

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

TOME XXI

POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

Par M. Jean FAURE,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 17), 2260 (tome VI) et T.A. 533.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 17) (1991-1992).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : Des évolutions financières et juridiques découlant de la mise en oeuvre de réformes structurelles	9
I. UN BUDGET MARQUÉ PAR LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX STRUCTURES ADMINISTRATIVES DES DIFFÉRENTS INTERVENANTS	9
A. LA MODICITÉ DU BUDGET DU MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AUX POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS	9
1. L'organisation du budget	9
2. Les crédits prévus	10
<i>a) Les dotations</i>	10
<i>b) Les évolutions</i>	11
B. L'IMPORTANCE DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRETENUES PAR L'ÉTAT AVEC LA POSTE ET FRANCE TÉLÉCOM	12
1. Les relations entre la Poste et le budget général	12
<i>a) Le transport de la presse</i>	12
<i>b) La rémunération des services financiers</i>	13
2. Les relations entre France Télécom et le budget général	16
3. La couverture des dépenses du ministère par les deux exploitants	17
II. UNE IMPORTANTE ACTIVITÉ JURIDIQUE RÉSULTANT DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI DU 2 JUILLET 1990	18
A. L'APPLICATION DE LA RÉFORME DE JUILLET 1990	18
1. La mise en place des nouvelles institutions	18
<i>a) La nouvelle organisation de la Poste</i>	18
<i>b) La nouvelle organisation de France Télécom</i>	19
<i>c) La réorganisation du ministère de tutelle</i>	20
<i>d) Les organismes placés auprès de l'autorité de tutelle</i>	20

	<u>Pages</u>
2. La mise en oeuvre des relations juridiques entre les différents intervenants	22
<i>a) Les dispositions prises</i>	<i>22</i>
<i>b) Un traitement inéquitable des deux exploitants</i>	<i>23</i>
B. L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DU SERVICE PUBLIC DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS (C.S.S.P.P.T.)	24
1. Un renouvellement du contrôle parlementaire	24
<i>a) Il n'aurait pas été acceptable que la réforme entraîne un affaiblissement du contrôle parlementaire</i>	<i>24</i>
<i>b) La solution adoptée a un caractère novateur</i>	<i>25</i>
2. Un bilan significatif	26
 CHAPITRE II : La Poste : des perspectives obscurcies par une incertitude financière	 28
I. DES RÉSULTATS PEU SATISFAISANTS	29
A. UN BILAN CONTRASTÉ	29
1. Une croissance des activités postales et bancaires	29
<i>a) Les activités postales</i>	<i>29</i>
<i>b) Les activités bancaires</i>	<i>30</i>
2. Un tassement des résultats financiers	31
B. UNE QUALITÉ D'ACHEMINEMENT DU COURRIER QUI DEMEURE INSUFFISANTE	32
1. L'appréciation portée par la SOFRES	32
<i>a) Des éléments globalement rassurants</i>	<i>32</i>
<i>b) Des résultats ponctuels tout à fait préoccupants</i>	<i>33</i>
2. Les réponses envisagées par la Poste	34
<i>a) Une ambition de qualité</i>	<i>34</i>
<i>b) La poursuite des efforts de modernisation</i>	<i>34</i>

	<u>Pages</u>
II. UNE ADÉQUATION ENCORE INCERTAINE DES MOYENS AUX MISSIONS	36
A. UNE MISSION FONDAMENTALE QUI APPARAÎT NÉGLIGÉE : LA CONTRIBUTION À L'ÉQUILIBRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	36
1. Le service postal est essentiel à la vie du monde rural	36
<i>a) La revitalisation de l'espace rural doit devenir une grande priorité nationale</i>	<i>36</i>
<i>b) La présence de la Poste en milieu rural est un atout à conserver</i>	<i>37</i>
2. Une dérive inquiétante : la fermeture de bureaux de poste en zone rurale	38
B. LE MAINTIEN DE LA POSTE EN MILIEU RURAL DOIT CONDITIONNER LE NÉCESSAIRE ÉLARGISSEMENT DES SERVICES FINANCIERS	39
1. Une incertitude financière handicapante... ..	39
<i>a) L'intérêt d'une extension des compétences financières de la Poste</i>	<i>39</i>
<i>b) La décision définitive a été réservée par la réforme de 1990 ...</i>	<i>40</i>
<i>c) Une décision toujours en attente près de dix-huit mois l'adoption de la réforme</i>	<i>41</i>
2. ... qui doit être levée sous certaines conditions... ..	42
<i>a) Les propositions de la Commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications (C.S.S.P.P.T.)</i>	<i>42</i>
<i>b) La position de la Commission des Affaires économiques et du Plan</i>	<i>43</i>
3. ... mais sans tarder, en raison de l'approche des échéances communautaires	44
 CHAPITRE III : France Télécom : des perspectives partiellement éclaircies	 45
I. UN QUASI-ACHÈVEMENT DES RÉFORMES DU SECTEUR	47
A. UNE MISE EN OEUVRE BIEN AVANCÉE DE LA RÉFORME DU DROIT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS	47
1. Le nouveau régime institué par la loi du 29 décembre 1990 ..	47
<i>a) Les deux volets de la loi</i>	<i>47</i>
<i>b) Les nouvelles règles</i>	<i>48</i>
2. Une mise en oeuvre réalisée sans retard	50
<i>a) L'installation des commissions consultatives</i>	<i>50</i>
<i>b) La prise des mesures d'application</i>	<i>50</i>

	<u>Pages</u>
B. LA SIGNATURE DU CONTRAT DE PLAN ÉTAT-FRANCE TÉLÉCOM PARACHÈVE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE .	52
1. Un accord construit autour de quatre priorités	52
<i>a) La réduction d'un endettement considérable</i>	<i>52</i>
<i>b) La programmation de 150 milliards de francs d'investissements sur quatre ans</i>	<i>53</i>
<i>c) La définition d'une politique tarifaire cohérente</i>	<i>53</i>
<i>d) Le rappel du caractère stratégique de l'enjeu international et de l'effort de recherche</i>	<i>54</i>
2. Des motifs de satisfaction	55
<i>a) Des orientations lucides</i>	<i>55</i>
<i>b) Une prise en compte partielle des observations parlementaires</i>	<i>56</i>
3. Deux éléments cruciaux restent obscurs	57
<i>a) Les règles appliquées au prélèvement de l'Etat sur les résultats</i>	<i>57</i>
<i>b) Le rôle assigné à France Télécom dans la politique industrielle nationale</i>	<i>58</i>
II. UN POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT PLUTÔT BIEN ORIENTÉ	59
A. DES ATOUTS À CONFORTER	59
1. Un programme d'investissements ambitieux	59
<i>a) Les orientations</i>	<i>59</i>
<i>b) Les montants</i>	<i>60</i>
2. Le succès du Minitel	61
<i>a) Un bilan flatteur en France</i>	<i>61</i>
<i>b) Une réussite à l'exportation</i>	<i>64</i>

	<u>Pages</u>
3. Des produits novateurs	65
<i>a) Le téléphone mobile</i>	<i>65</i>
<i>b) Les recherches sur le visiophone</i>	<i>66</i>
<i>c) Le réseau Numéris</i>	<i>67</i>
B. DES OMBRES À DISSIPER	68
1. L'absence d'études de marché sur le télétravail	68
<i>a) Une solution intéressante pour la valorisation de l'espace rural</i>	<i>68</i>
<i>b) Un facteur de développement négligé par France Télécom</i>	<i>70</i>
2. Un bilan quelque peu accablant du plan câble	71
III. UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ENCORE INCOMPLÈTEMENT STABILISÉ	73
A. DES TEXTES COMMUNAUTAIRES DÉJÀ ÉLABORÉS	73
1. Le Livre vert sur les satellites	73
2. Les directives communautaires	73
<i>a) La directive "terminaux"</i>	<i>73</i>
<i>b) La directive et la recommandation sur les télécommunications européennes numériques sans fil (D.E.C.T.)</i>	<i>73</i>
<i>c) La directive "marchés publics"</i>	<i>74</i>
B. DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES TOUJOURS EN COURS	74
1. Les discussions au sein du GATT	75
2. Les discussions du C.C.I.T.T.	75
CONCLUSION	77

Mesdames, Messieurs,

Il y a deux ans, le budget des Postes, des Télécommunications et de l'Espace comptait parmi les plus importants budgets civils de l'Etat. Aujourd'hui, la dotation pour 1992 du ministère délégué aux Postes et Télécommunications figure, à l'évidence, parmi les plus modestes.

Ce déclassement résulte, d'une part, de l'autonomie donnée en 1990 à la Poste et à France Télécom et, d'autre part, au transfert -effectué cette année- des compétences relatives à l'espace au ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports. A titre personnel, votre rapporteur pour avis tient à indiquer qu'il déplore cette dernière opération. La politique de l'espace lui apparaît, en effet, relever bien davantage du domaine des télécommunications que de celui des transports.

Ceci dit, les évolutions budgétaires ne retirent rien au rôle tout à fait central que joue le secteur des Postes et Télécommunications dans notre économie. L'année dernière l'ensemble constitué par la Poste et France Télécom est devenu, avec 39 milliards de francs, le premier investisseur public de France et il continue, avec 450 000 agents, à être l'un des plus importants pourvoyeurs d'emplois du secteur tertiaire.

Bien plus, ces deux exploitants se trouvent actuellement à un moment essentiel de leur développement en raison des évolutions majeures que connaissent leur statut institutionnel, leur environnement économique et le cadre international de leurs activités.

De ce point de vue, le projet de budget tel qu'il a été modifié à l'Assemblée nationale comporte plusieurs mesures révélant une prise en compte des contraintes qui pèsent, notamment, sur l'opérateur postal et qui sont autant de motifs de

satisfaction pour votre commission. Il s'agit principalement du doublement du soutien apporté par le budget général à la Poste pour l'aide qu'elle fournit au transport de la presse et de l'augmentation de la rémunération des comptes chèques postaux par le Trésor.

Votre commission pour avis se réjouit également du quasi-achèvement de la réforme statutaire de France Télécom -qu'a traduit la signature récente du contrat de plan de l'exploitant- ainsi que de l'application, déjà bien avancée, de la loi de décembre 1990 ayant établi un nouveau régime du droit des télécommunications.

Néanmoins, force est de constater que d'importantes zones d'ombres subsistent dans le paysage économique composé par la Poste et France Télécom.

Le contrat de plan de ce dernier laisse planer encore beaucoup d'incertitudes sur sa marge d'autonomie au regard de la politique générale de l'Etat. De même l'engagement de l'opérateur téléphonique dans la déroute financière, qui semble marquer la poursuite du plan câble, ne manque pas d'être quelque peu inquiétant.

Surtout, le traitement réservé à la Poste se révèle beaucoup moins favorable que celui appliqué à France Télécom. Tout laisse supposer que le contrat de plan devant lier l'exploitant postal et l'Etat ne sera pas conclu avant la fin de l'année. L'extension des compétences financières de la Poste nécessaire au maintien de ses parts de marché et à sa présence dans les zones rurales n'apparaît toujours pas décidée et, sur ce sujet, les retards et les tergiversations gouvernementales continuent à l'emporter sur les exigences d'une action déterminée et volontariste.

Votre commission est ainsi amenée à considérer que la discrimination opérée entre les deux opérateurs publics tend à devenir tout à fait préoccupante.

CHAPITRE PREMIER

Des évolutions financières et juridiques

découlant de la mise en œuvre de réformes structurelles

Tant le projet de budget pour 1992 que le fonctionnement des nouvelles instances mises en place par la loi du 2 juillet 1990 demeurent profondément influencés par les mutations impulsées dans le secteur des Postes et des Télécommunications.

En outre, la dotation affectée à l'organisation ministérielle en charge de ces activités subit les répercussions du transfert de ses compétences dans le domaine de l'espace au ministère de l'Equipeement.

I. UN BUDGET MARQUÉ PAR LES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX STRUCTURES ADMINISTRATIVES DES DIFFÉRENTS INTERVENANTS

A. LA MODICITÉ DU BUDGET DU MINISTÈRE DÉLEGUÉ AUX POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

1. L'organisation du budget

La présentation du budget du ministère délégué aux Postes et Télécommunications avait été modifié par la loi de finances pour 1991, à la suite de la transformation de la Poste et de France Télécom en exploitants autonomes de droit public (E.A.D.P.).

Aussi, tout comme l'année dernière, le projet de budget du ministère n'intègre plus les crédits dévolus à la Poste et à France Télécom.

Il comprend, en premier lieu, les crédits de fonctionnement et d'équipement du ministère de tutelle. Ces crédits se trouvent répartis sur trois articles couvrant, respectivement, les dépenses de l'administration centrale, celles du Service national des radiocommunications (seul service extérieur du ministère) et celles de la Commission supérieure du service public des Postes et Télécommunications.

Il comprend également la contribution de l'Etat à la couverture du coût du transport de la presse par la Poste (article 12).

Pour 1992, la seule modification apportée à la nomenclature antérieure consiste en la suppression de l'article 40 relatif à l'Espace afin de tenir compte du transfert de ce secteur au ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports.

2. Les crédits prévus

a) Les dotations

Le budget initial du ministère des Postes et Télécommunications pour 1992 s'élève à 1,553 milliard de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, dont 1,025 milliard de francs au titre de la contribution de l'Etat au coût de transport de la presse par la Poste.

La dotation de fonctionnement et d'équipement du ministère s'établit, en conséquence, à 508,7 millions de francs. Cette enveloppe comprend, notamment, 178,5 millions de francs au titre des dépenses de personnel, 238,5 millions de dépenses de fonctionnement, 49,4 millions de participation à plusieurs organisations internationales et 16,4 millions de subventions diverses.

Les crédits d'investissement se montent à 57 millions de francs en autorisations de programme et 25,5 millions de francs en crédits de paiement. Ils correspondent aux dépenses liées à l'établissement d'un système de contrôle du spectre radioélectrique mis en place par le Service national des radiocommunications.

b) Les évolutions:

Pour comparer ce budget à celui de 1991 il convient, tout d'abord, de tenir compte du transfert, en mai 1991, de la Délégation générale de l'espace au ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace. Les moyens du ministère des Postes et Télécommunications se sont ainsi trouvés amputés de 17 emplois, de 10,5 millions de francs en dépenses de personnel et de fonctionnement et, surtout, de 6,45 milliards de francs de crédits de paiement (7,42 milliards en autorisations de programme) affectés au CNES.

En outre, 1991 a été pour le ministère une année de transition et de mise en oeuvre des réformes de juillet et de décembre 1990. Le prochain exercice sera donc marqué par des ajustements et des redéploiements d'emplois entre l'administration centrale et les exploitants autonomes qui, couplés à des préoccupations d'économie budgétaire, devraient conduire à la suppression de 100 postes administratifs et ramener ainsi l'effectif global des services à 783 agents pour 1992.

Il faut, cependant, signaler que les 883 emplois théoriques dont est doté le ministère en 1991 se sont pas tous pourvus, dans la mesure où le processus de recrutement par les différentes directions n'est pas achevé. Il subsiste donc de nombreux postes vacants (107 au 31 décembre 1991). Par conséquent, la réduction du nombre d'emplois budgétaires ne se traduira pas, en pratique, par une baisse du nombre de personnes travaillant effectivement au ministère des P. et T. (776 actuellement) mais, simplement, par une nouvelle distribution des effectifs inscrits; la proportion d'agents de catégorie A devrait passer de 36 % à près de 50 %.

Au total, pour 1992, le budget du ministère des Postes et Télécommunications, hors contribution de l'Etat au transport de la presse et hors "Espace", connaît une diminution de 83,8 millions de francs qui se répartit en :

- - 13,8 millions en dépenses de personnel ;
- - 43 millions en dépenses de fonctionnement ;
- - 16,9 millions en subventions et participations au financement de diverses organisations internationales ;
- - 10,1 millions de crédits de paiement pour les investissements.

En revanche, les autorisations de programme augmentent de 16,4 millions de francs et la contribution au transport

de la presse progresse de 25 millions (+ 2,5 %), ce qui correspond cependant à une baisse en francs constants. Compte tenu des précisions apportées par le ministre des P. et T. à l'Assemblée nationale, cette progression pourrait d'ailleurs s'élever, en définitive, à un milliard de francs et traduire ainsi une augmentation beaucoup plus flatteuse.

Il n'en reste pas moins que les évolutions budgétaires reflètent la minoration du rôle financier du ministère résultant des réformes structurelles décidées en 1990 (autonomie juridique de la Poste et de France Télécom) et en 1991 (transfert des compétences relatives à l'espace au ministère de l'Équipement).

B. L'IMPORTANCE DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRETENUES PAR L'ÉTAT AVEC LA POSTE ET FRANCE TÉLÉCOM

1. Les relations entre la Poste et le budget général

Lors de l'examen de la réforme du statut de la Poste par le Parlement, en 1990, deux problèmes ont été placés au coeur des débats : le régime de l'aide à la presse et la rémunération des services financiers. Par ailleurs, à l'occasion de la discussion de la loi de finances pour 1991, alors que les documents budgétaires n'apportaient aucune réponse à ces deux questions, des amendements présentés par le Gouvernement à la première partie de ce texte ont permis de clarifier la situation.

Les mesures prévues pour 1992 s'inscrivent dans le cadre de ces dispositifs.

a) Le transport de la presse

Les tarifs préférentiels consentis à la presse grèvent lourdement les comptes de la Poste. En 1990, cette charge peut être estimée à environ trois milliards et demi de francs. Rappelons qu'au début des années 1980, un plan d'ajustement des tarifs (accords LAURENT) avait prévu une répartition de la charge entre l'État (67 %) et les professionnels (33 %) ; par ailleurs, à l'intérieur de l'enveloppe de l'État une contribution du budget général aurait dû couvrir près d'un tiers des dépenses, laissant à la Poste le reste du déficit. Cette

contribution avait effectivement été instituée en 1982 mais elle avait été supprimée après 1985 et, depuis 1986, la Poste a supporté l'intégralité du coût de ce soutien à la presse.

Cette question a fait l'objet d'un large débat lors de l'examen du projet de loi relatif au changement de statut. L'article 2 de la loi du 2 juillet 1990 a classé le transport et la distribution de la presse parmi les missions du service public de la Poste, tandis que l'article 8 de la même loi prévoit que ces charges ouvrent droit à une *"juste rémunération"*.

Pour le budget 1991, un amendement gouvernemental adopté à l'Assemblée nationale, en première lecture, a inscrit un crédit d'un milliard de francs en application de cette disposition. Pour 1992, nous l'avons vu, cette somme a été portée à 1,025 milliard.

Votre commission tend toutefois à considérer qu'elle n'est pas suffisante eu égard à l'importance de la charge supportée et à la faiblesse des résultats financiers que devrait enregistrer la Poste en 1991. Aussi, votre commission apprécierait-elle tout particulièrement de connaître le montant de la subvention que l'exploitant public souhaiterait voir figurer, à ce titre, au contrat de plan qu'il négocie actuellement avec l'Etat, ainsi que les positions du Gouvernement sur ce point.

Le ministre des P. et T. a annoncé lors des débats budgétaires à l'Assemblée nationale que cette subvention serait portée à deux milliards de francs. Si cette mesure était confirmée, elle s'orienterait dans la bonne direction.

b) La rémunération des services financiers

De nombreuses critiques avaient également été formulées, au cours des débats de juin 1990, pour ce qui concerne les modalités de rémunération des fonds collectés par les comptes chèques postaux (C.C.P.). En effet, le Trésor qui reçoit ces fonds en dépôt versait à la Poste un intérêt de 3 % alors que le coût de la collecte est estimé à 7,5 % du montant des avoirs moyens drainés par les C.C.P.

La loi de juillet 1990 a disposé que le cahier des charges de la Poste devrait préciser : *"les garanties d'une juste rémunération des fonds déposés, qui doit inciter à la collecte et atteindre, dans des conditions fixées par le contrat de plan, un niveau au moins égal à celle-ci, en tenant compte des gains de productivité obtenus"*. La loi de finances pour 1991 a ensuite permis une première amélioration puisque le taux des intérêts versés par le Trésor a été porté à 4,5 %.

En outre, le Gouvernement s'est engagé à ce que la mise à niveau s'effectue en trois étapes au cours de la période transitoire 1991-1993, les taux de 1992 et 1993 devant être fixés par le contrat de plan. La Poste devrait ainsi obtenir, en 1994, la responsabilité pleine et entière de son équilibre financier.

Pour 1992, la rémunération des fonds des C.C.P. déposés au Trésor par la Poste est fixée forfaitairement à 6,3 milliards de francs. Toutefois, le ministre délégué aux Postes et Télécommunications ayant indiqué, lors de la discussion du présent budget à l'Assemblée nationale, que le taux de rémunération de ces fonds serait porté de 4 % à 5,5 % en 1992, cette somme devrait être majorée d'environ 1,4 milliard de francs.

Pour compenser l'accroissement de la charge qui découle pour le budget général de ce rééquilibrage des relations Poste/Trésor, et dans le même esprit de clarification, a été mis en place un système de rémunération pour le concours de trésorerie que le Trésor apporte à la Poste. En effet, pour couvrir ses opérations courantes, la Poste disposait d'un découvert permanent auprès du Trésor, qui lui était consenti gratuitement. En 1991, il a donc été décidé d'inscrire, au profit de l'Etat, une recette supplémentaire de 500 millions de francs correspondant à la rémunération de cet encours.

Ce forfait de 500 millions est reconduit à l'identique pour 1992, dans l'attente de la clôture définitive des comptes du budget annexe et de l'établissement du bilan d'ouverture du nouvel opérateur postal.

Ce montant reste toutefois susceptible d'être modifié pour tenir compte du contrat de plan qui devrait être prochainement conclu avec la Poste et votre commission, là encore, juge nécessaire d'être informée de l'état des négociations actuellement menées à ce sujet.

La rémunération des fonds de la Caisse nationale d'épargne (C.N.E.) suscite des interrogations similaires.

La loi du 2 juillet 1990 a remplacé la dotation de la C.N.E. par un fonds de réserve et de garantie. Cette modification s'explique par le fait que la dotation de la C.N.E. était, auparavant, intégrée dans les comptes de la Poste et qu'elle ne l'est plus dans le nouveau cadre institutionnel. Cependant, comme la Poste reste le réseau commercial exclusif de la C.N.E. et assure, pour le compte de l'Etat, les opérations de collecte de fonds ainsi que la gestion des activités de la C.N.E., il a été jugé nécessaire de prévoir, dans le patrimoine de la Caisse nationale, un système de garantie.

La rémunération des fonds de la C.N.E. se faisait antérieurement en fonction du portefeuille, la marge brute étant conservée intégralement par la Poste. Lors de la discussion de la réforme institutionnelle au Parlement, la possibilité de modifier le mode de rémunération de la C.N.E. pour passer à un système de commissionnement analogue à celui des Caisses d'épargne et de prévoyance avait été évoquée. En contrepartie, le solde de la marge brute aurait été réservé à l'Etat.

Un *"prélèvement sur le fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne"* avait bien été inscrit dans le projet de loi de finances pour 1991, pour un montant de 2,6 milliards de francs, mais aucune indication précise n'avait pu être donnée quant au taux de commissionnement appliqué à la Poste.

En réalité, ce taux avait été calculé de manière à ce que la ponction, opérée sur les ressources de la C.N.E., ajoutée au paiement des concours du Trésor compense exactement le montant des dotations versées à la Poste par le budget général au titre du transport de la presse et de la rémunération des fonds des C.C.P. Par le biais de ce jeu d'écritures, la Poste se retrouvait financer les soutiens budgétaires apportés par l'Etat pour l'indemniser de ses contraintes de service public. D'une manière plus lapidaire, l'Etat reprenait ainsi d'une main ce qu'il donnait de l'autre.

A la seule différence de l'augmentation de la contribution au transport de la presse (+ 25 millions de francs), ce système -très vivement dénoncé par votre commission l'an dernier- se trouvait quasiment pérennisé par le projet de budget initial puisque le prélèvement sur la C.N.E. pour 1992 était égal à celui de 1991 (2,6 milliards de francs).

La décision annoncée à l'Assemblée nationale de majorer d'1 milliard de francs la compensation due au titre du transport de la presse et, d'environ, 1,4 milliard de francs la rémunération des C.C.P. peut laisser croire que le Gouvernement a cessé de recourir à des expédients éminemment critiquables et qu'il s'est décidé à fournir à la Poste les moyens de son autonomie. Votre commission attend, toutefois, de voir quelles seront les positions gouvernementales qui seront défendues lors de l'examen de la première partie de la loi de finances sur ce sujet des contributions de la Poste au budget général pour être entièrement convaincue de la réalité financière de ces nouvelles orientations.

Il n'en demeure pas moins que le taux de commissionnement dont bénéficiera la Poste reste encore inconnu et qu'il serait intéressant d'obtenir des précisions à ce sujet.

2. Les relations entre France Télécom et le budget général

En application de l'article 19 de la loi du 2 juillet 1990, un prélèvement est institué sur les résultats de France Télécom au profit de l'Etat. Il est versé au budget général et alimente, pour partie, le budget civil de recherche et de développement. Il doit être versé jusqu'en 1994, date à laquelle l'exploitant public sera soumis au régime fiscal de droit commun.

Ce prélèvement fait, en quelque sorte, suite à la contribution à laquelle était assujetti le budget annexe des télécommunications depuis 1982.

Initialement fixé à 13,7 milliards de francs -valeur 1989- il est actualisé annuellement sur la base de la variation de l'indice INSEE des prix à la consommation. Pour 1991, son montant a été fixé à 14,53 milliards de francs et aura été acquitté par fractions trimestrielles. En 1992, un rythme de paiement mensuel devrait être institué.

L'importance de ce versement tant par son volume que par ses affectations (Centre national d'études spatiales pour 6,4 milliards de francs, filière électronique pour 1,15 milliard de francs...) pose un problème délicat. La poursuite de programmes scientifiques coûteux et de portée stratégique pour l'économie nationale ne peut, en effet, se trouver durablement subordonnée aux concours que l'exploitant autonome verse à son tuteur.

Votre commission s'inquiète donc quelque peu de l'évolution de ces flux financiers postérieurement à 1993 et estime que les éclaircissements pouvant être fournis, sur cette question, lors des débats budgétaires, seraient les bienvenus.

En outre, le niveau actuel du prélèvement obère la capacité de France Télécom à desserrer son endettement et l'empêche d'établir véritablement un lien entre ses gains de productivité et sa politique tarifaire, ce qui pénalise nécessairement les usagers.

Cette situation est d'autant moins satisfaisante que France Télécom est assujetti depuis 1987 -conformément à la VI^e directive européenne- à la T.V.A. (plus de 12 milliards de francs en 1990). De plus, cette année, l'opérateur a été redevable de la taxe annuelle sur les bureaux en Ile-de-France.

3. La couverture des dépenses du ministère par les deux exploitants

Le versement au budget général, par la Poste et France Télécom, d'une contribution créée par l'article 38 de la loi de finances pour 1991 couvre, pour la période transitoire 1991-1993, le coût de fonctionnement du ministère des Postes et Télécommunications au nom d'un principe de neutralité budgétaire et fiscale de cette phase transitoire.

La charge ainsi imposée aux exploitants autonomes, répartie à hauteur de 45 % pour la Poste et de 55 % pour France Télécom, se montait à 601,4 millions de francs pour 1991 et représentera 508,7 millions de francs pour 1992.

Sur ce sujet, votre commission ne peut que rappeler ce qu'elle disait déjà l'année dernière *"aucun article de la loi du 2 juillet 1990 ne prévoit l'application d'un quelconque principe de neutralité budgétaire et que ces mesures sont de nature à créer des relations de dépendance entre l'autorité de tutelle et les nouveaux exploitants. L'artifice juridique d'un versement au budget général ne peut, en effet, masquer la réalité du financement du ministère par la Poste et France Télécom"*.

Une fois encore, ces contributions, qui constituent une charge supplémentaire pour les exploitants, vont venir amputer leur capacité à améliorer la compétitivité des tarifs dont bénéficient les usagers.

II. UNE IMPORTANTE ACTIVITÉ JURIDIQUE RÉSULTANT DE LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI DU 2 JUILLET 1990

A. L'APPLICATION DE LA RÉFORME DE JUILLET 1990

1. La mise en place des nouvelles institutions

a) La nouvelle organisation de la Poste

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, qui a conféré à l'opérateur postal une personnalité morale distincte de l'Etat et une autonomie financière, a été complétée par le décret du 12 décembre 1990 portant statut de la Poste.

Depuis cette date, la politique générale de l'établissement est définie et conduite par son conseil d'administration dans le cadre des orientations fixées par le Gouvernement. La composition de ce conseil d'administration a été fixée par le décret du 14 décembre 1990.

Ce conseil compte vingt et un membres dont sept représentants de l'Etat et sept personnalités choisies en raison de leurs compétences. Les sept autres membres ont été élus par le personnel, le 26 mars 1991.

Le président du conseil d'administration, nommé par décret en date du 21 décembre 1990, met en oeuvre la politique définie par ce conseil et assure l'exécution de ses délibérations.

L'organigramme du nouvel exploitant a été remodelé. Les services centraux regroupés autour du président et d'un directeur général sont placés sous la responsabilité de trois directeurs généraux adjoints (courrier ; clientèles financières ; affaires comptables, juridiques et fiscales), de quatre directeurs (ressources humaines ; développement du réseau ; finances et contrôle de gestion ; équipement et informatique) et d'un délégué aux projets. Par ailleurs, les 23 régions postales existant antérieurement ont été rassemblées en 8 délégations territoriales au mois de juillet dernier.

En outre, la Poste a déjà mis en place dans six départements (Aube, Puy-de-Dôme, Hérault, Meurthe-et-Moselle, Vosges et Lot) les commissions départementales de concertation postale, prévues par l'article 38 de la loi de juillet 1990.

b) La nouvelle organisation de France Télécom

Les textes législatifs et réglementaires cités précédemment pour la Poste ont donné un statut similaire à France Télécom et réorganisé parallèlement ses structures de décision.

Son président, nommé par décret sur proposition du conseil d'administration, met en oeuvre les orientations arrêtées par le conseil, représente France Télécom, recrute et nomme aux emplois.

France Télécom a mis à profit sa nouvelle liberté d'organisation et les pouvoirs dont dispose son président pour modifier sa structure, révélant ainsi la souplesse des nouvelles procédures puisqu'auparavant toute réorganisation et toute nomination de directeur nécessitaient des décrets pris en Conseil des ministres.

Dans ses grandes lignes, cette réorganisation tend à accentuer la réflexion stratégique, à souligner l'importance du développement international et à renforcer le secteur juridique et celui des "mobiles".

Aujourd'hui, le président est assisté d'un directeur général et deux directeurs généraux adjoints sont chargés, l'un, de la direction du plan et de la stratégie et, l'autre, de l'organisation et du contrôle de gestion.

Trois nouvelles directions ont été créées : système d'information, relations industrielles, actions internationales ; ces deux dernières sont issues de l'ex-direction des affaires industrielles et internationales. La division "Mobiles" nouvellement constituée, regroupe les services et filiales du groupe fournissant des produits ou services de télécommunications en ce domaine. Deux services deviennent des directions : ressources humaines, affaires juridiques. Les autres directions concernent, comme par le passé, la production, la promotion commerciale, les programmes techniques et les finances. Enfin, le service des télécommunications de l'image, le service de sécurité, le centre national d'études des télécommunications et la délégation à la communication complètent cette nouvelle articulation des fonctions administratives.

Les instances de concertation décentralisées prévues par la loi de 1990 n'ont pas encore été mises en place par France Télécom. Cependant, des instructions devraient être prochainement adressées aux chefs de services territoriaux pour qu'elles soient créées auprès de la direction régionale ou la direction opérationnelle concernée.

c) La réorganisation du ministère de tutelle

Les nouvelles structures du ministère des Postes et Télécommunications ont été décrites dans l'avis de l'an dernier et les moyens en personnel de cette administration ont été retracés précédemment.

Rappelons juste qu'elles s'articulent dorénavant autour d'un service extérieur, le service national des radiotélécommunications (230 emplois en 1992), de trois directions centrales : réglementation générale (140 emplois), service public (117 emplois) et administration générale. Le service d'information et de communication, le service de défense et de sécurité civile et l'inspection générale demeurent rattachés directement au ministre.

Pour reprendre l'expression du ministre, lui-même, les services centraux tendent ainsi à composer une "*administration d'état-major*" répondant de manière adaptée à leurs nouvelles missions de tutelle et de réglementation du secteur des P. et T., la plupart des tâches opérationnelles ayant été transférées aux exploitants autonomes.

d) Les organismes placés auprès de l'autorité de tutelle

Plusieurs instances compétentes pour les questions communes aux deux exploitants autonomes ou pour l'ensemble des dossiers relatifs au secteur des postes et télécommunications ont été prévues par la loi de juillet 1990. Elles ont maintenant toutes été installées. Ce sont :

- **Le Conseil national des postes et télécommunications**, qui a été institué par l'article 37 de la loi et mis en place par un décret du 18 décembre compte 30 membres : le président de la commission supérieure du service public, un député et un sénateur, cinq représentants du ministère des P. et T., huit représentants des associations nationales d'usagers professionnels et non professionnels, les présidents des conseils d'administration de la Poste et de France Télécom ainsi que deux représentants des secteurs

de la poste et des télécommunications, deux représentants de l'Association des maires de France, et enfin huit représentants des organisations syndicales.

Le conseil donne son avis sur les questions relatives au rôle des postes et télécommunications dans la vie économique du pays, aux principes généraux de la réglementation applicable à ces secteurs, au développement et à la coordination des activités des deux exploitants. Ce conseil s'est réuni pour la première fois le 24 juin dernier.

- La commission supérieure du personnel et des affaires sociales (article 36 de la loi et décret du 18 décembre 1990), composée de représentants des organisations syndicales du ministère et des exploitants, a un rôle consultatif en matière de statut des personnels, de gestion sociale et d'intéressement. Elle a été installée le 3 juillet dernier.

- La commission chargée d'évaluer le patrimoine d'origine des deux exploitants (actif et passif) a été constituée fin 1990. La nouvelle autonomie de la Poste et de France Télécom implique, en effet, d'importants transferts en provenance de l'Etat et l'établissement de bilans d'ouverture. Cette commission devrait achever son travail au cours du premier semestre 1992.

- Enfin, la commission supérieure du service public des postes et télécommunications a été le premier organisme à être mis en place après la publication de la réforme. Son rôle, sa composition et ses modalités de fonctionnement ont été précisés par l'article 35 de la loi et par un décret du 12 octobre 1990. Comportant treize membres dont six députés, quatre sénateurs et trois personnalités qualifiées, elle doit veiller à la mise en place et au respect de la loi du 2 juillet 1990. Son travail au cours de la période écoulée a été particulièrement intense et sera examiné plus en détail ci-après.

Par ailleurs, les quatre groupements d'intérêt économique (réparation automobile, études, audiovisuel et expositions, E.N.S.P.T.T.), destinés à gérer les services communs aux deux exploitants, et les deux groupements d'intérêt public (affaires sociales, pensions) en charge de leurs activités sociales, ont été constitués dès l'année dernière.

2. La mise en oeuvre des relations juridiques entre les différents intervenants

a) Les dispositions prises

Le cahier des charges de chaque exploitant a été approuvé et publié fin décembre 1990 (décrets n^{os} 90-1213 et 90-1214 du 29 décembre 1990).

Les élections des représentants du personnel ont eu lieu, à la Poste et à France Télécom, le 26 mars 1991 et ont connu un taux de participation élevé (86,2 % et 84,7 %).

La convention collective commune aux personnels non-titulaires de la Poste et de France Télécom établie en juillet dernier a été signée par trois de leurs cinq fédérations syndicales représentatives. Ce texte définit le statut des quelque 80 000 agents contractuels de la Poste et celui des 2 500 agents en position similaire à France Télécom. Il est le premier conclu sous l'égide du droit privé depuis l'entrée en application de la réforme institutionnelle des P. et T.

Cette convention est destinée à régir le sort de personnels très différents. Dans le cas de la Poste, elle assure une protection minimale aux agents auxiliaires recrutés à temps partiel pour répondre aux fluctuations du trafic postal. De manière différente, il dote France Télécom d'un régime privé suffisamment attractif pour combler ses besoins en cadres supérieurs compétents (niveau Bac + 5).

Cette convention s'appliquera à tous les agents contractuels recrutés après le 1^{er} janvier 1991 ainsi qu'à tous ceux qui, engagés avant cette date, auront opté dans les six mois en faveur de l'assujettissement au droit privé. Les autres conserveront leur statut de non-titulaires de la fonction publique à moins de pouvoir bénéficier de la loi de titularisation qui devrait être présentée en 1992.

Par ailleurs, le contrat de plan entre l'Etat et France Télécom a été signé, le 6 novembre dernier, après avoir fait l'objet d'un premier projet communiqué à la commission supérieure du service public au mois de septembre.

En revanche, celui devant être passé avec la Poste est toujours en négociation et apparaît quelque peu dans l'impasse.

b) Un traitement inéquitable des deux exploitants

La loi a donné le même statut à la Poste et à France Télécom. Pourtant au-delà des évolutions divergentes qu'inspiraient inévitablement la nature différente des secteurs concernés et les caractéristiques propres des deux exploitants, on ne peut que s'inquiéter du traitement inéquitable qui leur est réservé par l'autorité tutellaire.

Les contrastes du sort qui est fait aux deux anciennes administrations soeurs trouvent une illustration symbolique dans leur installation.

Tout comme celui de n'importe quelle société, le siège social de France Télécom est richement aménagé dans un immeuble moderne du 15ème arrondissement. La Poste, elle, est toujours hébergée dans les locaux, plus vétustes, du ministère, avenue de Ségur.

Surtout, alors que France Télécom vient de recevoir les moyens juridiques de son autonomie en signant son contrat de Plan, la Poste ne parvient pas à conclure le sien et beaucoup d'éléments semblent indiquer que le dossier risque de ne pas aboutir avant la fin de l'année.

Votre commission s'alarme de cette situation qui menace le bon aboutissement de la réforme dont elle avait approuvé les principes, l'année dernière. Elle estime que l'enlisement des négociations n'a que trop duré. La Poste dispose, en droit, d'un statut dont, en fait, elle ne peut faire usage. Il serait, pour le moins, temps que l'Etat affiche clairement la stratégie qu'il entend suivre et qu'il fasse savoir sans équivoque les orientations qu'il souhaite voir adoptées par l'opérateur postal.

B. L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION SUPÉRIEURE DU SERVICE PUBLIC DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATION (C.S.S.P.T.)

1. Un renouvellement du contrôle parlementaire

a) Il n'aurait pas été acceptable que la réforme entraîne un affaiblissement du contrôle parlementaire

Ainsi que l'indique le rapport d'activité 1991 de la commission supérieure du service public, la transformation des deux directions générales de la Poste et des Télécommunications en personnes morales de droit public a entraîné la disparition du budget annexe et a enlevé, au Parlement, son moyen de contrôle traditionnel.

Certes, l'examen annuel des dotations budgétaires révélait, au fur et à mesure de l'évolution du secteur, une diminution de la portée du contrôle exercé par le Parlement. Son caractère annuel rendait difficile l'appréciation de la pluriannualité des programmes d'investissement. Les filiales échappaient complètement aux investigations de la représentation nationale et l'internationalisation de la concurrence à laquelle se trouvent exposés les opérateurs était mal perçue. En fait, comme le souligne à juste titre la commission supérieure, le contrôle exercé "*était plutôt un exercice d'explication*".

Pourtant, le renoncement à ce contrôle, quelque peu superficiel, et le cantonnement du Parlement à une simple analyse des quelque centaines de millions de francs de crédits propres au ministère de tutelle ne pouvaient être acceptés.

L'ensemble constitué par la Poste et les Télécommunications occupe, en effet, une place considérable dans l'économie française. L'année dernière il a généré un chiffre d'affaires qui approche 200 milliards de francs. Il est devenu le premier investisseur public, devant E.D.F.-G.D.F., avec 39 milliards de francs d'investissement. Les 450 000 agents de la Poste et de France Télécom les rangent parmi les tous premiers employeurs de France. Ce secteur ne pouvait donc, de par son caractère stratégique et l'importance des missions de service public qui lui restent dévolues, être soustrait à la surveillance démocratique assurée par les élus de la Nation.

En outre, les partenaires du secteur des postes et télécommunications étaient unanimes à demander un pouvoir parlementaire fort. Le rapport d'activité précité rappelle que :

"Les syndicats du personnel, qu'ils acceptent ou non la réforme, se sont solennellement prononcés en faveur d'un renforcement du contrôle parlementaire. Les opérateurs publics ont souhaité que la représentation nationale puisse être garante de la nouvelle autonomie qui leur était accordée. Les utilisateurs ou usagers ont insisté pour que le pouvoir parlementaire soit suffisamment puissant pour les aider à faire respecter leurs droits. "

Le même document souligne que les concurrents potentiels ou avérés des exploitants publics ont, en outre, demandé à ce qu'il soit veillé à l'évolution *"équilibrée du secteur et, notamment, à la loyauté de la concurrence dans les activités où celle-ci est ouverte. Le Ministre enfin, last but not least, qui a associé le Parlement à l'ensemble de sa réforme a souhaité qu'il trouve une place dans le dispositif de tutelle instauré."*

b) La solution adoptée a un caractère novateur

La solution retenue a consisté à instituer une commission de contrôle permanente, constituée majoritairement de parlementaires (10 membres sur 13), dotée de larges compétences (accès à toutes les informations jugées nécessaires à la conduite de ses travaux, consultation sur la plupart des actes juridiques majeurs concernant le secteur et les deux exploitants...) et exerçant son influence avant la prise des décisions définitives.

Alors que trop souvent le contrôle de la gestion d'établissements publics importants échappe, en grande partie au Parlement, le caractère original et novateur de cette formule a été souligné par quelques-uns des commentateurs de la loi de juillet 1990. Ainsi qu'a pu l'écrire M. Eugène DELCHIER (1), dans un article paru dans la revue Finances publiques : *"l'institution de la commission supérieure du service public des postes et télécommunications apparaît donc comme une réelle innovation débordant nettement la notion de délégation parlementaire qui a été aussi parfois utilisée pour permettre à la représentation nationale d'être directement informée de la vie et de l'évolution d'un grand service public sans pour autant la faire*

(1) Inspecteur général honoraire des postes et télécommunications, membre de la commission supérieure du service public.

participer au processus d'élaboration des décisions des autorités de tutelle. Elle inaugure bien une nouvelle forme de contrôle parlementaire autorisant des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat, non seulement, à se procurer une information permanente et régulière sur les conditions d'application de la réforme, mais aussi, à peser de toute la force de leurs conseils et avis dans la préparation des décisions relevant de la responsabilité gouvernementale pour le secteur des postes et des télécommunications."

Le bilan de la première année d'activité de la commission supérieure s'avère d'ailleurs tout à fait significatif.

2. Un bilan significatif

Au cours de l'exercice écoulé, outre 17 séances plénières, la commission a tenu 71 séances ordinaires consacrées notamment à des auditions et aux travaux de ses groupes d'études.

Elle a porté une appréciation plutôt favorable sur les cahiers des charges de la Poste et de France Télécom qui lui ont été soumis en décembre 1990, tout en émettant un certain nombre de réserves et de critiques. Celles-ci ont été prises en compte dans la version définitive de chacun des deux documents dans la quasi-totalité des cas où la commission demandait à ce que sa consultation ou son information soit explicitement mentionnée. Elle a également eu satisfaction complète ou partielle sur d'autres points mais quelques-unes de ses remarques les plus importantes, concernant l'équilibre financier de France Télécom et de la Poste ainsi que la juste rémunération de leurs prestations, ont été assez peu suivies.

Si tant est qu'une comparaison numérique ait un sens, il est possible d'indiquer que, pour le contrat de plan de la Poste, sur 51 propositions de modifications, 25 ont été totalement ou partiellement intégrées et que, pour celui de France Télécom, ces chiffres s'établissent respectivement à 46 et 18.

La C.S.S.P.P.T. a, bien entendu, rendu aussi un avis sur le projet de contrat de plan entre l'Etat et France Télécom et elle a estimé que le document qui a, en définitive, été signé, tenait compte de ses observations de manière satisfaisante.

Parallèlement, elle s'est saisie de son propre chef de certains sujets et a constitué plusieurs groupes de travail (questions européennes, questions de personnels, stratégie industrielle...).

Elle a ainsi publié une contribution à une réflexion sur l'extension des services financiers de la Poste, en septembre 1991, suite au dépôt du rapport Ullmo et elle poursuit, actuellement, une série d'auditions relatives aux "relations Presse-Poste-Etat" afin d'être en mesure de présenter des conclusions qui figureront dans son rapport d'activité pour 1992.

A l'occasion des débats budgétaires à l'Assemblée nationale, le ministre délégué aux Postes et Télécommunications a d'ailleurs fait savoir qu'il était prêt à créer un groupe de travail sur les problèmes de la presse, composé de représentants de cette profession, de ceux de la Poste et de ceux de la commission supérieure.

CHAPITRE II

La Poste :

des perspectives obscurcies par une incertitude financière

Autonome depuis le 1er janvier dernier, la nouvelle entreprise publique a commencé à définir ses priorités pour les années à venir. Son conseil d'administration a examiné, dès le mois d'avril, les grandes orientations du plan de développement qu'il entend mener pour la période 1991-1994.

Le dynamisme de l'opérateur est incontestable. Associé à Air France, Air Inter et TAT, il a présidé au lancement de l'Aéropostale, compagnie aérienne de transport du courrier de nuit, qui renoue avec une tradition prestigieuse et renforce les moyens de la "postale de nuit" qui s'avérait insuffisamment armée pour faire face, à la fois, à l'augmentation des flux de courrier et à celle de la concurrence. Par ailleurs, la Poste prévoit de mettre prochainement en service expérimental une machine de traitement automatisé du tri des objets plats de 1 ou 2 kilogrammes qui sera une des toutes premières utilisées dans le monde.

Pour ce qui concerne les services financiers, elle a annoncé l'ouverture, pour la première fois, d'un fonds commun de créances et un doublement, en trois ans, du nombre de ses distributeurs automatiques de billets.

Cependant, le succès du nouvel élan ainsi impulsé apparaît hypothéqué par la faiblesse de certains résultats de l'exploitant postal et entravé par une réticence prononcée de l'Etat à lui attribuer les moyens de ses missions.

I. DES RÉSULTATS PEU SATISFAISANTS

A UN BILAN CONTRASTÉ

1. Une croissance des activités postales et bancaires

a) Les activités postales

La Poste fait face à une constante augmentation du trafic courrier qui s'est confirmée en 1990 puisque, par rapport à 1989, ce trafic a encore enregistré une progression de près de 4,2 %. Les principaux résultats de cette activité peuvent se présenter de la manière suivante :

Evolution des prestations portant sur le courrier en 1989 et 1990

(en millions d'objets)

	1989	1990
- Lettres ordinaires et cartes postales	5 619	5 895
- Ecoplis	3 732	3 630
- Journaux et périodiques	2 061	2 107
- Messagerie	321	319
- Prospection commerciale	5 836	6 461
- Autres (1)	145	149
TOTAL TRAFIC PAYANT	17 714	18 561
TOTAL TRAFIC EN FRANCHISE	1 606	1 566
TOTAL COURRIER	19 320	21.127

(1) *Lettres recommandées et colis postaux*

b) Les activités bancaires

Les prestations financières de la Poste connaissent une tendance similaire. Le nombre de comptes chèques postaux a crû de 2,2 % en un an et celui des livrets d'épargne de 2,8 %, ainsi que le rappelle le tableau ci-après.

Evolution des prestations financières en 1989 et 1990

(en millions d'opérations ou de comptes)

	1989	1990
- Chèques postaux :		
• nombre de comptes au 31 décembre	8,64	8,83
• nombre total d'opérations (1)	2.776,90	2.908,00
- Caisse Nationale d'Epargne : (2)		
• nombre de livrets au 31 décembre	21,40	22,00
• nombre total d'opérations	171,00	185,90
- Mandats :		
• nombre de mandats émis (1)	15,46	14,55
- Bons du Trésor émis :	0,48	0,44

(1) Les mandats liés à l'activité des chèques postaux sont compris dans les opérations chèques postaux.

(2) Toutes épargnes confondues.

Avec près de 9 millions de comptes courants, 22 millions de comptes d'épargne et près de 600 000 contrats d'assurance, la Poste est aujourd'hui la première institution financière de France. En 1990, les dépôts qui lui ont été confiés s'élevaient à 590 milliards de francs, soit l'équivalent du tiers du budget de l'Etat.

Pourtant, les résultats financiers enregistrés par l'opérateur ont connu, malgré la progression de ses productions, un tassement tout à fait sensible.

2. Un tassement des résultats financiers

Pour 1990, le résultat d'exploitation de la Poste demeure, certes, positif mais il marque un affaissement de plus de 15 % par rapport à celui de 1989. Cette évolution peu favorable est retracée, de manière détaillée, dans le tableau suivant.

Résultats financiers de la Poste en 1989 et 1990

(en millions de francs)

	1989	1990 (Résultats provisoires)
Prestations courrier		
- Charges	57 208	60 760
- produits	54 931	58 602
Prestations financières		
• <i>Chèques postaux</i>		
- charges	11 322	11 929
- produits	6 732	7 647
• <i>Mandats</i>		
- charges	1 298	823
- produits	550	642
• <i>Caisse Nationale d'Épargne</i>		
- charges (1)	19 669	19 161
- produits (1)	28 895	27 024
Prestations financières diverses		
- charges	580	789
- produits	551	883
Ensemble poste (2)		
- charges	80 989	83 767
- produits	82 570	85 103
Résultat de l'exploitation	1 581	1 336
Endettement cumulé au 31 décembre	35 976	34 326

(1) Y compris les intérêts versés aux titulaires de livrets.

(2) Les transferts de charges entre branches internes à la Direction générale de la Poste, comptabilisés au niveau des résultats par branche, ne sont pas pris en compte au niveau de l'ensemble de la Poste, ils sont sans incidence sur le résultat d'exploitation.

L'érosion constatée est due essentiellement aux moins bons résultats enregistrés par les livrets A et B de la Caisse nationale d'épargne.

La tendance à la baisse de l'excédent global devrait, d'ailleurs, encore s'accroître cette année.

En effet, pour 1991, l'hypothèse initiale de croissance retenue pour l'activité était de 3,2 %. Le budget prévisionnel adopté en janvier 1991 par le conseil d'administration prévoyait ainsi un excédent de 55 millions de francs. Le relatif tassement de la croissance de l'activité, observé depuis le printemps, conduit aujourd'hui à envisager un résultat très proche du strict équilibre.

Cet effondrement des marges constitue un handicap sérieux pour l'exploitant au moment où il doit envisager d'importants investissements de modernisation, car les défis qu'il doit relever sont considérables.

B. UNE QUALITÉ D'ACHEMINEMENT DU COURRIER QUI DEMEURE INSUFFISANTE

1. L'appréciation portée par la SOFRES

a) Des éléments globalement rassurants

Au moment où elle étrennait son nouveau statut, la Poste a souhaité confier à un organisme extérieur, en l'occurrence la SOFRES, le soin de mesurer les délais d'acheminement et de distribution du courrier. Jusqu'à maintenant, les statistiques disponibles sur le sujet résultaient, en effet, uniquement des études internes menées par l'opérateur lui-même.

L'enquête de la SOFRES s'est déroulée du 18 mars au 13 avril 1991. Elle a porté sur un échantillon représentatif de la population des ménages et des entreprises et a permis l'observation de la circulation de 128 000 lettres.

Les résultats de ce travail indiquent, tout d'abord, que le public perçoit la distribution du courrier comme plus lente qu'elle n'est en réalité. En effet, les ménages estiment que les courriers sont distribués le lendemain dans seulement 41,7 % des cas. Or, le sondage démontre qu'une lettre affranchie au tarif maximum a environ

7 chances sur 10 d'arriver à destination le lendemain. Elle a d'ailleurs 9 chances sur 10 d'être arrivée à bon port au plus tard le surlendemain.

Les indications ainsi fournies sont un peu moins bonnes pour la Poste que le constat qu'elle effectue elle-même (81 % à J + 1) ; celle-ci ne tient pas compte de la distribution mais seulement de l'arrivée au bureau de poste destinataire.

b) Des résultats ponctuels tout à fait préoccupants

Le sondage SOFRES pourrait donc paraître satisfaisant pour la Poste. Mais il montre des différences non négligeables selon les jours d'envoi, les distances et les régions de départ ou d'arrivée.

En effet, le courrier posté le vendredi a moins de six chances sur dix (58,6 %) d'être distribué le lendemain (samedi), et une sur quatre (25,6 %) le lundi, alors que, les autres jours, la distribution à J + 1 varie de 65 % (mardi et samedi) à 77 % (jeudi), la proportion de lettres délivrées dans les deux jours avoisinant ou dépassant 90 %.

Les différences les plus fortes portent, d'abord, sur les distances : 57 % seulement des lettres allant d'une capitale régionale à l'autre arrivent au destinataire à J+1, contre 90 % lorsqu'elles circulent dans le même département.

D'importantes inégalités de traitement sont également constatées en fonction des lieux de départ ou d'arrivée. Dans ce domaine, ce sont le Bassin parisien, pour le départ, et la côte méditerranéenne (Provence-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon), pour l'arrivée, qui font problème.

Les chiffres sont éloquentes : 63 % seulement du courrier arrivant en région méditerranéenne est distribué à J + 1 et 24 % à J + 2. Pire, seulement 54 % du courrier parti de la région parisienne (hors de la capitale) à destination d'une capitale régionale est distribué le lendemain de son envoi, voire même 48 % quand il est destiné à d'autres départements de la province : moins d'une lettre sur deux ! Environ 26 % des lettres arrivent seulement le surlendemain, et 20 % au bout de trois jours, voire plus tard encore... Or 28 % du courrier distribué en France provient de la région parisienne (dont la moitié environ de Paris)...

Rien de surprenant à ce que l'opinion des ménages et des entreprises s'en ressente : alors qu'il y a, en moyenne, moins de 10 % de mécontents du délai d'acheminement du courrier, dans les

deux régions litigieuses la proportion est supérieure de près de la moitié pour les entreprises et du double pour les ménages...

En outre, les associations de consommateurs signalent des dysfonctionnements sérieux dans le service "Chronopost" qui prétend assurer, au prix fort, les missions remplies auparavant par les envois express. Selon diverses estimations, 5 à 7 % de ces courriers urgents ne seraient pas acheminés dans des délais utiles.

La situation ainsi brossée n'est donc guère satisfaisante.

Lors de l'audition, le jeudi 7 novembre 1991, de M. Jean-Marie RAUSCH, ministre délégué aux Postes et Télécommunications, votre commission lui a, d'ailleurs, fait part des critiques de plus en plus vives que les Français adressent au service public postal et a souhaité qu'il soit remédié avec la plus grande détermination à ces carences.

2. Les réponses envisagées par la Poste

a) Une ambition de qualité

Le président de l'établissement postal a reconnu publiquement que celui-ci devait encore améliorer ses délais d'acheminement.

Il a été décidé de renouveler chaque année un sondage extérieur sur le fonctionnement du service postal et d'en faire un baromètre de qualité. La Poste s'est fixée pour objectif d'aboutir à 75 % de lettres à J+1 en 1994, en s'attachant tout particulièrement à réduire le pourcentage des acheminements en trois jours et plus, auxquels le public est particulièrement réfractaire.

b) La poursuite des efforts de modernisation

En 1990 et en 1991, pour faire face à l'augmentation de trafic, la Poste a accentué l'automatisation du traitement du courrier. Ainsi les investissements consacrés à ce programme s'élèvent respectivement à 678 millions de francs et 752 millions de francs.

Les mêmes années ont vu se multiplier les équipements de lecture optique, permettant non seulement de lire automatiquement les informations d'acheminement et de distribution

mais aussi la lecture du code postal manuscrit écrit sur une enveloppe "précasée". Parallèlement, la Poste a lancé un programme d'installation de machines à trier les paquets standard dans la plupart de ses centres de tri.

Au cours de l'année 1991, a également été élaboré un "plan informatique du courrier" pour les années 1992 à 1996, qui vise à assurer la cohérence et la compatibilité des différents programmes d'automatisation déjà engagés : informatisation des bureaux de poste et des services administratifs, traitement automatique des envois postaux...

Pour l'avenir, la Poste prévoit de consacrer 1,4 milliard de francs sur cinq ans à l'automatisation, de façon à étendre le tri automatique à de nouveaux types d'objets (lettres grands formats, adresses manuscrites...).

D'autre part, une réorganisation des bureaux et des centres de tri en fin de semaine va être entreprise, favorisant un développement de la polyvalence des agents, parallèlement à l'amélioration des conditions de travail (allègement de la manutention, réduction des tâches répétitives, etc.).

L'exploitant a, en outre, commencé à réorganiser son réseau de transport aérien. A terme, tous les départements pourront être interconnectés. Les avions partant de la région parisienne décolleront un peu plus tard, de façon à emporter plus de courrier ; dès janvier prochain, un centre de régulation du trafic va être installé dans cette région permettant, en cas de besoin, la mobilisation d'appareils de renfort.

Cependant, cette nouvelle organisation entraîne un départ du courrier de province avancé d'une heure dans certains départements, ce qui se révèle très préjudiciable pour les entreprises installées dans des zones rurales enclavées et votre commission souhaite attirer, tout particulièrement, l'attention du Gouvernement sur cet effet négatif des efforts d'amélioration de la productivité postale.

Une bonne desserte de l'espace rural français doit, en effet, rester un objectif de service public essentiel pour l'exploitant national. Or, de ce point de vue, les évolutions qui se dessinent apparaissent tout à fait alarmantes à votre commission des Affaires économiques et du Plan, qui reste extrêmement vigilante sur ce dossier.

II. UNE ADEQUATION ENCORE INCERTAINE DES MOYENS AUX MISSIONS

A. UNE MISSION FONDAMENTALE QUI APPARAÎT NÉGLIGÉE : LA CONTRIBUTION À L'ÉQUILIBRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Le service postal est essentiel à la vie du monde rural

a) La revitalisation de l'espace rural doit devenir une grande priorité nationale

La mission sénatoriale d'information chargée d'étudier les problèmes posés par l'avenir de l'espace rural l'a nettement souligné : *"La dévitalisation de l'espace rural est une réalité. Les analyses économiques et démographiques, confirmées par le dernier recensement, le démontrent.*

Si les communes rurales situées à la périphérie des villes se portent bien, si de nombreuses communes rurales éloignées des pôles urbains ont réussi à surmonter leurs handicaps et à bénéficier d'un nouvel essor, il n'en va pas de même d'un grand nombre de zones rurales fragiles. Situées à l'écart des grands pôles d'activité, victimes de l'enclavement, elles sont confrontées au cercle vicieux du déclin : érosion démographique, fermeture des services publics, disparition des emplois..."

Le constat que l'on peut faire n'est pas celui d'une désertification générale, mais d'une dévitalisation progressive qui, bien que localisée, affecte près de 35 % du territoire national.

Les résultats du dernier recensement le prouvent : un cinquième des Français vivent sur un cinquième du territoire et la région Ile-de-France, dont la population a progressé de 5,7 % de 1982 à 1990, regroupe à elle seule 60 % des centres administratifs et financiers. En conséquence, une quarantaine de départements situés

le long d'une diagonale "aride" allant des Vosges au Sud-Ouest, sont menacés de désertification, notamment le Nord-Est, le Limousin, l'Auvergne et les Cévennes. Au total, 5 000 hameaux et communes sont en train de mourir, soit 40 % du territoire national. Pire : à la fin du siècle, 90 % des Français vivront sur 10 % du territoire.

Votre commission pour avis, qui a activement participé aux travaux de cette mission d'information, adhère à la totalité de ses conclusions.

Ce n'est pas parce que l'espace rural français est confronté à des handicaps parfois difficiles à surmonter, qu'il faut l'abandonner et le laisser s'enfermer dans un processus irréversible de dévitalisation. Déjà, on a pu observer que la volonté et le dynamisme des hommes avait réussi à redonner vie à des zones dévitalisées que les difficultés naturelles et structurelles paraissaient condamner.

C'est cette voie qu'il faut suivre. L'espace dont nous disposons, avec sa richesse naturelle, historique et culturelle, est une chance pour la France. Il s'agit de ne pas la gaspiller.

Cependant, la revitalisation de l'espace rural ne relève pas de mesures ponctuelles arrêtées une ou deux fois par an au sein de comités interministériels d'aménagement du territoire, ni d'expériences ou de "projets-pilotes" dont la principale caractéristique est de n'être jamais généralisés.

La mission sénatoriale d'information s'est déclarée convaincue que : *"l'avenir de l'espace rural français doit être envisagé dans sa globalité et que l'importance de l'enjeu justifie qu'il devienne une grande priorité nationale."*

Or, dans ce cadre, la Poste est appelée à exercer des responsabilités majeures, en raison de l'importance de sa présence dans nos campagnes.

b) La présence de la Poste en milieu rural est un atout à conserver

La Poste, qui compte parmi les derniers grands réseaux de service public encore présents dans le monde rural, constitue un pôle d'activité structurant.

En effet, elle matérialise les liens subsistant entre toutes les campagnes enclavées et le reste du pays. Comme le souligne notre collègue M. Gérard DELFAU dans son rapport remis en

septembre 1990 : la "*la Poste, c'est le territoire*", c'est-à-dire un élément essentiel d'articulation entre les portions de territoire qui constituent l'espace national.

Quelques chiffres suffisent à traduire le rôle central joué par la Poste dans les zones rurales. Elle y dispose, en 1990, de 12 366 bureaux sur un total de 17 000 et se trouve ainsi installée dans 39 % des communes rurales. Elle assure 37 000 tournées quotidiennes de distribution dans les campagnes où 60 000 de ses agents sont affectés à ces tâches .

En outre, ce réseau collecte 46 % de l'ensemble des fonds déposés sur les comptes d'épargne de la Poste et 30 % de ceux domiciliés sur les C.C.P., soit au total 182 milliards de francs d'avoirs.

La nécessité du maintien de la présence postale dans nos campagnes a été soulignée à maintes reprises lors des débats parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi de juillet 1990. Suite à un amendement d'origine sénatoriale devenu l'article 6 du texte définitif, la Poste a, en conséquence, reçu une nouvelle mission : celle de contribuer à l'équilibre et à l'aménagement du territoire.

Force est toutefois de constater qu'elle ne semble pas s'acquitter de cette mission avec toute la détermination et le volontarisme nécessaires.

2. Une dérive inquiétante : la fermeture de bureaux de poste en zone rurale

Actuellement, le programme de restructuration de son réseau entrepris par l'exploitant postal conduit à la fermeture de bureaux postaux dans les campagnes ou à leur transformation en agences postales soutenues par des contributions communales. Même si le mouvement a été quelque peu freiné depuis 1987, il n'en demeure pas moins que de 1986 à 1990, plus de 820 succursales postales ont été supprimées dont près de 200 recettes rurales.

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

Votre commission s'inquiète très vivement de ce processus auquel le ministère ne semble pas soucieux de s'opposer puisqu'il entend respecter l'autonomie de l'opérateur public dans ses décisions de gestion.

Cette évolution risque d'être d'autant plus catastrophique que, parallèlement, dans les bourgs ruraux on ferme les écoles et les perceptions. C'est l'abandon de pans entiers du territoire national qu'une telle politique risque d'entraîner.

De ce fait, cette dérive du service public masquée par l'argument fallacieux de l'amélioration des prestations n'est pas acceptable.

Aussi, votre commission estime tout à fait impératif que le contrat de plan Etat-Poste comporte des stipulations visant à freiner ce mouvement de fermeture. Elle juge également nécessaire qu'une éventuelle extension des services financiers de la Poste soit soumise à une stricte obligation du maintien des activités de l'exploitant en milieu rural.

B. LE MAINTIEN DE LA POSTE EN MILIEU RURAL DOIT CONDITIONNER LE NÉCESSAIRE ÉLARGISSEMENT DES SERVICES FINANCIERS

1. Une incertitude financière handicapante...

a) L'intérêt d'une extension des compétences financières de la Poste

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...).

Cette impotence entraîne d'importants inconvénients pour l'opérateur postal. Il éprouve beaucoup de difficultés à fidéliser

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

la partie de sa clientèle sensible à ce type de facilités, surtout les jeunes ménages. De ce fait, l'exploitant public enregistre une érosion préoccupante de ses parts de marché et il estime que l'attribution de ces compétences financières, jusqu'ici refusées, lui permettrait d'interrompre cette dégradation.

Celles-ci pourraient, selon lui, susciter un gain en termes de dépôts maintenus d'environ deux milliards de francs au total (100 000 comptes par an) et de 50 millions de francs annuels en termes de résultats.

b) La décision définitive a été réservée par la réforme de 1990

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 la Poste était indispensable pour lui donner les moyens de participer efficacement à un aménagement équilibré du territoire. Elle avait estimé que, pour assurer la viabilité de ses services en zone rurale, il fallait lui en donner les moyens.

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

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

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

Néanmoins, la décision définitive sur cette question avait été réservée grâce à un amendement d'origine parlementaire. Il avait, en effet, été prévu (article 2, alinéa 5 de la loi) que le Gouvernement déposerait devant le Parlement *"avant le 1er janvier 1991, un rapport établi après consultation des différentes parties concernées évaluant les conditions et les implications d'une extension des activités financières de la Poste et notamment de la distribution des crédits à la consommation et de prêts immobiliers consentis sur des fonds autres que ceux collectés sur les comptes courants postaux et les*

livrets A. Ce rapport présentera les orientations relatives au maintien du service public sur l'ensemble du territoire : il fera l'objet d'un débat au cours de la session de printemps 1991".

c) Une décision toujours en attente près de dix huit mois après l'adoption de la réforme

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

En outre, ce rapport ne constitue pas à proprement parler le rapport du Gouvernement et les modalités du débat parlementaire qui devait être organisé, suite à ce dépôt, n'ont toujours pas été précisées.

Les conclusions de ce document -dont la version initiale semble toutefois avoir été remaniée à la demande de ses commanditaires- se révèlent d'ailleurs très réservées à l'égard d'une extension éventuelle des capacités financières de la Poste.

Les principaux arguments avancés à l'encontre de cette solution sont les suivants :

1. La Poste ne dispose pas des fonds nécessaires au financement des prêts, dans la mesure où elle est tenue de centraliser la quasi-totalité des fonds qu'elle collecte auprès du Trésor et de la Caisse des dépôts et consignations.

2. Elle n'y trouverait qu'un avantage financier marginal.

3. Elle n'est pas soumise à la loi bancaire et est assujettie à une fiscalité dérogatoire.

4. Le maintien de ses parts de marché passe d'abord par une amélioration de l'accueil et de la qualité du service.

5. Un élargissement de ses interventions financières fausserait le jeu de la concurrence et provoquerait un déséquilibre du système bancaire.

Ces arguments n'apparaissent, cependant, pas de nature à remettre en cause l'avantage global que représenterait pour le pays un renforcement des prestations financières de la Poste.

2. ...qui doit être levée sous certaines conditions ...

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

Dans sa contribution à une réflexion sur l'extension des services financiers de la Poste, publiée dans le courant du mois d'octobre dernier, la commission supérieure a réfuté nombre des démonstrations avancées par le rapport de M. ULLMO pour refuser cette extension.

Ainsi, le raisonnement consistant à soutenir que cette extension entraînerait une concurrence déloyale par rapport aux banques, du fait des horaires d'ouverture des bureaux de poste et du fait d'un non-affranchissement des courriers de la clientèle postale, n'a pas été admis. La C.S.S.P.P.T. lui a opposé, d'une part, que "s'il est vrai que la Poste peut ouvrir le samedi matin, tel est désormais le cas de très nombreuses banques ; seules les banques A.F.B. sont touchées par le décret d'interdiction du 31 mars 1937, et parmi elles peu le respectent effectivement" et, d'autre part, que le coût du "non-affranchissement (service offert aux clients des services financiers postaux) est pris en charge par les services financiers de la Poste et non par l'ensemble du réseau postal".

De plus, elle a souligné que "si l'on souhaite véritablement établir des comparaisons, il semble évident que la Poste est soumise à des contraintes beaucoup plus lourdes que les banques, en termes d'obligations de service public, en termes de centralisation et de rémunération des fonds collectés,..." et que "quelle que soit l'hypothèse retenue, la Poste ne pourrait certainement pas prêter à des conditions significativement différentes de celles pratiquées par les établissements de crédit."

De même, elle a considéré que l'arrivée de la Poste sur le marché du crédit au logement ne constituerait pas une véritable menace pour le secteur financier : "la Poste ne prendrait certainement pas plus de 2 % du marché d'ici à l'horizon 1995, ne serait-ce que du fait des risques encourus et du nécessaire apprentissage. Le résultat net de cette activité ne pourrait ainsi qu'être limité compte tenu des volumes envisagés. L'exemple des Caisses d'épargne "Ecureuil" peut être à cet égard significatif."

Parallèlement, la Commission supérieure du service public a développé les avantages attendus d'un accroissement des

produits financiers postaux sous le double aspect de leur enjeu commercial et social, tout en faisant observer que la Poste ne demandait pas à offrir tous les prêts mais seulement ceux qui permettraient une fidélisation de sa clientèle.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la C.S.S.P.P.T. a adopté à l'unanimité, deux propositions :

● **La Poste financière doit disposer de nouvelles souplesses dans l'utilisation des produits existants et il convient pour ce faire :**

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

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

● **Cette solution doit faire l'objet d'une expérience de partenariat avec un établissement de crédit pour le compte duquel seraient offerts des prêts immobiliers ou à la consommation, pendant une durée limitée et dans des zones à la fois ciblées et significatives.**

b) La position de la Commission des Affaires économiques et du Plan

Les solutions avancées par la C.S.S.P.P.T. rejoignent celles retenues en 1990 par votre commission pour avis en prévoyant que le partenariat obligatoire avec un établissement de crédit, déjà proposé par votre commission, fasse l'objet d'une expérience limitée dans le temps et dans l'espace.

Votre commission ne peut donc être que favorable à cette formule pragmatique et raisonnable.

Cependant, son souci fondamental demeure de promouvoir les services postaux à seule fin de garantir une réelle revitalisation de l'espace rural. Aussi est-elle amenée à assortir son accord d'une exigence supplémentaire et fondamentale, à savoir qu'il

soit fait obligation à la Poste, dans l'hypothèse où ses capacités financières seraient étendues, de maintenir son réseau en milieu rural.

3. ... mais sans tarder, en raison de l'approche des échéances communautaires

La construction de l'Europe postale a été lancée, fin 1989, à l'initiative de la France. Des négociations ont été engagées au sein de la Communauté européenne afin d'organiser un marché communautaire du courrier. Le chiffre d'affaires du secteur est estimé à 35 milliards d'ECU soit 1 % du produit intérieur brut de la Communauté. Le secteur emploie 1,5 million de salariés et représente une clientèle d'environ 320 millions de personnes puisque tous les ressortissants de la C.E.E. en sont virtuellement utilisateurs.

Un Livre vert définissant le nouveau cadre réglementaire devrait être publié prochainement par la Commission de Bruxelles. Il déterminera notamment les services réservés aux opérateurs publics et ceux ouverts à la concurrence.

Cette perspective est tout à fait essentielle pour l'avenir de la Poste française. En effet, un monopole trop restreint portant uniquement sur des services non rentables pourrait gravement menacer son avenir si elle ne pouvait, par ailleurs, être présente sur quelques segments économiques porteurs.

Il ne conviendrait donc pas que par négligence ou par myopie, on tarde davantage à ouvrir, dans des conditions bien précises, la gamme des services financiers.

CHAPITRE III

France Télécom : des perspectives partiellement éclaircies

L'essor économique du secteur des télécommunications s'est largement confirmé au cours de l'exercice écoulé. L'industrie française des télécommunications a enregistré un chiffre d'affaires de 42 milliards de francs, en augmentation d'environ 7 % par rapport à 1989, et auquel France Télécom a participé à hauteur de 38 %.

Les activités du groupe Alcatel (télécommunications et autres) lui ont permis de réaliser 93 milliards de francs de recettes avec un effectif de 124 500 personnes. Il est devenu le numéro un mondial du secteur à la suite de la reprise de la société italienne Telettra.

Avec un chiffre d'affaires (C.A.) hors taxes de 103 milliards de francs en 1990, en croissance de plus de 8 %, France Télécom a dégagé un résultat net de 5,5 milliards qui traduit une progression de 20 % au regard de l'année antérieure. En raison du passage, au 1^{er} janvier 1991, d'une comptabilité publique à une comptabilité générale qui a modifié l'assiette des résultats d'exploitation, il conviendrait même -sur la base des structures comptables de 1991- de relever à 108,4 milliards de francs ce C.A. de 1990.

Par ailleurs, en 1990, le chiffre d'affaires de l'ensemble des filiales -regroupées au sein de la holding Cogedom contrôlée à 99,99 % par France Télécom- a atteint 12 milliards de francs. En outre, au premier trimestre 1991, le C.A. de l'opérateur public s'est élevé à 56,4 milliards de francs.

Les produits du téléphone assurent plus de 80 % du volume de l'activité et se sont accrus de près de 8 % en 1990, cette hausse étant due pour moitié à l'augmentation du parc de lignes et pour moitié à la hausse du trafic par ligne.

Après avoir enregistré l'installation de 1,12 million de lignes supplémentaires en 1989 et de 1,15 million en 1990, le réseau téléphonique comporte plus de 28 millions de lignes principales en 1991. Le taux d'électronisation de la commutation est passé de 80 %

en 1988 à 92 % en 1991. Le taux d'équipement des ménages approche 94 % et, en moyenne, chaque ménage dispose de 1,45 poste.

L'opérateur public apparaît donc se trouver dans une situation d'autant plus favorable qu'il a, désormais, une vue claire de ses contraintes juridiques et techniques. La réforme de la réglementation des télécommunications est maintenant presque accomplie et celle du statut s'est pratiquement achevée avec la signature du contrat de plan avec l'Etat.

Cependant, France Télécom développe ses activités dans un environnement en complète mutation.

Un nombre grandissant de pays privatisent leurs entreprises de télécommunications, contribuant ainsi à accentuer la concurrence internationale. Selon une étude de Salomon Brothers, le secteur devrait connaître une croissance accélérée au cours des prochaines années : le nombre de postes téléphoniques pourrait doubler dans le monde pour atteindre le milliard à la fin du siècle. Le marché mondial des services de télécommunications devrait atteindre 705 milliards de dollars en l'an 2000.

La montée en puissance des services portant sur la radiocommunication mobile et de ceux à forte valeur ajoutée, le passage aux technologies numériques, l'avènement de la fibre optique ainsi que la construction de réseaux à large bande vont bouleverser les positions acquises.

Dans ce contexte, en pleine effervescence, France Télécom doit conforter sa place de cinquième opérateur mondial.

Le champion national a, certes, vigoureusement engagé un important programme de modernisation de ses produits et connaît d'indéniables succès à l'exportation. Il n'en demeure pas moins que l'ampleur de son endettement, l'importance de la ponction opérée sur ses comptes au profit du budget général, les doutes pesant sur la future affectation de ses résultats, le caractère aléatoire de certains de ses investissements industriels imposés par les pouvoirs publics et le bilan inquiétant du plan câble composent autant de faiblesses qui peuvent, sérieusement, l'handicaper dans la compétition qu'il a à soutenir.

I. UN QUASI-ACHÈVEMENT DES RÉFORMES DU SECTEUR

A. UNE MISE EN OEUVRE BIEN AVANCÉE DE LA RÉFORME DU DROIT DES TÉLÉCOMMUNICATIONS

1. Le nouveau régime institué par la loi du 29 décembre 1990

La loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications a profondément modifié les règles du code des P. et T. Elle comporte deux volets distincts et organise un nouveau régime juridique des télécommunications françaises.

a) Les deux volets de la loi

Le premier volet du texte de décembre 1990 instaure une nouvelle répartition des compétences entre le Conseil supérieur de l'audiovisuel et le ministre chargé des télécommunications, en mettant fin aux attributions que le Conseil conservait provisoirement dans ce dernier domaine en application des dispositions législatives relatives à la liberté de télécommunications.

Le titre II de la loi précise, par ailleurs, le régime juridique des services de communication audiovisuelle utilisant les réseaux câblés ou les satellites de télécommunication.

Le second volet constitue le coeur de la réforme : il s'attache à redéfinir et à moderniser le régime juridique applicable à l'établissement des réseaux, à la fourniture des services et à la commercialisation des équipements terminaux.

Dorénavant, les critères auxquels devra recourir le ministre pour autoriser ou refuser les réseaux et services de télécommunications sont fixés par la loi. Celle-ci précise, en outre, le contenu des cahiers des charges auxquels seront soumis les prestataires, garantit les conditions d'une concurrence loyale et

prévoit également une publicité et une motivation des décisions ministérielles.

b) Les nouvelles règles

Le nouveau régime juridique s'inscrit dans le cadre des directives européennes relatives à l'établissement d'un marché commun des services et des terminaux de télécommunications.

En matière de réseaux, lorsqu'ils sont ouverts au public, des droits exclusifs sont reconnus à France Télécom pour les établir. Des autorisations peuvent, néanmoins, être accordées, par dérogation, pour l'établissement de réseaux radioélectriques entrant dans ce cadre (radiotéléphone, réseaux utilisant les capacités des satellites).

Les réseaux réservés à l'usage privé d'une entreprise ou à l'usage partagé d'un groupe fermé d'utilisateurs (réseaux de taxis ou d'ambulances...) sont soumis à agrément préalable, les moins importants pouvant toutefois être établis librement.

Pour ce qui concerne les services, il est important de noter que seuls sont réglementés les services délivrés au public et non ceux qui sont fournis à l'intérieur d'une entreprise ou d'un groupe fermé d'utilisateurs.

Le service du téléphone entre points fixes et le service télex sont réservés à l'exploitant public.

Les "services-supports", qui constituent l'exploitation commerciale du simple transport de données, sont soumis à un régime d'autorisation encadrée par un cahier des charges.

Les services de radiocommunications et les services de télécommunications sur les réseaux câblés, établis en application de la législation sur la communication audiovisuelle, doivent, dans tous les cas, faire l'objet d'une autorisation préalable : soit qu'il s'agisse d'allouer la ressource rare des fréquences, soit qu'il s'agisse de modifier la destination d'un réseau, initialement limitée à l'audiovisuel.

Les autres services, souvent appelés "*à valeur ajoutée*", sont ceux associant le traitement informatique et le transport des informations. Egalement dénommés "*services télématiques*", ils permettent, par exemple, d'accéder à des bases de données ou des messageries électroniques. Ils sont offerts en libre concurrence.

Leur fourniture est soumise à une simple déclaration préalable ou, pour les plus importants d'entre eux, à une autorisation lorsqu'ils utilisent des liaisons louées à l'exploitant public. La déclaration ou l'autorisation a pour seul objet de vérifier qu'il ne s'agit pas de services de simple transport de données relevant du régime applicables aux "services-supports".

La commercialisation des équipements terminaux (postes téléphoniques, télécopieurs, téléphones sans fil...) destinés à être connectés à un réseau ouvert au public est subordonnée à leur agrément préalable, afin de garantir leur conformité aux exigences essentielles que sont la protection de l'intégrité du réseau et la sécurité du consommateur.

L'application de ces règles est soumise à deux principes revêtant une importance particulière : il s'agit du respect des règles de la concurrence et du libre accès au réseau.

Sur le premier point, en effet, France Télécom qui est dans une situation privilégiée du fait des droits exclusifs dont il dispose, est assujéti au droit commun de la concurrence pour toutes ses activités concurrentielles. Ainsi, certaines des dispositions du cahier des charges de l'opérateur ont pour objet d'éviter tout abus de position dominante. Elles imposent, par exemple, une distinction entre services sous monopole et services concurrentiels, à la fois, dans les contrats et dans la comptabilité.

En second lieu, la loi consacre la possibilité pour tous les exploitants d'accéder au réseau public dans des conditions "*objectives, transparentes et non discriminatoires*". Cette disposition trouve d'ailleurs un prolongement dans l'article 11 du cahier des charges de France Télécom, qui détermine les conditions dans lesquelles l'exploitant public devra faire droit aux demandes d'interconnexion des exploitants autorisés et qui fixe la procédure d'attribution des droits d'accès.

Il faut, enfin, rappeler que la loi adoptée par l'Assemblée nationale instituait un dispositif pénal réprimant les infractions à la nouvelle réglementation, qui avait été vivement critiqué par le Sénat en raison des atteintes aux libertés publiques qu'il était susceptible de provoquer. Le Conseil constitutionnel avait confirmé le bien-fondé de ces craintes puisqu'il a censuré ces dispositions. La loi de décembre 1990 a donc dû être complétée par un texte plus conforme aux exigences de la défense des droits fondamentaux du citoyen, texte que le Sénat a voté définitivement en juin 1991.

Au total, la nouvelle réglementation des télécommunications organise un mode de régulation qui associe l'Etat

et le marché en donnant à l'Etat une fonction d'arbitre, chargé d'assurer le respect des grands équilibres du secteur.

2. Une mise en oeuvre réalisée sans retard

a) L'installation des commissions consultatives

La loi du 29 décembre 1990 a créé deux commissions consultatives spécialisées, l'une -dite de radiocommunications- dans le domaine des radiocommunications, l'autre -dite de télécommunications- dans le domaine des services-supports et des services à valeur ajoutée.

Elles ont vocation à jouer un rôle essentiel dans la traduction concrète de la nouvelle réglementation des télécommunications et à participer à l'élaboration d'une jurisprudence concernant les nouvelles règles instituées par la loi. Elles sont composées à parts égales de représentants des fournisseurs de services, de ceux des utilisateurs et de personnalités qualifiées nommées par le ministre des P. et T. Ce dernier saisit ces commissions consultatives sur tout projet visant à définir les procédures d'autorisation, à fixer ou à modifier les conditions d'exploitation, ainsi que sur tout texte portant des spécifications et des prescriptions techniques pour les services relevant de leur domaine de compétence.

Leurs conclusions sont transmises à la commission supérieure du service public des postes et des télécommunications. La commission consultative des services de télécommunications est, en outre, consultée sur les questions générales soulevées par l'application des dispositions relatives aux services-supports et aux services à valeur ajoutée.

Le décret organisant le fonctionnement et fixant la liste des membres de ces commissions de radiocommunications et de télécommunications est paru le 10 juillet dernier et elles ont été mises en place au mois de septembre.

b) La prise des mesures d'application

Outre le décret précité, seuls deux textes d'application réglementaire de la loi sont parus, au 30 octobre 1991, sur la dizaine prévue.

Il s'agit de :

- l'arrêté du 22 janvier 1991 précisant les conditions dans lesquelles les réseaux indépendants peuvent être connectés à un réseau ouvert au public ;

- et de celui du 17 avril 1991 qui fixe le seuil de capacité des liaisons au-dessous duquel les réseaux indépendants, dont les points de terminaison sont distants de moins de 300 mètres, peuvent être établis librement.

Font notamment défaut trois arrêtés ministériels et, plus particulièrement, quatre décrets :

- l'un déterminant la nouvelle procédure d'agrément pour les équipements terminaux de télécommunications, qui devrait notamment transposer en droit interne la directive européenne du 29 avril 1991 sur la reconnaissance mutuelle de conformité de ces équipements ;

- l'autre portant sur la procédure de déclaration applicable à la publication des annuaires téléphoniques ;

- le troisième, devant préciser le contenu de la déclaration ou de la demande d'autorisation exigée en matière de fourniture de services de télécommunications à valeur ajoutée ;

- le dernier fixant la procédure de délivrance des services -supports.

Cependant, les informations obtenues par votre rapporteur laissent supposer que la plupart de ces textes devraient être publiés dans les mois qui viennent.

Surtout, dans le cadre de la nouvelle législation, deux décisions concrètes ont déjà été prises.

La première concerne l'autorisation de réseaux indépendants par satellite qui ressortent du type V.S.A.T. (Very small aperature terminal).

La seconde, la plus importante, a consisté à désigner, le 25 mars dernier, France Télécom et la Société française de radiotéléphone (S.F.R.) comme opérateurs des deux réseaux numériques paneuropéens de téléphonie mobile qui ont été autorisés en France : le G.S.M. F1 et le G.S.M. F2.

Cette désignation, passée quelque peu inaperçue du grand public -qui s'intéresse pourtant d'assez près au dossier du

radiotéléphone- devrait marquer, pour notre pays, la fin de la pénurie de fréquences et du retard accumulés depuis de nombreuses années. La France a, en effet, raccordé à ce nouveau service cinq fois moins d'abonnés que les Etats-Unis et dix fois moins que les pays scandinaves et on explique, le plus souvent, cette situation par le fait qu'elle ne disposait que d'un réseau analogique.

L'ouverture d'un réseau numérique devrait donc impulser un nouvel élan au secteur. Dans les milieux professionnels spécialisés, la décision d'attribution prise par le ministre était attendue avec impatience, compte tenu de l'échéance de mise en route du G.S.M. qui devrait intervenir, en définitive, au début de 1992.

B. LA SIGNATURE DU CONTRAT DE PLAN ÉTAT-FRANCE TELECOM PARACHÈVE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE

1. Un accord construit autour de quatre priorités

a) La réduction d'un endettement considérable

En 1990, le montant de la dette de France Télécom atteignait 120,7 milliards de francs et dépassait largement son chiffre d'affaires (103 milliards de francs). Le poids des frais financiers (11 milliards de francs) représentait le pourcentage très élevé de 11 % du chiffre d'affaires.

Le contrat de plan prévoit une réduction moyenne d'1 % par an de ce ratio pendant sa durée d'exécution ce qui apparaît à la fois réaliste, en considérant les hypothèses économiques retenues et les évolutions tarifaires envisagées, et indispensable en raison du handicap que cette charge financière représente pour les résultats de l'entreprise et sa capacité d'investissement. Ainsi en 1994, les frais financiers ne devraient plus représenter que 70 % du chiffre d'affaires.

Il est cependant nécessaire de rappeler, à ce propos, que cette situation dégradée s'explique, essentiellement, par l'obligation faite à la D.G.T., depuis 1982, de reverser à l'Etat une partie des bénéfices inscrits au budget annexe des P. et T. Ce prélèvement a culminé à 18,3 milliards de francs en 1986 et a naturellement suscité un recours supplémentaire coûteux au marché financier pour assurer les investissements.

b) La programmation de 150 milliards de francs d'investissements sur quatre ans

L'importance de la somme inscrite paraît de nature à crédibiliser la volonté de modernisation affichée par le contrat de plan. Soulignons que l'effort annuel actuel se situe déjà au niveau annoncé puisque, pour 1990, France Télécom a investi 33 milliards de francs.

Notons également, que seule une partie de cette enveloppe sera consacrée à des investissements productifs puisqu'en toute logique une part significative de la somme annoncée devra être employée à réduire l'endettement.

De ce point de vue, on ne peut que regretter que le contrat de plan ne soit pas plus précis sur la répartition des affectations.

c) La définition d'une politique tarifaire cohérente

Au plan des tarifs, France Télécom s'engage à ce que l'évolution de ses prix soit globalement égale à la progression du prix du P.I.B. minorée de 3 %. Compte tenu du niveau prévisible de l'inflation, les coûts des communications téléphoniques devraient dans l'ensemble baisser de 0,2 % à 0,5 % par an au cours des quatre prochaines années.

En réalité, cette inflexion à la baisse globale devrait couvrir une hausse des tarifs urbains et une diminution concomitante des tarifs interurbains et internationaux. De fait, à prix maintenu, est déjà annoncée, à l'horizon 1994, une division par deux de la durée de communication téléphonique correspondant à une unité locale, soit une augmentation tarifaire de 100 % en trois ans, c'est-à-dire une hausse moyenne de 33 % par an.

Soulignons donc au passage que le système retenu -augmentation des prix des communications urbaines pour favoriser le désendettement- revient à faire financer, au consommateur des villes, avec intérêts, l'effort qui n'avait pas été demandé en son temps au contribuable.

Il convient, par ailleurs, de remarquer que France Télécom devra agir "*en priorité sur la tarification des communications locales et sur l'abonnement*" et qu'il devra "*faciliter l'accès de tous aux réseaux de télécommunications et favoriser l'aménagement du*

territoire", notamment par la mise en oeuvre de *"zones locales élargies étendant le tarif des communications téléphoniques locales aux circonscriptions tarifaires limitrophes de celle du demandeur"*. Ceci permettra à un abonné de joindre au tarif local sept fois plus de correspondants qu'aujourd'hui et conduira à une facturation fondée davantage sur le temps de la conversation que sur la distance.

d) Le rappel du caractère stratégique de l'enjeu international et de l'effort de recherche

Le rôle stimulant et structurant de la concurrence internationale est abondamment souligné par le contrat de plan.

Les actions à développer pour répondre à ce défi sont toutefois définies de manière quelque peu floue (page 3, chapitre 2, alinéa 2 à 6). Il paraît difficile de ne pas relever le peu de clarté et de valeur contractuelle d'expression telles que *"valoriser ses compétences"* ou *"développer les activités et le chiffre d'affaires"*.

Les moyens à mettre en oeuvre se trouvent, en revanche, décrits plus nettement puisqu'il est prévu que 5 à 10 % des capacités d'investissements de France Télécom seront consacrés à des opérations à l'étranger.

L'ensemble des moyens en personnels, en investissements et en fonctionnement consacrés à la recherche et au développement doit représenter au moins 4 % du chiffre d'affaires de France Télécom sur la période du contrat de plan.

L'opérateur public s'engage, notamment, à faire porter ses efforts de recherche dans des secteurs où les perspectives sont prometteuses et où ses positions ne sont pas suffisamment affirmées.

Enfin, le contrat de plan crée un conseil scientifique constitué de personnalités indépendantes du monde de la recherche publique et industrielle.

Le document signé récemment clarifie donc nettement la situation de l'opérateur public et se révèle, en définitive, beaucoup plus précis que le projet, trop vague et trop équivoque, qui avait initialement été présenté.

Il marque presque, pour l'opérateur téléphonique, l'aboutissement de la mise en oeuvre de la loi de juillet 1990 puisque, désormais, seule l'application aux agents de France Télécom du volet social de la réforme doit encore être complétée pour que cette réforme soit entièrement traduite dans les faits.

Le contrat de plan ne règle cependant pas tous les problèmes qui peuvent se poser entre l'entreprise publique et sa tutelle et ceci doit être regretté.

2. Des motifs de satisfaction

a) Des orientations lucides

La priorité attribuée au désendettement de l'opérateur public ne peut être qu'approuvée. Sans réduction des lourdes charges financières que lui impose la gestion de sa dette, France Télécomm eût été entravé dans son élan commercial et eût, sans doute, été contraint, à terme, d'accepter des conditions moins favorables pour ses nouveaux emprunts que celles que lui permettra la réduction de son ratio d'endettement.

De même, on ne peut que se féliciter de l'importance de l'effort d'investissement programmé qui devrait permettre à l'opérateur de faire face aux exigences de modernisation de ses produits et de ses infrastructures.

La logique tarifaire retenue privilégiée, à l'évidence, les entreprises et, en cela, le choix favorisant les communications interurbaines et internationales au détriment des communications locales ne peut être contesté. L'opérateur français doit, en effet, disposer des moyens d'affronter la concurrence étrangère là où elle est la plus vive, l'international, et pouvoir construire les outils nationaux de communication autorisant un développement équilibré du tissu industriel sur tout le territoire. N'oublions pas que la qualité et le coût des télécommunications constituent des éléments déterminants de la décision d'une entreprise de s'implanter dans tel pays ou dans telle région.

A l'approche des grandes échéances communautaires, il ne saurait donc être question de négliger ce type d'atout.

En revanche, il ne faudrait pas que le report de la charge sur les particuliers constitue un moyen commode pour l'Etat de les assujettir à un discret impôt supplémentaire en obligeant indirectement France Télécom à reporter sur eux des charges budgétaires excessives. Ce serait pourtant le résultat qu'on obtiendrait si l'opérateur public restait soumis, après 1994, à des prélèvements supérieurs à ceux qui découleraient de l'application du régime fiscal de droit commun.

b) Une prise en compte partielle des observations parlementaires

Le remodelage de la carte tarifaire du téléphone au moyen des zones locales élargies glissantes (Z.L.E.G.) va permettre de réduire le privilège dont bénéficient actuellement les abonnés des grandes agglomérations au détriment de ceux de certaines circonscriptions rurales, puisque les premiers ont accès à un nombre bien plus élevé de correspondants que les seconds, pour un même tarif local. Sans compter que cette réforme permettra de limiter les effets injustes du franchissement des limites d'une circonscription tarifaire, qui pouvaient conduire à facturer plus cher une communication à un correspondant proche, mais situé dans une autre circonscription, que celle passée à un interlocuteur éloigné, résidant dans le même espace tarifaire que l'appelant.

Cette évolution répond à une demande pressante de votre commission qui souhaite qu'en toutes circonstances, la plus complète égalité de traitement soit assurée entre zones urbaines et zones rurales et elle ne peut donc que s'en réjouir.

De même, elle apprécie favorablement la prise en considération de l'avis donné par la Commission supérieure du service public (C.S.S.P.P.T.) sur le projet de contrat de plan.

La C.S.S.P.P.T. avait, à l'unanimité, très sévèrement critiqué le projet initial. Celui-ci lui était apparu insuffisamment précis, tant en ce qui concerne la définition des émissions de service public de France Télécom, que celle de l'étendue de son autonomie.

Dans un communiqué publié la semaine qui a précédé la signature du contrat de plan, la commission s'est estimée globalement satisfaite des modifications substantielles apportées au texte initial. Elle se félicite, notamment, du fait que *"les missions de service public de l'exploitant soient rappelées dès le préambule, puis déclinées (...) sur le plan des tarifs (objectifs d'évolution des prix des prestations) et sur le plan de l'accessibilité au réseau (développement des publiphones et du réseau Numéris, action en faveur des handicapés)"*.

Le contrat de plan définitif intègre également les observations de la commission quant aux objectifs de qualité des prestations. Ainsi, le taux de dérangements non relevés en moins de deux jours devra, par exemple, être inférieur à 14 % en 1994 contre 15,1 % en 1995 et il est inscrit que l'évolution de la qualité de service, au niveau national et régional, fera l'objet d'un bilan dressé chaque année.

Il n'en demeure pas moins que pour ce qui concerne l'autonomie de l'opérateur public face à l'Etat, le texte entretient l'équivoque sur deux points essentiels.

3. Deux éléments cruciaux restent obscurs

a) Les règles appliquées au prélèvement de l'Etat sur les résultats

France Télécom verse actuellement à l'Etat, selon diverses estimations, 6 milliards de francs de plus que ce qu'il paierait s'il s'agissait d'une entreprise comme une autre.

L'article 19 de la loi de juillet 1990 n'a prévu un maintien de ce prélèvement exorbitant que jusqu'en 1994 et l'article 9 du même texte, ainsi d'ailleurs que l'article 37 du cahier des charges de l'exploitant, disposent explicitement qu'à compter de cette date, les règles précisant l'affectation des résultats figurent au contrat de plan.

Force est de constater qu'il n'en est rien. Le contrat de plan signé mentionne simplement *"qu'à compter de 1994 une fraction du résultat après impôts sera versée au budget de l'Etat. Le montant en sera fixé par le conseil d'administration."*

Outre le fait qu'elle ne respecte guère l'article 9 de la loi précitée, une telle stipulation peut faire douter de la réalité de la priorité donnée au désendettement et aux investissements de l'opérateur public.

En effet, pour s'engager dans la voie du désendettement sans sacrifier ses investissements, France Télécom, comme toute autre entreprise, aurait besoin de pouvoir augmenter ses moyens d'autofinancement en diminuant ses distributions de dividendes.

Aussi, tout comme le constate la Commission supérieure du service public, *"l'impression générale qui se dégage de ces dispositions est qu'un pas en arrière a été franchi par rapport au système du prélèvement plafonné qui a prévalu sur la dernière période"*, prélèvement déjà fort contraignant et qui ne devait perdurer que jusqu'en 1993 inclus.

Un tel recul se révèle quelque peu inquiétant.

b) Le rôle assigné à France Télécom dans la politique industrielle nationale

Lors de son audition par votre commission pour avis, le ministre délégué aux Postes et Télécommunications a indiqué que France Télécom *"appuiera la filière électronique dans son ensemble", "jouera pleinement son rôle d'actionnaire de Thomson et Bull" et "renforcera sa présence dans le secteur des services en informatique, qui présentent des synergies évidentes avec sa propre activité"*.

Plusieurs éléments du contrat de plan confirment, d'ailleurs, que l'exploitant public est invité à nouer *"des relations constructives"* et à *"servir de point d'appui à l'industrie"*.

S'il s'agit de laisser France Télécom investir en ces domaines selon la logique de sa stratégie propre, ces indications plutôt imprécises sont superfétatoires.

Si, en revanche, comme on peut le craindre, il s'agit d'impliquer l'opérateur dans une politique qui réponde à d'autres considérations que son strict intérêt, ces stipulations apparaissent pour le moins approximatives.

Si France Télécom exerce véritablement une responsabilité dans la réalisation de programmes stratégiques tels que la télévision à haute définition ou les composants, pourquoi ne pas fixer au contrat de plan les montants que l'exploitant public s'engage à investir dans ce domaine ? Si l'Etat est décidé à obliger France Télécom à jouer un rôle vis-à-vis de l'industrie nationale, celle des télécommunications comme celle de la filière électronique, comment ne pas préciser ces obligations au contrat de plan ? De même, la définition du rôle futur de France Télécom dans le développement du câble en France aurait été indispensable.

Or, sur aucun de ces points, le contrat de plan ne procure des indications suffisantes et nombre de commentateurs ont regretté cette sérieuse lacune.

II. UN POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT PLUTÔT BIEN ORIENTÉ

A. DES ATOUTS À CONFORTER

1. Un programme d'investissements ambitieux

a) Les orientations

La plus grosse partie des investissements de France Télécom reste consacrée au service téléphonique de base.

Néanmoins, ceux affectés aux programmes spécifiques tendent, aujourd'hui, à représenter plus du tiers du total.

Dans cette enveloppe particulière, les vidéocommunications mobilisent à elles seules presque autant de fonds que la téléphonie mobile, les satellites de télécommunication et le réseau Numéris, à eux trois réunis.

Le vidéotex qui occupait encore la première place de ces programmes spécifiques en 1988 est, depuis, dépassé en importance par la téléphonie mobile.

Le poste "*participations*" a connu une augmentation sensible en 1991 qui couvre notamment :

- une prise de participation dans le capital de l'opérateur de télécommunications mexicain Télmex pour une somme de 2,2 milliards de francs environ ;

- une souscription à l'augmentation de capital de Bull pour un montant de 646 millions de francs. Suite à cette opération réalisée en juillet 1991, le capital de la compagnie Bull par France Télécom est passée de 17,2 % à 17,8 % ;

- un financement de l'augmentation du capital COGECOM d'un montant de l'ordre de 500 millions de francs qui permettra d'orienter le développement de la société selon les axes majeurs

suivants : les services à valeur ajoutée, la communication de l'image, les mobiles et l'action internationale.

Par ailleurs, en avril 1991, la COGECOM, filiale à 99,99 % de France Télécom, a pris une participation de 8,3 % dans le capital de la Banque HERVET pour un montant de 200 millions de francs.

b) Les montants

Le montant des investissements de France Télécom pour l'exercice en cours et les deux précédents peut se récapituler de la manière suivante :

INVESTISSEMENTS DE FRANCE TÉLÉCOM

(en millions de francs)

	1989 (1)	1990 (1)	1991 (2)
Service de base	20 960	23 705	23 880
Mobiles	1 370	1 610	2 020
Satellites	1 130	1 115	650
Vidéocommunications	3 300	2 800	3 100
Numéris	1 000	1 000	890
Vidéotex	1 370	1 290	860
Recherche et développement	2 420	2 860	300
Nouveaux services	470	660	400
Participations	1 080	500	4 000 (3)
TOTAL	33 100	35 540	36 100

(1) *En engagements*

(2) *En paiements et de manière prévisionnelle*

(3) *Y compris l'augmentation de capital de Bull et Thomson*

Pour 1991, il faut noter que les changements de comptabilité (passage de la comptabilité publique à la comptabilité d'entreprise au 1er janvier) et la présentation en paiements et non en engagements ne permettent pas une comparaison directe avec les

séries précédentes. On remarquera, en particulier, que le poste *"Recherche et Développement"* subit une forte diminution du fait même que l'essentiel de la recherche et du développement n'est pas immobilisé.

Pour 1992, dans le cadre du contrat de plan, l'enveloppe globale des investissements sera de 36,2 milliards de francs ; la ventilation par programme -non précisée au contrat ainsi que cela a été vu- est en cours d'étude et devrait être arrêtée au conseil de direction du FDES d'automne 1991.

2. Le succès du Minitel

a) Un bilan flatteur en France

Aujourd'hui, en France, il existe plus de 6 millions de postes Minitel : 5,8 millions de terminaux et 400 000 micro-ordinateurs disposant d'émulateurs Télétel.

Ce niveau d'équipement permet à 30 % de la population d'avoir accès à Télétel. Cette proportion atteint plus de 40 % en ce qui concerne la population active.

On a enregistré environ 100 millions d'heures de connexion en 1990 et le chiffre d'affaires télématique devrait atteindre 6 milliards de francs, dès l'an prochain.

● Une rentabilité qui se dessine à l'horizon

Pour répondre aux interrogations sur la rentabilité du Minitel, France Télécom a fait réaliser par le cabinet COOPER & LYBRAND une étude de rentabilité du programme vidéotex sur la période 1984-2000.

Selon cette étude, l'équilibre d'exploitation, sans prise en compte des frais financiers, a été atteint en 1989, et seulement en 1991, si l'on inclut les frais financiers de l'année.

Ce ne sera cependant qu'en 1998 que France Télécom équilibrera ses comptes en incluant les frais financiers cumulés depuis 1984. Enfin, selon ce critère, un solde positif de 4,3 milliards de francs apparaîtra en l'an 2000 en tablant sur un parc de l'ordre de 9,5 millions de Minitel à cette date.

D'après le rapport d'expertise, France Télécom aura dépensé 55,8 milliards de francs entre 1984 et l'an 2000 pour créer son réseau vidéotex tout en engrangeant 60,1 milliards de recettes à ce titre dans la même période. L'étude remarque que le bénéfice de l'opérateur pendant ces seize ans aurait pu être de 50 % supérieur (2 milliards de francs) s'il avait pu récupérer la T.V.A. sur ses investissements entre 1984 et 1987.

• Une diversification des usages

L'utilisation du Minitel se caractérise, ces dernières années, par une diversification des usages.

C'est ainsi que la proportion des utilisateurs mono-service -essentiellement annuaire électronique pour les ménages et application interne pour les professionnels- est en baisse constante d'une année sur l'autre : entre 1989 et 1990, la part des utilisateurs déclarant limiter leurs usages à la consultation exclusive de l'annuaire électronique est, en effet, passée de 23 à 16 % de l'ensemble des ménages équipés ; de la même façon, la part des entreprises se limitant uniquement à des consultations de leurs bases de données internes est tombée, dans le même temps, de 17 % à 9 %.

Cette diversification des usages repose, en grande partie, sur un renforcement durable de l'utilisation des services purement professionnels, d'une part, et des services dits "vie pratique", d'autre part.

- Un renforcement de la part des services professionnels dans les habitudes de consultation des établissements d'entreprises

Outre l'annuaire électronique, utilisé par la quasi-totalité des entreprises (98 %), les usages du Minitel en milieu professionnel s'orientent, désormais, davantage vers des prestations liées à l'information externe de l'entreprise : renseignements sur les horaires de la S.N.C.F. et des compagnies aériennes, réservations de moyens de transport, banques de données spécialisées, messageries professionnelles sont consultés par plus d'une entreprise sur trois.

En règle générale, la consultation de la plupart de ces services s'avère étroitement liée à la taille des entreprises, puisqu'elle progresse en proportion de leurs effectifs salariés. Les banques de données professionnelles sont ainsi consultées par près d'un établissement de plus de 50 salariés sur deux, contre à peine

un sur trois parmi les établissements comptant moins de deux salariés.

On constate, d'ailleurs, la même tendance pour ce qui concerne la fréquence et la durée des consultations : les établissements de plus de 50 salariés effectuent en moyenne 54 consultations par mois contre 3,6 pour les moins de deux salariés ; la durée moyenne des consultations est de 5,1 minutes pour les premiers et de 3,3 minutes pour les seconds.

En terme d'heures de connexion, l'ensemble des utilisations professionnelles du Minitel représente 50 % du trafic.

- Une forte progression de la consultation des services pratiques, d'information et de loisirs chez les ménages

L'annuaire électronique est utilisé par 97 % des ménages disposant d'un Minitel.

La consultation des services pratiques d'information et de loisirs a très fortement progressé entre 1989 et 1990, notamment pour ce qui concerne les transports (horaires, réservations), la vente par correspondance, les services bancaires, les renseignements administratifs et les informations locales, ainsi que les services financiers et boursiers. Ces services sont consultés par plus d'une personne sur quatre, voire près d'une sur deux pour les trois premiers cités.

D'une façon générale, le Minitel est utilisé de plus en plus fréquemment par les ménages, mais pour des durées de consultation en baisse constante d'une année sur l'autre, 3,7 minutes en 1990 contre 4,1 minutes en 1989. Ceci s'explique d'abord par une meilleure maîtrise d'ensemble du Minitel et d'une amélioration de l'ergonomie des services, mais, également, par un développement très important des consultations en direction des services "vie pratique", qui nécessitent des temps de connexion généralement moins longs que les messageries et services ludiques.

La consultation des services ludiques et de messageries proprement dits chute, quant à elle, de moitié en l'espace d'un an (30 % en 1989, 16 % en 1990). En 1990, les services loisirs-jeux-messageries représentent encore 20 % environ des heures de connexion, mais moins de 8 % des appels.

Dans ce dernier domaine, la part des messageries roses dans le total des appels a continué à diminuer. Cette tendance devrait être accentuée, l'an prochain, car le projet de budget pour 1992 et un décret du 10 juillet dernier rendent les messageries "à caractère pornographique" passibles d'un impôt égal à 30 % des recettes, sur classement décidé par le ministre du Budget. Ajoutée aux précédentes taxes, cette mesure soumettrait les messageries roses à un prélèvement fiscal d'environ 50 %.

Elle répond au souhait, exprimé par deux fois, en 1989 et 1984, par le législateur qui avait considéré qu'il convenait de mettre un frein aux débordements du Minitel rose.

Par ailleurs, sur ce sujet, votre rapporteur pour avis tient à souligner que lors des débats à l'Assemblée nationale, le ministre délégué aux Postes et Télécommunications a réservé un accueil favorable à une proposition visant à instituer un code d'accès spécial pour ce type de messagerie, afin que cette séparation d'avec les autres services du kiosque multipalier permette aux familles d'en interdire l'accès à leurs enfants.

Votre rapporteur approuve cette orientation et ajoute qu'il conviendrait aussi d'endiguer les campagnes publicitaires en faveur des messageries roses, qui très souvent offrent de la femme une image dégradante et tout à fait inacceptable.

b) Une réussite à l'exportation

France Télécom a annoncé, en octobre dernier, la création d'une filiale commune avec l'opérateur américain US West, baptisé "Community Link Minitel" (C.L.M.).

La nouvelle société détenue à 40 % par l'opérateur français et à 60 % par le groupe américain est destinée à exploiter un réseau télématique s'inspirant du vidéotex français.

L'association franco-américaine tombe d'autant mieux pour France Télécom qu'une cour d'appel fédérale américaine vient de confirmer l'autorisation donnée, en juillet dernier, aux sept compagnies régionales de téléphone US de se lancer sur le marché de l'information électronique, dont elles étaient exclues depuis 1987. Les sept "baby bells" peuvent donc désormais envisager de commercialiser des services tels que l'annuaire électronique, les cours de la Bourse et la vente par correspondance.

La société commune, C.L.M., devra, dans un premier temps, reprendre l'exploitation du réseau vidéotex de l'opérateur

américain déjà opérationnel à Omaha (Nebraska), où une expérience pilote avait déjà été lancée par les associés avec l'installation de 3 000 Minitel. Par ailleurs, C.L.M. commercialisera ce service à Minneapolis et Saint-Paul (Minnesota) dans le courant de ce mois et à Seattle (Etat de Washington), d'ici à la fin de l'année prochaine. Ultérieurement, France Télécom et son partenaire américain ont l'intention d'étendre la couverture de ce réseau à l'ensemble du territoire couvert par US West, soit la plus grande partie de l'ouest américain : quatorze Etats qui comptent une population de 28 millions d'habitants et disposent de 12,5 millions de lignes téléphoniques.

Les deux partenaires ont, par ailleurs, entamé le développement d'un service de télépaiement électronique permettant le règlement par Minitel de factures (téléphone, électricité, etc.).

Contrairement à la France, le lancement du Community Link Minitel ne bénéficiera pas de la distribution gratuite des terminaux, qui devraient être loués pour quelques dollars par mois. Aucune décision n'a encore été prise sur le type de terminal choisi, mais il devrait ressembler aux modèles français. Les prévisions laissent espérer que le Minitel américain sera adopté d'ici à cinq ans par 800 000 abonnés, soit 2,7 % des foyers des villes inscrites dans sa zone de commercialisation (contre 20 % en France).

France Télécom a, par ailleurs, développé l'accès au réseau Télétel français depuis d'autres pays de la Communauté et a souscrit des accords avec d'autres partenaires qu'US West en Europe et dans le monde. L'opérateur public réalisera ainsi, cette année, 250 000 heures de connexion à l'étranger, soit un quart du score obtenu sur le marché national.

3. Des produits novateurs

a) Le téléphone mobile

A côté des services de communication mobile existants -radiotéléphone et radiomessagerie- France Télécom prépare activement les nouveaux services qui vont, du début de cette décennie à l'aube du vingt-et-unième siècle, offrir aux Français l'accès à l'espace européen de la communication.

Le radiotéléphone paneuropéen -G.S.M.- devrait permettre, dans moins de deux ans, de téléphoner dans toute l'Europe, voire plus loin. Ce réseau représente des investissements

considérables et des enjeux industriels énormes, puisque l'on envisage, rien que pour la France, deux à trois millions d'abonnés et pour la totalité de l'Europe, quelque quinze millions au moins.

L'installation du téléphone dans les avions et les communications par satellites devraient, par ailleurs, se développer assez rapidement. L'année 1991 serait, notamment, appelé à voir l'ouverture commerciale du système Avicom de téléphone à bord des avions long-courriers transcontinentaux et, 1992, sera probablement l'année d'ouverture du téléphone sur moyen-courriers européens, via stations terriennes.

Quant à Pointel, le téléphone mobile de poche, un premier réseau pilote a été lancé à Strasbourg en octobre dernier et un autre devrait être installé à Paris, en avril 1992. Ce téléphone, qui ne pèse que 180 grammes, est de la taille d'une calculette. Il permet de téléphoner dans la rue, à condition de se trouver dans un rayon de 50 à 200 mètres autour d'une borne radio, ces bornes devant équiper, à terme, les quartiers les plus fréquentés des grandes villes.

Il peut, également, être utilisé au bureau et à la maison, mais son prix reste encore élevé (2 000 francs à l'achat pour le seul terminal mobile et 3 000 francs pour une installation à domicile : terminal + borne radio).

b) Les recherches sur le visiophone

Les recherches menées dans le domaine du visiophone numérique ont été lancées en 1987 par France Télécom dans le cadre du projet VISAGES.

Ce projet a mis en oeuvre les compétences d'équipes du CNET intervenant dans des domaines aussi variés que le codage des images et du son, le traitement du signal, les terminaux, les interfaces et l'évolution du réseau, la micro-électronique du silicium, les composants d'affichage, la normalisation... Le projet s'est concrétisé par la réalisation de visiophones numériques pour images animées en couleur, destinés au réseau numérique à intégration de services. Ces terminaux sont en expérimentation sur le réseau de direction du CNET, entre ses différents sites géographiques (Issy, Lannion, Grenoble, Rennes et Caen).

Le CNET a cédé la licence VISAGES à Matra Communication qui assurera le développement, la première phase d'industrialisation et la commercialisation du premier visiophone destiné à être connecté sur Numéris. L'introduction des premiers

équipements sur le marché professionnel a débuté au cours du premier semestre 1991, au prix de 80 000 francs.

En outre, les opérateurs de télécommunications de cinq pays européens, France Télécom (France), British Teleccm (Royaume-Uni), Deutsche Bundespost Telekom (Allemagne), Norwegian Telecom (Norvège), PTT Telecom (Pays-Bas) viennent de signer un protocole d'accord (Memorandum of Understanding dit Mou) pour la mise en place en 1992 d'une expérience de visiophonie européenne. Cet accord sera prochainement signé par la SIP (Italie). D'autres opérateurs pourraient ultérieurement rejoindre ce groupe.

L'objectif du Mou est de promouvoir le développement d'un marché concurrentiel de terminaux pour répondre aux besoins des utilisateurs et faciliter une croissance rapide de ce nouveau service.

c) Le réseau Numéris

France Télécom a ouvert le réseau numérique à intégration de service (RNIS) en première mondiale, le 21 décembre 1987, à Saint-Brieux (Côtes-d'Armor). Il a été baptisé "Numéris" en novembre 1988. Sa première mise en service a eu lieu le 5 octobre 1989. Il a été progressivement généralisé à l'ensemble du territoire et son ouverture commerciale sur toute la France a été réalisée en 1990, mais les délais de raccordement dépendent encore largement de la localisation.

● Une belle réussite technique

Parallèlement à la mise en place du réseau, 1988-1990 a été une période de promotion de la notoriété de Numéris et de sa crédibilité. Par des actions de partenariat, non seulement avec des constructeurs et des installateurs, mais aussi avec des clients et des sociétés de service, Numéris a su démontrer son aptitude à répondre aux besoins de transmission de grosses quantités d'informations (fichiers, documents, images audiogrammes) de la clientèle.

Cette période a également montré la maturité de l'offre des constructeurs :

- en informatique, tout d'abord. Une vingtaine de cartes de communication Numéris pour micro-ordinateur sont sur le marché. Plusieurs constructeurs proposent des frontaux de communication pour interconnecter petites et grosses machines et

réseaux locaux. Il est, en outre, significatif que des sociétés importantes internationales comme I.B.M., DEC, Hewlett-Packard, Data General, Apple aient placé en France leur pôle de compétence RNIS. Par ailleurs, les six plus importantes S.S.I.I. françaises se sont engagées dans des projets Numéris avec leurs grands clients ;

- enfin, les constructeurs de téléphonie privée (PABX) ne sont pas en reste. En 1991, Numéris s'est étendu à toute la gamme de produits des principaux constructeurs de PABX.

● **Un succès commercial encore limité quoique en progrès**

Les retards de commercialisation de Numéris, qu'avait regrettés votre rapporteur pour avis, l'an passé, semblent s'être partiellement résorbés depuis. Cependant, malgré une importante augmentation des abonnements au cours de l'exercice écoulé, les raccordements réalisés paraissent toujours inférieurs aux prévisions.

Votre rapporteur pour avis se trouve donc amené à répéter qu'il lui semble souhaitable que l'exploitant national continue à faire évoluer ses terminaux Numéris de manière à ce qu'ils fournissent des services au moins identiques à ceux délivrés par les autocommutateurs privés (PABX).

B. DES OMBRES À DISSIPER

1. L'absence d'études de marché sur le télétravail

a) Une solution intéressante pour la valorisation de l'espace rural

Depuis une dizaine d'années, la pratique du travail à distance -dit aussi télétravail- tend à se répandre, surtout à l'étranger. On s'en sert en Suisse pour aider au développement des régions de montagne. Certaines sociétés suédoises l'ont adopté pour faciliter l'emploi des ruraux habitant des régions éloignées. En Finlande, il revitalise les bureaux de poste isolés. A Los Angeles et

Tokyo, il est considéré comme un moyen de réduire les embarras de voitures et la pollution de l'air.

Cette évolution -tendant à supprimer la distinction traditionnelle entre l'atelier et le domicile, entre l'horaire fixe et le temps de loisir- est étroitement liée au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui permettent d'accomplir un travail loin du lieu où il est habituellement pratiqué, chez le client, dans des centres satellites ou à domicile.

Dans les métiers du tertiaire, nombre de professionnels seraient à même de profiter de cette nouvelle opportunité offerte par la technique. Il suffit que leur tâche puisse être exercée individuellement à l'aide d'un ordinateur et d'un téléphone.

C'est une pratique encore relativement peu répandue, largement confinée aux pays industrialisés à économie de marché.

Elle recèle néanmoins un potentiel de développement considérable. Une étude du Bureau international du travail (1) relève que le télétravail peut conduire à des gains de productivité substantiels, allant jusqu'à plus de 60 %. De tels résultats s'expliquent par une plus grande concentration de l'attention, une motivation et une satisfaction au travail supérieures, un plus grand intérêt pour la tâche à accomplir, enfin, une énergie disponible accrue grâce à l'élimination des contraintes liées aux problèmes de transport.

Le télétravail ouvre de nouveaux types d'emploi aux personnes handicapées en leur permettant d'abandonner les tâches d'assemblage simples pour effectuer une vaste gamme d'opérations à tous les niveaux de qualification.

Surtout, il peut ouvrir de nouvelles sources d'emplois aux résidents en zones rurales isolées et favoriser ainsi la délocalisation des activités.

Dans les pays scandinaves, les impératifs d'un aménagement harmonieux du territoire constituent d'ailleurs le principal motif du soutien accordé par les pouvoirs publics au développement du travail à distance.

Les expériences de télétravail menées au Japon répondent d'ailleurs à des préoccupations voisines : la création, par les

(1) Vittorio di Martino et Linda Wirth : "Telework : an overview", *Conditions of Work Digest*, vol. 9, janvier 1990.

entreprises, de bureaux satellites télécommuniquant avec le siège est destinée à résoudre les phénomènes de migration pendulaire et les problèmes de logement dans la région de Tokyo.

*b) Un facteur de développement négligé par France
Télécom*

A l'heure actuelle en France, si l'on définit comme pratiquant le télétravail une personne qui travaille à domicile ou à proximité tout en étant membre d'une entreprise, le nombre total ne dépasse pas quelques milliers, la majorité d'entre elles y consacrant moins de la moitié du temps correspondant à leur activité salariée.

Les exemples les plus souvent cités sont :

- les journalistes du Monde qui rédigent leurs articles chez eux ;

- le Centre de traitement de télégrammes de Lyon au sein de France Télécom ;

- le Centre de télédactylographie de P.B.S. installé en Meuse dans lequel le personnel ne travaille pas chez lui, mais dans un centre à proximité.

Les raisons freinant l'émergence du télétravail en France sont certes d'ordre culturel : le salarié peut craindre d'être isolé et l'entreprise doit faire l'effort de réorganiser l'activité qu'elle veut exercer en télétravail.

Cependant, votre rapporteur ne peut s'empêcher de penser qu'elles doivent aussi beaucoup à l'inertie de l'exploitant public sur ce sujet. Ainsi, le contrat de plan entre l'Etat et France Télécom ne prévoit aucune garantie précise de nature à assurer, dans un souci d'aménagement du territoire, une couverture territoriale complète en moyens de télécommunications modernes permettant de soutenir le développement du télétravail. De plus, il a été répondu aux questions de votre rapporteur sur ce dossier que France Télécom n'avait encore jamais fait d'études de marché sur le travail à distance.

Or, celles-ci seraient particulièrement utiles pour cerner les éléments techniques qui permettraient de favoriser un essor du télétravail de nature à revitaliser les portions du territoire national, actuellement laissées à l'abandon.

Votre commission considère que la reconquête de l'espace rural national impose un volontarisme permanent. C'est pourquoi, elle souhaiterait vivement que le ministre des P. et T. puisse lui fournir une étude détaillée sur les possibilités de développement du télétravail en France, au cours de la prochaine session parlementaire, et qu'il soit tout particulièrement vigilant à ce que l'opérateur public s'attache à développer cette pratique selon des modalités visant à contribuer à un aménagement plus équilibré du territoire.

2. Un bilan quelque peu accablant du plan câble

Le plan câble, lancé en 1982, a été l'objet d'un partenariat entre France Télécom, d'une part, et des opérateurs que sont la Compagnie générale des eaux (C.G.E.), la Société lyonnaise des eaux (S.L.E.), et la Caisse des dépôts et consignation (C.D.C.), d'autre part.

Pour France Télécom, il s'agissait de construire et d'exploiter techniquement des réseaux distribuant par câble des services de radio-diffusion et de télévision.

Pour les opérateurs précités, il s'agissait d'exploiter sur le plan commercial ces réseaux et de fournir aux abonnés des programmes variés et attractifs.

Ce plan a entraîné une mobilisation tout à fait importante des finances publiques. Les autorisations de programme du budget annexe des P. et T., de 1983 à 1990 et les prévisions de dépenses pour 1991, abondées à ce seul titre, s'établissent comme suit :

(en millions de francs)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
584	685	2 192	1 925	3 104	3 324	3 300	3 460	3 100

Au total, ce sont près de 22 milliards de fonds publics qui ont été directement affectés à cette opération en neuf ans. Or, force est de constater que les résultats escomptés sont bien loin des espérances initiales.

Si les services distribués par câble sont aujourd'hui au nombre d'une cinquantaine et si, environ, 3,3 millions de prises ont été installées, au premier juillet 1991, le câble ne compte pas plus de 672 000 abonnés et procure des recettes ne dépassant pas 220 millions de francs par an. Bien peu au regard des investissements engagés !

Le taux d'abonnés reste aux alentours de 20 % alors que selon les opérateurs eux-mêmes, il devrait être de 22 à 35 % pour pouvoir assurer l'équilibre.

En outre, après avoir attiré, d'avril à juin dernier, 30 000 nouveaux clients par mois, le câble a connu depuis des performances moins brillantes : la progression des abonnements est retombée à 10 000 par mois pour la période juillet-octobre. Pire, les désabonnements connaissent une accélération tout à fait inquiétante : leur taux se situerait, selon les sources et selon les réseaux, entre 20 et 30 %.

Le déficit global du câble pour cette année devrait avoisiner 4 milliards de francs. Paradoxalement, d'ailleurs, les réseaux privés non financés par l'Etat, semblent connaître une situation plus favorable que ceux de France Télécom.

Votre commission se déclare alarmée de cette évolution qui menace indirectement l'avenir de la télévision haute définition aux normes européennes et juge nécessaire de connaître les mesures qu'envisage le Gouvernement pour résoudre ce très sérieux problème.

III. UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL ENCORE INCOMPLÈTEMENT STABILISÉ

A. DES TEXTES COMMUNAUTAIRES DÉJÀ ÉLABORÉS

1. Le Livre vert sur les satellites

La Commission de Bruxelles a présenté au début de juillet 1990 un projet de Livre vert sur les communications par satellites. Ce document répond au besoin d'aborder un secteur qui avait été volontairement laissé de côté lors de l'élaboration du Livre vert sur les télécommunications de 1987. Les propositions de la Commission vont dans le sens d'une large libéralisation, préconisant la suppression des droits exclusifs ou spéciaux pour les réseaux constitués autour des stations terriennes ainsi qu'un accès direct pour les nouveaux opérateurs aux capacités spatiales des organisations de satellites.

La position française a consisté à accepter une libéralisation pour le secteur terrien à condition que celle-ci soit maîtrisée et à marquer son attachement au statut particulier des organisations internationales de satellites (notamment Eutelstat), statut remis en cause dans le projet de la Commission.

Une grande partie des amendements français a été retenue. Notre pays a ainsi pu accueillir favorablement le Livre vert, tel que présenté officiellement au Conseil le 14 décembre 1990. Des mesures d'application devront toutefois préciser quelques points qui restent ambigus.

2. Les directives communautaires

a) La directive "terminaux"

La directive "terminaux" du 16 mai 1988, complétée par la directive sur la reconnaissance mutuelle de conformité du 29 avril

1991 libéralisant la fourniture des équipements terminaux de télécommunications, impose que l'agrément de ces équipements soit accordé par un organisme indépendant des exploitants et prévoit que les agréments délivrés dans un Etat membre sont acceptés dans le reste de la Communauté.

b) La directive et la recommandation sur les télécommunications européennes numériques sans fil (D.E.C.T.)

Ces textes, adoptés lors du Conseil des ministres du 14 décembre 1990, ont pour objet l'introduction coordonnée d'une nouvelle technologie de télécommunications européennes numériques sans fil (D.E.C.T. : Digital European Cordless Telecommunications) dans la Communauté.

Si les discussions sur la recommandation, qui a pour but d'orienter et de coordonner les efforts des Etats membres ainsi que des organismes de télécommunications et de l'industrie, en faveur d'une solution commune, n'ont pas posé de problème particulier, les négociations sur la directive ont en revanche soulevé quelques difficultés, en raison des problèmes spécifiques posés par les forces armées notamment françaises.

Plusieurs réunions de coordination ont cependant permis d'aboutir à la rédaction d'une déclaration conjointe du Conseil et de la Commission.

c) La directive "marchés publics"

La directive "marchés publics", qui vise à harmoniser les procédures appliquées dans les différents pays membres, a été adoptée par le Conseil à l'automne 1990.

La nouvelle procédure européenne s'appliquera aux opérations d'un certain montant : 600 000 Ecu pour les fournitures, 5 millions d'Ecu pour les travaux.

B. DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES TOUJOURS EN COURS

1. Les discussions au sein du GATT

C'est au début de 1990, avec le dépôt d'une proposition américaine, que les travaux de l'Uruguay Round sur les télécommunications se sont réellement engagés. Un groupe ad hoc a été constitué pour examiner l'applicabilité des principes du GATT aux télécommunications.

En l'absence d'autres propositions que celles des Etats-Unis, on pouvait craindre que le GATT ne s'engage sur la voie d'une déréglementation mondiale des télécommunications. Cependant, à l'initiative de la France, la Communauté européenne a également présenté une contribution sectorielle sur les télécommunications. Cette contribution semble rencontrer le soutien des pays en développement qui étaient demeurés très réservés face à la perspective d'un texte américain contraignant en matière d'accès au réseau et, surtout, de tarification.

Suspendues par le ministre uruguayen, les conférences du GATT n'ont pu aborder les aspects sectoriels du domaine des services. Il ressort néanmoins assez clairement des débats tenus au niveau des experts du groupe ad hoc que les principes d'un accès ouvert aux réseaux et services publics, ainsi que la libéralisation progressive des services à valeur ajoutée sont aujourd'hui généralement admis.

2. Les discussions du C.C.I.T.T.

La commission d'étude n° III du C.C.I.T.T. a entrepris, à partir de 1989, la révision de la recommandation D, relative aux *"principes généraux pour la location de circuits internationaux (continentaux et intercontinentaux) de télécommunications à usage privé"*, que l'évolution technologique et le développement du marché des services à valeur ajoutée avaient rendue obsolète.

C'est sur les conditions de connexion aux réseaux publics qu'a porté l'essentiel des discussions, nécessitant même leur prolongement au-delà du terme initialement fixé : tandis que pour les plus libéraux, l'interconnexion des circuits loués aux réseaux publics devrait être la règle, pour une majorité en revanche, elle devait faire l'objet d'un accord entre les parties concernées, en conformité avec les réglementations nationales. Face à un groupe de pays résolu à faire admettre ce principe - parmi lesquels la France, le Japon et le Canada-, les États-Unis ont pu en définitive se rallier à la position commune.

L'accord qui se dessine apparaît conforme tant aux dispositions de la loi française sur la réglementation des télécommunications qu'au cadre réglementaire communautaire.

*

* *

Au vu du caractère contrasté des situations respectives de la Poste et de France Télécom, votre commission des Affaires économiques et du Plan a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour le vote des crédits des postes et télécommunications, à la condition expresse que les quelque 2,5 milliards de francs supplémentaires attribués à la Poste lors des débats à l'Assemblée nationale ne soient pas annulés par un jeu d'écritures consistant à augmenter, par ailleurs, ses charges à l'égard du budget général.