

N° 70

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XXI

TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET POSTE

Par M. Pierre HÉRISSEON,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufile, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatsowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I^{ER} - LE PROJET DE LOI DE FINANCES	7
A. DES CRÉDITS PEU IDENTIFIABLES ET DISPERSÉS	7
1. <i>Des dotations noyées au sein d'un agrégat budgétaire composite</i>	7
2. <i>D'autres dotations dispersées au sein du budget de l'Etat</i>	8
B. UNE ENVELOPPE GLOBALE DE 437 MILLIONS D'EUROS	9
C. L'ARTICLE 13 DU PROJET DE LOI DE FINANCES : NORMALISATION DE LA FISCALITÉ LOCALE DE FRANCE TELECOM	11
CHAPITRE II - LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ENCORE DANS LA TOURMENTE	14
I. TOUJOURS DE FORTES TURBULENCES MALGRÉ UN NET DÉVELOPPEMENT DES USAGES	14
A. DE FORTES TURBULENCES	14
1. <i>D'un excès boursier à l'autre</i>	14
2. <i>France Télécom ébranlée malgré de bonnes performances opérationnelles</i>	17
a) Une entreprise performante mais dans une situation financière critique	17
b) Une stratégie de redressement en cours de finalisation	19
B. UN NET DÉVELOPPEMENT DES USAGES	21
1. <i>Des signaux positifs</i>	21
a) L'observatoire des marchés de télécommunications	21
b) Le tableau de bord de l'innovation	22
2. <i>Un acquis à développer : le service universel des télécommunications</i>	24
a) Le service universel : un contenu clair mais un coût contesté	24
b) Quelle évolution pour le service universel des télécommunications ?	26
3. <i>Deux freins à lever : la pesanteur du dégroupage et l'inquiétude croissante du public à l'égard des effets sanitaires de la téléphonie mobile</i>	28
a) La laborieuse mise en œuvre du dégroupage	28
b) L'inquiétude croissante à l'égard des effets sanitaires de la téléphonie mobile	30
II. UNE LUTTE RENFORCÉE CONTRE LA FRACTURE NUMÉRIQUE TERRITORIALE	32
A. LA COUVERTURE TERRITORIALE EN TÉLÉPHONIE MOBILE	32
1. <i>L'initiative sénatoriale pour une couverture effective en téléphonie mobile de 2^{ème} génération (GSM)</i>	32
a) Les limites du seul jeu de marché et les annonces non tenues du CIADT du 9 juillet 2001	32
b) La proposition de loi sénatoriale	32
2. <i>La troisième génération (UMTS) : une problématique similaire</i>	33
B. UN INÉGAL ACCÈS AU HAUT DÉBIT	35
1. <i>Les outils : l'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales et la Caisse des dépôts</i>	35

a) Une mise en place confuse de l'outil juridique.....	35
b) L'« accompagnement » financier de l'Etat.....	36
2. <i>Le retard au démarrage de la « boucle locale radio »</i>	36
3. <i>Le déploiement croissant de l'ADSL, pourtant freiné par l'enlèvement persistant du dégrouper</i>	38
4. <i>Des technologies à explorer</i>	39
CHAPITRE III - LA POSTE FACE À L'OUVERTURE PROGRAMMÉE À LA CONCURRENCE	41
I. DES RÉSULTATS DÉCEVANTS	41
A. CROISSANCE RALENTIE DES COLIS MAIS SURTOUT DU COURRIER	41
1. <i>Le courrier : croissance très ralentie et dégradation de la qualité</i>	41
a) Une croissance ralentie	41
b) Des indicateurs de qualité décevants.....	44
2. <i>Les colis et la logistique : FEDEX et les alliances européennes pour consolider la position de La Poste</i>	44
a) L'accord avec la poste espagnole	45
b) L'accord avec la poste italienne	45
c) L'accord avec la poste suédoise.....	46
d) L'accord intercontinental avec Federal Express.....	46
B. DES SERVICES FINANCIERS EN VOIE DE MARGINALISATION ?	47
1. <i>Un quart du chiffre d'affaires et une croissance de 5 %</i>	47
a) Un produit net bancaire de 3,9 milliards d'euros	47
b) Des positions consolidées	48
c) Un rôle social réaffirmé	50
2. <i>Une gamme incomplète</i>	50
3. <i>Quelle place pour La Poste dans la restructuration du secteur financier public?</i>	52
C. UNE PERTE NETTE EN 2001	53
1. <i>Le groupe La Poste « dans le rouge » en 2001</i>	53
2. <i>Une année 2002 mal engagée</i>	56
II. DES INTERROGATIONS PERSISTANTES	57
A. LA « BOMBE À RETARDEMENT » DES CHARGES DE RETRAITES	57
1. <i>Une évolution temporairement neutralisée</i>	57
2. <i>Une menace persistante pour le moyen terme</i>	58
B. LE TRANSPORT POSTAL DE LA PRESSE : DES ACCORDS À RENÉGOCIER	60
C. L'INSUFFISANTE COMPENSATION DU COÛT DE L'AMÉNAGEMENT POSTAL DU TERRITOIRE.....	62
III. UN HORIZON : LA CONCURRENCE	63
A. UN PROCESSUS ENTAMÉ EN 1989	63
1. <i>Un processus continu depuis 15 ans</i>	63
2. <i>La deuxième directive postale du 10 juin 2002 : un choc concurrentiel programmé</i>	65
B. QUELLE ADAPTATION À LA CONCURRENCE ?	67
1. <i>Respecter enfin les engagements de 1997</i>	67
a) Les modalités de la régulation postale	67
b) La clarification de la comptabilité du prestataire de service universel	68

2. *Préparer La Poste par une loi d'orientation postale et associer le Parlement à l'élaboration du nouveau contrat de plan* 71

Mesdames, Messieurs,

Il est certain que la présentation budgétaire rend **peu lisibles** les crédits que l'Etat consacre au secteur de la poste et des technologies de l'information. Ces crédits sont rassemblés, pour partie, dans un agrégat hétéroclite consacré à « *l'action sur l'environnement et le développement de la compétitivité des entreprises* », auxquels s'ajoutent les crédits des administrations en charge des postes et télécommunications, fondus dans l'enveloppe globale des moyens du ministère, ceux consacrés au réseau national de recherche en télécommunications, ainsi que les dotations figurant au budget des charges communes et destinées à payer les pensions des agents retraités de France Télécom, et, pour une partie, de La Poste. Au total, on peut estimer l'enveloppe « *poste et technologies de l'information* » à 437 millions d'euros, en faible diminution par rapport à l'an passé.

Votre rapporteur pour avis attire toutefois l'attention de votre commission sur l'article 13 de la première partie de la loi de finances, lequel prévoit (enfin, après cinq ans de promesse non tenues !) de normaliser la fiscalité locale de France Télécom. Il s'agit d'imposer désormais l'entreprise dans des conditions de droit commun, c'est-à-dire au niveau de chaque établissement ou propriété.

Si cet article, d'une manière indolore pour l'opérateur historique, a le mérite de mettre fin à une anomalie - à savoir l'affectation directe au budget de l'Etat de recettes fiscales locales- et à une distorsion de concurrence préjudiciable à France Télécom, votre rapporteur pour avis déplore que ce transfert aux collectivités locales du produit de la fiscalité locale de France Télécom soit rendu neutre pour le budget de l'Etat : il est, en effet, prévu une réduction, à due concurrence, de la compensation perçue par les collectivités au titre de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, ce qui fait perdre à la réforme une grande partie de son sens, d'autant que les collectivités locales subissent également des transferts de charge considérables en matière d'aménagement numérique du territoire (tant pour la téléphonie mobile que pour le haut débit).

Mais plus que les aspects budgétaires, c'est plus globalement l'avenir des secteurs de La Poste et des technologies de l'information qui a retenu l'attention de votre rapporteur pour avis.

Bien que ses usages continuent de se diffuser dans la société, **le secteur des technologies de l'information continue de traverser une crise** profonde qui affecte aussi bien les opérateurs que les équipementiers. Les modalités et le calendrier manifestement inadapté de l'introduction de la

téléphonie mobile de troisième génération, l'UMTS, portent une lourde part de responsabilité dans cette situation.

Les interrogations portant sur le mode de financement et le contour du service universel des télécommunications appellent aussi un débat, dont la transposition des nouvelles directives européennes constituant le « paquet télécoms » fournira prochainement l'occasion.

Votre commission déplore également que le développement du secteur des télécommunications se trouve freiné par le caractère laborieux de la mise en oeuvre du dégroupage de la boucle locale¹ et, sur un registre différent, par les inquiétudes croissantes de la population à l'égard des effets hypothétiques de la téléphonie mobile sur la santé.

Surtout, elle se préoccupe de la question de la dimension territoriale du développement de ce secteur. S'agissant de la téléphonie mobile, elle se félicite de l'initiative prise en son sein par le sénateur M. Bruno Sido, afin d'assurer la couverture des centres bourgs français au moindre coût. Concernant le haut débit, elle appuie les ambitions du gouvernement visant à sa démocratisation pour une « république numérique dans la société de l'information », mais s'interroge sur le rôle qui doit revenir aux collectivités locales en ce domaine.

D'une manière générale, la commission des affaires économiques a le souci de parer au creusement d'un « *fossé numérique* » entre zones urbaines et zones faiblement peuplées du territoire en matière de téléphonie mobile comme de haut débit, mais s'inquiète de la charge financière que son comblement implique pour les collectivités locales concernées, conduisant à une forme de « *péréquation inversée* ».

En matière postale, l'adoption de la directive de juin 2002, qui programme l'ouverture à la concurrence du marché postal d'ici à 2009 ne fait qu'aviver l'urgence des **choix politiques à opérer, en France**, pour assurer l'avenir de La Poste. En effet, le résultat net négatif de 2001 (et, probablement, de 2002) atteste qu'il est grand temps de réagir au tassement de l'activité du courrier, de consolider l'activité colis et d'élargir le socle des services financiers. Au delà d'une grande transparence dans la négociation du futur et décisif **contrat de plan** de l'établissement, votre commission souhaite **une loi d'orientation postale** qui permette de trancher, par un débat démocratique, les questions décisives que sont, par exemple, le statut de l'opérateur national ou le financement des missions d'intérêt général qu'il exerce.

(a) _____

¹ Voir la définition au chapitre III du présent rapport

CHAPITRE I^{ER}

LE PROJET DE LOI DE FINANCES

A. DES CRÉDITS PEU IDENTIFIABLES ET DISPERSÉS

1. Des dotations noyées au sein d'un agrégat budgétaire composite

Alors que la poste et les technologies de l'information faisaient autrefois l'objet d'un ministère à part entière, et d'une section budgétaire distincte, la réorganisation administrative et financière du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, menée sous le précédent gouvernement, a conduit :

– dans un premier temps à la constitution d'un agrégat «*Poste et télécommunications*» au sein du fascicule budgétaire des crédits de l'industrie ;

– puis, dans un deuxième temps, à l'inclusion de ces crédits au sein d'un agrégat composite, dénommé, dans le projet de loi de finances pour 2000 «*Action sur l'environnement des entreprises et modernisation des PMI*» ; rebaptisé l'année suivante «*Action sur l'environnement et le développement de la compétitivité des entreprises*».

Cet agrégat «*thématique*», n° 23, est pour le moins disparate puisqu'il regroupe des crédits très divers :

– crédits de formation (écoles des mines, ENSCI, Supélec et groupe des écoles de télécommunications) ;

– crédits de promotion de la qualité et de normalisation (normalisation, certification, métrologie, actions de l'AFNOR, du Bureau national de métrologie...);

– crédits des structures d'«*appui à la compétitivité industrielle*» (création industrielle, prévention des risques industriels...);

– et, enfin, les crédits relatifs au « *contrôle et à la régulation du secteur des postes et des télécommunications* ».

Cette composante de l'agrégat n° 23 inclut :

- les **crédits de l'ART¹ et de l'ANF²** ;
- les crédits de la **cellule postes et télécommunications** de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ;
- les contributions aux **organisations internationales dans le secteur postal et des télécommunications** (UIT³ et UPU⁴) ;
- la **subvention** à l'association des utilisateurs du téléphone et des télécommunications ;
- la subvention à La Poste au titre du **transport postal de la presse** et les moyens du **Médiateur du service universel postal** chargé de traiter les litiges avec les usagers.

2. D'autres dotations dispersées au sein du budget de l'Etat

Il faut noter que cet agrégat n° 23 ne comprend pas **les moyens de l'administration centrale, et notamment de la DIGITIP⁵** du ministère de l'industrie, qui sont en partie dévolus aux secteurs postal et des télécommunications, crédits indissociables de l'ensemble de ceux du ministère de l'économie et des finances dans la nouvelle présentation budgétaire. Il ne comprend pas non plus la **subvention à la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications** (qui figure à l'article 33 du chapitre 34-98, dans l'agrégat 31 « *Administration générale et dotations communes* », pour un montant stable de 241 235 euros).

En outre, le budget des charges communes prévoit des crédits destinés à payer les pensions des **retraités de La Poste et de France Télécom**, conformément à la loi du 26 juillet 1996, pour l'opérateur de télécommunications, qui a définitivement réglé la question du financement des retraites, et, pour l'opérateur postal, à la solution provisoire mise au point par l'article 8 du contrat de plan. Le montant total de ces crédits s'élève à **4,2 milliards d'euros⁶, pour 2003, en hausse de 5 %**.

(a) _____

¹ *Autorité de régulation des télécommunications.*

² *Agence nationale des fréquences.*

³ *Union internationale des télécommunications*

⁴ *Union postale universelle*

⁵ *Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes.*

⁶ *Chapitre 32-97, article 30*

Comme cela est développé au chapitre II du présent rapport, **vo**tre **commission s'inquiète de l'évolution des charges de retraites postales d'ici à 5 ans et souhaite que le Gouvernement s'attache à trouver en la matière une solution satisfaisante pour La Poste.**

Enfin, les crédits budgétaires du ministère de l'industrie relatifs au **réseau national de recherche en télécommunications (RNRT)** figurent à l'agrégat 22 du fascicule « Economie, finances et industrie » (au sein du chapitre budgétaire 66-01). Ces crédits, qui ne sont pas non plus individualisés, sont complétés par des dotations en provenance du ministère de la recherche. En 2002, 36 millions d'euros sont prévus pour soutenir les projets labellisés par le RNRT en 2001 et 2002. Cette somme est ainsi répartie : 25 millions d'euros sont prévus pour le ministère délégué à l'Industrie et 11 pour le ministère chargé de la Recherche. L'effort sera poursuivi en 2003.

Des crédits de **soutien au développement des nouvelles technologies de l'information** sont également disséminés entre plusieurs agrégats du fascicule « Economie, finances et industrie ».

Cet éclatement, de même que la globalisation des enveloppes, altèrent la lisibilité des crédits de l'Etat destinés au secteur des postes et technologies de l'information.

B. UNE ENVELOPPE GLOBALE DE 437 MILLIONS D'EUROS

Pour présenter une analyse pluriannuelle des crédits de ce secteur, votre rapporteur pour avis reconstitue, artificiellement, l'ancien agrégat « *Poste et télécommunications* », qui avait le mérite de présenter de façon cohérente les actions de l'Etat en faveur de ce secteur. Cette reconstitution donne le « budget » ci-après :

**CRÉDITS POSTE ET TÉLÉCOMMUNICATIONS EN DO + CP
EN EUROS**

Chapitre	Intitulé	Crédits votés LFI 2002	Crédits demandés PLF 2003	Variation LFI 2002/PLF 2003
37-06	ART			
	Rémunérations	9.105.667	9.374.000	+ 2,95 %
	Fonctionnement	6.976.000	7.476.000	+ 7,17 %
	TOTAL	16.081.667	16.850.000	+ 4,78 %
36-10 art. 71 63-04 art 10	ANF			
	Fonctionnement	27.288.373	27.700.000	+ 1,5 %
	Equipement	5.183.000	2.600.000	-49,8° %
	TOTAL	32.471.373	30.300.000	- 6,7 %
36-10 art 72 et 73 43-01 art. 30	GET ¹	89.868.698	90.868.698	+ 1,1 %
	ENSPTT (<i>solde de tout compte</i>)	304.898	-	NS ² .
44-80 art 60	Aide au transport postal de la presse	289.653.133	289.653.133	0 %
41-10 art 40	Subvention aux organisations internationales	8.059.218	8.059.218	0 %
41-10 art 10	Organismes P&T d'outre-mer	952.806	730.000	-23,4 %
44-80 art 40	Subvention association d'utilisateurs	52 442	52 442	0 %
34-98 art 15	Médiateur postal	304.898	304.898	0 %
TOTAL		437 821 117	436.818.390	-0,2°%

Ces chiffres appellent quelques brefs commentaires :

① **L'aide au transport postal de la presse** (289 millions d'euros) **représente les 2/3 du total**. Ce montant, inchangé, est conforme aux engagements pris par l'Etat dans le contrat de plan. **Il n'assure toutefois pas la couverture totale des frais de cette activité, dont une large part demeure assumée par La Poste** (cf. chapitre III du présent rapport) ;

② **Les crédits consacrés à la formation** augmentent très faiblement, contrastant avec les objectifs très ambitieux assignés en 2000 au Groupement des écoles de télécommunications. Ce dernier doit en effet doubler son effort de recherche et augmenter son nombre de diplômés annuels de 1.000 à 1.500 d'ici à 2005. Le ralentissement brutal du secteur des télécommunications conduit toutefois à réviser à la baisse les objectifs de croissance à court terme du GET. Aussi le projet de loi de finances, tout en confirmant la perspective de croissance du GET sur le long terme, prévoit une dotation en très légère

(a) _____

¹ Groupement des écoles de télécommunications.

² L'école a été fermée.

augmentation (+1,1 %), soit **1 million d'euros de budget supplémentaire** (après une hausse de 10 millions d'euros de sa dotation dans la LFI 2002) ;

③ **Les crédits demandés pour l'ART s'élèvent à 16,85 millions d'euros, en progression de 4,8 %.** Toutefois, cette augmentation est sans commune mesure avec l'accroissement des missions de l'autorité et les enjeux de la régulation dans le secteur des télécommunications, qui se traduit par une technicité croissante des décisions à adopter et une progression très importante de leur nombre.

L'homologue britannique de l'ART, l'OFTEL, dispose de 200 collaborateurs (151 emplois budgétaires à l'ART) et d'un budget, qui a augmenté de 80 % en cinq ans, de 30 millions d'euros, soit deux fois plus que l'ART. Le RegTP allemand (également en charge, il est vrai, des questions postales) emploie 220 personnes. Le régulateur danois dispose de 191 emplois et d'un budget de 20 millions d'euros, le régulateur irlandais a 95 agents et 20 millions d'euros de budget, de même que les régulateurs belge et suédois.

Rapporté au nombre d'habitants, le budget de l'ART est un des plus faibles des régulateurs européens des télécommunications : ce ratio est, en effet, de 0,27 euros par an et par habitant, contre 0,34 euros en Espagne, 0,45 euros en Italie et 0,54 euros en Grande Bretagne.

Ces chiffres apparaissent insuffisants eu égard à l'ambition du législateur lors de la création de l'ART par la loi de réglementation des télécommunications.

Une remarque similaire pourrait être faite pour la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications, dont le poste de secrétaire général n'est pas même « budgété » dans les crédits du ministère de l'industrie.

C. L'ARTICLE 13 DU PROJET DE LOI DE FINANCES : NORMALISATION DE LA FISCALITÉ LOCALE DE FRANCE TELECOM

Un article de la première partie du projet de loi de finances concerne plus particulièrement le secteur des télécommunications. Il s'agit de **l'article 13** qui assujettit France Télécom aux impositions directes locales dans les conditions de droit commun et prévoit l'équilibre financier du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Il s'agit d'un problème ancien, puisque **la loi n° 90-568 du 12 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications** prévoyait pour France Télécom, comme pour La Poste, des modalités spécifiques d'imposition en matière de fiscalité

directe locale -dont ils étaient encore auparavant exonérés en tant qu'administration d'Etat-.

Ainsi, France Télécom est taxée en un **lieu unique, celui du principal établissement** -au lieu des 15.000 communes où est implantée l'entreprise-, ce qui simplifie la gestion de la taxation et autorise l'application d'un **taux réduit (1,9 %) de frais de gestion**. L'Etat perçoit les taxes professionnelles et foncières 1994¹ actualisées. Le taux applicable pour la taxe professionnelle acquittée par France Télécom est le **taux moyen pondéré national** constaté l'année précédente pour l'ensemble des collectivités locales.

Seul le solde excédentaire résultant de la croissance du produit des taxes professionnelles et foncières **est reversé au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)**. Ceci permet aux collectivités locales de bénéficier, via le FNPTP, de l'évolution du produit des taxes supportées par France Télécom.

Ce « partage » a en fait garanti une rentrée fiscale importante (720 millions d'euros en 2001) et stabilisée à l'Etat, qui s'est taillé la part du lion (72 %), tandis que la dynamique des bases d'imposition n'a permis au FNPTP de percevoir qu'à peine plus du quart du produit total des taxes locales de France Télécom

L'article 13 propose qu'à compter de 2003, France Télécom soit imposée dans des conditions de droit commun, c'est-à-dire au niveau de chaque établissement ou propriété.

Cet article appelle plusieurs commentaires :

① **il met fin à une anomalie** : ce système était dérogatoire au droit commun, s'agissant d'impôts locaux perçus par l'Etat, et, en outre, se trouvait progressivement vidé de sa substance par la filialisation croissante des activités de France Télécom. En effet, les collectivités locales bénéficiaient déjà en 2002 de 99 millions d'euros, produit des impositions locales des filiales de France Télécom;

② grâce à cette banalisation de son régime de taxe professionnelle, **France Télécom ne se trouve plus pénalisée par rapport à ses concurrents**, dont elle estimait qu'ils étaient mieux considérés par les collectivités locales du fait de leur contribution aux budgets locaux. Cette distorsion de concurrence avait été dénoncée par la Commission européenne, qui estimait que ce régime n'était pas loin d'une aide d'Etat en raison de la moindre imposition en résultant² ;

③ **France Télécom ne subira pas pour autant un accroissement décisif de sa charge d'imposition** puisque la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle consécutive à la réforme de cette taxe allègera parallèlement sa charge fiscale de 152 millions

(a) _____

¹ Date d'entrée en vigueur complète du dispositif, après une période transitoire de trois ans.

² En effet, les projections de la direction générale des impôts estimait, dans son rapport au parlement de novembre 2001 sur ce sujet, qu'une normalisation de la fiscalité locale de France Télécom entraînerait, à droit constant, un surcoût d'imposition de 198 millions d'euros.

d'euros en 2003. L'impact financier de la réforme sera ainsi quasiment neutralisé pour France Télécom;

④ si votre rapporteur se félicite de l'accroissement de l'assiette fiscale des collectivités locales et des autres aspects favorables de cette normalisation fiscale, qu'il appelle de ses vœux depuis 1996 et que le précédent gouvernement avait soigneusement évitée, la solution retenue n'est pas celle qu'espérait votre rapporteur.

Dans son rapport de mars dernier¹, votre commission proposait que le transfert aux collectivités locales de la fiscalité locale de France Télécom soit total, sous la réserve expresse d'un maintien des ressources (300 millions d'euros) du FNPTP.

Or la réforme proposée par l'article 13 du PLF 2003 est rendue neutre pour le budget de l'Etat par la réduction, à due concurrence, de la compensation perçue par les collectivités au titre de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle. Votre rapporteur estime que cette compensation fait perdre à la réforme une grande partie de son sens.

Cette solution ne répond donc pas à la réelle attente des collectivités locales, à qui l'Etat reprend d'une main ce qu'il leur rend de l'autre, sous prétexte qu'elles ont su se montrer meilleures gestionnaires des deniers publics et se trouvent ainsi en meilleure situation financière que l'Etat. Les collectivités locales seraient d'autant plus fondées à s'indigner de la solution retenue qu'elles subissent également des transferts de charge considérables en matière d'aménagement numérique du territoire (tant pour la téléphonie mobile que pour le haut débit).

Votre rapporteur déplore que le précédent gouvernement ait laissé derrière lui les finances publiques dans un tel état que le nouveau gouvernement en soit réduit à assurer la neutralité budgétaire de cette réforme et, ainsi, à ne pas respecter l'engagement qu'avait pris son prédécesseur de compenser aux collectivités locales le manque à gagner résultant de la réforme de la taxe professionnelle.

Il souligne toutefois que les montants affectés à la **péréquation** via le FNPTP ne sont pas affectés par cette réforme, ce qui représente un acquis important.

(a) _____

¹ *Rapport d'information 2001-2002 n°273 « Télécommunications : la réforme cinq ans après » de M. Pierre Hérisson, au nom de la Commission des affaires économiques et du groupe d'étude « Poste et télécommunications ».*

CHAPITRE II

LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ENCORE DANS LA TOURMENTE

I. TOUJOURS DE FORTES TURBULENCES MALGRÉ UN NET DÉVELOPPEMENT DES USAGES

A. DE FORTES TURBULENCES

1. D'un excès boursier à l'autre

Les excès boursiers et l'endettement démesuré des entreprises de télécommunications ont finalement conduit à des dépréciations radicales d'actifs : **l'indice européen des télécommunications Eurostoxx Telecom a baissé de 25 % au cours de l'année 2001 et le mouvement s'est accentué au premier semestre 2002.** A titre d'exemple, on peut rappeler que **le titre France Télécom a perdu 80 % de sa valeur depuis le début de l'année,** après avoir perdu 50 % en 2001. Ayant atteint un point bas à 6,70 euros fin septembre, il cote aujourd'hui à un niveau inférieur de près de 50 % au prix de son introduction en bourse en octobre 1997 (27,75 euros).

Si certains avaient pu croire que les télécoms seraient épargnés par l'éclatement de la bulle Internet du printemps 2000, mettant en avant la caractère matériel de leurs infrastructures, par opposition au caractère virtuel des activités Internet, **le secteur de l'industrie des télécommunications a lui aussi, payé un lourd tribut en bourse.** Ayant bénéficié de capitaux sans limites, sur le fondement d'anticipations trop optimistes qui ont fait perdre de vue aux investisseurs leurs responsabilités, les acteurs des télécommunications ont déployé des surcapacités. Alors qu'on parlait, il y a deux ans, d'un doublement du trafic Internet tous les deux mois, on n'envisage plus aujourd'hui qu'un doublement du trafic tous les ans.

Si la crise financière, que l'on pourrait qualifier d'aussi « délirante » que la bulle d'il y a seulement deux ans, est effective, la réalité du marché des télécommunications reste florissante. Ainsi, en France, **le marché des télécommunications enregistre encore une croissance à deux chiffres en 2001 (+ 13 %)** dans un contexte boursier pourtant très tourmenté. De même,

L'an dernier, on a encore vendu en France plus de mobiles qu'en 2000, malgré le « krach » des valeurs technologiques.

La débâcle financière du secteur des télécoms n'est donc pas imputable à l'état réel du marché mais à **l'état des anticipations** sur les perspectives de ce marché, et notamment de la troisième génération de téléphonie mobile (UMTS). **De même que la bulle financière s'était nourrie d'anticipations exagérément optimistes** -à voir le montant atteint par les prix des licences UMTS dans plusieurs pays européens-, **de même la tourmente financière actuelle reflète-t-elle les incertitudes qui pèsent désormais sur l'UMTS**. Les retards pris par le déploiement d'infrastructures 3G et les demandes de reports des opérateurs entretiennent ce climat de scepticisme quant au succès commercial de l'UMTS. La décision prise par la Commission européenne, en septembre dernier, d'autoriser plusieurs opérateurs à partager les coûts de construction des réseaux UMTS ne suffira sans doute pas, dans l'immédiat, à redonner confiance aux investisseurs.

Car, à force de persévérer dans la crise financière, **le financement de la croissance du marché devient problématique**. Suite à l'éclatement de la bulle « TMT » (Technologies Médias Télécoms), l'année 2001 a ainsi vu s'opérer une restructuration du marché des télécommunications, notamment en France : la difficulté des opérateurs à trouver des financements dans un contexte boursier déprimé a engendré un mouvement de consolidation capitalistique dont émergent quelques grands acteurs (Cegetel, Louis Dreyfus Communication, Tele2). Or il faut financer le développement de tous les nouveaux services qui seront disponibles sur les téléphones mobiles de troisième génération. Avec le transfert de données sans fil, il n'est plus seulement question de proposer de la voix, mais aussi et surtout des applications.

La situation des **équipementiers** de télécommunications en Europe est également critique. Pâtissant de l'endettement considérable de leurs clients (les opérateurs), ils peinent à bâtir leurs projets d'investissements dans un climat aussi incertain. En outre, **leurs bilans sont dégradés du fait que les créances qu'ils ont consenties à certains opérateurs aujourd'hui protégés par la loi américaine sur les faillites (chapitre 11) -Qwest, Global Crossing et Worldcom- ont dû être passées en pertes**. Leur **financement se trouve ainsi compromis** par l'état de leurs bilans et par le marasme sur les marchés financiers.

Surtout, **le marché mondial des équipements, lui, est en baisse** : la situation des opérateurs est telle que certains réduisent leurs investissements dans les réseaux GSM existants, si bien que les ventes d'équipements diminuent. L'Idate prévoit que le marché mondial des équipements chutera à 288,2 milliards de dollars en 2002, contre 297,6 en 2001 et que **la baisse pourrait se poursuivre jusqu'en 2004**. Le marché des terminaux mobiles chuterait, quant à lui, jusqu'à 42,45 milliards de dollars en 2004 (contre 45,55

en 2002), pour ne repartir qu'en 2005. Dans le même temps, le chiffre d'affaires des équipements d'infrastructures mobiles chuterait d'environ 10% par an jusqu'en 2004. Plusieurs équipementiers annoncent déjà des pertes opérationnelles pour 2002, bien que certains (comme Nokia) aient relevé une reprise de la demande de terminaux en Europe en juillet et en août 2002.

Les carnets de commande des équipementiers peinent à se remplir en raison de l'arlésienne que constitue l'UMTS -dont le déploiement profiterait aux fabricants de matériel de réseau (connexions radio, commutateurs, routeurs «coeurs de réseaux»), de logiciels applicatifs et de terminaux mobiles-. En effet, **l'été 2002 a été « meurtrier » pour l'UMTS**, puisqu'il a vu les opérateurs espagnol Telefonica et finlandais Sonera annoncer le 24 juillet le gel de leurs investissements UMTS dans leur co-entreprise allemande Quam, Orange Suède demander un report de trois ans du déploiement des réseaux UMTS dans ce pays, Vodafone annoncer un retard d'un an pour le Royaume-Uni et l'Allemagne... Le report du lancement de l'UMTS au Royaume-Uni par l'opérateur hong-kongais Hutchison Whampoa, qui se voulait pionnier en Europe, vient aussi d'être annoncé. Toutefois, la saturation, annoncée pour 2004, des réseaux GSM pourrait jouer en faveur du déploiement de l'UMTS.

En attendant des jours meilleurs (en 2005 ?), **tous les équipementiers ont considérablement réduit leurs effectifs**, certains jusqu'à 50 % voire 60 %, comme Nortel ou Lucent. Alcatel aura, pour sa part, divisé par deux ses effectifs entre 2000 et 2003.

Pour sortir de l'impasse, notamment imputable à la «gestion» -si l'on peut dire !- du dossier «UMTS» par la Commission européenne et les procédures d'enchères anglaises et allemandes, il faut trouver le moyen de **donner une impulsion européenne à l'UMTS** et de retrouver la confiance des investisseurs. C'est la raison pour laquelle, il y a quelques semaines, **le Président de la République française a proposé à nos partenaires européens d'entreprendre une action volontariste afin de sortir de l'ornière le secteur des télécommunications.**

La France suggère d'examiner les possibilités d'aide au financement pour les phases précommerciales de déploiement du réseau, voire pour le déploiement lui-même, ainsi que pour la recherche et développement en matière de télécommunications, selon des modalités apparentées au programme Eureka de financement de la recherche. Elle envisage également le réexamen du calendrier de déploiement des réseaux, l'allongement de la durée des licences voire l'octroi, aux opérateurs, de la possibilité de céder, voire de revendre, les licences comme des actifs. Enfin, elle exprime le souhait d'une harmonisation entre les modalités de partage des infrastructures et d'une meilleure couverture des territoires.

2. France Télécom ébranlée malgré de bonnes performances opérationnelles

a) Une entreprise performante mais dans une situation financière critique

Chahutée en bourse depuis juillet 2000 mais particulièrement malmenée depuis janvier 2002, France Télécom est apparue en septembre dernier, lors de la présentation des résultats du premier semestre 2002, dans une situation financière critique, qu'il ne faut pas néanmoins assimiler à une situation de faillite.

● En effet, **les fondamentaux de l'entreprise sont bons**, et sont même ceux d'une entreprise performante. Tous les indicateurs d'exploitation le confirment : **au premier semestre 2002, le chiffre d'affaires a connu une croissance soutenue (+10 %) et la rentabilité de l'entreprise a encore progressé** : +13,2 % pour l'Ebitda (résultat brut d'exploitation) et +17,3 % pour le résultat opérationnel (en progression sur l'ensemble des activités fixe, mobile et Internet). Ces résultats reflètent la performance opérationnelle du groupe, qui fonctionne sur un modèle économique fortement générateur de « cash flow » opérationnel disponible (3,6 milliards d'euros, soit +67 % par rapport aux six premiers mois de 2001).

Les activités nouvelles que sont les mobiles, l'Internet et les opérations à l'international enregistrent d'excellentes performances et leur part dans l'Ebitda du groupe atteint 48 % (contre 34 % un an avant). En outre, les services de **téléphonie fixe** affichent une bonne résistance sur le semestre, malgré la suppression de la zone locale de tri depuis le 1^{er} janvier 2002 qui a signifié l'ouverture à la concurrence des appels locaux en étendant à ce segment (après le segment longue distance, national et international) la sélection du transporteur.

La **part de marché de France Télécom** sur le trafic longue distance a pu être stabilisée à 63,8 % et celle sur le trafic local à 82,7 % en juin 2002. L'entreprise a par ailleurs conforté sa part de marché dans la téléphonie mobile avec 49 % du parc des mobiles et 40 % des accès Internet

La stratégie de croissance menée par le groupe depuis cinq ans placent **France Télécom parmi les tout premiers opérateurs européens** (avec 108,4 millions de clients au 30 septembre 2002). Le groupe, qui a atteint la taille critique dans chacun de ses métiers stratégiques, consolide désormais ses positions : Orange, leader en France et au Royaume-Uni, s'impose comme une marque pan-européenne, Wanadoo se renforce avec Eresmas en Espagne, tandis qu'Equant affiche en termes de rentabilité les premiers fruits de sa fusion avec Global One.

Les premiers résultats du troisième trimestre de 2002 confirment cette bonne tenue : la croissance du chiffre d'affaires consolidé de France

Télécom au 30 septembre 2002 -par rapport aux neuf premiers mois de 2001- s'établit à 9 %. **Le groupe annonce une croissance supérieure à 15 % de l'Ebitda et du résultat opérationnel pour 2002**, qui correspond, pour l'essentiel, à la poursuite du développement des services mobiles et des activités liées à l'Internet (notamment à haut débit) pour le grand public et les entreprises. Les parts de marché de France Télécom sur la téléphonie fixe se stabilisent à 82 % pour le local et 64,5 % pour les appels longue distance.

● **Des provisions exceptionnelles importantes ont toutefois dû être passées par le groupe.**

Parmi les acquisitions et investissements effectués par France Télécom, deux font en effet figure **d'échecs consacrés : l'investissement dans le câblo-opérateur britannique NTL et surtout celui dans l'opérateur allemand Mobilcom**. Au plan stratégique, il est apparu que le nombre excessif de détenteurs de licences UMTS en Allemagne, l'absence de flexibilité du régulateur allemand quant à la possibilité d'adaptation de l'environnement réglementaire, indispensable à la consolidation du marché, et la situation structurellement préoccupante de Mobilcom ont conduit France Télécom à ne pas rechercher la prise de contrôle de Mobilcom.

Ces échecs ont été soldés par le biais de provisions exceptionnelles de 11,1 milliards d'euros.

Pour cette raison, le résultat net part du groupe est négatif : **le groupe affiche une perte de 12,2 milliards d'euros sur le premier semestre 2002**, si bien que les fonds propres consolidés de la société sont désormais négatifs (de 440 millions d'euros).

A titre indicatif, on peut souligner que **de nombreux opérateurs européens ont également dégagé des pertes, parfois abyssales : ainsi, Deutsche Telekom annonce une perte historique de 24,5 milliards d'euros** sur les seuls neufs premiers mois de l'année 2002, en raison de très lourds amortissements.

● **Un endettement considérable se surajoute au déficit de fonds propres de France Télécom**

La dette nette du groupe atteint 69,7 milliards d'euros au 30 juin 2002. Ce chiffre colossal a été atteint en raison du mode de financement des investissements du groupe. Alors que d'autres opérateurs européens procédaient, pour leur croissance externe, par échange de papier, France Télécom a dû se financer par l'endettement, notamment du fait que l'Etat -le précédent gouvernement- n'a pas toléré la dilution de sa participation au capital de l'opérateur. Ainsi, sur les exercices 1999, 2000 et 2001, 60 milliards

d'euros ont dû être levés pour acquérir Orange, NTL, Equant, Global One, TPSA. Rien qu'en 2000, le niveau d'endettement de France Télécom a connu une croissance de 46 milliards d'euros. **Outre les investissements financiers réalisés dans le cadre de la stratégie de développement international du groupe, cet accroissement trouve aussi sa source dans le coût des licences UMTS, en France, mais aussi dans le reste de l'Europe.**

L'introduction en bourse d'Orange, à des prix bradés en février 2001, et les cessions d'actifs dont la valeur s'est effondrée n'ont pas permis de réduire la dette, qui a, au contraire, **enflé pour focaliser finalement l'attention des marchés et des agences de notation.**

La conjonction de fonds propres nuls, d'une telle dette et d'une note très dégradée par les agences de notation – et notamment Moody's qui, en juillet a rabaisé la notation de France Télécom au rang spéculatif- **a précipité la crise de septembre 2002.** Afin de remettre l'opérateur à flot et d'équilibrer son bilan, un nouveau président a été élu par le conseil d'administration de France Télécom le 2 octobre dernier et devrait présenter prochainement un plan de redressement élaboré en concertation avec son actionnaire majoritaire.

b) Une stratégie de redressement en cours de finalisation

L'objectif est de renforcer les fonds propres¹ et d'apporter, temporairement, un soutien à la liquidité.

Le niveau des lignes de crédit actuellement disponibles (7 milliards d'euros) devrait être maintenu d'ici la fin de l'année (les ressources issues du cash flow, des cessions prévues d'actifs non stratégiques et des cessions de créances compensant les décaissements liés aux investissements financiers, à la partie du dividende payée en cash, ainsi qu'aux remboursements d'emprunts).

Les remboursements d'emprunts à long terme s'élèveront à 7,5 milliards d'euros au cours du premier semestre 2003 : ils devraient donc être couverts par les lignes de crédit disponibles et par la trésorerie générée par l'exploitation.

C'est donc à l'horizon juin 2003 que les problèmes de financement de France Télécom pourraient devenir cruciaux voire « inextricables » (selon les mots de l'ancien président du groupe, M. Michel Bon). Si, d'ici là, France Télécom n'a pas retrouvé d'accès au marché (en

(a) _____

¹ Aux termes de l'article L. 225-248 du code de commerce, France Télécom doit rétablir le montant de ses capitaux propres à un niveau au moins égal à la moitié de son capital social avant la clôture du deuxième exercice suivant celui où ont été constatées les pertes ayant conduit les capitaux propres en-dessous de ce niveau.

raison d'une notation pénalisante), l'Etat se trouvera devant la nécessité de trouver des instruments aidant France Télécom à se refinancer.

Le plan de redressement que prépare le nouveau président pourrait comporter :

– d'une part, un volet interne, lié à l'amélioration de la rentabilité de l'entreprise et visant une optimisation des flux d'investissements et des flux d'exploitation ainsi qu'une optimisation de la stratégie de cessions d'actifs (sans pour autant démanteler le groupe) ;

– d'autre part, un volet « financement de l'entreprise » : il convient d'assurer la liquidité de l'entreprise par divers instruments (avance d'actionnaire, emprunt garanti...) et de renflouer ses fonds propres, soit par une augmentation de capital (opération fortement dilutive au niveau de cours actuel), soit par des instruments hybrides (obligations convertibles en actions, titres subordonnés¹...). Le « panachage » entre ces solutions, qui ne présentent pas que des avantages et qui doivent être conformes aux engagements européens de la France, devrait l'emporter.

L'Etat, actionnaire majoritaire², contribuera, pour sa part, à ces opérations. Cette opération pourrait passer par un **établissement public qui s'endetterait puis souscrirait à l'augmentation de capital** avant de rembourser son emprunt par la vente d'actions France Télécom au gré des échéances³.

Votre rapporteur reste convaincu que l'Etat saura se comporter en « investisseur avisé », selon la formule du Ministre, et ne négligera ni les intérêts des actionnaires individuels ni les légitimes préoccupations des contribuables.

(a) _____

¹ A mi-chemin entre l'action et l'obligation, titre dont le capital n'est remboursé en cas de liquidation de la société émettrice qu'en avant-dernier rang, c'est-à-dire juste avant les actionnaires.

² Au 9 juillet 2002, l'Etat détenait 56,57 % du capital de France Télécom.

³ Cette solution n'a rien en commun avec la structure de défaisance à laquelle avait eu recours l'Etat dans le cas du Crédit Lyonnais et qui réunissait des actifs « pourris » en face d'une dette, à charge pour l'Etat de combler le flux annuel à déboursier pour financer la dette.

B. UN NET DÉVELOPPEMENT DES USAGES

1. Des signaux positifs

a) L'observatoire des marchés de télécommunications

La demande de services de télécommunications reste soutenue, comme le montre la dernière édition de l'enquête trimestrielle de l'ART, portant sur le 1^{er} trimestre 2002.

Cette étude, récemment publiée, indique qu'en France, **les opérateurs de télécommunications génèrent un chiffre d'affaires auprès des clients finals de 8,4 milliards d'euros**. En termes de minutes, le marché des télécommunications enregistre une hausse évaluée, en moyenne glissante annuelle, à 10,2 %, à rapporter à la hausse de 6,8 % du volume enregistrée l'an dernier.

Cette hausse de 6 % en valeur et de 10 % en volume indique que le marché des télécommunications est toujours en expansion. Ce sont les mobiles qui soutiennent la croissance.

La téléphonie mobile contribue à hauteur de 76 % à la croissance de l'ensemble du marché en valeur avec un taux de pénétration qui s'établit à 61,8 % de la population. Dans le même temps, le nombre de messages courts (SMS) émis double quasiment en un an : chaque abonné envoie en moyenne 12,2 messages par mois, soit 5 messages de plus par mois qu'au premier trimestre 2001. Le chiffre d'affaires de la **téléphonie mobile** représente ainsi, au 1^{er} trimestre 2002, **32,75 % du chiffre d'affaires total** du marché des télécommunications, en progression de plus de trois points par rapport au 1^{er} trimestre 2001.

L'Internet poursuit son développement, le volume Internet facturé aux clients finals augmentant de 42 % par rapport au premier trimestre 2001. Sur la même période, le nombre d'abonnés à Internet progresse de 30 %.

La synthèse des résultats de cette étude est reproduite ci-dessous :

OBSERVATOIRE DES MARCHÉS DE L'ART
(chiffres d'affaires en millions d'euros)

	1er trim. 2001	2è trim. 2001	3è trim. 2001	4è trim. 2001	1er trim. 2002	Variation en glissement
Téléphonie fixe ¹	3 659	3 603	3 529	3 646	3 537	-3,3 %
Internet	292	293	271	305	292	+0,0 %
Téléphonie mobile ²	2 404	2 575	2 637	2 651	2 753	+14,5 %
Ensemble téléphonie et Internet	6 354	6 471	6 437	6 602	6 582	+ 3,6 %
Services avancés	388	442	458	462	474	+22,2 %
Liaisons louées	575	590	581	637	744	+29,4 %
Transport de données	145	159	175	188	129	-11,0 %
Renseignements, annuaires et publicité	87	76	96	83	92	+6,1 %
Hébergement et gestion de centres d'appels	8	11	14	11	12	+54,5 %
Terminaux et équipements	388	533	517	676	372	-4 %
Ensemble du marché	7 945	8 282	8 279	8 660	8 406	+5,8 %

Source : ART

En moyenne, au cours du premier trimestre 2002, un français passe, par mois, 4 heures au téléphone (fixe et mobile) et plus de 2 heures sur Internet bas débit.

b) Le tableau de bord de l'innovation

Le **tableau de bord de l'innovation** est un indicateur périodiquement publié par le Secrétariat d'Etat à l'industrie, qui synthétise l'ensemble des données de la nouvelle économie : nouveaux investisseurs, nouvelles technologies, nouveaux usages...

La dernière version du tableau de bord, parue en avril 2002, donne des signaux très encourageants quant au développement des usages.

(a) _____

¹ Cet indicateur ne comprend pas les communications vers Internet.

² Sont comptabilisées dans cette rubrique les recettes issues du transport de données sur réseaux mobiles, lequel n'est donc pas inclus dans la rubrique « transports de données »..

Elle montre ainsi qu'au cours du second semestre 2001, la progression du **nombre d'internautes en France** s'est accentuée. Le seuil de **dix millions d'utilisateurs de l'internet** (à domicile, sur le lieu de travail ou dans un autre lieu public) aurait été franchi, ce qui représente un **doublent depuis juin 1999**. Selon les sondages de l'Eurobaromètre (Commission européenne), le pourcentage des ménages disposant d'un accès à l'Internet à domicile serait passé en France de 19 % à 30 % entre octobre 2000 et décembre 2001. Ce dernier pourcentage restant inférieur à ceux atteints au Royaume-Uni (49,3 %), en Allemagne (47,2 %) et en Italie (33,5 %).

La France accuse donc un retard par rapport à ses principaux partenaires, malgré la hausse de 11 points du taux d'équipement, **la France demeure en 12^{ème} position dans l'Union européenne**. Le taux d'équipement des foyers est inférieur de 7,6 points à la moyenne européenne, ce qui peut s'expliquer par la persistante présence du Minitel chez un ménage sur sept.

Au cours du second semestre 2001, le **nombre d'ordinateurs hôtes** (sous «.fr») connectés à Internet a augmenté en France plus rapidement (+18,9 %) que dans la moyenne des autres pays de l'Union Européenne (+15 %). Il s'agit toutefois d'un indicateur partiel, en l'absence de calcul officiel intégrant les machines sous «.com» relevant de la France.

Le taux de pénétration de la **téléphonie mobile**, avec **37 millions** d'abonnés fin 2001 (soit plus d'abonnements mobiles que de lignes téléphoniques fixes) a atteint **61,6 % de la population**. Toutefois, cette croissance a été moins dynamique que durant l'année 2000.

Les **ventes de micro-ordinateurs** aux entreprises et aux ménages ont atteint **4,3 millions d'unités** en 2001, soit, pour la première fois depuis l'émergence du marché de la micro-informatique, une légère baisse en quantité (- 2,6 %). Au cours du second semestre 2000, plus de 2,2 millions de micro-ordinateurs ont été vendus en France (+ 2 % par rapport au second semestre 1999). Dans ce total, les ventes de micro-ordinateurs au grand public (près de 0,7 million d'unités) progressent de 1,7 % seulement par rapport au second semestre 1999, reflétant un ralentissement de la demande.

Entre mai 2000 et mai 2001, l'équipement des ménages en micro-informatique a continué à progresser. Le parc d'ordinateurs possédés par les ménages en France s'élève à **9,2 millions d'unités**, soit une augmentation de plus de 20 % par rapport à l'année 2000. Ainsi, **33 % des ménages résidant en France possèdent un ordinateur** à leur résidence principale. Ce taux d'équipement des ménages en micro-informatique a ainsi plus que doublé depuis 1997. Il dépasse toutefois 50 % dans de nombreux pays industrialisés et atteint 65 % aux Etats-Unis ou en Suède.

C'est ce **frein évident à un ancrage plus fort de la France dans la société de l'information que le Premier Ministre s'est fixé de lever, dans le cadre du plan RE/SO 2007** (pour une REpublique numérique dans la SOciété de l'information), présenté le 12 novembre dernier.

2. Un acquis à développer : le service universel des télécommunications

a) Le service universel : un contenu clair mais un coût contesté

La loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 affirme le principe du maintien d'un service public des télécommunications et organise la compatibilité de sa fourniture avec les objectifs de pleine concurrence. Elle en a ainsi précisé le contenu. **Le service universel des télécommunications** en est la principale composante, à côté des services obligatoires et des services d'intérêt général. France Télécom est l'opérateur public chargé, par la loi, du service universel.

Le **service universel** est défini comme la fourniture à tous d'un service téléphonique de qualité à prix abordable. Il assure l'acheminement gratuit des appels d'urgence, la fourniture d'un service de renseignements et d'un annuaire d'abonnés sous forme imprimée et électronique. Il garantit la desserte du territoire en cabines téléphoniques sur le domaine public. Le service universel prévoit des conditions tarifaires et techniques spécifiques, adaptées aux personnes qui rencontrent des difficultés d'accès au service téléphonique en raison de leur handicap ou de leur faible revenu. Son financement est partagé entre les opérateurs.

Le **coût du service universel** comporte cinq composantes :

① le coût lié au **déséquilibre de la structure courante des tarifs** de France Télécom : cette composante, transitoire, couvre la phase de rééquilibrage des tarifs de France Télécom par rapport à ses coûts, déséquilibre supportable en situation de monopole mais incompatible avec la concurrence. Cette composante, nulle depuis le 1er janvier 2000, était auparavant partagée -comme tous les autres coûts- entre les opérateurs, à l'exception des opérateurs mobiles, exemptés en contrepartie d'engagements de couverture du territoire ;

② le coût de la **péréquation géographique**, c'est-à-dire celui lié à la desserte du territoire et à l'accès de tous au téléphone à un même prix sur l'ensemble du territoire ;

③ **les tarifs sociaux** : il s'agit de la charge liée à l'obligation de fournir une offre de tarifs particuliers, destinée à certaines catégories de personnes, en raison notamment de leur faible niveau de revenu ou de leur handicap. Mis en oeuvre au 1^{er} juillet 2000, ce dispositif comporte deux volets : une réduction sociale téléphonique au bénéfice de certains titulaires de minima sociaux et la prise en charge de certaines dettes téléphoniques (800.000 euros en 2001) ;

④ la desserte du territoire en **cabines téléphoniques** ;

⑤ **l'annuaire universel** et le service de renseignements correspondant, qui n'ont toutefois pas encore vu le jour mais devraient prendre -enfin !- forme très prochainement.

La loi a prévu que le coût de la prestation de service universel, qui est supporté par France Télécom, soit **partagé et financé de manière équitable entre l'ensemble des opérateurs** de télécommunications et financé au prorata de leur trafic.

Le coût net du service universel des télécommunications est calculé par l'ART, puis constaté par le ministre. Il est notamment basé sur l'utilisation d'un modèle permettant de

connaître le coût de la péréquation géographique, à partir de celui de la desserte des zones non rentables mais aussi de celui des abonnés non rentables dans les zones rentables. Ce modèle reflète le comportement d'un opérateur **qui développerait un réseau téléphonique, à partir des zones les plus rentables, supposées être celles de plus forte densité démographique.** Pour chaque catégorie de zones locales, un coût net apparaît dès lors que le coût supplémentaire encouru par l'opérateur pour desservir cette catégorie est supérieur aux recettes directes et indirectes retirées de la desserte de cette catégorie de zones locales.

Ce mode de calcul a toutefois dû être affiné : **par son arrêt du 6 décembre 2001, la Cour de justice des Communautés européennes a condamné certains aspects du dispositif français de financement du service universel.** Cet arrêt a imposé une révision des coûts nets du service universel, qui consiste principalement en la prise en compte des avantages immatériels tirés de la position d'opérateur de service universel -effet de notoriété...- et en l'imputation des recettes de la « liste rouge » dans le calcul du coût de l'obligation de péréquation géographique des tarifs. Les coûts définitifs des années 1998, 1999 et 2000 et le coût prévisionnel pour l'année 2002 ont été réévalués en conséquence¹. Pour l'année 2001, seul le coût définitif fera l'objet d'un recalcul, en 2003.

A titre indicatif, la prise en compte des avantages immatériels et le changement d'assiette de la liste rouge ont eu pour effet de réduire le coût total du service universel pour l'évaluation prévisionnelle de 131,5 millions d'euros. Un **projet de décret relatif au financement du service universel** est en préparation, et devrait régler formellement le contentieux européen sur le service universel. **Sa parution apparaît d'autant plus urgente que, le 13 novembre dernier, le Conseil d'Etat, saisi par le fournisseur d'accès à Internet, Tiscali, a condamné les pouvoirs publics** pour n'avoir ni modifié les dispositions réglementaires sur le service universel, qui étaient contraires au droit communautaire, ni publié les méthodes et critères de calcul du coût du service universel.

(a) _____

¹ En outre, il convient de procéder à une restitution intégrale des versements effectués par les opérateurs en 1997. La CJCE a en effet estimé qu'un financement partagé des opérateurs n'était possible qu'à compter de 1998, date d'ouverture du marché de la téléphonie fixe à la concurrence, et non antérieurement.

Le coût net prévisionnel du service universel des télécommunications a été évalué par l'Autorité de régulation des télécommunications à **296,6 millions d'euros pour 2002**, se décomposant de la manière suivante :

COÛT NET DU SERVICE UNIVERSEL 1998-2002

en millions d'euros (HT)	Définitif 1998	Définitif 1999	Définitif 2000	Prévisionnel 2001 avant réévaluation	Prévisionnel 2002
Péréquation géographique	252	96,5	104,96	229,28	175,2
Autres obligations de service universel	23,3	14,01	23,7	186,44	121,4
TOTAL	275,3	110,51	128,66	415,72	296,6
Fonds de service universel	1,49	2,26	33,79	121	100,4
Part, dans le coût du service universel, de la contribution des nouveaux opérateurs	6,4 %	16,1 %	26,3 %	29,1 %	33,9 %

Source : Ministère de l'industrie.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, pour la dernière année liquidée (2000), si France Télécom, unique prestataire du service universel, ainsi que Kertel, accessoirement, sont les seuls opérateurs créditeurs -le premier pour 33 millions, le second pour 600.000 euros- du fonds de service universel, les autres opérateurs débiteurs recensés par le fonds apparaissent pour une contribution qui s'échelonne, en fonction de leur part dans le trafic total, de 0 à 10 millions d'euros (pour SFR).

b) Quelle évolution pour le service universel des télécommunications ?

Le législateur a prévu, en 1996, que le contenu du service universel des télécommunications serait, le cas échéant, complété au cours du temps. **L'article L. 35-7** du code des postes et télécommunications inséré par cette loi a même précisé le mécanisme devant conduire à l'extension du champ du service universel. Votre commission y avait d'ailleurs particulièrement veillé.

La loi indique ainsi que, « *au moins une fois tous les quatre ans* » -formulation destinée à donner une date butoir tout en préservant la possibilité d'agir avant ce terme-, le Gouvernement dépose au Parlement un **rapport** sur l'application du chapitre du code des postes et télécommunications consacré au service universel des télécommunications. Il est précisé que ce rapport peut proposer **d'étendre le champ du service universel**, en fonction des besoins de la société et de l'évolution des technologies.

La loi a donc fixé un rendez-vous très précis pour faire évoluer le service universel des télécommunications. Votre commission déplore que le précédent gouvernement n'ait d'ailleurs pas respecté l'échéance de juillet 2000 fixée par le législateur pour le dépôt dudit rapport¹, survenu enfin en janvier 2002, avec un an et demi de retard.

Par ailleurs, votre commission a été particulièrement attentive aux négociations européennes, dans le cadre de la révision du « paquet » de directives sur les télécommunications et, en particulier, à la **directive concernant le service universel** et les droits des utilisateurs à l'égard des réseaux et services de communications électroniques.

Cette directive conforte la réglementation européenne sur laquelle s'était appuyée la construction du service public des télécommunications de 1996. **La pérennité de la reconnaissance d'un service universel par le droit communautaire des communications électroniques constitue un acquis significatif**, dont votre rapporteur se félicite.

Le service universel y est défini comme un **bloc de services garantis (y compris l'accès à Internet par le réseau commuté)**, rendus conformément à certaines normes de **qualité** et à un **prix « abordable »** (rejoignant ainsi la préoccupation de votre commission, attentive à l'existence de tarifs sociaux en France).

Cette directive propose deux modes de financement du service universel, une dotation budgétaire d'Etat -de préférence- ou un fonds de service universel abondé par les opérateurs : le fonds mis en place en France se trouve ainsi confirmé, mais pas encouragé.

Surtout, la directive confirme le caractère évolutif du service universel, dont le premier réexamen doit intervenir dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la directive, les suivants intervenant tous les trois ans.

Votre rapporteur souhaite que soit alors réexaminée l'opportunité d'enrichir le service universel et, notamment, d'y intégrer la téléphonie mobile et l'Internet à haut débit.

(a) _____

¹ Ce rapport constitue un complément du rapport déposé au Parlement en juillet 2001 et faisant le bilan de la couverture territoriale de la téléphonie mobile au titre du même article L. 35-7 du code des postes et télécommunications.

Mais votre rapporteur invite le gouvernement, le plus rapidement possible, à **remettre à plat les clefs de répartition du financement du service universel**, régulièrement contestées par les contributeurs du fonds de service universel. Notamment, la répartition du coût du service universel entre opérateurs se faisant au prorata de leur volume de trafic, la charge de la contribution au service universel est relativement plus lourde pour les opérateurs qui facturent à bas prix la minute de communications. Ainsi, il est évident que le service universel pèse considérablement sur les fournisseurs d'accès à Internet ; **l'adoption d'une nouvelle base de calcul, à savoir le chiffre d'affaires de détail -net des prestations d'interconnexion entre opérateurs-, est donc nécessaire**¹. Ce système serait plus équitable, car chaque acteur contribuerait à la hauteur de la valeur ajoutée qu'il retire de son activité dans les télécommunications. En allégeant la charge des fournisseurs d'accès à Internet, **ce système autoriserait en outre le développement rapide de forfaits Internet illimités à bas débit, ce qui constitue un impératif politique** dans la perspective d'une REpublique numérique dans la SOciété de l'information, appelée de ses vœux par le Premier Ministre lui-même, lors de la présentation, le 12 novembre dernier, du plan RE/SO 2007 devant l'Electronic Business Group.

Le Gouvernement envisage également, dans le futur décret relatif au service universel –évoqué plus haut- de **modifier le mécanisme de versement des contributions des opérateurs** : il devrait être proposé que les versements initiaux effectués par les opérateurs soient fondés, non plus sur une évaluation prévisionnelle du coût du service universel, mais sur le dernier montant définitif connu. **De prévisionnels, les versements des opérateurs deviendraient provisionnels.**

Votre rapporteur approuve ce projet, qui soulagera les opérateurs d'avances de trésorerie significatives et toujours surévaluées.

3. Deux freins à lever : la pesanteur du dégroupage et l'inquiétude croissante du public à l'égard des effets sanitaires de la téléphonie mobile

a) La laborieuse mise en œuvre du dégroupage

Présenté il y a plus de trois ans par le précédent gouvernement comme une réforme majeure pour faire entrer la France dans la société de

(a) _____

¹ Elle est d'ailleurs recommandée par l'ART et la CSSPPT.

l'information, le « dégroupage de la boucle locale »¹ devrait permettre d'ouvrir le marché sur le dernier tronçon du réseau et favoriser ainsi l'essor de voies complémentaires d'accès au haut débit.

L'année 2000 avait été marquée par la mise en place d'un cadre de travail pour le dégroupage de la boucle locale : un cadre juridique avait été fixé par le décret français de septembre 2000 et le règlement européen de décembre 2000, et un groupe de travail réunissant les acteurs du dégroupage avait été créé par l'Autorité pour préparer des expérimentations puis une mise en oeuvre concrète du dégroupage.

En 2001, l'Autorité de régulation des télécommunications s'est attachée à **créer les conditions tarifaires et techniques permettant une mise en oeuvre commerciale du dégroupage** puis à résoudre les problèmes opérationnels apparus avec l'entrée progressive des opérateurs dans cette phase commerciale.

Le dégroupage a commencé sur le terrain mi-2001, sur la base d'une offre de référence de France Télécom de juillet 2001, dont l'amélioration est rapidement apparue nécessaire afin d'encourager le dégroupage sur d'autres segments de marché que ceux qu'il concerne actuellement, à savoir essentiellement des clients professionnels dans quelques très grandes villes. Le bilan opérationnel actuel du dégroupage fait état **de seulement 764 lignes dégroupées au 1^{er} juillet 2002**, principalement en région parisienne. **Votre commission regrette que les conditions (techniques, opérationnelles et financières) du dégroupage aient restreint, de fait, son déploiement aux zones les plus rentables et donc aux grandes agglomérations.**

La lenteur du démarrage opérationnel du dégroupage a fait la preuve, s'il en était besoin, des insuffisances de l'offre de référence, à la fois au plan tarifaire et technique.

Le travail mené sur les tarifs du dégroupage et visant à actualiser les tarifs du dégroupage en fonction de critères objectifs -coûts réellement encourus par France Télécom, économie générale du secteur- **a abouti le 14 juin 2002 à une nouvelle offre de référence de France Télécom** : ces nouvelles mesures devraient conduire à **garantir aux opérateurs des conditions d'entrée viables sur le marché de l'ADSL** (baisse de 38 % du tarif de l'accès totalement dégroupé et de 53 % de celui de l'accès partagé² et réduction de 27 % des frais de mise en service) et devraient aussi améliorer de manière très significative la situation des fournisseurs d'accès à Internet sur ce marché.

Votre rapporteur attend impatiemment les résultats concrets de la mise en oeuvre, au 15 octobre 2002, de ces nouvelles offres tarifaires de France Télécom.

(a) _____

¹ Permettant un accès direct à l'abonné pour des opérateurs autres que France Télécom.

² Cas où France Télécom ne fournit à l'opérateur tiers que l'accès aux fréquences non vocales sur la boucle locale et continue de fournir au client le service téléphonique.

Concernant les aspects techniques et opérationnels du dégroupage, l'ART a également obtenu des améliorations dans la nouvelle offre de référence de France Télécom de juin 2002, en réponse aux deux difficultés majeures qu'elle avait identifiées : des conditions de colocalisation¹ insatisfaisantes pour les opérateurs alternatifs et des processus d'interaction « complexes » -pour ne pas dire plus- entre ces opérateurs et France Télécom, notamment dans la phase de commande et de livraison des lignes dégroupées. **La nouvelle offre intègre donc une offre de colocalisation des opérateurs dans les sites de France Télécom** : pour tous les sites où aucune salle de cohabitation spécifique n'a été à ce jour commandée fermement par un opérateur, tout opérateur a la possibilité de placer ses équipements dans des salles existantes contenant des équipements de France Télécom et où il reste de la place disponible. Cette solution permet une réduction importante des coûts d'entrée par rapport à la solution précédente, qui consistait à faire construire de nouvelles salles réservées aux opérateurs. De même, pour que cette **solution soit à la fois moins coûteuse et plus simple**, des conditions d'accès aux équipements colocalisés ont été définies : ainsi, l'accès est permanent, non accompagné et sans rendez-vous.

S'agissant de la commande et de la livraison des paires dégroupées, l'Autorité prépare la publication, dans la prochaine offre de référence de France Télécom, d'un contrat de service définissant notamment les délais contractuels, afin d'accélérer le processus de traitement des commandes par France Télécom.

b) L'inquiétude croissante à l'égard des effets sanitaires de la téléphonie mobile

Aux termes de l'article L. 32 (12°) du code des postes et télécommunications issu de la rédaction de l'ordonnance du 25 juillet 2001, portant adaptation de ce code au droit communautaire, **la protection de la santé des personnes est désormais incluse dans la définition des exigences essentielles auxquelles les opérateurs doivent se soumettre**, y compris lors de l'exposition à des champs électromagnétiques.

Cet article prévoyait aussi qu'un décret définisse les valeurs limites que ne doivent pas dépasser les champs électromagnétiques émis par les équipements des réseaux de télécommunications. **Ce décret est paru le 3 mai 2002 ; il transpose les valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques** préconisées par la recommandation du Conseil européen du 12 juillet 1999² prise à l'initiative, faut-il le souligner, de la Direction générale de la santé et de la consommation de la Commission européenne.

Ce décret aurait dû permettre de concilier la protection de la santé et la couverture radioélectrique de la population dans les zones concernées.

(a) _____

¹ Logement du matériel d'opérateurs concurrents dans les locaux de France Télécom.

² Recommandation du Conseil 1999/519/CE du 12 juillet 1999 publiée au JOCE L199 du 30 juillet 1999.

Votre rapporteur pour avis regrette de constater qu'il n'a pourtant pas suffi à clarifier les relations entre les acteurs du marché et les communes.

Il espère que l'effort de pédagogie entrepris par nos collègues MM. Jean-Louis Lorrain et Daniel Raoul, dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation de choix scientifiques et technologiques, portera ses fruits. Ils rappellent que les conclusions des scientifiques montrent que, **s'il existait un risque sanitaire lié à la téléphonie mobile, ce risque serait faible et aurait trait aux téléphones mobiles et non aux antennes-relais.**

Dans leur rapport¹, qui vient de paraître, nos collègues Lorrain et Raoul formulent diverses recommandations, afin de mettre fin au paradoxe qui caractérise la perception sociale d'un risque éventuel lié à la téléphonie mobile : alors **qu'aucun risque ni biologique, ni a fortiori sanitaire lié aux antennes-relais n'a pu être mis en évidence**, nos concitoyens expriment, souvent avec force, des contraintes relatives aux antennes et non aux téléphones portables. Dans cette optique, ils proposent de traiter scientifiquement les questions scientifiques d'une part, et de traiter socialement les problèmes de société d'autre part, ce qui passe notamment par l'information des élus locaux.

Particulièrement sensible à ce dernier point, votre rapporteur pour avis estime qu'il est **urgent de trouver le moyen de communiquer, en toute objectivité, à l'adresse des maires**, qui sont en première ligne sur ce dossier d'importance croissante dans de nombreux pays de l'Union européenne. Il met en garde contre un usage exagéré du principe de précaution, qui transformerait ce principe en facteur de paralysie voire en refus de tout progrès.

(a) _____

¹ Rapport n°52 de l'OPECST 2002-2003 « L'incidence éventuelle de la téléphonie mobile sur la santé » de MM.°Jean-Louis Lorrain et Daniel Raoul.

II. UNE LUTTE RENFORCÉE CONTRE LA FRACTURE NUMÉRIQUE TERRITORIALE

A. LA COUVERTURE TERRITORIALE EN TÉLÉPHONIE MOBILE

1. L'initiative sénatoriale pour une couverture effective en téléphonie mobile de 2^{ème} génération (GSM)

a) Les limites du seul jeu de marché et les annonces non tenues du CIADT du 9 juillet 2001

La concurrence étant un levier puissant de diffusion territoriale et la couverture territoriale un argument de vente décisif, les opérateurs de téléphonie mobile **sont rapidement allés, en matière de couverture, au-delà des obligations contenues dans leur cahier des charges.**

Pourtant, ce processus semble avoir trouvé sa limite et laisse subsister d'importantes « zones d'ombre », non couvertes, sur le territoire national. C'est pourquoi, lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 9 juillet 2001, à Limoges, le précédent gouvernement a annoncé l'achèvement, d'ici 3 ans, de la couverture en téléphonie mobile de **l'ensemble des lieux de vie permanents et occasionnels** (sites touristiques) et **des axes de transport prioritaires**. Par ailleurs, le Gouvernement indiquait avoir obtenu un accord des trois opérateurs mobiles pour la mise en place d'un **système d'itinérance locale** dans les zones à couvrir reposant sur l'installation d'un seul des trois réseaux, ce réseau acceptant toutefois les clients des autres opérateurs.

b) La proposition de loi sénatoriale

Ne constatant aucune avancée sur le terrain, et tandis que le nouveau gouvernement travaillait à obtenir l'implication des trois opérateurs sur une nouvelle démarche, notre collègue M. Bruno Sido préparait le dépôt d'une proposition de loi afin de mettre également fin aux attermoïements des opérateurs et de remettre à plat la définition des zones à couvrir.

En effet, en sa qualité de Président du Conseil Général de Haute-Marne, il avait fait réaliser, par un cabinet indépendant, une étude qui avait démontré que la couverture en téléphonie mobile des zones réellement

« blanches »¹ de ce département exigeait d'implanter cinq fois plus de pylônes que ne l'avait estimé le précédent gouvernement dans le rapport remis au Parlement et évoqué plus haut.

Sur la base de ce constat, rejoignant celui de nombreux autres sénateurs, MM. Bruno Sido, Gérard Larcher, François Trucy et Paul Girod, ainsi que votre rapporteur, ont déposé, le 26 septembre 2002, une proposition de loi², laquelle fut adoptée à l'issue de sa discussion en séance publique le 24 octobre dernier, sur la base du rapport³ de M. Bruno Sido, auquel votre rapporteur recommande de se référer pour plus de détails.

Cette proposition de loi autorise les collectivités locales qui décideraient de financer des infrastructures de télécommunications à exiger des opérateurs GSM qu'ils mettent en place une itinérance locale, sauf dans les zones où ils préfèrent tous le partage d'infrastructures.

L'objectif sénatorial est d'assurer, au moindre coût, la couverture effective des centres-bourgs et routes prioritaires dans un souci d'équité concurrentielle.

Votre rapporteur pour avis souhaite que la démarche du Sénat permette d'enregistrer des résultats concrets et rapides et note à ce propos que Madame le Ministre s'est engagée à ce que la proposition de loi adoptée en première lecture au Sénat soit débattue sans délai à l'Assemblée Nationale.

2. La troisième génération (UMTS) : une problématique similaire

Craignant que ce scénario ne se reproduise avec la téléphonie mobile de troisième génération, le Parlement avait obtenu du précédent gouvernement, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2001, l'engagement **d'être préalablement consulté sur les obligations de couverture fixées par les cahiers des charges** des licences de téléphonie mobile de troisième générations. **Pourtant, en juillet 2001, les cahiers des charges furent publiés au Journal Officiel sans que le Parlement ait été saisi.**

Le cahier des charges du troisième opérateur ayant obtenu en septembre 2002 une licence UMTS -Bouygues Télécom- est en cours

(a) _____

¹ N'étant couvertes par aucun opérateur de téléphonie mobile.

² 2001-2002 n°409.

³ Rapport 2002-2003 n°23.

d'élaboration. **Votre rapporteur souhaite que cette nouvelle occasion qui s'offre soit saisie par le nouveau gouvernement pour que la consultation du Parlement ait cette fois-ci lieu en amont.**

Les deux cahiers des charges déjà publiés sont peu ambitieux en termes de couverture territoriale. Ils fixent des obligations de couverture en termes de **population métropolitaine** et non de couverture territoriale, pourtant plus significative, s'agissant de services mobiles. Ces obligations sont détaillées ci-après :

OBLIGATIONS DU CAHIER DES CHARGES D'ORANGE
(couverture en % de la population métropolitaine)

	2003	2006	2009
Services de voix	58 %	94 %	> 98 %
Services de données à 144 kbits/s	58 %	94 %	> 98 %
Services de données à 348 kbits/s	7 %	13 %	17 %

OBLIGATIONS DU CAHIER DES CHARGES DE SFR
(couverture en % de la population métropolitaine)

	2003	2006	2009
Services de voix	75 %	98,9 %	99,3 %
Services de données à 144 kbits/s	75 %	98,9 %	99,3 %
Services de données à 348 kbits/s (en ascendant seulement)	71 %	97,5 %	98,2 %

Ces chiffres sont relativement peu ambitieux (17 % de la population en 2009 pour France Télécom, et 98,2 % de la population -soit environ 80 % du territoire- pour SFR en transmission ascendante seulement) pour le transport des données à plus haut débit, principal apport de l'UMTS par rapport aux réseaux GSM actuels.

En outre, votre commission craint que les opérateurs titulaires d'une licence de téléphonie de troisième génération cessent d'investir dans l'équipement de leur réseau GSM, pour accélérer artificiellement la translation de leur clientèle vers la troisième génération. L'échéance de 2006 pour le « basculement » d'un type de réseau sur l'autre semble raisonnable. Une échéance plus rapprochée apparaîtrait en revanche comme prématurée.

B. UN INÉGAL ACCÈS AU HAUT DÉBIT

L'accès au « haut débit » est devenu un atout d'attractivité économique décisif pour les territoires. Or, comme l'ont montré les travaux sur ce sujet, et notamment un rapport du Conseil Economique et Social (de juin 2001) ou de l'Observatoire des télécommunications dans la ville (rapport de juin 2001), l'essor du haut débit laissé à la seule dynamique du marché conduirait, à l'échéance de 2005, **à une polarisation territoriale accrue**, une part significative de la population (20 à 25 % selon les estimations) et des territoires n'ayant aucun accès au haut débit à des conditions économiquement viables.

Plusieurs leviers d'action existent pour lutter contre cette fracture numérique territoriale, qu'il convient d'exploiter.

1. Les outils : l'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales et la Caisse des dépôts

a) Une mise en place confuse de l'outil juridique

Depuis plusieurs années, de nombreuses collectivités territoriales se sont trouvées confrontées à une absence d'offres permettant, pour les entreprises désireuses de s'implanter ou existantes, voire pour elles-mêmes, soit de réduire le prix des communications, soit de répondre, dans des conditions raisonnables, aux besoins d'accès à des services de télécommunications à haut débit.

Aussi ont-elles pris des initiatives en matière d'équipement de leur territoire en infrastructures de télécommunications « passives » -infrastructures dites de « fibres noires »- installées par elles mais destinées à être exploitées par des opérateurs de télécommunications.

Afin de sécuriser juridiquement ces initiatives, qui n'étaient pas explicitement prévues par le code des collectivités locales, le **Sénat avait, lors des débats sur le projet de loi d'aménagement du territoire en 1999, proposé un dispositif législatif consacrant et encadrant cette intervention**, refusant notamment aux collectivités locales de devenir opérateurs de télécommunications. Or le texte finalement adopté par l'Assemblée nationale était confus et restrictif puisqu'il prévoyait « *la mise en œuvre d'une procédure* » (non définie) « *de publicité permettant de constater la carence et d'évaluer les besoins des opérateurs* » et limitait à une période de huit ans la durée d'amortissement des investissements prise en compte pour évaluer le prix de la location (contre plus du double en général dans le secteur privé).

Finalement, le précédent gouvernement a profité d'un texte « fourre-tout » intitulé « diverses dispositions d'ordre social, éducatif et

culturel»¹ pour supprimer ces conditions entravant les interventions des collectivités locales, revenant ainsi au dispositif préconisé depuis 1999 par votre commission.

Votre commission souhaite toutefois rappeler que la participation des collectivités locales au déploiement de infrastructures à haut débit, désormais reconnue par la loi, ne doit pas servir de prétexte à **un transfert de charges vers ces dernières et à un désengagement des autres partenaires** (opérateurs et, dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, Etat).

b) L'« accompagnement » financier de l'Etat

Lors du CIADT précité du 9 juillet 2001, le Gouvernement a décidé de mettre en place **un dispositif de soutien à ces projets territoriaux** et mandaté en ce sens la Caisse des Dépôts et Consignations. Ce soutien se traduira par **un « accompagnement » en investissement**, sur les fonds propres de la Caisse des dépôts et Consignations, à hauteur de 230 millions d'euros sur 5 ans. De plus, **les prêts à taux préférentiel sur 30 ans** peuvent être accordés aux collectivités locales, en cofinancement avec les établissements de crédit, à l'intérieur d'une enveloppe de 1,5 milliard d'euros. Par ailleurs, l'utilisation du réseau de transport d'électricité comme support d'infrastructures de télécommunications doit faire l'objet d'expérimentations.

Là encore, l'Etat n'intervient qu'en accompagnement des collectivités, pour créer un « effet de levier » de ses financements, à charge pour les collectivités de mobiliser les crédits complémentaires.

Aucun recensement exhaustif des investissements réalisés par les collectivités locales en matière de télécommunications n'est disponible. La Caisse des Dépôts et Consignations a toutefois répertorié en août 2002 **plus de 260 projets de collectivités locales destinés à favoriser le développement des réseaux numériques à haut débit en France** dans les zones les moins bien desservies et les a répartis en 117 projets de construction d'infrastructures, 35 projets de service et 109 projets d'usages.

Comme 2001, l'année 2002 constituera essentiellement une période d'ingénierie pour les projets. **La tendance à l'investissement proprement dit ne s'amorcera véritablement, selon la CDC, que dans la seconde moitié de l'année 2003.**

2. Le retard au démarrage de la « boucle locale radio »

(a) _____

¹ Loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001.

L'accès à Internet à haut débit peut également se faire par l'installation de réseaux de « *boucle locale radio* » (BLR) utilisant la technologie hertzienne.

Or l'Autorité a constaté au 31 décembre 2001, qu'aucun opérateur de boucle locale radio n'avait respecté complètement les obligations de déploiement prévues dans son cahier des charges.

Parmi les neuf opérateurs demeurant en activité au 31 décembre 2001, les opérateurs FirstMark, Squadran, Altitude, Belgacom France et Cegetel La Réunion ont déployé un réseau de boucle locale radio sur la majeure partie de la zone de couverture de leur licence. En revanche, les opérateurs Broadnet France SAS et Landtel France SAS ont déployé un réseau uniquement sur Paris et quelques villes limitrophes. Broadnet s'est ainsi déployé dans une région sur quinze et Landtel dans une région sur sept. Par ailleurs, les opérateurs XTS Network Caraïbes et XTS Network Océan Indien n'ont pas commencé à déployer leur réseau au 31 décembre 2001.

L'Autorité a donc estimé que, compte tenu des faibles taux de déploiement atteints par ces quatre opérateurs au 31 décembre 2001, ainsi que de l'écart important entre ces déploiements et les obligations de leur cahier des charges, il y avait lieu de mettre en demeure¹ ces sociétés de respecter leurs obligations de déploiement conformément aux termes de leur licence en ouvrant des procédures de sanction.

A l'issue de deux de ces procédures de sanction, l'Autorité a pris le 27 juin dernier, compte tenu de la nature des manquements constatés, deux **décisions prononçant le retrait partiel des autorisations détenues par les sociétés Broadnet et Landtel**. En conséquence, Broadnet conserve comme zone de couverture la région Ile-de-France, et Landtel les régions Ile-de-France et Aquitaine. Toutefois, en dépit de cette attribution, la société Landtel a été placée en liquidation judiciaire en juin dernier.

Au cours de l'année 2001, puis en 2002, un processus de concentration s'est développé parmi les opérateurs de boucle locale radio. Ainsi, LDCOM, actionnaire majoritaire de BLR Services, a successivement racheté Fortel (opérateur national), puis Belgacom et a annoncé le 1^{er} juillet dernier le rachat de FirstMark Communications, le second opérateur national. Altitude Telecom vient de procéder au rachat de Broadnet, ce qui lui permet de s'implanter en région parisienne.

(a) _____

¹ Cf. décisions de mise en demeure de l'Autorité n°02-272, 02-273, 02-274 et 02-275 du 26 mars 2002.

Aujourd'hui subsistent sur le territoire métropolitain :

– **un opérateur national : Squadran** (nouvelle appellation des activités BLR de LDCOM) ;

– **un opérateur régional : Altitude Telecom/Broadnet**

Dans les DOM, trois opérateurs restent en lice : Cegetel Réunion, XTS Network Caraïbes et XTS Network Océan Indien.

Malgré ces difficultés de démarrage, décevantes mais largement imputables à la crise du secteur, la boucle locale radio pourrait, du fait de son attractivité tarifaire et de la qualité du service qu'elle permet d'offrir, accélérer son **déploiement, qui est déjà effectif dans une trentaine d'agglomérations et concerne essentiellement une clientèle de quelques milliers de PME.**

3. Le déploiement croissant de l'ADSL, pourtant freiné par l'enlèvement persistant du dégroupage

L'« ADSL »¹ est une technologie qui permet, au moyen d'un équipement complémentaire de cette infrastructure, d'avoir accès à Internet à haut débit sur le réseau téléphonique commuté.

Compte tenu du retard dans la mise en œuvre du dégroupage, rappelé ci-dessus, le déploiement actuel de l'ADSL sur le territoire est essentiellement réalisé par France Télécom, mais **quelques opérateurs commercialisent désormais une offre ADSL** (notamment 9Télécom et LD Com). Ce mouvement s'accélère, et sera certainement favorisé par l'entrée en vigueur de la nouvelle offre de référence de France Télécom.

L'Association des fournisseurs d'accès à internet dénombre **884.000 abonnés à l'Internet haut débit en juin 2002, ce qui représente un triplement en un an. Les trois quarts de ces abonnés au haut débit le sont par le biais de l'ADSL** (le quart restant par le câble). C'est dans le courant de l'année 2001 que le nombre d'abonnés ADSL a dépassé celui des abonnés au câble. Il est anticipé 1,2 million d'abonnés ADSL fin 2002. Les baisses de tarifs que ne manquera pas d'engendrer le développement de la concurrence permettront d'élargir le parc des abonnés ADSL et donc la diffusion de l'accès Internet à haut débit.

(a) _____

¹ *Asynchronous digital subscriber line.*

Il est toutefois à craindre que le « fossé numérique » entre zones urbaines et zones faiblement peuplées ne se creuse. En effet, l'ADSL n'est accessible qu'aux abonnés distants de moins de 4 kilomètres du répartiteur de France Télécom.

Par ailleurs, si France Télécom annonce que 74 % de la population sera couverte fin 2001 et 85 % en 2004, la couverture ne représentera pas le même taux en termes de territoire, compte tenu du poids démographique des grandes villes.

4. Des technologies à explorer

C'est pourquoi il est particulièrement important de **faire jouer la complémentarité entre les technologies. Votre rapporteur estime que cette complémentarité permettrait au gouvernement d'atteindre son objectif, annoncé le 12 novembre par le Premier Ministre, à savoir 10 millions de français utilisant le haut débit en 2007.**

Il convient notamment de ne pas négliger les développements en cours autour des **réseaux locaux haut débit sans fil -par la technologie Wi-Fi¹**-, particulièrement dans les lieux de concentration de population, dits « hot spots » (gares, aéroports et centres d'affaires). Mais cette technologie pourrait aussi trouver application en milieu rural pour offrir du haut débit aux alentours d'une borne qui, elle, reste reliée à un système filaire. A cet égard, votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter que l'ART ait décidé tout récemment d'ouvrir la possibilité d'expérimenter des projets de développement local en réseau utilisant la technologie Wi-Fi.

De même, le satellite représente un moyen supplémentaire de diffuser le haut débit. Il s'agit aujourd'hui de la seule technologie permettant de relier en permanence n'importe quel point du territoire à l'Internet Haut débit en évitant le coûteux déploiement d'infrastructures filaires. **L'Internet haut débit par satellite** est donc un atout essentiel en matière d'aménagement du territoire et de démocratisation d'accès à Internet. Son développement permettrait aux zones les plus inaccessibles du territoire d'être équipées en Internet haut débit et, pour les zones déjà couvertes, de créer les conditions d'une alternative concurrentielle.

En effet, longtemps handicapée par la défaillance de la voie de retour, la voie satellitaire, améliorée par les dernières avancées techniques, représente désormais une alternative crédible d'accès au haut débit. C'est pourquoi il

(a) _____

¹ *Wireless Fidelity*

convient de donner aux prestataires de ce service les moyens de leur viabilité économique dans notre pays, aujourd'hui compromise par les redevances de mise à disposition et de gestion des fréquences radioélectriques auxquelles ils sont soumis.

Ces taxes résultent d'une assimilation regrettable entre les antennes satellite utilisées par les grandes entreprises (cas des antennes d'un groupe automobile vers ses concessionnaires) et les petites antennes satellites bi-directionnelles actuellement disponibles pour l'accès Internet haut débit (cas de l'utilisation par une PME ou une école de petites paraboles connectées à Internet haut débit en voie montante et descendante).

Enfin, il faut souligner que ces taxes sont contraires à une décision européenne en la matière qui dispense ce type de réseau et d'antenne de redevance individuelle. Tout ceci plaide pour la **révision de ce système de taxation de la technologie du haut débit par satellite** et pour la forfaitisation de ces taxes.

CHAPITRE III

LA POSTE FACE À L'OUVERTURE PROGRAMMÉE À LA CONCURRENCE

I. DES RÉSULTATS DÉCEVANTS

A. CROISSANCE RALENTIE DES COLIS MAIS SURTOUT DU COURRIER

L'évolution de la conjoncture économique mondiale et l'accélération du phénomène de substitution courrier ont eu un effet sensible sur le niveau de **développement de l'activité courrier-colis, inférieur aux prévisions.**

Le chiffre d'affaires de l'activité courrier du groupe La Poste s'élève à 1.060 millions d'euros, en progression de 1,6 % par rapport à 2000.

1. Le courrier : croissance très ralentie et dégradation de la qualité

a) Une croissance ralentie

Les dernières données de trafic consolidées dont dispose la direction du courrier de La Poste concernent les flux de trafic de l'exercice 2001. Le tableau suivant détaille ces évolutions :

EVOLUTION DU TRAFIC TOTAL DISTRIBUE OU DEPOSE EN FRANCE¹

<i>En millions d'objets</i>	2000	2001	Evolution
COURRIER ADRESSE	19 876,0	19 889,4	+ 0,1 %
Dont : correspondance	12 030,9	12 094,9	+ 0,5 %
lettres recommandées et valeur déclarée	196,4	201,2	+ 2,4 %
périodiques	2 079,0	1 976,6	- 4,9 %
courrier publicitaire	4 473,4	4 514,4	+ 0,9 %
colis ⁽¹⁾	381,0	364,8	- 4,3 %
plis de service et franchises	715,3	737,5	+ 3,1 %
COURRIER NON ADRESSE	7 392,1	7 772,5	+ 5,1 %
Dont : Postcontact	6 676,1	6 952,6	+ 4,1 %
Postcontact ciblé	716,0	819,9	+ 14,5 %
TOTAL	27 268,1	27 661,9	+ 1,4 %

Source : SYCI

(1) Hors Dilipack et hors paquets à destination des DOM

Plusieurs remarques peuvent être faites sur ces chiffres :

- **Le trafic courrier global affiche une croissance modérée** depuis 1998 (et même sur la période 1994-2000, de l'ordre de 1,8 %). En effet, la croissance du trafic postal, dynamique en 1997 et 1998 (+3,5 %) a, depuis, nettement ralenti et décroché par rapport à celle du PIB. **Elle n'est plus que de 1,4 % en 2001 comme d'ailleurs en 2000**, du fait de la stabilisation du trafic de correspondances depuis 3 ans (+0,3 %).

Cette croissance tient essentiellement cette année à la progression du courrier des entreprises et des administrations et au développement international -notamment, via la participation dans la société Brokers Worlwide, qui collecte le courrier international des grands émetteurs américains-. Le courrier des particuliers, qui représente moins de 5 % de l'activité, s'est quant à lui infléchi pendant l'exercice. Les 1000 **alertes à la poudre**, survenues au troisième trimestre 2001 à la suite des attentats du 11 septembre, ont par ailleurs sérieusement perturbé l'activité des centres de tri.

- Après plusieurs années de très forte croissance, le courrier publicitaire, handicapé par la mauvaise tenue du marché de la communication au second semestre, n'a affiché qu'une légère progression sur l'année. **La croissance n'est donc plus « tirée » par la prospection commerciale**, dont le volume avait dépassé pour la première fois, l'an passé, le trafic des

(a) _____

¹ *Métropole+ DOM+courrier international*

correspondances et s'accroissait en moyenne de 3,67 % par an depuis 1994. Notamment, la publicité adressée a encore moins fait recette en 2001 que la publicité non adressée. Ceci contredit la tendance récente, qui avait consisté en une évolution des stratégies de communication des grands clients « traditionnels » (grands annonceurs, grande distribution) d'un média « de conquête » (caractérisé par la publicité non adressée), vers des stratégies de fidélisation (tournées vers la publicité adressée).

L'essoufflement de la publicité adressée est d'autant plus préoccupante que La Poste a coutume de considérer que **le marketing direct adressé**, média clé des stratégies de fidélisation des annonceurs, constitue le principal moteur de croissance du courrier.

● **La quasi stagnation du trafic des correspondances**, quant à elle, s'explique surtout par celle des lettres de moins de 20 g, qui représentent le plus gros flux de courrier adressé.

L'inflexion s'est produite en 1999, date à laquelle le trafic des lettres de moins de 20 g est resté stable. Si cette croissance plus lente des trafics de courrier de transaction s'observe dans l'ensemble des pays industrialisés, notamment en Europe, il existe en France des déterminants pour partie spécifiques :

- le développement de la carte Vitale, dont on estime qu'elle a fait perdre à La Poste en 2001 60 millions d'euros (perte qui pourrait doubler en 2002 et tripler en 2003) ;
- plus généralement, la dématérialisation croissante des échanges en raison du développement des nouvelles technologies (Internet, télé-déclarations, télé-formalités...);
- la rationalisation des dépenses des entreprises, parmi lesquelles figure le courrier ;
- la raréfaction des échanges des particuliers ;
- le développement du prélèvement automatique opéré par les grands facturiers et les administrations.

Si la révolution numérique constitue un défi pour La Poste, celle-ci tente toutefois de saisir les opportunités qu'elle offre en utilisant ce canal de distribution pour ses propres services (banque à distance) et en développant de nouveaux services à valeur ajoutée (courrier électronique, certification des échanges...). En 2001, La Poste estime que les activités liées aux nouvelles technologies ont généré 60 millions d'euros de chiffre d'affaires. Plus d'un million d'adresses électroniques ont été ouvertes sur laposte.net.

b) Des indicateurs de qualité décevants

Même si certains indicateurs s'améliorent, les résultats les plus importants des mesures de **la qualité du courrier en 2001** se dégradent par rapport à 2000. Surtout, tous les chiffres sont en-dessous -et souvent largement- des objectifs fixés par le contrat de plan, comme l'indique le tableau ci-dessous :

MESURES DES DÉLAIS D'ACHEMINEMENT* POSTAUX

Catégories de courrier	Source	2000	2001	Objectifs internes
Lettre tous flux confondus en J+1	SOFRES	77,1 %	76,8 %	84 %
ECOPLI tous flux confondus J+4	Research International	88,1 %	81,4 %	97 %
Publicité adressée POSTIMPACT à J+7	Research International	86,4 %	94,1 %	97 %
Délais intermédiaires à l'export (J+1)	SYCI (source interne)	89,6 %	90,6 %	97 %
Délais intermédiaires à l'import (J+1)	SOFRES	81,5 %	85,9 %	90 %

(*) Mesure de bout-en-bout : mesure du délai d'acheminement du moment où l'institut de mesure confie sa lettre au réseau postal (avant l'heure limite de dépôt) jusqu'au moment où la lettre est remise à l'institut de mesure destinataire.

Source : La Poste

Puisque le niveau de la qualité de service résulte de l'efficacité des chaînes de traitement mises en place, son optimisation impliquerait un ensemble d'actions sur les organisations, les infrastructures, le matériel utilisé, la logistique...

Il est très regrettable que l'objectif de 84 % du courrier prioritaire distribué en J+1 n'ait pas été tenu sur la période du contrat de plan, même si La Poste rappelle que le défi de la qualité était d'autant plus difficile à relever que le volumes distribués ont encore augmenté, quoique moins rapidement, et que la mise en oeuvre des accords relatifs à l'aménagement et à la réduction du temps de travail a nécessité la refonte des organisations.

2. Les colis et la logistique : FEDEX et les alliances européennes pour consolider la position de La Poste

A périmètre constant, le chiffre d'affaires « colis et logistique » du groupe La Poste a progressé de 3,4 % en 2001 -atteignant 2.940 millions d'euros-, mais son augmentation est de 30,8 % si l'on tient compte de la croissance externe du groupe. En effet, à l'issue d'une première phase

d'acquisitions et de développement externe sur le marché du colis et de la logistique, le groupe La Poste détient désormais 10 % du marché européen des colis. Il a ainsi triplé son chiffre d'affaires entre 1997 et 2001, se positionnant comme le troisième acteur européen sur ce segment et le leader en France sur le marché du colis.

La Poste a ainsi procédé à des acquisitions, prenant notamment -au travers de sa holding colis/logistique GeoPost- le contrôle du réseau allemand DPD en acquérant les sociétés regroupées au sein du Frankfurter Kreis ; elle a, en outre, conclu une alliance commerciale avec Fedex ; enfin, elle a approfondi son partenariat avec les postes espagnoles, italiennes et suédoises. Elle a également été retenue par l'Etat grec pour, d'une part, entrer au capital de ELTA, la poste grecque, à hauteur de 10 %, et, d'autre part, entrer au capital de Tachymetaphores, filiale de ELTA chargée de l'activité colis, à hauteur de 50 %. Les conditions de ces prises de participation sont en cours de discussion.

a) L'accord avec la poste espagnole

Les postes française et espagnole se sont associées, en 1999, au travers d'une société commune détenue à 50/50, « Chronopost Espana », spécialisée dans le trafic express domestique et international. Elle réalise un chiffre d'affaires de 62 millions d'euros, dont 11 % à l'international (mais ne représente que 5,8 % du marché espagnol, contre un objectif de 15 % en 2003).

Ce partenariat a été renforcé en décembre 2001 par l'apport de l'ensemble des fonds de commerce des deux partenaires au sein d'une **société commune unique, Chrono Express**. L'objectif à terme est de devenir l'un des acteurs de références du marché, avec près de 15 % de part de marché.

b) L'accord avec la poste italienne

Le colis postal traditionnel fait déjà l'objet d'une coopération étroite, améliorée depuis 2001 par la distribution des flux français de colis postaux par SDA, filiale de Poste Italiane.

En outre, les postes française et italienne ont conclu un accord-cadre de coopération en matière de colis express et rapide, signé le 1^{er} juin 2001, dont l'objectif est de renforcer la coopération à court terme entre les deux postes dans ce domaine et de créer les conditions à long terme pour un développement conjoint des activités colis.

Il pose les principes d'une **coopération opérationnelle** et d'un accord capitalistique de **participations croisées** :

– entrée de GeoPost au capital de SDA partecipazioni, actionnaire de la société de colis rapides Bartolini (correspondant de DPD en Italie) ;

– entrée de Poste Italiane au capital de GeoPost.

L'accord cadre est signé pour une durée de 5 ans, renouvelable. Il prévoit la possibilité d'étendre le champ de la coopération entre les deux postes à d'autres activités telles que la logistique, le courrier et les services financiers.

c) L'accord avec la poste suédoise

La Poste et Posten, la poste suédoise, ont conclu en décembre 2001 un partenariat stratégique couvrant la Scandinavie, les pays baltes et une grande partie de l'Europe de l'Est. Cet accord fait de Posten le partenaire privilégié de La Poste dans le développement de ses réseaux. Il s'est déjà traduit par l'octroi de facilités d'accès aux réseaux de La Poste à Posten et ses filiales pour la Scandinavie, la Pologne et les pays baltes : La Poste a proposé à Posten une franchise de 5 ans pour l'utilisation, par ses filiales locales (groupe BLSI), du système DPD dans les Etats baltes (Estonie, Lituanie, Lettonie). Le partenariat conclu avec Posten se traduit notamment par l'entrée de La Poste au capital de Masterlink, filiale de Posten en Pologne, à hauteur de 50 %.

Des discussions sont, par ailleurs, en cours pour un développement conjoint en Russie.

d) L'accord intercontinental avec Federal Express

Afin de proposer à ses clients l'accès à un réseau express intercontinental de haute qualité, La Poste a conclu un contrat de prestations de services avec Fedex, sur la base de prestations réciproques à des conditions tarifaires librement consenties. Outre la France, le contrat actuel couvre aussi la Belgique et permet à GeoPost de devenir l'agent de FEDEX dans les autres territoires européens, dès lors que le réseau GeoPost est en capacité d'effectuer cette prestation de services. Cet accord a pris effet le 1^{er} janvier 2001.

Il ne s'agit toutefois que d'une alliance commerciale et opérationnelle qui, pour stratégique qu'elle soit, n'a pas la pérennité d'une alliance capitalistique.

B. DES SERVICES FINANCIERS EN VOIE DE MARGINALISATION ?

1. Un quart du chiffre d'affaires et une croissance de 5 %

a) Un produit net bancaire de 3,9 milliards d'euros

Le produit net bancaire des services financiers du groupe La Poste s'élève, en 2001, à 3,93 milliards d'euros, en progression de 5,3 % par rapport à 2000. Il représente un peu moins du quart -exactement 23 %- du chiffre d'affaires total de La Poste.

Le niveau total des encours du groupe a été porté à 195 milliards d'euros au 31/12/2001, en progression de 5 % par rapport à 2000.

Le tableau ci-dessous détaille les principaux résultats des activités financières de La Poste :

ACTIVITÉS FINANCIÈRES DU GROUPE LA POSTE

(en millions d'euros)	2000	2001
Rémunération sur les fonds des CCP	1 372	1 477
Rémunération de l'épargne et des placements	1 775	1 842
Autres produits (services rendus à l'Etat, droits et commissions...)	583	609
Total produits des Services Financiers	3 730	3 928

Source : La Poste

Ce tableau appelle les commentaires suivants.

Depuis le 7 avril 2000, et conformément aux dispositions du contrat de plan entre l'Etat et La Poste, les avoirs créditeurs des titulaires des **comptes-chèques postaux**, ne sont plus intégralement versés au Trésor. **Votre Commission des Affaires économiques s'en était vivement félicitée.**

Une partie de ces fonds sont investis par la filiale EFIPOSTE de La Poste en titres sans risque. La rémunération sur la collecte des comptes-chèques postaux correspond donc désormais, pour une part, à la rémunération accordée à La Poste par l'Etat pour la collecte des fonds et la tenue des comptes chèques postaux, et d'autre part, à la contribution d'EFIPOSTE. Le transfert progressif des fonds vers la filiale EFIPOSTE a démarré en 2000 et s'achèvera en 2003 ; fin 2001, environ la moitié (17 milliards d'euros) des fonds dont la gestion sera décentralisée vers La Poste avaient été transférés.

Concernant la rémunération de l'épargne et des placements, on distingue, d'une part, la rémunération sur la collecte de la **Caisse nationale d'épargne** (CNE), qui correspond à la rémunération accordée à La Poste par la Caisse des Dépôts et Consignations pour la gestion des Livrets A et B; d'autre part, la rémunération sur les autres produits d'épargne.

Cette dernière correspond :

– à la rémunération accordée par la Caisse des Dépôts et Consignations pour la gestion des produits d'épargne-logement, d'épargne populaire, du Codevi et du livret Jeunes (depuis 1996) ;

– aux rémunérations des activités des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), c'est-à-dire aux rémunérations accordées par les organismes tiers pour la gestion des opérations de clientèle ;

– aux rémunérations des activités d'assurance réalisées avec la Caisse nationale de prévoyance (CNP) et qui font l'objet d'un engagement contractuel.

Enfin, la rémunération des services rendus à l'Etat correspond à la rémunération accordée à La Poste pour la gestion des comptes chèques postaux des comptables publics.

b) Des positions consolidées

Les encours des CCP à fin décembre 2001 atteignent 32,6 milliards d'euros, en progression de 9,4 % par rapport à 2000. En effet, les ménages ont maintenu un niveau de liquidités élevé sur les dépôts à vue.

La rémunération des livrets A et B augmente de 3,1 % par rapport à 2000, après avoir diminué de 3,6 % l'an passé. En effet, le relèvement des taux de 0,75 point sur le livret A -à 3 % depuis le 1^{er} juillet 2000- a permis d'interrompre le mouvement de décollecte, l'encours dépassant 44 milliards d'euros fin 2001. Le taux de commissionnement des Livrets A et B est fixé à 1,5 % pour la période 1998-2001.

Les produits (produit net bancaire) liés à l'épargne, hors livrets A et B, enregistrent une croissance de 4,2 %, dans la ligne de leur forte croissance l'an passé.

Cette performance se décompose ainsi :

– la collecte nette de **l'épargne-logement** atteint 1,5 milliards d'euros, portant les encours à 25,3 milliards d'euros, soit une progression de 7,7 % par rapport à 2000. La rémunération liée à l'activité épargne-logement (collecte et prêts) progresse de **15 %** ;

– **l'assurance-vie** réalise une collecte nette de 2,76 milliards d'euros. Le niveau d'encours atteint 53 milliards d'euros, en progression de + 7,5 % par rapport à 2000. La rémunération liée à cette activité augmente de **5 %** ;

– les encours du **LEP¹** atteignent 10,7 milliards d'euros, en progression de 7% par rapport à 2000, générant une rémunération en progression de **5,5 %** ;

– les encours sur les Livrets Jeunes restent stables, à 0,9 milliard d'euros ;

– victime des fluctuations boursières, le placement des OPCVM et FCP (fonds communs de placement) s'est tassé, les encours revenant à 17,5 milliards d'euros d'encours, soit un recul de - 3,6 % par rapport à 2000. La rémunération de l'épargne boursière diminue de - 13 % à 220 millions d'euros.

Au total, la collecte nette globale (épargne + dépôts à vue) a encore progressé de façon significative (+ 16,9 %) en 2001, atteignant 7,67 milliards d'euros.

En revanche, en matière de réalisation de crédits immobiliers avec épargne préalable (les seuls qu'elle puisse offrir), le renchérissement du coût du crédit et la remontée des prix de l'immobilier ont entraîné en 2001 une baisse de 20 % des crédits nouveaux (3 milliards d'euros contre 3,7 en 2000).

En conclusion, ce développement commercial soutenu, conduit dans la perspective d'une **réorientation des produits d'épargne liquide vers les produits d'épargne stable** (50 % des encours gérés), a permis à La Poste de se positionner sur des marchés où elle était peu présente (épargne-logement, assurance-vie) et de consolider la structure de ses autres encours.

Au total, les parts de marchés de La Poste sur ces différents segments sont détaillées dans le tableau ci-après :

(a) _____

¹ *Livret d'épargne populaire.*

PARTS DE MARCHÉS* DE LA POSTE

En pourcentage	1997	1998	1999	2000	2001
Dépôts à vue	10,5	10,2	9,7	9,4	9,2
Livret A	35,4	35,3	35,7	36,3	36,9
Autres livrets	9,9	10,4	10,9	11,2	10,8
Epargne Logement	8,8	9,5	10,2	10,8	11,2
OPCVM	4,3	3,7	3,6	3,6	3,4
Assurance vie	7,5	7,7	7,8	7,7	7,8

*Les séries ont été revues et actualisées en fonction de diverses corrections apportées par la Banque de France.

Source : La Poste

c) Un rôle social réaffirmé

Mais au-delà de ce panorama chiffré, votre commission insiste sur une réalité qu'elle a fortement soulignée dans ses rapports d'information sur La Poste et qui s'est trouvée confirmée par une étude du Conseil national du crédit de septembre 2001, intitulée « **Le rôle social des services financiers de La Poste** ». Cette étude indique que 98 % des 5,5 millions de personnes ne disposant que des minima sociaux pour vivre ont un compte bancaire ou postal.

Ces personnes représentent un peu moins de 10 % de la population française. La quasi-totalité des personnes interrogées aurait accès au service bancaire de base (compte, carte de retrait, relevé d'identité bancaire, paiement à distance gratuits).

En outre, l'étude précise que 21 % des personnes interrogées qui ont un compte de dépôts l'ont ouvert à La Poste (contre seulement 4 % des Français en général), ce qui confirme le rôle social très important des services financiers de La Poste.

Au-delà de ce rôle social- dont la reconnaissance explicite justifierait l'octroi de contreparties-, La Poste a vocation à être un des grands acteurs français des services financiers, avec une gamme de produits destinés à tous les publics.

2. Une gamme incomplète

L'article 2 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications prévoyait que La Poste avait notamment pour objet d'offrir « *tous produits d'assurance* ».

Le contrat d'objectifs et de progrès portant contrat de plan entre l'Etat et La Poste pour la période 1998/2001 prévoyait la diversification des services financiers de La Poste dans **l'assurance des personnes**, mais pas dans l'assurance-dommages.

Pour ce faire, La Poste a organisé un réseau de filiales en matière financière, lesquelles -hormis EFIPOSTE- sont portées à titre principal par la holding SF2. Alors que la filiale SOPASSURE était créée avec les Caisses d'épargne pour mettre en œuvre leur participation commune dans la CNP, que SOGEPOSTE était mise sur pied avec la Caisse des dépôts pour la gestion des activités OPCVM de La Poste, ASSURPOSTE, filiale commune de La Poste et de la CNP est chargée de développer les activités de La Poste vers les produits de prévoyance.

Ayant significativement démarré ses activités en 2000, Assurposte a réalisé 61 millions de chiffre d'affaires en 2001, soit une croissance de 28 % par rapport au montant de l'année précédente. Avec Assurposte, La Poste a pour objectif de mettre à la disposition du réseau des produits simples et grand public.

L'assurance en couverture de prêts représente plus de 54,5 % du chiffre d'affaires de l'année, mais l'essentiel du développement en année pleine se réalise grâce à la poursuite de la vente du produit assurant la prise en charge du financement des obsèques (Résolys Obsèques) et à la relance de l'assurance en cas de décès (Seralys).

L'année 2001 a vu également la généralisation de la commercialisation du produit de couverture complémentaire santé, « Complétys Santé », et le lancement d'une nouvelle assurance temporaire décès : Avisys. L'activité prévoyance de La Poste devrait poursuivre sa croissance en 2002 avec la montée en puissance de la commercialisation de ses principaux produits, et au lancement d'un produit « garantie des accidents de la vie ».

La Poste entend poursuivre, avec Assurposte, le développement de son offre dans ce domaine.

Comme elle a déjà eu l'occasion de l'affirmer, votre commission souhaite que le contrat de plan en cours de discussion soit l'occasion d'appliquer, dans le respect des règles de la concurrence, la loi de 1990 en matière de services financiers.

Outre la question de l'assurance-dommages, beaucoup considèrent que la question de l'offre, par La Poste, de **crédits à la consommation et immobiliers**, sans épargne préalable, doit être posée pour compléter la gamme des services financiers postaux, en veillant naturellement au respect des règles de concurrence ainsi qu'à l'équilibre et à la dynamique des secteurs considérés.

Il est symptomatique que la classe d'âge des plus de 60 ans soit sur-représentée (plus de 35 %) dans la clientèle de La Poste et celle des 25-44 ans sous-représentée, cette dernière ayant besoin de bénéficier de prêts à la consommation ou immobiliers sans épargne préalable.

Dans le rapport¹ du Haut conseil du secteur financier public et semi-public, remis au gouvernement par M. Dominique Baert, son président, en décembre 2001, **la question de la création d'une banque postale est abordée sans détour** : si le rapport ne dissimule pas les obstacles considérables auxquels se heurterait une telle évolution, il souligne aussi qu'il s'agit d'un impératif commercial et surtout politique. Il juge que les services financiers de La Poste sont aujourd'hui exposés à un risque de déperissement ou à celui, alternatif, d'adossement à un établissement bancaire privé, synonyme d'éclatement de l'exploitant public La Poste. C'est pourquoi il se prononce pour leur transformation en banque publique de plein exercice dédiée à des missions d'intérêt général, afin qu'ils puissent développer leurs activités dans le respect des valeurs du service public.

3. Quelle place pour La Poste dans la restructuration du secteur financier public?

En juin 2001, les dirigeants de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations (CDC) et du groupe mutualiste des Caisses d'Épargne ont annoncé **la création de « l'Alliance »**, société commune qui a abouti à la constitution, en décembre 2001, de la compagnie financière Eulia -pour Europe Alliance-, **3^{ème} établissement bancaire français**, juste devant la Société générale mais loin derrière le Crédit Agricole et BNP Paribas. Le nouvel ensemble compte 48.000 personnes, représente **17,7 milliards d'euros de fonds propres** pour un produit net bancaire agrégé de 10 milliards d'euros. Cette opération a été présentée, à juste titre, par le ministre de l'économie comme un « *projet majeur* » puisqu'il crée une banque globale -d'investissement et de détail- présente dans tous les métiers et proposant une offre complète à tous les types de clientèle. L'objectif affiché est un doublement du résultat d'Eulia en cinq ans.

Compte-tenu notamment des participations respectives de ces établissements dans la CNP, la question de l'intégration de La Poste au nouvel ensemble est, de fait, posée.

Sans doute cette restructuration en cours du pôle financier public et semi-public a-t-elle vocation à se poursuivre. Les liens qui unissent La Poste à la Caisse des dépôts et aux Caisses d'Épargne, rappelés ci-dessus, sont nombreux. Le rapprochement entre la Caisse des Dépôts et les Caisses d'Épargne n'est donc pas, en théorie, exclusif de partenariats futurs avec La

(a) _____

¹ *Un secteur financier public, pour quoi faire ?*

Poste, mais un rapprochement capitalistique avec La Poste ne paraît pas d'actualité.

Toutefois, force est de constater qu'à défaut d'une réflexion portant, notamment, sur le statut des services financiers, La Poste est aujourd'hui exclue de ce rapprochement. Faute d'un partenariat industriel solide pour la production de ses services financiers, ces derniers risquent -on peut en tous cas le craindre- d'être durablement fragilisés par cet isolement.

Dans le rapport du Haut conseil du secteur financier public et semi-public, cité plus haut, plusieurs scénarios d'évolution de l'alliance CDC-CNE étaient étudiés. M. Dominique Baert, lors de son audition en mars dernier devant votre commission, a en effet estimé que la reconstitution du secteur financier public et para-public restait incomplète tant que n'aurait pas été traité le devenir de la Caisse Nationale de prévoyance (CNP) et de La Poste. Il a fait part de sa **préférence pour le scénario -n° 7 dans le rapport- d'une double alliance Eulia d'un côté, CDC-La Poste de l'autre, assortie de ponts à caractère commercial entre ces deux alliances.**

Votre rapporteur pour avis estime que les diverses voies d'un partenariat, notamment avec Eulia, doivent être explorées afin de parer à toute marginalisation de La Poste dans la restructuration bancaire à l'œuvre.

C. UNE PERTE NETTE EN 2001

1. Le groupe La Poste « dans le rouge » en 2001

La rentabilité de La Poste, déjà inférieure à celle de ses concurrents, s'est encore très fortement dégradée en 2001, comme le montre le tableau suivant :

ACTIVITE ET RÉSULTATS DU GROUPE LA POSTE
(en millions d'euros)

	1999	2000	2001
Chiffre d'affaires	15315	15980	17030
Résultat d'exploitation	593	420	182
Résultat financier	(172)	(141)	(146)
Résultat exceptionnel	(163)	(206)	1
Résultat net (part du groupe)	283	139	(95)

L'activité courrier hors colis, qui reste le centre de gravité du chiffre d'affaires du groupe -dont elle représente les deux tiers-, a connu en 2001 une décélération : sa progression de 1,6 % est inférieure de moitié aux prévisions initiales, en raison du développement des échanges électroniques, du ralentissement économique et des alertes à l'anthrax consécutives aux attentats perpétrés aux Etats-Unis le 11 septembre 2001.

Pourtant, le choc concurrentiel est encore à venir puisque le processus de dématérialisation du courrier des grands comptes (sécurité sociale, banques...) n'en est encore qu'à ses débuts et que le calendrier européen programme pour 2003, 2006 et 2009 la perte, par étapes, du monopole de La Poste sur le marché français du courrier.

Le chiffre d'affaires colis n'a, pour sa part, progressé que de 3,4 % à périmètre constant, mais sa progression affichée est de 30,8 %, essentiellement en raison de nouvelles acquisitions internationales.

Le produit net bancaire s'est, quant à lui, accru de 5,3 %.

Finalement, le **résultat d'exploitation** du groupe ne s'élève plus qu'à 182 millions d'euros en 2001 (soit une diminution de 57 % par rapport à 2000).

Le **résultat financier** est de -146 millions d'euros en 2001, c'est-à-dire qu'il est resté stable par rapport à 2000. Cette stabilité s'explique par la conjonction d'une moindre charge de la dette (dette obligataire et bons La Poste) ramenée à 3,4 milliards d'euros et d'effets de change défavorables en 2001.

Le **résultat exceptionnel** redevient tout juste positif, notamment à la faveur de la reprise de provision de 51 millions d'euros au titre des immeubles cédés ou en cours de réaffectation.

Avant amortissement exceptionnel des écarts d'acquisition sur le sous-groupe GeoPost, le résultat est de 75 millions d'euros. Or la dotation aux amortissements des écarts d'acquisition est de 244 millions d'euros : elle comprend un amortissement exceptionnel de 170 millions d'euros qui accompagne la restructuration du bilan de GeoPost au moment où le groupe La Poste réorganise son réseau européen du colis et de l'express en Europe. Après avoir

décidé de doter le groupe GeoPost d'un capital de 900 millions d'euros, il a été effectué une réévaluation des actifs du sous-groupe GeoPost GmbH, compte tenu du ralentissement de l'activité sur le marché allemand depuis les premières acquisitions réalisées en 1999.

A l'issue, le résultat net comptable (part du groupe) s'établit à - 95 millions d'euros, contre +139 millions l'an passé. Malgré la vente du stock de véhicules de La Poste, réalisée en 2000, et la poursuite de la cession des « bijoux de famille » -notamment immobiliers-, La Poste n'a pas réussi à se maintenir à flots en 2001.

Le tableau ci-dessous résume la tendance des indicateurs les plus significatifs:

**EVOLUTION DES PRINCIPAUX SOLDES INTERMÉDIAIRES
DE GESTION DU GROUPE
(en millions d'euros)**

	2000	2001	Evolution
Excédent brut d'exploitation (EBE) (1)	981	841	-14,3 %
Chiffre d'affaires (2)	15978	17028	+6,6 %
(1)/(2) EBE en % du chiffre d'affaires	6,1 %	4,9 %	-1,2 point
Résultat net (3)	139	-95	-
(3)/(2) Résultat en % du chiffre d'affaires	0,9 %	-	-

Source : La Poste

On constate qu'en 2001, la Poste ne tient pas l'objectif qu'elle s'était fixé dans le contrat de plan. L'article 7-1 de ce dernier prévoit en effet que la Poste « dégage, en fin de période, un excédent brut d'exploitation représentant 6% de son chiffre d'affaires. Elle veille en particulier à ce que ses charges de personnel évoluent moins vite que la valeur ajoutée que génèrent ses activités». Avec un ratio EBE/Chiffre d'affaires de 4,9 % en 2001, La Poste manque son objectif d'amélioration de sa performance globale. Sa rentabilité est donc manifestement insuffisante dans la perspective de la disparition prochaine de la rente de monopole sur le courrier et de la substitution technologique inéluctable.

Ces chiffres montrent, s'il en était besoin, le poids très lourd pour La Poste du passage aux 35 heures sans aide de l'Etat.

2. Une année 2002 mal engagée

Il est vraisemblable que l'année 2002 poursuive voire amplifie les tendances observées en 2001, incertitude de la croissance et dérapage des charges risquant de dégrader encore la rentabilité et les résultats postaux.

Le chiffre d'affaires courrier enregistre en effet une perte de vitesse réelle depuis le mois d'avril, qui s'est accentuée pendant l'été. Dans l'hypothèse d'une absence de redressement de l'activité courrier au dernier trimestre 2002, il est à craindre que des résultats négatifs ne soient encore enregistrés en fin d'année.

En outre, **votre rapporteur pour avis regrette que La Poste soit tenue explicitement à l'écart de la bouffée d'oxygène que représentent les mesures d'allègement de charges sociales sur les salaires prévues par le projet de loi relatif aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi** en cours de discussion au Parlement. La Poste se trouve ainsi la seule entreprise de main d'œuvre du secteur public ou parapublic à ne pas pouvoir bénéficier de ce dispositif d'allègement de charges pour ses salariés recrutés sous contrat de droit privé -lesquels représente près du tiers de son personnel-. **L'exclusion de ce bénéfice revient à priver La Poste de 120 millions d'euros par an.**

Par ailleurs, ayant mis en place les 35 heures dès janvier 2000, La Poste va subir le plein impact de **l'harmonisation des différents SMIC horaires à l'horizon 2005**. A elle seule, cette convergence coûtera encore à La Poste **42 millions d'euros par an. Le cumul de ces deux handicaps équivaldrait quasiment au résultat d'exploitation de La Poste en 2001**, soit 182 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis déplore cette aggravation du handicap concurrentiel de La Poste, laquelle réalise plus de 50 % de son chiffres d'affaire en concurrence et sera bientôt confrontée à une plus grande ouverture des marchés.

Si le Sénat n'a pas adopté l'amendement qu'il avait déposé avec plusieurs de ses collègues ¹ afin d'offrir une base légale à une renégociation de cette exclusion de La Poste dans le cadre de son futur contrat de plan avec l'Etat, **votre rapporteur a bien noté que Monsieur le Ministre s'était formellement engagé à ouvrir cette négociation lors de la préparation du nouveau contrat de plan. Votre rapporteur sera très vigilant sur ce point.**

(a) _____

¹ MM. Gérard Larcher, François Trucy, Paul Girod et Pierre Laffitte (amendement n°124 à l'article 6)

II. DES INTERROGATIONS PERSISTANTES

Sans revenir trop longuement sur un sujet maintes fois exploré par votre commission, celui des charges d'intérêt général supportées, sans compensation intégrale, par La Poste, votre rapporteur estime toutefois utile, à la veille de la négociation du nouveau contrat de plan et de l'ouverture à la concurrence, de rappeler brièvement les masses financières en jeu.

A. LA « BOMBE À RETARDEMENT » DES CHARGES DE RETRAITES

1. Une évolution temporairement neutralisée

En vertu de la loi précitée de 1990, La Poste assure la prise en charge intégrale des dépenses de pensions de ses agents.

Compte tenu de la démographie de ses effectifs et du nombre de pensionnés, les prévisions réalisées dans le cadre des travaux préparatoires au contrat de plan pour la période 1998/2001 ont mis en évidence une tendance à **un accroissement important des charges de retraite** supportées par La Poste pour ses fonctionnaires (contribution complémentaire employeur au titre des pensions et charges de compensation). Le montant prévisionnel de l'accroissement annuel des charges que La Poste aurait eu à supporter sur la période a ainsi été estimé entre 53,3 et 76,2 millions d'euros par an.

Aussi, le contrat d'objectif et de progrès portant contrat de plan entre l'Etat et La Poste pour la période 1998/2001 a prévu de neutraliser cette dérive du coût des pensions et de stabiliser leur montant en francs constants au niveau de 1997.

Conformément à cette disposition, le montant des charges définitives de retraite supportées par La Poste au titre de 1997 a fait l'objet chaque année d'une actualisation prenant en compte l'évolution constatée des prix à la consommation hors tabac en moyenne annuelle, soit :

- +0,6 % en 1998 (chiffre INSEE définitif) ;
- +0,5 % en 1999 (chiffre INSEE définitif) ;
- +1,6 % en 2000 (chiffre INSEE définitif) ;
- +1,6 % en 2001 (chiffre INSEE définitif).

S'agissant de l'année 2002, le calendrier de préparation du futur contrat de plan entre l'Etat et La Poste n'étant pas compatible avec celui de la

préparation du projet de Loi de Finances, les dispositions du contrat de plan pour la période 1998/2001 ont été reconduites strictement par l'Etat.

Le tableau ci-dessous détaille les flux financiers en résultant.

EVOLUTION DE LA PRISE EN CHARGE DES PENSIONS DES POSTIERS

	1997	1998	1999	2000	2001	Prévision pour 2002
	(M€)	(M€)	(M€)	(M€)	(M€)	(M€)
(1) Dépenses de pensions au titre de l'exercice	2 077	2 162	2 255	2 336	2435	2 562
(2) Cotisations salariales pensions civiles	364	363	363	363	364	359
(3) Contribution complémentaire à la charge de La Poste au titre des pensions= (1)-(2)	1 713	1 800	1 893	1 973	2 071	2203
(4) Charge de compensation et de surcompensation	232	157	74	25	-42	-143
(5) Charge de retraite supportée par La Poste = (3)+(4)	1 945	1 957	1 966	1 998	2030	2 060
Evolution annuelle en %	-	0,60%	0,50%	1,60%	1,60%	1,50%

Source : Secrétariat d'Etat à l'industrie

2. Une menace persistante pour le moyen terme

Mais les prévisions d'évolution des dépenses de pensions à horizon 2015 -à législation et réglementation constantes- demeurent particulièrement préoccupantes :

CHARGES DE RETRAITES DE LA POSTE À L'HORIZON 2015

	2001	2005	2010	2015
Montant des prestations versées aux retraités (en millions d'euros constants).	2 435	2 797	3 313	3 765

Source : La Poste

A compter de 2010, le régime des retraites postal comptera plus de retraités que de cotisants, car la pyramide des âges induira un fort accroissement des départs en retraite des agents fonctionnaires dans les prochaines années. Soulignons que les engagements de retraite relatifs aux droits acquis par les agents fonctionnaires actifs et retraités ne font pas l'objet d'une comptabilisation au bilan de La Poste sous forme de provisions.

Dès à présent, le ratio prestations/traitements semble peu soutenable pour les comptes postaux :

RATIO TRAITEMENTS/PENSIONS EN 2001

	2001
Total des prestations versées	2 435 M€
Masse des traitements	4 588 M€
Ratio prestations/traitements	53%

Source : La Poste

En 2000, La Poste a supporté au titre des charges de retraite un taux de cotisation employeur implicite équivalent à **43,4 % de la masse des traitements** versés à ses agents fonctionnaires : 1.998 million d'euros, rapportés aux 4.604 millions d'euros de traitements versés aux agents fonctionnaires.

Pour la même année, les charges obligatoires supportées par les entreprises du secteur privé au titre des retraites se situent **autour de 15,5 % de la totalité des salaires versés**. Compte tenu des différences existant notamment en matière d'assiettes de cotisation et de modalités de répartition des charges entre employeurs et salariés dans le régime des pensions civiles et militaires dont relèvent les agents fonctionnaires de La Poste et dans les régimes obligatoires de retraite (régime général d'assurance vieillesse+régimes de retraite complémentaire) dont relèvent les salariés des autres entreprises du secteur postal, ces taux respectifs de contribution retraite ne peuvent pas toutefois faire l'objet d'une comparaison directe.

En revanche, le taux de contribution implicite employeur de 43,4 % supporté en 2000 par La Poste au titre des retraites peut être utilement rapproché du **taux de la contribution employeur retraite à caractère libérateur mis à la charge de France Télécom** en vertu de la loi portant création de l'entreprise nationale France Télécom de juillet 1996, et qui est précisément **calculé de manière à égaliser les niveaux de charges sociales et fiscales obligatoires assises sur les salaires entre France Télécom et les autres entreprises relevant du droit commun** des prestations sociales pour les risques qui sont communs aux salariés de droit commun et aux fonctionnaires de l'Etat.

Pour 2000, ce taux a été fixé à 37,3 %. La contribution exigée de La Poste au titre des retraites se situe donc 6 points au-dessus de la cotisation libératoire appliquée à France Télécom.

On peut donc dire que, pour rétablir une égalité avec ses concurrents, le montant de charges de retraite que supporte La Poste devrait être réduit de 279 millions d'euros, soit l'équivalent de ces 6 points de cotisation employeur.

B. LE TRANSPORT POSTAL DE LA PRESSE : DES ACCORDS À RENÉGOCIER

Le transport et la distribution de la presse constituent en application de l'article 2 de la loi précitée du 2 juillet 1990 un service obligatoire, que La Poste exerce dans le respect des dispositions des articles 2, 3 et 6 de son cahier des charges.

Depuis 1991 et conformément à l'article 38 du cahier des charges de la Poste, **l'Etat participe à la prise en charge du coût du service obligatoire** du transport et de l'acheminement de la presse. Le cahier des charges précise notamment que « *les sujétions particulières, supportées par La Poste à raison du régime d'acheminement et de distribution de la presse mentionné à l'article 6 du présent cahier des charges font l'objet d'une **juste compensation financière*** ».

Malgré cette disposition, une contribution importante reste, in fine, à la charge de La Poste. Aussi, le contrat d'objectif et de progrès valable de 1991 à 2001 a précisé que l'Etat améliorerait sa participation à la couverture du coût de cette activité pour La Poste. La contribution annuelle de l'Etat au titre de l'aide au transport postal de presse, qui avait été réduite à 282,03 millions d'euros pour 1998 et 1999, contre 289,65 millions de francs en 1997, a été rétablie à 289,65 millions d'euros en 2000, 2001 et 2002.

Les **accords dit « Galmot »**, conclus le 4 juillet 1996, ont permis de fixer un nouveau cadre relationnel entre l'Etat, La Poste et la presse **jusqu'à la fin 2001**. Ces accords « donnant-donnant » avaient notamment pour objectif d'assurer un financement plus équilibré du transport postal de presse, alors qu'une mission des inspections générales avait évalué à 28 % le taux de couverture par La Poste de ses coûts en 1993, et d'offrir à la presse un cadre favorable à son développement, grâce à une souplesse accrue du cadre réglementaire fixé pour l'accès aux tarifs du transport postal de presse et à un meilleur contrôle de la qualité de ce transport.

Les trois partenaires des accords sont convenus récemment que **chacun d'eux avait respecté ses engagements** : notamment, les éditeurs de presse ont augmenté leur contribution dans la proportion prévue par les accords, qui fixait la revalorisation annuelle des tarifs en termes réels à 8,45 % ; La Poste, pour sa part, aurait réalisé des gains de productivité de 1,6 % par an en moyenne sur la période, soit légèrement plus que

l'engagement de 1,5 % souscrit en 1996, et elle affiche certains indicateurs de qualité satisfaisants : selon les mesures de la SOFRES, 96 % des exemplaires de la presse régionale et 98,6 % de ceux de la presse quotidienne régionale arrivent au jour attendu par les abonnés. Toutefois, l'insatisfaction est partagée, La Poste estimant assumer une charge financière encore trop lourde et pratiquant des tarifs parmi les plus bas d'Europe, et les éditeurs de presse revendiquant qu'une obligation de résultat assortie de sanctions vienne se substituer à la seule obligation de moyens de l'opérateur public postal.

Le tableau ci-après donne l'évaluation du partage du coût du transport postal de la presse entre l'Etat, la Poste et la presse depuis 1997. Les évaluations pour les années 1997 à 1999 se fondent sur les anciennes méthodes de calcul utilisées par La poste avant la mise en place du nouveau système de sa comptabilité analytique. Les résultats des années 2000 et 2001 sont issus de la nouvelle méthodologie:

**PARTAGE DU COÛT DU SERVICE OBLIGATOIRE
DU TRANSPORT POSTAL DE PRESSE
(ÉVALUATIONS PROVISOIRES) :**

(millions d'euros)	1997	1998	1999	2000	2001
Coût global ¹	1126	1 132	1 137	1 190	1 208
Recettes (presse)	326	372	396	413	437
Contribution de l'Etat	290	282	282	290	290
Contribution de La Poste (en % du total)	511 (45,4 %)	478 (42 %)	459 (40 %)	487 (40,9 %)	482 (39,9 %)

Source : La Poste (septembre 2002). Chiffres excluant la presse administrative (et internationale pour la période 1997-1999).

Votre commission constate que la mise en œuvre -tant attendue- de la comptabilité analytique de La Poste met au jour, à l'heure du bilan et de la renégociation des accords Galmot, une charge relative croissante pour La Poste au titre du service obligatoire de transport postal de presse.

Fin septembre, La Poste a présenté ces chiffres, issus de sa comptabilité analytique, devant l'Observatoire des tarifs postaux de la presse. Ils serviront de base à la refondation des relations Etat-presse-Poste sur un mode plus contractuel.

(a) _____

¹ A partir de 2000, il s'agit des coûts attribuables, c'est-à-dire hors coûts non répartis.

2001 était en effet la dernière année d'application du contrat de plan comme des accords « Galmot » : **la renégociation des accords Galmot, après une juste évaluation du coût du service obligatoire du transport de presse, représente un chantier urgent et important pour La Poste, et retiendra à ce titre toute l'attention de votre rapporteur pour avis.**

C. L'INSUFFISANTE COMPENSATION DU COÛT DE L'AMÉNAGEMENT POSTAL DU TERRITOIRE

Faute d'une compensation suffisante par l'Etat des missions d'aménagement postal du territoire, les transferts de charge vers les collectivités locales du coût du maintien de la présence postale sont de plus en plus fréquents.

Votre rapporteur ne s'étendra pas sur ce sujet central, souvent approfondi par notre Commission des Affaires économiques, pour lequel il renvoie aux constats et propositions des rapports de votre commission ces cinq dernières années sur les sujets postaux¹.

Le chiffre de **534 millions d'euros** de « *non optimisation économique* » du réseau postal pour des motifs d'animation territoriale n'est plus guère contesté. **La loi n°2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier a modifié le régime juridique de propriété des biens immobiliers de La Poste, autorisant cette dernière à gérer et aliéner ses biens dans des conditions de droit commun**, dans le respect de procédures assurant l'information de l'Etat et lui permettant de s'opposer à toute cession qui remettrait en cause les activités de service public incombant à La Poste. La Poste pourra tirer profit de cet assouplissement dans la gestion du patrimoine immobilier que constitue son réseau. **Mais la question de fond, à savoir la compensation de la charge que représente la présence postale sur le territoire, reste pendante.**

En face, l'abattement de 85 % consenti, en contrepartie, à La Poste sur les bases de la fiscalité locale représente seulement **298 millions d'euros en 2001**, à l'issue de la réforme de la taxe professionnelle.

Rappelons en la matière que la taxe professionnelle de La Poste demeure affectée à l'Etat, et non aux collectivités locales. S'agissant d'un impôt local, votre commission s'est déjà maintes fois insurgée contre cet

(a) _____

¹ Voir notamment : « *Sauver La Poste* », rapport d'information de M. Gérard Larcher, n°42, Sénat 1996-1997.

état de fait, que le Gouvernement s'apprête à modifier pour France Télécom dans le projet de loi de finances pour 2003, mais pas pour La Poste.

III. UN HORIZON : LA CONCURRENCE

A. UN PROCESSUS ENTAMÉ EN 1989

1. Un processus continu depuis 15 ans

Le secteur postal n'est que tardivement entré dans le champ des préoccupations des instances communautaires : la poste n'est en effet pas mentionnée dans le traité de Rome. Le développement et la transformation de ce secteur et l'apparition de nouveaux segments de marché, concurrentiels et à plus forte valeur ajoutée, ont progressivement appelé une intervention au niveau européen.

Le rappel de ses développements se trouve dans le rapport¹ pour avis de l'an dernier. Votre rapporteur ne reviendra donc pas dessus, préférant se concentrer sur l'étape la plus récente que constitue l'adoption de la nouvelle directive postale de 2002, faisant suite à celle de 1997, qui consacrait un large périmètre de services réservés et n'ouvrait donc que faiblement le marché postal européen à la concurrence, sans toutefois porter préjudice au droit des Etats membres à accélérer, s'ils le souhaitent, la libéralisation -ce que sept d'entre eux ont, à des degrés divers, déjà fait-.

(a) _____

¹ Rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2002 de M. Pierre Hérisson 2001-2002, n°89-tome XXI « Technologies de l'information et poste ».

PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE 97/67

La directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service¹ (dénommée « directive postale ») a défini les caractéristiques du service postal universel que doivent garantir tous les Etats membres, établi des normes de qualité pour les services transfrontaliers, ainsi que des principes tarifaires et de transparence des comptes.

Les limites maximales communes des services que les Etats membres peuvent réserver au(x) prestataire(s) du service universel dans la mesure où le maintien du service universel l'exige sont fixées à 350 grammes et cinq fois le tarif normal pour un envoi du premier échelon de poids.

La directive fixe également des principes devant régir les procédures d'autorisation de la prestation de services postaux non réservés, de même que la séparation des compétences réglementaires et des fonctions opérationnelles dans le secteur postal.

La directive postale fixe ensuite un calendrier pour la poursuite du processus d'ouverture des marchés postaux à la concurrence :

– la Commission devait présenter, pour le 31 décembre 1998, une proposition concernant la poursuite progressive et contrôlée de l'ouverture du marché postal, en vue notamment de libéraliser le courrier transfrontière et le publipostage et de revoir à nouveau les limites de prix et de poids ;

– le Conseil et le Parlement devaient se prononcer sur cette proposition avant le 1er janvier 2000 ;

– les mesures décidées devaient entrer en vigueur le 1er janvier 2003.

Dans le cadre de la directive encore en vigueur actuellement, les services « réservés » (exerçables sous monopole) représenteraient, d'après la Commission, **70 % du chiffre d'affaire postal**. Appliqué au chiffre d'affaires postal du groupe La Poste, ce ratio amène à considérer que **près de 8 milliards d'euros de chiffre d'affaires** sont aujourd'hui sous monopole, soit environ **la moitié du chiffre d'affaires total du groupe**.

La directive de 1997 offrait une occasion idéale de préparer l'opérateur à la concurrence, avec une ouverture encore modérée à la concurrence, mais une perspective de libéralisation accrue incitant à l'adaptation. La plupart de nos voisins européens l'ont compris. En France, votre commission réclame depuis 1997 des réformes dont aucune n'a été, à ce jour, amorcée.

(a) _____

¹ JO L 15 du 21.1.1998, p. 14

2. La deuxième directive postale du 10 juin 2002 : un choc concurrentiel programmé

Le détail de sa genèse, et notamment la part qu'y a pris le Sénat, figurent également dans le rapport¹ pour avis de l'an dernier.

C'est finalement le **Conseil « Télécom » du 15 octobre 2001 qui a abouti à un accord politique**, à la majorité qualifiée, avec le vote contraire de la délégation néerlandaise et l'abstention de la délégation finlandaise, sur une **position commune** sur la proposition modifiée de directive modifiant la directive 97/67/CE.

L'accord porte sur **une libéralisation en trois étapes** : 2003, 2006 et l'« étape décisive » en 2009. Pour ce qui est de l'« étape décisive », la Commission procédera à une étude prospective destinée à évaluer, pour chaque Etat membre, les incidences de l'achèvement du marché intérieur des services postaux sur le service universel. Sur la base des conclusions de cette étude, **la Commission présentera, avant le 31 décembre 2006, un rapport au Parlement européen et au Conseil assorti d'une proposition confirmant, le cas échéant, la date de 2009 pour « l'achèvement » (selon les termes du relevé de conclusions du Conseil) du marché intérieur des services postaux, ou « définissant une autre étape » à la lumière des conclusions de l'étude.**

L'échéancier de libéralisation -repris ci-après- prévoit une décision du Parlement européen et du Conseil, conformément à la procédure de codécision, avant la fin de 2007 pour confirmer « l'étape décisive » de libéralisation.

(a) _____

¹ Rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 2002 de M. Pierre Hérisson 2001-2002, n°89-tome XXI « Technologies de l'information et poste ».

CALENDRIER DE LA LIBÉRALISATION POSTALE

	Courrier ordinaire	Publipostage	Courrier transfrontalier sortant
01/01/2003	Services réservés : 100 g/3 x tarif de base	Services réservés : 100 g/3 x tarif de base	Services réservés : 0 g excepté dans les cas visés ci-dessous (*) (max.100 g)
01/01/2006	Services réservés : 50 g/2,5 x tarif de base	Services réservés : 50 g/2,5 x tarif de base	Services réservés : 0 g excepté dans les cas visés ci-dessous (*) (max.50 g)
30/06/2006	Etude prospective de la Commission (évaluation des incidences que l'achèvement du marché intérieur des services postaux pourrait avoir sur le service universel dans chaque Etat membre)		
31/12/2007	Décision du Parlement européen et du Conseil confirmant l'étape décisive		
01/01/2009	Etape décisive		

(*) Dans les cas où cela est nécessaire pour assurer la prestation du service universel, par exemple, quand certaines activités postales ont déjà été libéralisées ou à cause des caractéristiques spécifiques propres aux services postaux dans un Etat membre.

Cette position commune appelle deux commentaires :

① Dans le court terme, une large enveloppe de services réservés est préservée, comme le demandait la délégation française. Toutefois, ce « répit » dans le rythme de la libéralisation ne vaut que s'il est utilisé pour engager une modernisation du cadre d'activité postal.

② Dans le moyen terme, et c'est une différence de taille par rapport à la proposition initiale de la Commission, **l'horizon de la libéralisation totale est désormais implicitement affiché**, même si les négociations ont finalement permis d'exclure toute automaticité de l'« étape décisive », dont le contenu exact n'est pas défini. N'oublions pas qu'un groupe de délégations était favorable au fait de fixer une date automatique de libéralisation totale (de préférence 2009). Cette inscription de «l'étape décisive» dans le texte de la proposition de directive marque indiscutablement la progression de leur thèse au sein du Conseil.

Dans le cadre de la procédure de codécision, ce projet de directive a finalement fait l'objet, en dernier lieu, d'un vote favorable de la part du Parlement européen en mars 2002 et d'un accord en Conseil des ministres en mai 2002. **Ainsi, la directive 2002/39/CE du 10 juin 2002 modifie celle du 15 décembre 1997 en redéfinissant selon un calendrier précis les contours du périmètre qui peut être réservé.**

B. QUELLE ADAPTATION À LA CONCURRENCE ?

1. Respecter enfin les engagements de 1997

Malgré l'opportunisme du précédent Gouvernement en cette matière, profitant de multiples « véhicules législatifs¹ » pour transposer -sans bruit- la directive postale de 1997, au moins deux points importants de cette directive n'ont toujours pas été transposés en droit français ou réellement mis en pratique.

a) Les modalités de la régulation postale

L'article 22 de la directive impose la désignation d'autorité(s) réglementaire(s) nationale(s) pour le secteur postal, « *juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes* » des opérateurs postaux.

La Commission européenne a mis en demeure la France, par lettre du 3 août 2000, de se conformer aux obligations de la directive, considérant que, de par ses tâches, le Ministère de l'économie et des finances ne peut être considéré comme fonctionnellement indépendant de l'opérateur postal public La Poste. En effet, elle estime qu'un même ministre ne peut à la fois exercer la fonction d'autorité réglementaire nationale et la fonction de tutelle d'un opérateur postal.

Toutefois, la Commission souligne qu'elle n'impose pas de définition du statut d'une ou plusieurs autorités réglementaires nationales, qui peuvent être une autorité publique ou une entité indépendante désignée à cet effet, cette définition relevant de la compétence de l'Etat membre (considérant 39 de la directive postale). De même, il ne s'agit pas pour la Commission de contester le régime de la propriété d'un opérateur postal en France, notamment le cas où l'Etat est totalement ou partiellement propriétaire de l'opérateur postal chargé du service universel. Le droit européen est, en vertu du traité, neutre à cet égard.

Dans leur réponse, les autorités françaises estiment au contraire que la réglementation nationale assure une séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation postale, en particulier depuis la mise en place d'un « médiateur du service universel postal ».

(a) _____

¹ *Loi d'orientation, d'aménagement et de développement durable du territoire du 25 juin 1999 ; loi autorisant la transposition des directives communautaires par ordonnance, projet de loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier...*

En effet, le décret n° 2001-1335 du 28 décembre 2001 institue un médiateur du service universel postal et organise une procédure de traitement des réclamations des usagers du service universel postal. Ce médiateur traite donc les différends relatifs au service universel entre La Poste et les usagers d'une part, entre La Poste et ses partenaires, d'autre part.

Le 26 juin 2002, la Commission a adressé à la République française un avis motivé au titre de l'article 226 du Traité instituant la Communauté européenne en raison de l'incompatibilité entre la réglementation française et les obligations qui résultent de l'article 22 de la directive 97/67/CE. Elle estime, en effet, que la séparation des fonctions de réglementation et d'exploitation n'est toujours pas assurée : le médiateur n'intervient effectivement pas dans certaines fonctions régulatrices (surveillance de l'étendue du domaine réservé, contrôle tarifaire du service universel postal, adoption de normes de qualité de services, surveillance du système de comptabilité analytique de La Poste et accès aux informations comptables détaillées qui en découlent).

Les autorités françaises ont répondu fin septembre à la Commission qu'elles réfléchissaient à un nouveau schéma pour la régulation postale, sur lequel elles ne manqueraient pas de solliciter l'avis de la Commission européenne dès qu'il serait précisé.

N'ayant jamais été convaincue de la légitimité du Ministre en charge de La Poste à assurer la fonction de régulateur postal, votre Commission des Affaires économiques ne peut pas être surprise par la tournure prise par les événements.

Votre rapporteur se félicite donc que le gouvernement s'attelle à résoudre cette question et s'apprête, à cette fin, à soumettre prochainement au Parlement un texte répondant aux demandes formulées par votre commission et son groupe d'études « Poste et Télécommunications » dans son rapport de 1999 et évitant notamment tout conflit d'intérêt pour le ministre chargé de La Poste.

b) La clarification de la comptabilité du prestataire de service universel

Les obligations comptables fixées par l'article 14 de la directive sont essentielles : elles visent en effet à rendre transparents les coûts des différents services et à rendre vérifiable le fait que des subventions croisées du secteur réservé au secteur non réservé ne se produisent pas.

La transparence comptable, c'est la clé de la confiance de la Commission européenne et des concurrents dans le comportement du

prestataire du service universel. C'est donc la condition de l'absence de remise en cause non seulement des services réservés, mais aussi de services concurrentiels vitaux à son activité, tels que les services financiers. C'est enfin le meilleur moyen de déterminer objectivement le coût réel du service universel.

Selon les termes de l'article 7-2 du contrat d'objectifs et de progrès entre l'Etat et La Poste pour la période 1998-2001, La Poste s'est engagée à présenter une comptabilité respectant les principes posés par la directive 97/67/CE. Cette exigence a été formalisée dans le **décret du 8 février 2001 modifiant l'article 33 du cahier des charges de La Poste, qui impose une « tenue de comptes séparés pour chacun des services dont l'exclusivité lui est réservée d'une part, et pour les autres services, d'autre part, en isolant parmi ces derniers, ceux qui relèvent de l'offre de service universel et ceux qui relèvent de ses activités financières ».**

● **Un accouchement long et difficile**

Depuis 1996, La Poste établit un compte analytique des branches du courrier et des services financiers. Ce compte identifie également les charges du réseau postal et les charges de structure de La Poste, avant leur répartition sur les deux métiers. Pour établir cette comptabilité par métiers, La Poste a mis en place un dispositif de recueil de données comptables et de statistiques de production.

En 1998, cet outil a connu une amélioration méthodologique importante puisqu'il a distingué un troisième métier correspondant aux activités « colis » de La Poste.

En 1999, des affinements supplémentaires ont été mis en œuvre, dans le sens d'une plus grande identification des charges imputables directement aux métiers, d'une amélioration des clés de ventilation et d'une meilleure répartition du résultat financier.

Toutefois, la Cour des Comptes, dans un rapport particulier relatif à la comptabilité analytique de La Poste, tout en soulignant que le système de recueil des données, particulièrement détaillé, ne faisait pas l'objet de critiques fondamentales, a présenté les limites de la méthode employée par La Poste et indiqué les pistes à développer.

La Cour rappelle que la comptabilité analytique doit satisfaire à deux objectifs : répondre aux exigences réglementaires de transparence des coûts qui sont posées aux niveaux national et européen et procurer, à tous les échelons de l'entreprise, un instrument d'aide à la gestion et au pilotage. Tout en soulignant la potentialité des outils développés par La Poste, notamment en matière de calcul de coûts, la Cour a constaté que ce deuxième objectif n'était que partiellement atteint. En outre, le secteur postal étant caractérisé par l'importance des coûts

mutualisés entre produits, la Cour souligne l'incertitude liée à l'imputation des charges indirectes.

La Poste a, depuis, fait le choix de développer, depuis plusieurs mois, une méthode alternative à celle des coûts complets, reposant sur le principe d'une comptabilité par activités (tri, distribution, guichet, ...) dont les coûts sont ensuite répartis sur les produits, selon un principe dit de « coûts incrémentaux ». Il s'agit de fournir des éléments de coûts de revient nécessaires au pilotage interne et devrait permettre de mieux connaître les résultats des trois métiers de La Poste (courrier, colis, services financiers).

La Poste a ensuite présenté à ses autorités de tutelle fin 2001 les résultats de ce nouveau système de comptabilité analytique, appliqué à l'exercice comptable 2000.

Afin de les assister dans la validation du schéma comptable proposé par La Poste, le Gouvernement a alors eu recours à un expert indépendant, le cabinet Andersen. Les conclusions du cabinet Andersen ont été récemment communiquées à La Poste pour observations.

La directive postale européenne prévoit une validation des principes comptables par l'autorité réglementaire nationale. Le décret du 8 février 2001 précise que cette approbation ressort du ministre chargé des postes, du ministre de l'économie et des finances et du ministre chargé du budget. **Cet exercice d'approbation est en cours.**

• Mise au jour du coût du service universel et, en son sein, des services réservés

En application du décret du 8 février 2001, La Poste a isolé les périmètres comptables suivants :

– **le secteur universel réservé**, en détaillant à l'intérieur de ce périmètre les charges et les produits des correspondances de moins de 350 grammes, du publipostage de moins de 350 grammes, et du courrier international ;

– **le secteur universel concurrentiel hors secteur réservé**, en détaillant à l'intérieur de ce périmètre les charges et les produits de la presse et en les distinguant des autres produits du secteur universel concurrentiel ;

– et **le secteur non-universel**, en détaillant à l'intérieur de ce périmètre les services financiers et les autres produits.

Selon les réponses du Ministère aux questions posées par votre commission dans le cadre de la préparation de la discussion budgétaire, l'ensemble du chiffre d'affaires du secteur universel (réservé et concurrentiel) représente aujourd'hui 64 % du chiffre d'affaires et le chiffre d'affaires du

seul secteur réservé représenterait 49 % du total du chiffre d'affaires de La Poste (maison-mère). Ainsi, **la moitié de l'activité de la maison-mère est déjà effectuée en concurrence et cette proportion va aller croissant dans les prochaines années.**

L'affectation des charges se fait à partir d'une analyse systématique des relations de causalité directes et indirectes permettant le rattachement des coûts aux produits. Lorsque des **charges** sont **non attribuables**, c'est à dire lorsque aucun lien de causalité directe ou indirecte ne peut être établi entre ces charges et les produits ou services de La Poste, ces charges **ne sont pas attribuées**. Il n'y a pas de clé de répartition de ces charges sur les secteurs.

Dans la comptabilité analytique 2000 de La Poste, les charges non attribuées représentent 10,2 % du total des coûts. La Poste recouvre l'ensemble de ses coûts à travers les revenus des produits, dont les prix doivent couvrir les coûts attribués ainsi qu'une contribution aux charges non attribuées et à la marge de l'entreprise.

Votre Commission des Affaires économiques se félicite des avancées enregistrées ces derniers mois dans la mise en place de cette nouvelle compatibilité analytique, après les pas de fournis de ces dernières années. **Elle espère que cet outil sera sans délai mis au service des réformes de structure qui s'imposent.**

2. Préparer La Poste par une loi d'orientation postale et associer le Parlement à l'élaboration du nouveau contrat de plan

Depuis la publication du rapport d'information précité, rédigé par le Président Gérard Larcher « Sauver la Poste : devoir politique, impératif économique¹ », en octobre 1997, votre commission ne cesse de réclamer la discussion d'une grande loi d'orientation postale, qui assure l'avenir de La Poste et intègre les évolutions rendues nécessaires par l'évolution du secteur, aussi bien que par le droit communautaire.

Le précédent Gouvernement s'était, un temps, engagé à cette discussion.

Ainsi, au compte rendu des débats de l'Assemblée nationale du 2 février 1999, lors de la discussion du projet de loi d'orientation d'aménagement du territoire, figurent les propos suivants du ministre alors chargé de la poste, tenus au sujet de l'amendement de transposition de la directive postale déposé par le Gouvernement (réitérés au Sénat le 25 mars 1999) :

(a) _____

¹ Sénat n°42, 1996-1997.

« La Commission supérieure du service public a été consultée sur ce texte (...). Nous comprenons sa préoccupation, (...) que je sais partagée sur tous ces bancs, que puisse être examiné par le Parlement un projet d'ensemble se rapportant à ces questions du service public de La Poste.

« C'est pourquoi, comme je l'ai indiqué à la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications, j'ai proposé au premier ministre que le Gouvernement dépose, dans les prochains mois, un projet de loi qui donnera aux activités postales un cadre juridique complet et qui confortera ainsi la lisibilité d'ensemble de notre réglementation relative au service public. Il permettra, par ailleurs, de débattre largement -je pense que nous en avons besoin- du service public, de sa modernisation, de son encouragement par les pouvoirs publics et par le Gouvernement ».

On sait bien qu'il n'en a rien été, le précédent Gouvernement ayant au contraire demandé au Parlement de l'habiliter à finir de transposer par voie d'ordonnance la directive postale de 1997, ce qui lui fut finalement refusé par le Parlement, à l'initiative de la commission des lois, saisie au fond de ce texte, de votre commission, saisie pour avis et de son rapporteur, notre collègue Ladislas Poniatowski.

Votre Commission des Affaires économiques estime en effet, depuis maintenant cinq ans, qu'une loi d'orientation postale est nécessaire pour assurer l'avenir de La Poste et tracer son chemin dans un nouvel environnement libéralisé. Elle doit **aborder sans tabous les questions essentielles : statut de l'entreprise et garanties pour son personnel, prise en charge des retraites, services financiers, aménagement postal du territoire, compensation des missions d'intérêt général.**

Votre rapporteur pour avis estime qu'il s'agit d'un des enjeux de la nouvelle législature.

Dans l'attente d'une telle loi, et étant donnée la priorité que constitue la renégociation du contrat de plan entre l'Etat et La Poste, **votre rapporteur attire l'attention de Madame la Ministre sur la nécessité d'informer, mais surtout d'associer le Parlement dans le cadre de l'élaboration du nouveau contrat de plan**, qui sera déjà l'occasion de prendre des options décisives donnant à La Poste les moyens d'affronter les cruciales échéances qui l'attendent. La date d'échéance du contrat actuel (fin 2002) résultant d'un report décidé par le précédent gouvernement, il importe que le nouveau gouvernement ne se laisse pas enfermer par cette échéance, dont il a seulement héritée. En effet, il est indispensable d'accorder le plus grand soin à la finalisation de ce nouveau contrat et de prendre pour cela le temps nécessaire, peut-être jusqu'à la fin du premier semestre 2003 si nécessaire.

Le contrat de plan doit permettre la résorption progressive des principaux handicaps concurrentiels que constituent le dispositif de financement des retraites, l'absence d'allègement des charges sur les bas

salaires, les régimes de compensation du transport de presse et de la mission d'aménagement du territoire.

Comme l'a fait observer le Président de la Poste, M. Jean-Paul Bailly lors de son audition devant votre commission le 16 octobre dernier, l'essentiel est aujourd'hui de formuler un projet stratégique pour La Poste, autour duquel puissent se retrouver le personnel, ses représentants, les élus locaux et les actionnaires de La Poste.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la poste et aux technologies de l'information dans le projet de loi de finances pour 2003.