	34005	-1480	-4,17%	TOTAL 3	141394	138935	-2459	-1,74%
PRIME DE REMBOURSEMENT DES OBLIGATIONS	275	338	61	22,18%	ECART DE CONVERSION PASSIF	1522	1522	0	0,00%
ECART DE CONVERSION ACTIF	700	700	0	0,00%					
TOTAL GENERAL	269838	274219	4381	1,70%	TOTAL GENERAL	269838	274219	4381	1,70%

B. LA POSTE

1. Un bilan d'ouverture fragile

La détermination du bilan d'ouverture de *La Poste* lors de son changement de statut juridique, élément fondamental de la réforme, n'a pas reposé sur la reconduite en l'état de la partie *Poste* du budget annexe, laquelle aurait débouché sur un bilan structurellement déséquilibré ⁽¹⁾.

Tout en privilégiant dans ses travaux une approche "économique" permettant de doter *La Poste* d'un bilan équilibré, la *Commission spéciale du patrimoine* a laissé à l'appréciation du Gouvernement le règlement du déséquilibre structurel lié aux opérations des comptes chèques postaux ⁽²⁾, et la détermination des valeurs du patrimoine de *La Poste*.

Tel qu'arbitré par l'arrêté du 12 octobre 1992, le bilan d'ouverture présente une structure équilibrée mais néanmoins fragile.

En particulier, *La Poste* est dotée de 8 milliards de capitaux propres alors qu'elle reprend une dette de long terme supérieure à 35 milliards de francs.

Par ailleurs, la structure du bilan et les masses financières en cause n'ont pas permis d'inscrire au bilan d'ouverture de *La Poste* une provision pour engagement de retraites. Cette provision est évaluée par un cabinet d'actuaire à 160 milliards de francs. Son inscription aurait triplé les masses du bilan ⁽³⁾.

1. Compte tenu en effet d'immobilisations inscrites en valeurs historiques, c'est-à-dire jamais réévaluées, de dettes et créances liées à des opérations de comptabilité publique, de fonds propres négatifs, et d'un déséquilibre structurel entre les avoirs CCP et les fonds déposés au Trésor.

2. Évalué à 17,5 milliards de francs.

3. Les travaux de clôture des comptes pour 1992 ont par ailleurs permis de mettre en évidence des dettes et des créances non incluses dans le bilan d'ouverture mais ayant fait l'objet d'un dénouement financier dans l'exercice écoulé. De plus, certains éléments figurant dans le bilan d'ouverture se sont révélés sans objet.

Principaux éléments du compte de résultat de La Poste

(millions de francs)

	1991	1992	Evolution (en %)
Chiffre d'affaires	72.046	74.157	+ 2,9 %
dont : - courrier	51.298	55.792	+ 8,8 %
- services financiers	20.391	18.002	- 11,7 %
Produits d'exploitation	72.516	74.814	+ 3,2 %
Charges d'exploitation	69.830	72.978	+ 0,6 %
dont : - charges de personnel	52.556	55.778	+ 6,1 %
- impôts et assimilés	1.976	2.019	+ 2,2 %
Résultat d'exploitation	2.686	1.836	- 31,6 %
Résultat financier	2.374	2.452	+ 3,3 %
Résultat net de l'exercice	301	60	- 80,1 %

Principaux éléments du bilan de La Poste

(millions de francs)

	31.12.1991	31.12.1992	Evolution (en %)
Actif	77.474	75.439	- 2,6 %
- Actif immobilisé	37.954	37.959	≈ 0
dont terrains et constructions	31.598	31.329	- 0,8 %
- Actif circulant	39.520	37.480	- 5,2 %
Mise à disposition du Trésor des CCP	165.051	169.870	+ 2,9 %
Mise à disposition de la CDC des fonds collectés CNE	338.753	331.336	- 2,2 %
Passif	77.474	75.439	- 2,6 %
- Capitaux propres	8.264	8.324	+ 0,7 %
- Provisions pour risques	2.014	1.527	- 24,2 %
- Dettes	67.196	65.588	- 2,4 %
dont : - dettes financières	43.361	43.605	+ 0,6 %
- dettes d'exploitation	17.977	14.442	- 19,7 %

2. Une réflexion toujours en cours sur l'extension des services financiers

Le problème de l'extension des services financiers de *La Poste*, ouvert au moment de l'examen de la loi du 2 juillet 1990, n'est toujours pas résolu.

Le *Rapport annuel de la Cour des comptes pour 1993* a notamment rendu des conclusions sévères sur la gestion et les résultats des services financiers de La Poste.

"Dans les conditions actuelles de rémunération fixées par l'Etat, les services financiers de La Poste sont une cause de perte plus que de profit.

"La détérioration et le déclin de ces services mettent en cause l'existence de pans entiers de l'entreprise.

"On peut douter que cette situation soit longtemps supportable pour une entreprise que la loi a voulu autonome".

Dans sa réponse, le ministre de l'Industrie, des Postes et Télécommunications et du Commerce extérieur, tout en regrettant *"l'absence d'avancée décisive dans la résolution des problèmes évoqués"* estime que cela *"ne compromet d'aucune façon la perspective d'aboutir, en collaboration avec La Poste, à la définition des conditions de l'équilibre et du développement à moyen terme des services financiers"*.

En l'état actuel, le problème reste ouvert.

La réponse apportée à votre Rapporteur sur la question posée concernant l'état actuel de la réflexion du Gouvernement sur l'extension des services financiers de La Poste ne permet pas de conclure à une prise de position précise et définitive.

Trois éléments semblent toutefois se dégager :

- le lien entre les services financiers rendus par La Poste et le maintien du réseau postal sur l'ensemble du territoire national ;
- le lien entre la définition du champ des services financiers susceptible d'être proposés par La Poste et la clarification des conditions de la rémunération de ceux qui correspondent à une mission de service public ;

- le souci de préserver les "conditions d'un équilibre satisfaisant avec le secteur bancaire".

Votre Rapporteur ne peut que souscrire à ces trois éléments. Il souhaite à cet égard rappeler une nouvelle fois les remarques, voire les réserves qu'il avait émises au sujet de l'extension des services financiers de La Poste lors de l'examen du projet de réforme par la Commission des finances ⁽¹⁾.

1. Rapport pour avis de M. Henri Torre, au nom de la Commission des finances, sur l'organisation du service public des P et T (Sénat, seconde session ordinaire de 1989-1990, n° 238).

Avis de la Commission des Finances sur le projet de réforme des P. et T.

(juillet 1990)

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

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

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

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

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

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

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

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

Il convient en effet d'éviter la double dérive qui conduirait de manière systématique, soit à faire financer les missions de service public par le résultat d'activités concurrentielles, soit à exercer des activités concurrentielles selon des modalités dérogatoires au droit commun.

L'un permettant d'ailleurs de justifier l'autre.

Une telle confusion ne serait pas de nature à garantir l'objectif prioritaire que s'est fixé la présente loi : "*renforcer les valeurs du service public*".

Etat actuel de la réflexion du Gouvernement sur l'extension des services financiers de La Poste

Les services financiers de La Poste, qui jouent un rôle très important au sein du tissu économique et social du pays doivent être consolidés, et renforcés.

La Poste assure en effet trois grandes missions d'intérêt général :

- de 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 ;
- de participation 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 ;
- d'offre de services élargie et innovante au profit de tous, aux mêmes conditions et sans exclusion.

Eu égard à l'importance de ces missions, la pérennité des services financiers postaux doit être garantie à travers une double démarche :

- la mise en oeuvre d'un plan de compétitivité efficace, qui est de la responsabilité de l'opérateur ;
- l'engagement de la réflexion nécessaire à la clarification de la rémunération des prestations financières de La Poste, dans le cadre de la définition d'un nouveau contrat de plan entre La Poste et l'Etat.

Cette double démarche suppose une étroite concertation avec La Poste.

En particulier, la validation du plan stratégique de l'opérateur dans le secteur des services financiers et la clarification des missions associées à la présence de La Poste sur ce marché apparaissent comme des préalables à la stabilisation de ce secteur d'activité.

Les efforts entrepris par l'exploitant en matière de productivité et de développement, ont cependant commencé à produire des effets perceptibles (stabilisation des parts de marché, dynamisme sur les nouveaux produits). Il reste à consolider ces acquis et à poursuivre cette voie pour conforter les services financiers de La Poste dans la position centrale qu'ils occupent au service de l'intérêt général.

Ce sera l'un des enjeux qui devront être traités dans le prochain contrat de plan de La Poste.

S'agissant plus spécifiquement de l'élargissement de la gamme des services financiers offerts par La Poste, une démarche pragmatique doit être retenue qui doit avoir pour objectif l'équilibre à moyen terme de cette branche d'activité de l'exploitant, en prenant en compte par ailleurs les conditions d'un équilibre satisfaisant avec le secteur bancaire.

Dans l'immédiat, si la situation de *France Télécom*, notamment compte tenu de l'annonce du dépôt d'un projet de réforme, s'avère globalement satisfaisante, celle de *La Poste* soulève des inquiétudes.

Votre Rapporteur déplore tout particulièrement la persistance, qui dure depuis deux ans, des incertitudes concernant la définition des paramètres qui devraient déterminer les relations financières entre *La Poste* et l'Etat.

Ni les conditions de rémunération des CCP, ni celles de la gestion des fonds recueillis au titre des livrets A et B, ni les conditions d'une éventuelle extension des services financiers de *La Poste* n'ont été, à ce jour, c'est-à-dire plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la réforme du service public des P. et T., clairement définies.

A l'évidence, la conclusion rapide du contrat de plan, qui précisera le rôle exact de *La Poste* dans le cadre du service public, de l'aménagement du territoire, de la gestion des services sociaux, et qui clarifiera l'ensemble des relations économiques, juridiques et fiscales de l'Etat et de *La Poste*, s'impose de toute urgence.

**Réunie le mardi 16 novembre 1993, sous la
présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission
a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits
relatifs à la Poste et aux télécommunications.**