

N° 76

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, 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. Jean-Paul Émorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Hérisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean Besson, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, François Gerbaud, Alain Gérard, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Paul Natali, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 11) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I^{ER} - LE PROJET DE LOI DE FINANCES	6
I. LA CROISSANCE DU BUDGET DES ORGANISMES DE RÉGULATION ET DE PROMOTION DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS	7
A. LA SITUATION DE L'AGENCE NATIONALE DES FRÉQUENCES (ANF)	7
1. <i>Le budget de l'Agence</i>	7
2. <i>Les moyens humains</i>	8
B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU GROUPE DES ÉCOLES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS	8
C. L'EXTENSION DES COMPÉTENCES DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS (ART)	9
D. LES AUTRES POSTES BUDGÉTAIRES	10
1. <i>La Commission supérieure du service public des Postes et des Communications électroniques</i>	10
2. <i>Les organisations internationales</i>	10
3. <i>Le Médiateur du service universel postal</i>	10
II. LA RÉVISION DU FINANCEMENT DU SERVICE POSTAL DE TRANSPORT DE PRESSE	11
III. LES CHANGEMENTS INDUITS PAR LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	12
A. LES CHANGEMENTS INDUITS PAR LA NOUVELLE CONSTITUTION FINANCIÈRE	12
B. LA PRÉSENTATION FUTURE DU PRÉSENT BUDGET	13
1. <i>Développement des télécommunications, des postes et de la société d'information</i>	13
a) <i>Caractéristiques de l'action</i>	13
b) <i>Objectif et indicateurs de résultats de cette action</i>	14
2. <i>Régulation des télécommunications</i>	15
a) <i>Modalités de l'action</i>	16
b) <i>Objectifs et indicateurs</i>	16
CHAPITRE II - LA POSTE À LA CROISÉE DES CHEMINS	18
I. UNE AMBITION AFFICHÉE EN VUE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE	18

A. UN ÉQUILIBRE FINANCIER ENCORE FRAGILE À LA VEILLE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES MARCHÉS POSTAUX.....	18
1. Un chiffre d'affaires qui croît plus vite que celui de la poste allemande mais qui n'en représente encore que la moitié.....	18
2. Une rentabilité toujours précaire.....	20
B. UN NOUVEAU CONTRAT DE PERFORMANCES ET DE CONVERGENCES POUR METTRE LA POSTE À ARMES ÉGALES AVEC SES CONCURRENTS D'ICI 2007	22
1. Les quatre objectifs de performance de La Poste.....	22
2. L'engagement de l'Etat pour la convergence entre La Poste et ses concurrents : établir une équité concurrentielle	23
II. LES CHANTIERS DÉJÀ ENGAGÉS	24
A. LA MODERNISATION DU COURRIER : VERS UN REDRESSEMENT DE LA QUALITÉ DE LA DISTRIBUTION ?	24
1. Un projet de grande envergure qui mobilise 3,4 milliards d'euros d'investissement	25
2. Le redressement attendu de la qualité de distribution.....	26
B. LE TRANSPORT DE PRESSE : VERS UNE RELATION CONTRACTUELLE PRESSE/POSTE SOUS HAUTE SURVEILLANCE.....	27
1. Les accords de juillet 2004 : allègement de la charge contre amélioration du service	28
2. Un défi à relever pour La Poste	30
C. LES PREMIERS FRUITS D'UNE AMÉLIORATION DU DIALOGUE SOCIAL.....	30
III. DE LOURDES HYPOTHÈQUES RESTENT À LEVER	32
A. QUELLE ÉVOLUTION POUR LE RÉSEAU ?	32
1. Un réseau inadapté et appelé à évoluer	32
2. Un financement à identifier pour compenser une mission d'aménagement du territoire encore imprécise.....	34
B. À QUAND LA BANQUE POSTALE ?	36
1. Un projet de longue haleine... ..	36
2. Qui doit trouver un aboutissement législatif rapide	38
C. QUELLE SOLUTION PÉRENNE POUR LES RETRAITES ?.....	38
1. Désamorcer cette « bombe à retardement ».....	38
2. ... mais comment ?	40
CHAPITRE III - LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES FACILITÉ PAR UNE CONCURRENCE ACCRUE ET MIEUX RÉGULÉE.....	42
I. LA FRANCE PIONNIÈRE DANS LE DOMAINE DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES	42
A. UNE DIFFUSION ACCÉLÉRÉE.....	43
1. La France, deuxième pays européen pour les connexions à l'Internet haut débit	43
2. La téléphonie mobile : le GSM parvenu à maturité, l'UMTS à ses premiers balbutiements	45
B. LA COUVERTURE DU TERRITOIRE : UN DÉFI EN PASSE D'ÊTRE GAGNÉ ?	46

1. Téléphonie mobile : vers une implication renforcée des opérateurs dans la finalisation de la couverture territoriale ?	46
2. La couverture haut débit, une course de vitesse entre France Télécom et ses concurrents, privés ou publics	48
II. FRANCE TÉLÉCOM PRIVATISÉE ET REDRESSÉE	50
A. UN REDRESSEMENT DÉJÀ PATENT.....	50
1. Le respect du plan « Ambition FT 2005 » : désendettement et amélioration du résultat	50
2. La réintégration de Wanadoo et d'Orange : un gage pour l'avenir	51
3. Le débat sur l'aide d'Etat à l'échelon communautaire	52
B. LA PRIVATISATION ET LA GARANTIE D'UNE FOURNITURE DU SERVICE UNIVERSEL DES TÉLÉCOMS	53
1. La privatisation, effective depuis septembre 2004, offre à France Télécom une liberté de manœuvre accrue	53
2. Le service universel des télécoms sauvegardé et son financement assuré	54
III. UNE RÉGULATION RENOUVELÉE ET EFFICACE.....	55
A. LE NOUVEAU CADRE RÉGLEMENTAIRE	55
1. L'ART renforcée par la loi « Communications électroniques et services de communication audiovisuelle » déjà presque entièrement applicable.....	55
2. Sécurisation des acteurs mais autorégulation de l'Internet consacrée par la loi pour la confiance dans l'économie numérique.....	55
B. LES CHANTIERS DE RÉGULATION	56
1. Quels antidotes à l'oligopole en téléphonie mobile : MVNO et portabilité des numéros ?	56
2. La terminaison d'appel vocal fixe/mobile	58
3. Le marché de détail du haut débit	59

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'année 2004 aura été riche en avancées législatives pour le secteur des postes et des télécommunications : adoption de la loi relative aux obligations de service public et à France Télécom, de la loi pour la confiance dans l'économie numérique et de loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, et adoption en première lecture par le Sénat du projet de loi relatif à la régulation postale, le 28 janvier 2004, et du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, qui concerne notamment La Poste, le 18 mai 2004.

A ces travaux législatifs, il faut ajouter deux événements majeurs pour les opérateurs historiques de ces secteurs : s'agissant de La Poste, la signature du contrat de performances et de convergences entre l'Etat et La Poste le 13 janvier 2004, et, s'agissant de France Télécom, sa privatisation effective le 2 septembre 2004.

Enfin, 2004 aura été une année de rebond industriel pour les deux opérateurs : La Poste se met en ordre de bataille pour affronter la concurrence tout en assumant ses missions de service public, France Télécom confirme son redressement opérationnel et financier, dans un contexte toujours plus concurrentiel. L'enjeu est de taille pour l'ensemble du secteur « postes et télécommunications » : pour le premier, permettre l'émergence de la concurrence sans rendre exsangue l'opérateur en charge du service universel postal ; pour le second, pérenniser la concurrence afin d'en faire bénéficier le consommateur.

CHAPITRE I^{ER} -

LE PROJET DE LOI DE FINANCES

Le tableau ci-après décrit l'évolution par article des crédits relatifs à La Poste et aux Télécommunications (hors crédits de recherche et développement), regroupés dans l'agrégat 23 (hormis les crédits relatifs à la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications, qui figurent à l'agrégat 31).

(En millions d'euros)

Nomenclature 2005	LFI 2004	PLF 2005	Evolution en M€	Evolution en %
Moyens de fonctionnement des services	0,245	0,245	0,000	0,00%
Médiateur du service postal	0,245	0,245	0,000	0,00%
Subventions	120,410	121,480	1,070	0,89%
A.N.F.	28,430	27,570	-0,860	-3,02%
G.E.T.	54,630	56,560	1,930	3,53%
G.E.T.-Recherche	37,350	37,350	0,000	0,00%
A.R.T.	17,750	18,707	0,956	5,39%
Personnel	9,926	10,763	0,837	8,43%
Fonctionnement	7,824	7,943	0,119	1,52%
TOTAL TITRE III	138,405	140,431	2,026	1,46%
Subventions org. internationaux	8,059	8,059	0,000	0,00%
Organismes internationaux	8,059	8,059	0,000	0,00%
Subventions organismes env. entreprises	289,715	176,062	-113,653	-39,23%
Autres actions	0,062	0,062	0,000	0,00%
<i>subvention AFUTT</i>	<i>0,052</i>	<i>à déterminer</i>		
<i>subvention DVB</i>	<i>0,010</i>	<i>à déterminer</i>		
Transport presse	289,653	176,000	-113,653	-39,24%
TITRE IV	297,774	184,121	-113,653	-38,17%
TOTAL DO (III + IV)	436,179	324,553	-111,627	-25,59%
Agence Nationale des Fréquences	AP 1,058	0,000	-1,058	-100,00%
	CP 4,000	5,000	1,000	25,00%
TOTAL TITRE VI	AP 1,058	0,000	-1,058	-100,00%
	CP 4,000	5,000	1,000	25,00%
TOTAL GENERAL - Télécommunications	AP 1,058	0,000	-1,058	-100,00%
	DO + CP 440,179	329,553	-110,627	-25,13%
Commission supérieure du service public	BO 0,241	0,241	0,000	0,00%

Les crédits consacrés aux postes et télécommunications s'élèvent pour 2005 à **329,55 millions d'euros**, en baisse de 25,13 %. Votre rapporteur pour avis souligne que cette baisse est quasi entièrement imputable à la forte réduction des crédits consacrés au transport de presse, suite à l'accord conclu en juillet dernier entre La Poste et les syndicats de presse.

En ignorant le poste budgétaire du transport de presse, qui, d'ailleurs, absorbe à lui seul plus de la moitié du budget soumis à l'examen de

vosre commission, le budget consacré aux postes et télécommunications connaît une **augmentation de 2 % en 2005**. Votre rapporteur pour avis fait observer qu'une telle hausse, dans un contexte budgétaire extrêmement contraint, constitue un effort particulier en direction de ce secteur d'activité.

Ces crédits consistent essentiellement en subventions de fonctionnement à l'Agence nationale des fréquences (ANF), au Groupe des écoles de télécommunications (GET) et à l'Autorité de régulation des télécommunications (ART).

I. LA CROISSANCE DU BUDGET DES ORGANISMES DE RÉGULATION ET DE PROMOTION DES POSTES ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

A. LA SITUATION DE L'AGENCE NATIONALE DES FRÉQUENCES (ANF)

Depuis sa création en 1997, l'agence poursuit une évolution marquée à la fois par la continuation des missions traditionnelles qui figurent dans son statut et par la prise en compte de charges nouvelles qui découlent du poids grandissant de la radio dans le fonctionnement général de la société. Des gains importants de productivité ont été faits au fil des années qui ont permis, en conjugaison avec des créations d'emplois, de faire face à l'ensemble des tâches.

1. Le budget de l'Agence

Le budget de l'Agence est constitué de deux parties : le budget propre de l'Agence, et le service à comptabilité distincte relatif au fonds de réaménagement du spectre (FRS).

Le **budget 2005 est en baisse de 3 %** par rapport à 2004, alors qu'il était stable depuis quatre ans. Au regard de l'exécution du budget 2003, il a en effet été prévu une subvention de fonctionnement de **27,57 millions d'euros (M€)**, sur la ligne 36-10, article 71. A la différence du GET ou de l'ART, **l'ANF dispose de crédits d'investissement** qui sont du reste en **hausse de 25 %**, à 5 M€

L'ANFR participe au lancement des premières opérations du programme national de réaménagement du spectre au profit de la Télévision numérique de terre (TNT). Elle est notamment chargée, *via* le fonds de réaménagement du spectre, de préfinancer les coûts de réaménagement des fréquences nécessaires à la diffusion de la TNT qui incomberont *in fine* intégralement aux éditeurs TNT. Le remboursement au FRS par les éditeurs sera exigible au 1^{er} janvier de l'année qui suivra celle retenue par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pour le lancement de la TNT, soit le 1^{er} janvier 2006, et sera échelonné sur cinq ans.

Ceci a amené l'Agence à faire connaître qu'elle **ne disposait pas de la trésorerie nécessaire au préfinancement de l'ensemble de ces réaménagements**. Au cas où le CSA prendrait l'ensemble des décisions de substitutions de fréquences qu'il prévoit en 2004 et début 2005, **le manque de trésorerie en 2005 est évalué à une dizaine de millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable et ne manque pas d'inquiéter votre rapporteur pour avis**.

Afin de dégager des recettes, l'Agence tente de trouver des activités sous convention : ainsi, elle **coopère déjà avec le CSA sur la bande FM ; elle envisage d'étendre cette coopération avec la perspective du traitement des plaintes en brouillage des téléspectateurs** (jusque là assuré par TDF).

2. Les moyens humains

L'ANF a hérité, lors de sa création en 1997, des moyens des divers organismes préexistants et notamment du Service National des Radiocommunications (SNR), comme le reflète son implantation géographique. Les autres apports importants étaient ceux du Comité de Coordination des Télécommunications (CCT) et d'une partie de la Direction Générale des Postes et Télécommunications du ministère chargé des télécommunications. L'agence a vu ses **effectifs** croître régulièrement : de 227 emplois à sa création, elle est passée à un effectif de **372 emplois** à l'heure actuelle¹.

Compte tenu de l'accroissement des activités techniques et particulièrement de contrôle, un redéploiement est effectué à effectifs constants entre les services centraux et les services techniques opérationnels.

B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU GROUPE DES ÉCOLES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS

Créé en janvier 1997, le Groupe des Ecoles des Télécommunications (GET), a pour missions l'enseignement supérieur et la recherche dans les télécommunications et plus largement les sciences et technologies de l'information et de la communication (STIC).

Etablissement public doté de l'autonomie financière et placé sous la tutelle du ministre chargé des Télécommunications, le GET est composé d'un service d'administration générale (SAG) et de trois écoles ou instituts :

– l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications (**ENST**), située à Paris ;

¹ Soit 183 fonctionnaires, 157 contractuels et 32 mises à disposition.

– l'Ecole Nationale Supérieure des Télécommunications de Bretagne (ENSTB), située à Brest, Rennes et Lannion ;

– l'Institut National des Télécommunications (INT), situé à Evry, constitué de deux écoles, une école d'ingénieurs et une école de gestion spécialisée dans le domaine des télécommunications.

En 2005, la dotation proposée par le projet de loi de finances est de **93,91 M€ en hausse de 2 %**. C'est **l'enveloppe budgétaire consacrée au groupement des écoles -volet formation-** qui est **augmentée de 3 %**, le budget consacré au volet recherche du GET restant, pour sa part, inchangé.

Les effectifs permanents du GET resteront de 1.037 personnes physiques, comme en 2003 et 2004, contre 940 en 2000 avant la mise en oeuvre du plan de croissance stratégique pour la période 2001-2005.

C. L'EXTENSION DES COMPÉTENCES DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS (ART)

Les **crédits de fonctionnement de l'Autorité de régulation des télécommunications (ART)** sont, quant à eux, inscrits au chapitre 37-06 et s'élèvent à **18,7 M€** en hausse de 5,7 %, après une hausse de 6 % l'an dernier. La hausse est particulièrement forte pour les crédits de personnel de l'Autorité, qui s'accroissent de 8,45 %, et serviront notamment au recrutement de compétences postales : en effet, cette montée en puissance budgétaire doit permettre à l'Autorité d'assumer la prochaine mission de régulation postale qui va lui échoir dès l'adoption du projet de loi sur la régulation postale en cours de navette parlementaire.

Votre commission des affaires économiques souhaiterait obtenir l'assurance que la hausse de ces crédits permettra à cette autorité administrative indépendante, désormais vouée -au vu du projet de loi sur la régulation postale- à devenir l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), d'exercer ses nouvelles compétences en matière postale avec la même efficacité qu'en matière de télécommunications.

Notamment, votre rapporteur pour avis déplore les régulations budgétaires qui frappent régulièrement l'ART, la dernière en date figurant dans le décret n°2004-962 du 9 septembre 2004 et annulant 600.000 euros de crédits de l'ART : il est regrettable que les efforts budgétaires apparents dans le projet de loi de finances soient partiellement annulés à la faveur des régulations qui interviennent en cours d'année.

D. LES AUTRES POSTES BUDGÉTAIRES

1. La Commission supérieure du service public des Postes et des Communications électroniques

Les crédits de la Commission supérieure du service public des Postes et des Communications électroniques (CSSPPCE) sont, cette année encore, en reconduction à 241.000 euros. **Votre rapporteur pour avis signale que, en qualité de Président de la CSSPCE, il n'a pas sollicité d'augmentation des moyens de fonctionnement de la Commission** dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005.

2. Les organisations internationales

Les crédits au titre de la participation de la France aux organismes internationaux dans le secteur des postes et télécommunications sont destinés essentiellement à **l'Union Postale Universelle** et à **l'Union Internationale des Télécommunications** (95 % des crédits). Les autres crédits sont destinés, comme chaque année, à la conférence européenne des postes et télécommunications, au bureau européen des fréquences, à l'institut européen des normes de télécommunications, à l'office européen des télécommunications et à l'UMTS.

3. Le Médiateur du service universel postal

La montée en charge de la fonction de Médiateur du service universel postal s'est amplifiée en 2003. Le nombre de saisines a ainsi été multiplié par trois pour atteindre près de 300 sur 12 mois. De plus, le taux de saisines portant sur des prestations situées hors du champ de compétence du Médiateur, déjà faible, s'est réduit de moitié. Enfin les montants des indemnités en jeu, et parfois effectivement recommandées par le Médiateur après instruction, sont en forte croissance : de nombreuses demandes portent sur plus de 500 €, plusieurs sur plus de 1 000 € et deux sur 10 000 et 20 000 €

Parmi ces demandes d'indemnisation liées à la perte d'un envoi postal, plusieurs domaines sont particulièrement représentés : les envois de messagerie liés à la vente par correspondance via Internet, les retours pour remboursement des titres restaurants, les envois de commandes accompagnés de chèques cadeaux, les envois recommandés internationaux contenant, par exemple, des billets de trains.

La quasi-totalité des recommandations formulées ont été suivies par le Président de La Poste et ont donné lieu à une indemnisation effective du plaignant.

Le **budget** du Médiateur du service universel postal est **reconduit** dans le projet de loi de finances pour 2005, à hauteur de **245.000 euros**.

II. LA RÉVISION DU FINANCEMENT DU SERVICE POSTAL DE TRANSPORT DE PRESSE

Le transport et la distribution de la presse font partie, en application de l'article 2 de la loi du 2 juillet 1990, du service universel postal. C'est un service auquel, depuis 1991 et conformément à l'article 38 du cahier des charges de la Poste, l'Etat apporte une forte contribution.

Jusqu'en 2001, cette participation a été déterminée dans le contrat d'objectif et de progrès. La **contribution annuelle de l'Etat** au titre de l'aide au transport postal de presse, fixée à 1.850 millions de francs pour 1998 et 1999, soit environ 282 M€ a été portée à 1.900 MF en 2000 et 2001, soit environ 290 M€, ce qui représentait près du quart du coût du transport de presse. Cette somme a été reconduite en 2002, 2003 et 2004 et représentait près des **deux tiers du budget des « postes et télécommunications »**.

En revanche, **en 2005**, le budget prévoit une participation de l'Etat en **baisse de 40 %**, à **176 millions d'euros**, ce qui ramène ce poste budgétaire à la moitié de l'ensemble des crédits consacrés aux postes et télécommunications.

Les accords Galmot, conclus le 4 juillet 1996, et leurs modalités d'application avaient permis de fixer un nouveau cadre relationnel entre l'Etat, La Poste et la presse jusqu'à la fin 2001. Les travaux menés dans le cadre de la mission Paul depuis décembre 2002 ont permis de dégager les termes d'un nouvel **accord Etat/presse/Poste signé le 22 juillet 2004 pour une période de quatre ans s'ouvrant en janvier 2005**.

Pour répondre à ses objectifs de politique publique, l'État accorde une aide au transport et à la distribution postale de la presse, qui prend désormais deux formes : une aide à l'exemplaire pour la diffusion postale des publications d'information politique et générale, des quotidiens à faibles ressources publicitaires ou de petites annonces ; une aide à l'exemplaire distribué en zones peu denses pour permettre l'égal accès des citoyens aux publications de presse.

Le montant de la **contribution de l'Etat** au transport de la presse, qui est versée à La Poste pour le compte des éditeurs de presse, est ainsi ramené à **242 millions d'euros**. Puisque **66 M€** ont été **transférés aux services du Premier ministre pour l'aide au transport des journaux « ciblés »**, le montant de **l'aide versée par le ministère de l'industrie** se trouve réduit à **176 M€**, ce qui explique la baisse apparente de 40 % de cette ligne budgétaire.

Votre rapporteur pour avis se félicite que cet accord presse/Poste/Etat ait permis de clarifier les objectifs que l'Etat poursuit en matière de presse et les missions qu'il assigne à La Poste en la matière, en distinguant l'objectif de pluralisme de celui d'aménagement du territoire.

III. LES CHANGEMENTS INDUITS PAR LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 réforme profondément le budget de l'Etat. Au-delà de la nouvelle architecture budgétaire, la gestion publique est amenée à passer d'une culture de moyens à une culture de résultats.

Cette nouvelle gestion reposant sur la performance doit constituer un important levier de réforme de l'Etat et conduire à un renforcement des pouvoirs du Parlement.

L'entrée en vigueur de la LOLF au 1er janvier 2006 signifie que le présent budget est le dernier à être présenté en format « ordonnance organique relative aux lois de finances de 1959 ».

A. LES CHANGEMENTS INDUITS PAR LA NOUVELLE CONSTITUTION FINANCIÈRE

Les principaux **changements induits par la LOLF** sont, pour l'Etat :

- l'adoption d'un budget par grandes missions (37) et non plus par ministère ;
- une justification des demandes formulées en projet de loi de finances au premier euro, et non plus une adoption sous forme de reconduction des crédits antérieurs avec une discussion ne portant que sur les mesures nouvelles ;
- un engagement en projet de loi de finances sur des objectifs et des résultats cibles à atteindre (projet annuel de performance), dont il faudra faire rapport au Parlement en loi de règlement (rapport annuel de performance) ;
- mise en place d'un plafond d'emplois, qui comprendra tous les personnels rémunérés par l'Etat, quel que soit leur statut (pour la DREE, cela inclura les recrutés locaux du réseau) et d'un raisonnement en masse salariale (l'enveloppe ne peut être abondée par des transferts d'un titre à l'autre en cours d'année) : la notion d'emplois budgétaires disparaît ;
- une plus grande fongibilité des crédits alloués aux opérateurs, qui seront responsables de leur gestion, dans le cadre d'une véritable déconcentration de la gestion des crédits.

B. LA PRÉSENTATION FUTURE DU PRÉSENT BUDGET

Dans la prochaine loi de finances pour 2006, le budget consacré aux postes et télécommunications sera réparti de la manière suivante :

1. Développement des télécommunications, des postes et de la société d'information

Une partie de ce budget constituera l'action intitulée « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information », au sein du programme « Développement des entreprises » qui est une composante de la mission « Développement et régulation économiques ».

Selon l'avant-projet annuel de performance (PAP) que le Gouvernement a fait parvenir au Parlement et qui préfigure les futurs PAP, l'action « développement des télécommunications, des postes et de la société d'information » vise :

– tout d'abord, à favoriser le développement des services de communications électroniques et des services postaux, par la mise en place d'une politique d'ouverture à la concurrence et à l'innovation et d'un service public de qualité ;

– de manière plus générale, à permettre l'essor de la société et des technologies de l'information, au cœur de la croissance et de la compétitivité des économies.

Cette action s'appuie, au niveau national, sur les objectifs fixés par le Premier ministre dans le plan Reso2007 et, au niveau international, sur les objectifs européens définis à Lisbonne sur l'économie des connaissances.

a) Caractéristiques de l'action

L'action mise en œuvre par la direction générale des entreprises (DGE) permet de :

– favoriser, dans un marché où le nombre d'acteurs est structurellement très limité, le développement de la concurrence, notamment par la mise en place d'un cadre réglementaire et législatif adapté ;

– gérer des ressources domaniales rares (spectre de fréquences) par l'Agence nationale des fréquences ;

– assurer l'existence d'un service public accessible à tous (prix, horaires d'ouverture, fonctionnement, couverture du territoire...) par des tarifs orientés vers les coûts ;

– favoriser l'appropriation par les particuliers des technologies, des services et des contenus numériques en renforçant la confiance des utilisateurs ainsi que la sécurité des réseaux et des transactions ;

– accompagner, par des informations et des financements d'actions collectives, la diffusion des technologies de l'information et des communications

dans les entreprises, notamment dans les PME, afin d'accroître leur compétitivité ;

– orienter l'activité des services de l'Etat, de ses opérateurs (Agence nationale des fréquences et Groupe des écoles des télécoms) et de ses partenaires (La Poste et France Télécom) ;

– défendre les positions françaises dans les instances internationales spécialisées et par des contacts bilatéraux internationaux.

b) Objectif et indicateurs de résultats de cette action

L'action « développement des télécommunications, des postes et de la société d'information » poursuit directement l'objectif n° 4 du programme « développement des entreprises », à savoir développer l'usage des communications électroniques et promouvoir l'économie numérique. En effet, la maîtrise par les citoyens des technologies numériques et la mise en réseau des organisations, notamment des entreprises, sont aujourd'hui au cœur de la compétitivité et de la croissance économique.

Pour évaluer le degré de satisfaction de cet objectif, le Gouvernement envisage trois indicateurs :

– le premier indicateur, qui s'inspire directement de celui qui figure, aujourd'hui, à l'agrégat 23 du « bleu » économie, finances et industrie, mesure la diffusion de l'internet haut débit ;

– le deuxième indicateur mesure l'écart entre le pourcentage de PME-PMI connectées à internet en France et le pourcentage de PME-PMI connectées à internet dans l'OCDE ;

– le troisième indicateur mesure l'opinion des entreprises sur l'impact de l'évolution de la réglementation relative à l'usage des communications électroniques et l'accès à l'économie numérique.

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la pertinence de ces indicateurs et sur leur construction méthodologique.

S'agissant du **premier indicateur**, il note que l'objet annoncé de l'indicateur est de mesurer la part des ménages et des PME-PMI connectés à l'internet haut débit, défini comme étant supérieur à 128 Kbs. Or, dans l'avant-projet de PAP, s'il est indiqué que sera calculé, pour les ménages, le nombre d'abonnements au haut débit rapporté au nombre de ménages, il n'est en revanche pas précisé, pour les entreprises, que seront comptabilisées les seules entreprises connectées au haut débit : il est en effet envisagé de calculer le pourcentage d'entreprises connectées à internet en France, sans qu'il soit tenu compte du débit associé à cette connexion. **Votre rapporteur pour avis suggère donc, pour plus de cohérence, de préciser le mode de calcul de cet indicateur pour les entreprises.**

Par ailleurs, il est prévu par le Gouvernement de donner trois informations dans ce premier indicateur : le taux de connexion des ménages, le taux de connexion des PME françaises et le taux moyen des PME dans les autres pays de l'OCDE.

Or, c'est précisément l'objet du **deuxième indicateur** que de comparer, en ce domaine, le taux français au taux moyen constaté dans les pays de l'OCDE. Il ne serait pas utile de maintenir en l'état les deux indicateurs. **Votre rapporteur pour avis suggère donc soit, de fusionner les deux indicateurs, soit de supprimer, dans le premier indicateur, la ligne précisant le taux moyen de connexion des PME dans les autres pays de l'OCDE.**

Concernant le **troisième indicateur**, il est prévu d'élaborer en 2005 un cahier des charges, sur la base duquel serait construite une enquête de satisfaction réalisée auprès des entreprises par un organisme spécialisé, après tri des répondants. Il s'agit de mesurer la qualité du service rendu aux bénéficiaires du nouveau cadre réglementaire mais également aux territoires (collectivités territoriales) à partir de la comptabilisation du pourcentage de satisfaits dans les diverses rubriques qui auront été retenues.

Votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'opportunité qu'il y a à évaluer l'opinion des entreprises sur l'impact que la nouvelle réglementation aura sur l'usage des communications électroniques et sur l'accès à l'économie numérique. Il lui paraîtrait **plus opportun de mesurer directement le développement de cet usage et de cet accès**. A cette fin, il propose de **substituer au troisième indicateur** envisagé par le Gouvernement **deux indicateurs** plus objectifs :

– le premier consisterait à mesurer le **nombre de transactions électroniques** enregistrées sur le territoire national (la comptabilisation de ces transactions serait faite à la source, c'est-à-dire engagées par des cyber-consommateurs français) ;

– un deuxième indicateur pourrait consister en la mesure du **nombre de communes françaises couvertes en téléphonie mobile**, ce qui compléterait utilement l'indicateur mesurant la connexion au haut débit et permettrait de cerner le degré de diffusion des communications électroniques sur le territoire.

2. Régulation des télécommunications

Une deuxième partie de l'actuel budget « postes et télécommunications » constituera l'action intitulée « Régulation des télécommunications », au sein du programme « Régulation et sécurisation des échanges de biens et services » qui est une autre composante de la mission « Développement et régulation économiques ».

Selon l'avant-projet annuel de performance (PAP) que le Gouvernement a fait parvenir au Parlement et qui préfigure les futurs PAP, l'action « régulation des télécommunications », qui incombe à l'ART, a pour finalités de :

- favoriser « l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale » ;
- veiller « à la fourniture et au financement de l'ensemble des composantes du service public des télécommunications » dont la loi a réaffirmé le principe dans un environnement concurrentiel ;
- veiller au « développement de l'emploi, de l'innovation et de la compétitivité dans le secteur des télécommunications » ;
- prendre en compte « l'intérêt des territoires et des utilisateurs dans l'accès aux services et aux équipements ».

a) Modalités de l'action

L'ART conduit cette action, notamment par :

- la régulation des marchés pertinents identifiés au terme du processus d'analyse des marchés ;
- la gestion du régime des autorisations et la gestion des ressources rares ;
- le contrôle de la fourniture et du financement des services universels.

b) Objectifs et indicateurs

Votre rapporteur pour avis relève qu'**aucun des neuf objectifs** du programme « régulation et sécurisation des échanges de biens et services » n'est assignable à l'action menée par l'ART.

Logiquement, **aucun des indicateurs** de performance retenus pour évaluer la performance de l'action gouvernementale associée à ce programme ne permettra de mesurer l'efficacité de l'action du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications.

Votre rapporteur pour avis le regrette et propose donc au Gouvernement de **rajouter un objectif n° 10** à ce programme dont l'intitulé pourrait être, du point de vue du citoyen, « **Assurer à tous les usagers une meilleure qualité de service à de meilleurs prix** ».

Il suggère, également, que la satisfaction de cet objectif soit mesurée grâce à la création d'indicateurs sectoriels permettant de mesurer, autant que possible, l'action de l'ART.

Deux indicateurs lui paraissent envisageables :

- un premier viserait à s'assurer de la **fourniture satisfaisante du service universel de télécommunications et du service universel postal** et

pourrait prendre la forme d'une note graduée de 1 à 10 exprimant un degré croissant de satisfaction des obligations de service universel dans chacun de ces secteurs ;

– un deuxième consisterait en une **enquête d'opinion¹ auprès des usagers** (consommateurs individuels, entreprises, collectivités publiques) **sur le rapport entre la qualité de service et le prix.**

Votre rapporteur pour avis espère que le Gouvernement examinera avec attention ces propositions afin que les futurs projets annuels de performance permettent effectivement de mesurer la performance de l'action du régulateur des postes et des télécommunications.

¹ La source des données pourrait être constituée par le résultat d'une enquête de satisfaction réalisée par un organisme spécialisé après tri des répondants. Une préfiguration pourrait être initiée en 2006 sur la base d'un cahier des charges à établir en 2005.

CHAPITRE II -

LA POSTE À LA CROISÉE DES CHEMINS

I. UNE AMBITION AFFICHÉE EN VUE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

A. UN ÉQUILIBRE FINANCIER ENCORE FRAGILE À LA VEILLE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DES MARCHÉS POSTAUX

1. Un chiffre d'affaires qui croît plus vite que celui de la poste allemande mais qui n'en représente encore que la moitié

En 2003, le chiffre d'affaires des postes européennes a connu une croissance de 2,8 % en moyenne, bien inférieure à celle des années précédentes. Ce tassement peut s'expliquer par la fin des grandes opérations de croissance externe des opérateurs postaux mais aussi par la stagnation, voire la baisse déjà sensible de l'activité courrier, tant en valeur qu'en volume.

Dans ce contexte, le chiffre d'affaires total du groupe La Poste s'est amélioré de 3,9 % en 2003, pour s'élever à 18 milliards d'euros en 2003, hausse soutenue par la hausse tarifaire du courrier, la bonne tenue des activités express et colis et la légère croissance des services financiers. Votre rapporteur pour avis relève que ce taux de croissance du chiffre d'affaires dépasse celui enregistré par la poste allemande sur la même période, soit 1,9 %.

Si l'écart cesse de se creuser entre la poste française et la poste allemande, il reste considérable : le chiffre d'affaires total de la poste allemande représente toujours 2,2 fois celui du groupe La Poste, alors qu'ils étaient équivalents en 1997 (environ 14 milliards d'euros)...

	Chiffre d'affaires en millions d'euros			Évolution	
	2001	2002	2003	2002/2001	2003/2002
La Poste	17.028	17.325	18.004	1,7 %	3,9 %
DPWN	33.379	39.255	40.017	17,6 %	1,9 %

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

	1999	2000	2001	2002	2003
Chiffre d'affaires	15315	15980	17030	17325	18004
Résultat d'exploitation	593	420	182	93	310
Résultat financier	(172)	(141)	(146)	(81)	(83)
Résultat net (part du groupe)	283	139	(95)	34	202

En 2003, le chiffre d'affaires du **courrier** a progressé, grâce à la hausse tarifaire -de 3,5 %- , malgré une **baisse** -de 0,9 %- **du volume traité, pour la première fois dans l'histoire de La Poste**. Celui du **colis**¹ s'est accru de 5,8 % grâce à la montée en gamme de la demande vers des produits à haute valeur ajoutée et à l'adaptation des tarifs. Le chiffre d'affaires de l'activité **express** a suivi la même tendance (+5,2 %) en vertu du développement de nouveaux produits express domestiques et internationaux et grâce à la progression des volumes de Geopost en Europe (qui a en outre renouvelé son accord commercial avec Fedex² pour les dix ans à venir). Pour leur part, les **services financiers** n'ont vu leur chiffre d'affaires progresser que de 0,9 % dans un contexte difficile (faiblesse des taux et des flux d'épargne boursière).

Enfin, **le résultat net (part du groupe) dégagé en 2003 est en hausse sensible par rapport à 2002**, puisqu'il atteint 202 millions d'euros, contre 34 millions d'euros l'an passé.

Les **résultats du groupe La Poste au premier semestre 2004**, publiés en septembre 2004, sont également **encourageants** et confirment la tendance : le chiffre d'affaires du groupe s'est élevé à 9,5 milliards d'euros sur ce trimestre, soit une hausse de 6,3 % par rapport au premier trimestre 2003.

Le chiffre d'affaires courrier, qui atteint 5.634 millions d'euros, affiche une progression de 6,7 %, mais, hors effet de la hausse du prix du timbre en juin 2003, le courrier enregistre en fait une baisse de 1,6 % de son chiffre d'affaires. Sur l'année, une baisse de 2 % du volume est attendue par La Poste.

Le chiffre d'affaires de l'express, à 1.148 millions d'euros, est en hausse de 8 %, grâce au positionnement spécifique de La Poste sur les produits « rapides » et à sa solide implantation sur les principaux marchés européens, soit en propre, soit sous forme de partenariats (notamment en Italie, Espagne, Suède, Pologne, Russie³...). L'activité colis croît de 6,5 % à 540 millions d'euros.

Pour les services financiers, dans un contexte de concurrence vive et de taux d'intérêt bas, le produit net bancaire atteint 2,1 milliards d'euros, en croissance de 4,5 %, notamment grâce au développement des activités d'assurance-vie et prévoyance.

¹ Le groupe La Poste représente 10 % du marché européen du colis, ce qui en fait le troisième opérateur européen du colis.

² Permettant aux clients de La Poste de bénéficier de l'accès au réseau aérien européen et intercontinental de Fedex.

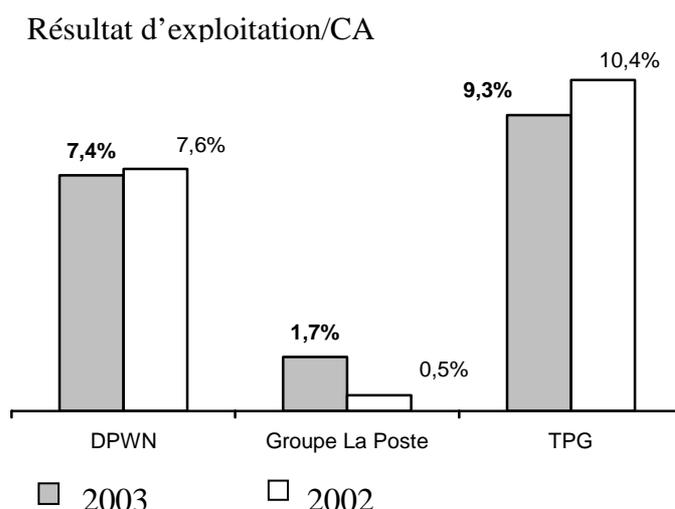
³ En 2003, Geopost a créé de nouvelles joint-ventures en Turquie, Hongrie, et Croatie.

Enfin, l'évolution globale des charges d'exploitation a été limitée à +2,6 %, ce qui traduit d'importants efforts de maîtrise des coûts.

Ainsi, le résultat net part du groupe atteint 383 millions d'euros, soit le double du premier semestre 2003. Mais le groupe reste prudent pour les résultats de l'ensemble de l'année 2004, le dernier trimestre étant déterminant.

2. Une rentabilité toujours précaire

Par rapport à DPWN et TPG, ses principaux concurrents, la rentabilité d'exploitation du groupe La Poste reste extrêmement fragile et marquée à la fois par sa structure de coûts fixes et par ses handicaps de productivité (internes et externes). L'évolution du ratio résultat d'exploitation/chiffre d'affaires met en évidence le **retard de compétitivité persistant de La Poste**, malgré la légère amélioration constatée en 2003.



La structure du chiffre d'affaires de La Poste complique l'amélioration de la rentabilité : **le chiffre d'affaires courrier représente encore 58,9 % du chiffre d'affaires total du groupe La Poste en 2003**, alors que la poste allemande a ramené son chiffre d'affaires courrier à seulement 27,2 % de son chiffre d'affaires total¹. Les prévisions de recul du volume de l'activité courrier et la concurrence accrue sur ce moindre volume augurent de difficultés particulièrement aiguës pour le groupe La Poste, par rapport à **ses concurrents**

¹ Le reste du chiffre d'affaires du groupe La Poste est constitué par le colis-express à hauteur de 18 % et par les services financiers à hauteur de 23 % ; la poste allemande effectue, pour sa part, 39 % de son chiffre d'affaires sur l'express, 14 % sur la logistique et 19 % sur les services financiers.

principaux, qui ont déjà diversifié leur portefeuille d'activités en s'investissant plus dans les métiers de l'express et de la logistique et qui se sont développés à l'international¹.

La diversification a permis de rééquilibrer les portefeuilles, de rendre moins vulnérables les opérateurs et de contribuer à rentabiliser les infrastructures (notamment les bureaux de poste). Les opérateurs ont tous utilisé ce levier, à des degrés divers : alors que le groupe La Poste a simplement transféré dix points de son chiffre d'affaires de l'activité courrier vers l'activité express de 1996 à 2003, l'opérateur hollandais TPG a divisé par trois la part du courrier dans son chiffre d'affaires et assure aujourd'hui trois métiers qui contribuent à part égale à son chiffre d'affaires : courrier, express et logistique.

Pour tous les opérateurs, la rentabilité provient encore majoritairement de l'exploitation du marché du courrier mais elle varie selon les opérateurs en fonction de l'intensité de la «rente du monopole» (dont la disparition est programmée avec la libéralisation du marché du courrier) et des contraintes qui pèsent sur lui (missions de service public, statuts des personnels).²

Le **prix du timbre** constitue donc un paramètre important pour l'équilibre financier de La Poste. Votre commission, par la voix de son ancien président, M. Gérard Larcher, auteur de plusieurs rapports d'information sur La Poste³, avait déjà mis l'accent sur la pertinence de la stratégie tarifaire de l'opérateur allemand qui avait mis à profit la période du monopole pour engranger, grâce à un prix du timbre élevé, une rente de monopole permettant de financer sa modernisation et d'améliorer sa rentabilité.

M. Jean-Paul Bailly, président du groupe La Poste, a demandé au ministre délégué à l'industrie, début octobre 2004, de porter de 50 à 55 centimes le prix du timbre, déjà réévalué de 46 à 50 centimes d'euros en juin 2003. **Votre rapporteur pour avis ne peut que soutenir cette demande, qui permettra d'accumuler, pendant le peu de temps qu'il reste, une marge accrue** -300 millions d'euros par an-, d'autant plus que cette demande est conforme à la trajectoire financière définie entre l'Etat et La Poste, dans le cadre du contrat de plan, et aurait dû normalement intervenir à l'été 2004 Il ne faudrait pas, en effet, qu'un prix élevé du timbre⁴ entrave la compétitivité du groupe La Poste au moment de l'ouverture totale à la concurrence du marché du courrier.

¹ En 2003, la poste hollandaise réalise 70 % de son chiffre d'affaires à l'international, devant la poste allemande (42 %) et loin devant la poste française (12 %).

² A partir du 1er février 2005.

³ En 1997 et 1999 puis encore en 2003, le rapport d'information n° 344 « La Poste : le temps de la dernière chance » au nom de la commission des affaires économiques et du groupe d'études « poste et télécommunications » du Sénat.

⁴ 55 centimes est également le prix du timbre en Allemagne aujourd'hui.

B. UN NOUVEAU CONTRAT DE PERFORMANCES ET DE CONVERGENCES POUR METTRE LA POSTE À ARMES ÉGALES AVEC SES CONCURRENTS D'ICI 2007

Alors que le précédent contrat de plan expirait fin 2001 et avait déjà dû être prorogé d'un an, la négociation d'un nouveau contrat de plan, compliquée par l'alternance gouvernementale, puis reprise à la suite de la nomination du nouveau président de La Poste, n'a finalement abouti que **le 13 janvier 2004, date de signature officielle du contrat de performances et de convergences 2003-2007** entre La Poste et l'Etat. Très attendu, il est d'une particulière importance puisqu'il a pour objet de donner à La Poste la feuille de route qui lui permettra, en quatre ans, de se préparer à affronter la concurrence : déjà totale pour les services financiers, pour le colis et pour l'express, la concurrence va s'étendre dans le secteur du courrier. Dès à présent, 64,1 % de l'activité du groupe ont été réalisés sur des marchés en totale concurrence en 2003, contre 56 % en 2001.

Pour le courrier, l'ouverture à la concurrence connaîtra une nouvelle étape en 2006 et pourrait connaître une étape ultime en 2009. L'engagement de cette ouverture le 1^{er} janvier 2003, qui a concerné les plis de plus de 100 grammes et le courrier à l'export, a déjà fait passer la part de courrier en concurrence de 24 % à 33 %.

L'enjeu du contrat de performances et de convergences est donc de conforter La Poste comme entreprise en concurrence orientée vers la performance mais aussi assurant des missions de service public. Il s'agit donc de reconnaître à la fois la nécessité pour La Poste de dégager un bénéfice pour financer sa modernisation et pouvoir assumer ses missions et, en même temps, la force des valeurs de cohésion sociale et de proximité qui font la spécificité de La Poste.

1. Les quatre objectifs de performance de La Poste

La Poste prend donc quatre **engagements de performance** :

– accroître sa compétitivité pour être un des opérateurs postaux les plus performants en 2010, grâce à la modernisation de ses processus et au renouvellement de son offre au service de ses clients ;

– améliorer la qualité, enrichir l'offre, développer l'esprit de service au sein de l'entreprise, qui est aussi opérateur du service universel postal ;

– conforter la vocation du réseau des bureaux de poste à être un réseau de proximité accessible à tous, adapté aux besoins des clients dans chaque bassin de vie, grâce à une offre attractive, notamment sa gamme de services financiers ;

– accroître la modernité sociale et renforcer la cohésion de l'entreprise.

Afin de tenir ces engagements, il est prévu que La Poste élabore un plan d'affaires pluriannuel pour chacun de ses métiers.

2. L'engagement de l'Etat pour la convergence entre La Poste et ses concurrents : établir une équité concurrentielle

L'Etat accompagne La Poste dans la réalisation de ces quatre engagements par une **démarche de « convergences »**, c'est-à-dire en la plaçant en situation d'**équité concurrentielle** avec ses concurrents à l'horizon 2007.

Il revient donc à l'Etat de permettre :

● Une régulation équilibrée et efficace

Garant du service universel postal et de la création d'un marché postal efficace, l'Etat a pour mission d'adapter le cadre législatif et réglementaire des activités postales à l'occasion de la transposition de la directive du 10 juin 2002 puis de veiller, avec l'autorité de régulation postale, au traitement équitable de La Poste et de ses concurrents, notamment au regard des règles de la concurrence et des obligations de service universel.

● Le développement des services financiers, gérés et distribués dans des conditions de droit commun

La Poste et l'Etat sont convenus du principe de la création en 2005, dans des conditions de droit commun, d'un établissement de crédit, portant l'ensemble de l'activité et permettant un pilotage financier conforme aux standards de marché.

Il est prévu que l'établissement de crédit recourra pour son activité commerciale et de production, aux moyens en personnel de La Poste dans le cadre de conventions de services, qui devront exclure toute distorsion de concurrence, en particulier en assurant une juste rémunération de La Poste et de son réseau par l'établissement.

Sous ces conditions, l'établissement de crédit pourra octroyer en 2005 des prêts immobiliers sans épargne préalable.

● Une participation financière soutenable de La Poste au financement des retraites des fonctionnaires, sans modifier les droits de ces derniers

● Un alignement sur le droit commun pour le calcul des cotisations sociales des salariés de droit privé, à compter du 1^{er} janvier 2006, date de l'ouverture supplémentaire du marché du courrier à la concurrence.

Ce dernier point est déjà en train d'être traduit en termes législatifs.

Il est vrai que, **contrairement aux autres entreprises passées aux 35 heures, La Poste n'a bénéficié d'aucun allègement de charges sociales** et a donc pris intégralement à sa charge les augmentations du coût horaire du SMIC consécutives à la mise en oeuvre de la réduction du temps de travail.

Ainsi, l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale n'a pas ouvert à La Poste le bénéfice de l'exonération de cotisations sociales patronales pour ses salariés de droit privé. Il s'ensuit un handicap de compétitivité par rapport à ses

concurrents que M. Gérard Larcher avait déjà souligné en défendant devant le Sénat un amendement (n° 124) déposé dans le cadre de la discussion du projet de loi sur les salaires, le temps de travail et le développement de l'emploi, en octobre 2002. Pour les mêmes niveaux d'emploi, **La Poste supporte aujourd'hui un différentiel de coût salarial supérieur de 25 % à celui des entreprises bénéficiaires des allègements.** Ceci aggrave le handicap concurrentiel de La Poste, qui réalise plus de 50 % de son chiffre d'affaires en concurrence et sera bientôt confrontée à une plus grande ouverture des marchés.

Cette exclusion occasionne un manque à gagner de 194 millions d'euros par an pour l'opérateur public. Face à cette charge, le nouveau contrat de plan de La Poste dispose, quant à lui, que, s'agissant des cotisations sociales pour les salariés de droit privé : *"l'entrée de La Poste dans une situation de droit commun en ce qui concerne le calcul des cotisations patronales pour ses salariés de droit privé sera étudiée en 2005 et prendra effet au 1er janvier 2006, date de l'ouverture supplémentaire du marché du courrier à la concurrence."*

Pour assurer la traduction législative de cet engagement, votre commission des affaires économiques a proposé au **Sénat**, qui l'a accepté, un **amendement au projet de loi de régulation postale**, qui crée un article 16 prévoyant qu'à compter du 1er janvier 2006, **La Poste bénéficie de cette exonération de cotisations sociales patronales.**

Votre rapporteur pour avis veillera à ce que la navette parlementaire permette de maintenir cette disposition, qui contribue à égaliser les conditions de concurrence entre La Poste et les autres entreprises qui pratiquent ses métiers.

II. LES CHANTIERS DÉJÀ ENGAGÉS

A. LA MODERNISATION DU COURRIER : VERS UN REDRESSEMENT DE LA QUALITÉ DE LA DISTRIBUTION ?

Dans un contexte où les effets de la rationalisation des flux, de leur dématérialisation et de la libéralisation se conjuguent, tous les opérateurs postaux anticipent une baisse de trafic à l'horizon 2007 : - 12 % d'ici 2009 pour DPWN, et - 20 % d'ici 2010 pour TPG.

La Poste prévoit, quant à elle, une baisse de trafic de 10 % à l'horizon 2007. L'enjeu est de contrecarrer cette baisse des volumes, et donc des revenus, par une amélioration de la qualité grâce à la modernisation de son outil industriel et par un allègement des charges, qui exige de profondes réformes.

C'est ce que prévoit le contrat de performances et de convergences 2003-2007 : *« La Poste modernise l'ensemble de la chaîne de production courrier avec les technologies les plus récentes, pour en faire en 2010 l'une des plus efficaces en Europe en matière de coûts et de qualité.*

Cet effort de productivité et de qualité concerne le réseau des centres de traitement et de distribution, l'automatisation du tri à toutes les étapes du processus, l'utilisation des différents modes de transport, l'adaptation de toute la chaîne aux variations du trafic. Les importantes réorganisations sont conduites en toute transparence vis-à-vis des clients, des personnels et des collectivités territoriales concernées.»

1. Un projet de grande envergure qui mobilise 3,4 milliards d'euros d'investissement

D'ores et déjà, La Poste a entrepris cette modernisation de la chaîne de traitement du courrier, du dépôt à la distribution. Ce projet, dénommé **Cap qualité courrier 2007**, a pour but de massifier et d'automatiser le plus rapidement possible les flux du courrier via la création de plates-formes d'intérêt national, régional, local et de proximité. Ce vaste programme de réingénierie de l'outil de production de La Poste vise à donner à La Poste les moyens de rejoindre les meilleurs standards européens en termes de qualité, de fiabilité et de mécanisation. Il se décline autour de la mise en place d'un **réseau de proximité** (les centres courrier de proximité), responsable de la collecte et de la distribution du courrier sur l'ensemble du territoire, et d'un **réseau logistique** responsable du traitement industriel des flux.

On passera ainsi de 130 centres de tri à plusieurs dizaines de plates-formes industrielles sur l'ensemble du territoire, plusieurs centaines de plates-formes locales pour la collecte et le tri/distribution du courrier et, pour la distribution en J+1 pour tous, plusieurs milliers de plates-formes de proximité seront créées ou entièrement rénovées dans tous les départements.

Le taux d'automatisation passera de 60 % à 90 % des volumes traités pour **garantir une qualité de service de 90 % à J+1, en 2010**. La distribution sera assurée 6 jours sur 7 par les facteurs pour garantir le service universel attendu par les Français. De nouveaux services à valeur ajoutée renforceront l'offre de La Poste et la satisfaction de ses clients : les services à domicile, la diversification des lieux de dépôt, ou encore le suivi des envois de bout en bout par SMS ou Extranet.

Le pilotage du projet est désormais en place. Si le volet industriel forme effectivement l'ossature du projet, celui-ci s'accompagne aussi d'un projet social ambitieux¹, de manière à donner envie à l'ensemble des postiers d'entrer dans la dynamique de rénovation de l'outil de production. C'est l'objet de l'accord que La Poste vient de signer avec la majorité des syndicats le 3 novembre 2004. Le déploiement territorial du projet est aussi en préparation.

Le projet Cap Qualité courrier, le plus important de l'histoire de La Poste et l'un des plus grands projets de modernisation en France, mobilisera **3,4 milliards d'euros d'investissement de 2004 à 2010**.

¹ *Auquel seront consacrés 800 millions d'euros.*

En 2004, le Courrier a déjà investi 382 M€ contre 284 millions l'an passé, affectés à quatre principaux projets : développement et mécanisation du tri (103 M€), restructuration du réseau de distribution (74 M€), schéma directeur de traitement du courrier international (30 M€), modernisation du réseau des centres de tri (27 M€). Notamment, La Poste a ouvert en février 2004 le nouveau centre de tri de Paris Nord, à Gonesse, qui regroupe cinq centres de tri qui étaient vétustes et en centre-ville.

En complément de ce plan industriel, La Poste a mis en place un **Plan à 1.000 jours (2004-2006), à vocation marketing et commerciale** afin de faire passer le monde du courrier dans l'univers des services et d'en faire un métier durablement rentable. Exploitant un peu plus les opportunités de marché ouvertes par le courrier électronique, de nouvelles filiales de La Poste (Maileva, Aspheria...) proposent aux entreprises des solutions éditiques innovantes, de la conception à la distribution, s'appuyant sur internet. De même, a été lancée en 2004, pour tous les clients de La Poste, la lettre recommandée électronique, envoyée à tout moment depuis un ordinateur puis imprimée et distribuée par un facteur. Le courrier a également conforté ses positions sur le marché stratégique de la publicité non adressée, depuis le rachat en mars 2003 des titres de Delta Diffusion SA par Mediapost, et renforcé ses perspectives à l'international avec l'inauguration en 2003 de la plate-forme de traitement du courrier international (hub) de Roissy et l'ouverture programmée de filiales au Royaume-Uni (2004) et en Allemagne (2005).

2. Le redressement attendu de la qualité de distribution

Les ambitions affichées dans le métier du courrier sont la réponse à la **dégradation encore accentuée de la qualité du courrier en 2003** : alors que 76 % des lettres étaient distribuées le lendemain en 2002, **seules 69,5 % l'ont été en 2003**. Outre les difficultés que crée la transformation du réseau national de transport de La Poste dans le cadre du plan gouvernemental de réduction des vols de nuit¹, les conflits sociaux de mai et de juin 2003² ont pesé sur la qualité de service, le taux de lettres distribuées à J+1 ayant chuté, en juin, à 48 %... Au deuxième semestre, La Poste s'est ressaisie et affiche un **objectif de qualité pour fin 2004 de 80 % de lettres distribuées à J+1**.

On peut rappeler que des **objectifs de qualité** de service conformes aux standards européens mais ambitieux, compte tenu de la configuration géographique du territoire et de la forte dispersion de la population, ont été fixés par le **contrat de plan**.

¹ Ce qui a diminué le potentiel des liaisons en J+1 de 4,5 points, selon La Poste, en raison de l'imparfaite substituabilité des liaisons ferroviaires de nuit aux liaisons de transport aérien.

² Mouvement social sur les retraites.

<i>Flux</i>	<i>Objectifs</i>
<i>Lettre</i>	2007 : 85 % en J+1
	2007 : > 95 % au-delà de J+2
<i>Courrier trans-frontières communautaire J+3</i>	2007 : 85 %
<i>Courrier trans-frontières communautaire J+5</i>	2007 : 97 %

Ces objectifs tiennent compte du rythme des projets de modernisation de l'appareil de production de La Poste et seront donc atteints par paliers, dans le cadre d'une **démarche de progrès continu que votre rapporteur pour avis accompagne de tout son soutien.**

B. LE TRANSPORT DE PRESSE : VERS UNE RELATION CONTRACTUELLE PRESSE/POSTE SOUS HAUTE SURVEILLANCE

Le transport et la distribution de la presse, indispensables à la libre circulation de l'information et permettant à chacun d'accéder à la publication de son choix, **font partie**, en application de l'article 2 de la loi du 2 juillet 1990, **du service universel postal.**

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”*.

Jusqu'en 2001, cette participation a été déterminée dans le contrat d'objectif et de progrès, dans le droit fil de la conclusion des **accords Galmot**, conclus le 4 juillet 1996 entre l'État, La Poste et la presse. Ces accords avaient notamment pour objectif d'assurer un financement plus équilibré du transport postal de presse et d'offrir à la presse un cadre favorable à son développement. Le texte précisait 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, fixée à 1.850 MF pour 1998 et 1999, soit environ 282 M€ a été portée à 1.900 MF en 2000 et 2001, soit environ 290 M€ Cette somme a été reconduite en 2002, 2003 et 2004.

Sur la période 1998-2002, finalement, la contribution des **éditeurs** s'est élevée à **36 %** environ des charges de distribution de la presse. La contribution de **La Poste** avoisine **40 %** et celle de **l'État** **24%**.

1. Les accords de juillet 2004 : allègement de la charge contre amélioration du service

Les travaux menés depuis décembre 2002 dans le cadre de la mission menée par M. Henri Paul, conseiller-maître à la Cour des comptes, ont permis de dégager, sur la base d'un bilan contrasté des accords Galmot, les termes d'un **nouvel accord Etat/Presse/Poste signé le 22 juillet 2004** -soit seulement trois semaines après l'échéance fixée dans le contrat de plan 2003-20007- et fondé sur les engagements respectifs suivants des parties prenantes, valables pour quatre ans à partir du 1^{er} janvier 2005 :

- **La Poste** propose une offre de services modernisée -offre de base et options- répondant aux exigences de sa mission d'intérêt général, aux besoins de l'ensemble des éditeurs et aux attentes des différentes familles de presse.

Surtout, pour répondre aux exigences de qualité et de régularité du service de distribution de la presse, et particulièrement de la presse urgente, **La Poste s'engage, à compter du 1er janvier 2006, sur des niveaux contractuels de qualité de distribution**, mesurés par un organisme indépendant.

Objectifs nationaux de référence	2005 année de référence	2006	2007	2008
Presse quotidienne (J/J+1)	95 %	96 %	96,5 %	97 %
Autre Presse urgente (J+1)	85 %	87 %	89,0 %	92 %
Presse (J+4)	90 %	92 %	93,5 %	95 %
Presse à tarif économique (J+7)	90 %	92 %	93,5 %	95 %

La Poste s'engage sur un dispositif d'indemnisation des éditeurs en cas de non atteinte dans certains départements des objectifs nationaux mensuels de qualité de service ; l'indemnisation est calculée pour le mois considéré au prorata des plis envoyés dans les départements en question et selon la grille d'indemnisation ci-dessous, en pourcentage des affranchissements payés.

Niveaux de service	JA+1	JA+2	A partir de JA+3
Presse quotidienne (J/J+1)	10 %	25 %	50 %
Autre Presse urgente (J+1)	5 %	20 %	30 %
Presse (J+4)	15 %	20 %	25 %
Presse à tarif économique (J+7)	15 %	20 %	25 %

JA : jour attendu i.e jour de distribution correspondant au niveau de service considéré.

- **la presse**, dont le rôle est décisif dans la **préparation des envois** confiés à La Poste, s'engage sur la conformité de l'adressage, du routage, de la documentation et du dépôt de ses expéditions. Les éditeurs acceptent la **revalorisation des tarifs postaux** de presse sur la base du barème suivant, hors inflation.

Années	Presse Urgente (J/J+1)	Presse (J+4)	Presse Economique (J+7)
2005	+4 %	+2 %	+1 %
2006	+5 %	+2,5 %	+1,25 %
2007	+5 %	+2,5 %	+1,25 %
2008	+6 %	+3 %	+1,5 %

- **l'Etat**, pour répondre à ses objectifs de politique publique, accorde une aide au transport et à la distribution postale de la presse. Cette aide prend deux formes :

1. **au titre du ciblage** : une aide à l'exemplaire, versée à La Poste pour le compte des éditeurs, pour la diffusion postale des publications **d'information politique et générale, des quotidiens à faibles ressources publicitaires ou de petites annonces**, ces publications permettant de favoriser le pluralisme et d'éclairer le jugement du citoyen. Il est prévu un système pour corriger les variations anormales de coûts d'affranchissement supportés par les éditeurs au regard de leur régime tarifaire antérieur et pour éviter les distorsions liées aux différences de poids entre les titres : l'État définit, pour la durée des accords, un dispositif de « cliquet/écrêtement » des évolutions tarifaires pour éviter les baisses de facture postale et les hausses supérieures à celle de la Presse Urgente non-aidée.

2. **au titre de l'aménagement du territoire** : une aide à l'exemplaire distribué en zones peu denses pour permettre l'égal accès des citoyens aux publications de presse. Cette aide, versée à La Poste, compense une partie des surcoûts de distribution dans les zones considérées et **permet le maintien d'un tarif obtenu par péréquation sur l'ensemble du territoire**.

Un **suivi des accords** est organisé : un **observatoire**, constitué de représentants des différentes parties aux accords, sera mis en place et se réunira au moins une fois au deuxième trimestre de chaque année de la période couverte par les accords, pour faire le bilan annuel de la réalisation de l'accord et en proposer éventuellement l'interruption ou la suspension en cas de manquements graves. Cet observatoire examinera aussi les situations individuelles des titres qui le saisiraient des conséquences de l'accord, pour proposer aux pouvoirs publics, le cas échéant, la mise en œuvre de solutions adaptées. Enfin, il établira, **au plus tard en juin 2008, un bilan contradictoire de l'application des accords**.

2. Un défi à relever pour La Poste

Votre rapporteur pour avis considère que les accords qui viennent d'être conclus sont équilibrés : la presse consent un nouvel effort tarifaire -qui devrait permettre à La Poste de réduire de 450 à 410 millions d'euros la charge nette que représente pour elle le transport de presse- et accepte de faciliter le travail de La Poste ; en contrepartie, La Poste, comme le préconisait le rapport de votre commission en juin 2003¹, s'engage dans une **relation de type contractuelle avec la presse à qui elle propose une offre enrichie et assouplie, plus attractive pour les éditeurs et plus adaptée à leurs divers besoins**. Elle s'engage aussi avec les éditeurs dans une démarche partagée d'amélioration de la qualité de service, avec un **engagement de responsabilité à partir du 1^{er} janvier 2006, qui avait également été suggéré par le rapport précité de votre commission**. L'Etat, pour sa part, compense les charges qui relèvent proprement d'une mission de service public : pluralisme et aménagement du territoire, ce qui rend son aide plus transparente mais ne doit pas entraîner son désengagement.

Votre rapporteur pour avis souligne le défi que La Poste doit relever pour être à la hauteur de ses engagements : nouvel état d'esprit, réactivité, modernisation de l'organisation commerciale et technique. Non seulement **elle continue à assumer un coût net d'environ 410 millions d'euros pour le transport de presse** mais, en outre, le programme des accords est très exigeant pour La Poste. Il lui revient de saisir cette opportunité pour professionnaliser et fidéliser ses relations avec La Presse afin de développer l'abonnement comme mode de diffusion de la presse. **La Poste ambitionne ainsi d'accroître d'ici quatre ans son chiffre d'affaires presse² de 25 %**.

C. LES PREMIERS FRUITS D'UNE AMÉLIORATION DU DIALOGUE SOCIAL

Pour devenir l'un des principaux opérateurs postaux en Europe à l'horizon 2010, La Poste doit s'engager dans une réingénierie de l'entreprise, qui concerne tant les métiers que le réseau mais aussi les structures et les services support. Pour réaliser ce plan ambitieux, elle entend en faire partager la nécessité à chaque postier afin de le mobiliser.

C'est dans ce cadre que La Poste souhaite construire, en concertation avec les organisations syndicales, un nouveau projet social bâti autour de quatre axes principaux :

- l'emploi ;

¹ Rapport 2002-2003 n° 344 « La Poste : le temps de la dernière chance », de M. Gérard Larcher au nom de la commission des affaires économiques et du groupe d'études « poste et télécommunications », p.119-127.

² Il est aujourd'hui de 483 millions d'euros, soit 5 % du chiffre d'affaires du courrier.

- l'évolution professionnelle au cœur de la modernisation ;
- l'amélioration de la vie au travail ;
- le management à l'écoute des postiers.

D'ores et déjà, au terme d'une première phase de concertation avec les syndicats, les bases de ce nouveau contrat social sont posées :

- d'une part, La Poste a signé **le 21 juin 2004**, avec quatre organisations syndicales, un **accord national sur les principes et les méthodes du dialogue social à La Poste**. Cet accord définit un cadre de référence aux relations sociales dans l'entreprise. Il traduit la volonté partagée de La Poste et des organisations syndicales signataires de développer le dialogue social. Sa portée est toutefois affaiblie par le fait que deux syndicats ont refusé de signer cet accord : SUD-PPT et CGT-PTT.

Par ailleurs, il organise le dialogue social dans l'entreprise de façon cohérente avec les choix faits dans le cadre du projet "Responsabilisation du management"¹ : ainsi, il décentralise la négociation pour permettre la conclusion d'accords au niveau des directions de métiers et des territoires, ainsi que dans les établissements de plus de 100 personnes, voire sur des sites pilotes de 50 personnes, et crée des commissions du dialogue social de La Poste (CDSP), instances d'information et de concertation décentralisées au niveau de chacune des Directions de métiers et de leurs territoires.

- d'autre part, La Poste a signé **le 3 novembre 2004** avec plusieurs organisations syndicales -y compris la CGT, ce qui est une première- un **accord majoritaire portant sur la relation sociale dans le domaine du courrier**², dénommé « accords de Vaugirard ». Cinq chantiers de négociation sont ouverts : chantiers à la négociation et s'engagent à les conclure avant fin 2005 : la revalorisation des métiers du courrier, l'augmentation des promotions et des recrutements, l'intensification de la formation et la validation des acquis de l'expérience, le renforcement de l'égalité professionnelle Homme/Femme, et l'amélioration de la santé au travail.

En outre, La Poste s'est engagée, afin d'améliorer les conditions de vie au travail des postiers du courrier, de diminuer la précarité de l'emploi et de

¹ Le projet « Responsabilisation du management » répond à 5 objectifs majeurs :

- raccourcir la chaîne de commandement en passant de cinq niveaux à trois niveaux de gestion : un « niveau local » responsable de l'accueil du client, des ventes et de la production ; un « niveau territorial » responsable du soutien, de l'expertise et du contrôle ; un « niveau national » garant du résultat économique et qui définit la stratégie ;
- achever d'organiser l'entreprise autour de ses trois métiers (processus déjà initié en 2002 avec la mise en œuvre de la déconcentration opérationnelle – projet SOFT/NDO) ;
- passer, pour chacun des métiers, à un pilotage par la marge et par l'excédent brut d'exploitation ;
- développer une culture de responsabilité chez les managers opérationnels et favoriser et valoriser l'esprit d'initiative ;
- réaliser 20 % d'économie sur les coûts de structure.

² La CGC et SUD ont choisi de ne pas signer mais de ne pas s'opposer à cet accord.

concrétiser dès à présent le nouveau modèle social, à prendre trois mesures inédites dans l'histoire de l'entreprise :

- la fin du temps partiel imposé d'ici fin 2006 pour les postiers du courrier qui le souhaitent ;
- la transformation progressive de 10000 CDD en CDI d'ici fin 2006 ;
- le versement d'une indemnité exceptionnelle aux postiers du Courrier en décembre 2004 et décembre 2005, pour saluer les efforts de qualité de la distribution.

Votre rapporteur pour avis se félicite de ce renforcement du dialogue social, à l'heure où la modernisation du groupe exige la mobilisation de tous. Toutefois, il ne peut manquer de s'inquiéter sur l'impact financier des engagements pris par La Poste. Il exprime ses interrogations à l'égard du modèle social « à la française » mis en avant par ces accords de Vaugirard, qui privilégient notamment le temps plein, contrairement aux concurrents de La Poste, alors même que La Poste souffre aujourd'hui de nombreuses rigidités.

III. DE LOURDES HYPOTHÈQUES RESTENT À LEVER

A. QUELLE ÉVOLUTION POUR LE RÉSEAU ?

Votre commission connaît la valeur économique, sociale, voire même affective, qui s'attache, en France, au réseau postal. Son rapport de 1997 : « Sauver La Poste », présenté par M. Gérard Larcher, a largement insisté sur la puissance de ce lien, surtout dans les endroits du territoire ayant connu des pertes de population et dans lesquels La Poste est bien souvent le dernier des services publics présents dans la commune, après la fermeture de tous les autres. Or, comme le souligne le dernier rapport de votre commission sur La Poste, *« le réseau est un noeud de paradoxes : exceptionnellement dense, il est pourtant désaxé par rapport aux principaux flux humains et commerciaux et déserte les nouveaux lieux de vie ; stable depuis 50 ans, il est perçu, dans l'esprit de beaucoup d'élus, comme une « peau de chagrin » qu'il n'est pas ».*

1. Un réseau inadapté et appelé à évoluer

Ainsi, malgré sa très grande capillarité, le réseau postal ne répond plus à tous les types de modes de vie actuels. Modelé il y a un siècle, le réseau pêche aujourd'hui par son absence des nouveaux lieux de vie et son insuffisante

présence dans les villes moyennes à grandes¹, alors même que **plus d'une antenne postale sur trois a moins de deux heures d'activité par jour.**

La structure du réseau a un coût social -notamment en zones urbaines sensibles, où une plus forte présence postale serait utile-, un coût économique -la paupérisation guettant le réseau- et enfin un coût financier : en effet, votre commission a pu estimer le coût net de l'animation territoriale à environ 350 millions d'euros aujourd'hui². Or l'ouverture progressive des marchés postaux et la perspective d'une dérégulation totale dès 2009 obligent l'entreprise à dégager des marges de manœuvre pour relever les défis de la concurrence européenne et rester capable d'assumer ses missions de service public : elle doit non seulement investir massivement dans son outil industriel, mais aussi rationaliser son offre commerciale donc son réseau. Pour cela, il importe que les services de La Poste soient accessibles au plus grand nombre de clients, non plus tant en termes de distance mais surtout en termes de disponibilité.

C'est donc en raisonnant à une échelle intercommunale, celle des «bassins de vie», que La Poste propose de renforcer l'accessibilité de son réseau. Au sein de chaque zone de vie, chaque client bénéficierait d'une nouvelle «offre postale globale», déclinant la gamme complète des services de l'entreprise autour d'un bureau principal, dont dépendront plusieurs points de contacts secondaires, gérés ou non par La Poste. Divers partenaires sont susceptibles³ d'assurer pour le compte de La Poste les prestations postales les plus usuelles : des partenaires publics (communes ou communautés, dans le cadre des agences postales communales ou intercommunales) ou privés (commerçants dans le cadre des points Poste) dont la plus grande amplitude des horaires d'ouverture permet d'améliorer très sensiblement l'accès aux services postaux.

Ces évolutions sont prévues dans un cadre concerté, comme votre commission en a soutenu l'exigence dans un amendement que le Sénat a adopté lors de la première lecture du **projet de loi de développement des territoires ruraux** en première lecture en avril 2004. Ce **nouvel article 37F**, enrichi depuis par l'Assemblée nationale, **impose au préfet de mener une concertation locale** sur tout projet de réorganisation du réseau. Cette concertation doit notamment passer par une saisine de la commission départementale de présence postale territoriale. Et, si un projet s'avère «incompatible avec les objectifs de qualité du service et d'aménagement du territoire fixés par l'Etat », le préfet peut, sur la base de ce texte, saisir le ministre de tutelle.

Une charte du dialogue territorial a été récemment présentée par La Poste pour faciliter cette concertation. **Votre rapporteur pour avis, vice-**

¹ 62 % de ce réseau est situé dans des communes de moins de 2000 habitants, qui représentent au total moins de 26 % de la population française. A l'inverse, les 40 % de Français qui vivent dans les zones urbaines ne bénéficient que de 13 % des bureaux de poste.

² Pour les détails du calcul conduisant à cette estimation, se reporter au rapport 2002-2003 n° 344 de la commission des affaires économiques du Sénat.

³ Contre rémunération en fonction des prestations réalisées.

président de l'Association des maires de France, considère qu'il faut en effet cesser de mettre les maires devant le fait accompli.

Lors du congrès de l'Association des maires de France le 17 novembre 2004, le président de La Poste a également annoncé vouloir valoriser la proximité qu'entretient quotidiennement La Poste avec les Français en **faisant du réseau postal le premier réseau de vente de produits et services de proximité aux particuliers**. En complément de la stratégie d'évolution en cours d'exploration et consistant à payer des partenaires pour assurer le service postal en allégeant le poids du réseau postal -stratégie difficile en raison des légitimes inquiétudes locales-, il s'agit ici, à l'inverse, de proposer à ces partenaires de payer La Poste pour bénéficier de son réseau existant¹. A ces fins, est annoncée pour le 1^{er} janvier 2005 la **création d'un quatrième métier de La Poste, le réseau**, à côté du courrier, du colis-express et des services financiers.

Sans préjuger de la rentabilité de ces nouveaux services, **votre rapporteur pour avis se félicite de la multiplication des pistes qui permettront au réseau d'évoluer. Il rappelle que cette évolution n'impliquera pas une diminution du nombre de points de contact de La Poste, celle-ci s'étant engagée à en maintenir 17.000 en 2007².**

2. Un financement à identifier pour compenser une mission d'aménagement du territoire encore imprécise

Pour clarifier le débat, il convient d'en préciser les fondements juridiques. Le réseau postal, qui compte 17.000 points de contact, se décompose en trois réseaux :

- le **réseau d'optimum économique** : c'est celui que l'entreprise La Poste conserverait si elle n'avait pas de mission de service public ;

- le **réseau d'accès au service universel postal** : La Poste, désignée par la loi comme prestataire du service universel postal, doit à ce titre rendre certains services dans des conditions qui ne seraient pas garanties par le simple fonctionnement du marché. Notamment, la Poste est obligée de distribuer les plis -de moins de 2 kg- et les colis -de moins de 20 kg- sur la totalité du territoire national 6 jours sur 7, et de garantir une accessibilité au service universel, c'est-à-dire d'avoir une densité définie de points où l'on peut acheter/expédier les plis et les colis.

Le périmètre de ce réseau d'accessibilité au service universel dont doit disposer La Poste dépendra de la **norme d'accessibilité qui reste à définir** par les pouvoirs publics. Tout point de contact, quelle que soit sa forme, offrant

¹ *Le point de contact postal pouvant également vendre des journaux, des tickets de cantine...*

² *Les formes de présence postale devraient en revanche évoluer. Aujourd'hui, le réseau compte 350 points poste et 1400 agences postales communales.*

l'accès au service universel, contribue à la satisfaction de la norme d'accessibilité.

Les **surcoûts éventuels** occasionnés par la satisfaction de cette norme d'accessibilité font partie des surcoûts du service universel (au même titre que, par exemple, l'obligation de distribuer en zone peu dense 6 jours sur 7). Ils sont **réputés être compensés aujourd'hui par l'existence d'un monopole partiel** sur les activités courrier, **demain par un fonds de compensation alimenté par les acteurs du secteur postal.**

- **le réseau d'aménagement du territoire** : depuis la loi de 1990, La Poste est explicitement chargée, outre sa mission d'opérateur du service universel, d'une mission d'aménagement du territoire. Ceci laisse entendre que La Poste, au-delà de son obligation d'accessibilité au service universel du courrier/colis, a une obligation de présence et/ou d'offre de service additionnelles.

Elle bénéficie à ce titre d'une **exonération fiscale** qui vise à compenser le surcoût généré par cette obligation de présence/services additionnels structurante du troisième réseau de la Poste que représente ce réseau d'aménagement du territoire. Ainsi, aux termes de l'article 21 de la loi du 2 juillet 1990, La Poste bénéficie d'un abattement de 85 % des bases de la taxe professionnelle et de la taxe foncière « *en raison des contraintes de desserte de l'ensemble du territoire et de la participation à l'aménagement du territoire qui s'imposent à La Poste* ». Or la réforme de la taxe professionnelle a réduit significativement l'avantage dont bénéficiait La Poste : l'abattement qui était valorisé en 2002 à 292 millions € se voit réduit à un montant de 131 millions € à compter de 2003. Par ailleurs, l'entrée progressive de La Poste dans le droit commun, notamment par la mise en place de sa filiale foncière, aura pour conséquence de faire disparaître en 2006 l'allégement dont La Poste bénéficie au titre des taxes foncières locales, soit quelque 20 M€

En Millions d'euros	2001	2002	2003	2004	2005
Valorisation de l'abattement total (Taxe professionnelle et taxe foncière)	300	313	152	154	156

Le fait que ni les formes de présence ni le contenu des services qui sont constitutifs de cette obligation, ni la densité de ce réseau, ne soient définies, est évidemment une difficulté pour apprécier l'adéquation de la compensation à l'ampleur de la mission.

C'est pourquoi votre commission a proposé au Sénat, qui l'a adopté en janvier 2004, un amendement à l'article 1^{er} du projet de loi de régulation postale pour **construire des normes nationales d'accessibilité au service universel postal, les objectifs d'aménagement du territoire dépassant le service universel devant pour leur part être fixés par l'Etat** avant la fin 2005 aux termes de l'article 37F ajouté par le Sénat dans le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. Les termes du débat seraient ainsi clarifiés.

Conformément aux préconisations de votre commission dans son rapport de juin 2003 sur La Poste, reprises dans le contrat de plan 2003-2007, **l'amendement sénatorial** au projet de loi de régulation postale **exige aussi la mise en place d'un fonds postal national de péréquation territoriale** qui garantirait le financement de la présence postale dans les territoires les plus fragiles.

Un **groupe de travail**, composé de représentants de La Poste et des élus et présidé par votre rapporteur pour avis, a reçu mission de réfléchir à la mise en place de ce fonds, qui a vocation à financer explicitement les coûts du réseau de la Poste qui correspondent à sa mission historique d'aménagement du territoire. La création d'un fonds aurait pour effet de **rendre transparents les objectifs et les critères de la péréquation** que La Poste, aujourd'hui, effectue elle-même. Ceci doit permettre de faire la vérité sur les coûts des implantations et des services fournis par le réseau de La Poste, sur le devenir des avantages fiscaux dont bénéficie La Poste, et sur le périmètre des missions de service public qui lui sont confiées en contrepartie. Le fruit de ses réflexions est attendu pour le début de l'année 2005.

B. À QUAND LA BANQUE POSTALE ?

1. Un projet de longue haleine...

Durant quatorze années, votre commission des affaires économiques a appelé de ses vœux la discussion au Parlement d'une loi d'orientation postale, afin de dessiner une stratégie d'avenir pour l'exploitant public dans un contexte en évolution rapide. Notre ancien collègue M. Gérard Larcher s'est fait le porte-parole constant de cette préoccupation comme en témoignent les trois rapports qu'il a présentés au nom de votre commission, le premier d'entre eux « Sauver La Poste »¹, en 1997, restant une référence sur le sujet. Il s'y est encore employé très récemment dans son rapport² : « La Poste : le temps de la dernière chance » publié au mois de juin 2003 dans la perspective de la négociation du contrat de plan finalement signé en janvier 2004.

Votre commission s'est ainsi attelée, de longue date, à **promouvoir la nécessité de donner à La Poste les moyens de trouver un nouveau souffle dans l'exercice de chacun de ses différents métiers (courrier, colis, services financiers).**

¹ Rapport du Sénat 1997-1998 n°42 : « Sauver La Poste : devoir politique, impératif économique » de M. Gérard Larcher au nom de la commission des affaires économiques et du groupe d'études sur l'avenir de la Poste et des Télécommunications.

² Rapport du Sénat 2002-2003 n°344 : « La Poste : le temps de la dernière chance » de M. Gérard Larcher au nom de la commission des affaires économiques et du groupe d'études « Poste et télécommunications ».

Une extension progressive du champ des services financiers susceptibles d'être offerts par La Poste lui est toujours apparue indispensable. C'est pourquoi, à l'occasion de l'examen de la loi du 2 juillet 1990 par le Sénat, la commission des affaires économiques avait défendu -sans succès- un amendement tendant à autoriser La Poste à proposer les prêts qui lui sont aujourd'hui toujours interdits, en concluant des accords de partenariat avec des banques.

Dans son dernier rapport d'information sur La Poste, votre commission confirmait le caractère urgent de cette question en constatant que « *les services financiers ont besoin d'oxygène* » et en déplorant que les carences de son offre financière -conjugées au rôle de « *guichet social* » qu'assume La Poste- l'empêchent de fidéliser ses clients jeunes et solvables, la menaçant de devenir « *la banque des pauvres et des vieux* »¹. En outre, « *le maintien d'une clientèle diversifiée apparaît, toujours selon la même source, comme la condition sine qua non pour que les services financiers de La Poste puissent concilier leur équilibre économique, le maintien de leur part de marché et une accessibilité large de toutes les couches de la population à ses services, à travers un réseau présent sur tout le territoire.* »². Soulignant, au surplus, le rôle d'animation du réseau que remplissent les services financiers et donc leur impact en termes d'aménagement du territoire, et relevant que 58 % du chiffre d'affaires des bureaux de poste proviennent des services financiers, ce rapport souligne que : « *sans services financiers, le réseau de La Poste ne serait que l'ombre de ce qu'il est !* ».

Écartant l'idée de la création d'une banque postale, qu'il jugeait alors trop brutale, ce rapport de la commission des affaires économiques, présenté par son Président, proposait donc un plan de développement des services financiers de La Poste obéissant à une logique d'équilibre. La première phase de ce plan consistait à autoriser La Poste à servir des crédits à la consommation, vecteur décisif de construction d'une relation bancaire avec la clientèle jeune et activité fidèle à la vocation de proximité de La Poste. **Il envisageait ensuite, à l'horizon 2006, d'ouvrir la possibilité pour La Poste d'octroyer du crédit immobilier sans épargne préalable** -afin de compléter la gamme par ce produit d'appel débouchant sur une relation bancaire principale et durable avec le client- et, en contrepartie de cet atout concurrentiel offert à La Poste, de **rééquilibrer les conditions de concurrence entre La Poste et les autres banques de détail françaises par le biais d'une filialisation des activités financières postales.**

Le contrat de plan Etat/Poste signé le 13 janvier 2004 a repris cette idée de dissociation chronologique d'une extension des compétences financières de La Poste en l'autorisant à distribuer des crédits immobiliers sans épargne préalable et en prévoyant la création, dès cette année, d'un établissement financier postal, mais sans fixer d'horizon à une habilitation pour les crédits à la consommation.

¹ En dépit d'une clientèle importante -28 millions de clients et une dizaine de millions de comptes CCP actifs-, les services financiers de La Poste parviennent à peine à stabiliser leur part de marché autour de 9 %.

² *ib.*, p.56.

2. Qui doit trouver un aboutissement législatif rapide

C'est pour **que soit entreprise sans plus tarder cette extension des services financiers de La Poste, décisive pour l'avenir du groupe**, que la commission des affaires économiques a déposé un amendement à l'article 8 du projet de loi de régulation postale, que le Sénat a adopté : il modifie la loi de 1990 et lève l'interdiction faite à La Poste de proposer des crédits à la consommation ou des prêts immobiliers sans épargne préalable tout en alignant les services financiers de La Poste sur le droit bancaire commun.

Depuis l'adoption de ce texte en première lecture au Sénat le 28 janvier 2004, aucune nouvelle avancée n'a été enregistrée sur ce dossier vital pour La Poste. En effet, le texte n'a toujours pas été examiné par l'Assemblée nationale, et ne devrait être inscrit à son ordre du jour qu'en janvier.

Comme il l'a indiqué à M. Patrick Devedjian, ministre délégué à l'industrie, dans un courrier qu'il lui a récemment adressé, au nom du groupe d'études « poste et télécommunications » qu'il a l'honneur de présider, votre rapporteur pour avis est **préoccupé par ce calendrier d'examen du projet de loi relatif à la régulation postale**, d'autant que la création de l'établissement de crédit postal, prévue dans le texte pour le 1^{er} juillet 2005, ne pourra se faire qu'après l'obtention de **l'agrément du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI)**.

C. QUELLE SOLUTION PÉRENNE POUR LES RETRAITES ?

1. Désamorcer cette « bombe à retardement »...

La loi de 1990 met à la charge de La Poste le financement intégral des dépenses de pensions versées par l'Etat aux agents fonctionnaires de La Poste admis à la retraite. Elle prévoit également la contribution de La Poste aux charges de compensation démographique entre les régimes d'assurance vieillesse.

En 2003, bien qu'elle ait perçu 350 millions d'euros de cotisations retraite de ses fonctionnaires en activité et 195 millions d'euros au titre de la compensation entre régimes, La Poste a dû supporter une charge nette de 2,1 milliards d'euros.

Or, compte tenu de la démographie de ses effectifs et du nombre de pensionnés¹, les prévisions mettent en évidence une tendance à un accroissement important -autour de 50 millions d'euros par an- des charges de retraite

¹ 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 (près de 100.000 d'entre eux devraient quitter La Poste d'ici 2012) et que La Poste a cessé en 2003 d'organiser des recrutements de fonctionnaires.

supportées par La Poste pour ses fonctionnaires (contribution complémentaire employeur au titre des pensions et charges de compensation).

Aussi, le contrat d'objectif et de progrès portant contrat de plan entre l'Etat et La Poste pour la période 1998/2001 prorogé en 2002 avait-il prévu de neutraliser cette dérive du coût des pensions et de stabiliser leur montant en francs constants au niveau de 1997. **La Poste supportait donc une charge de retraite stabilisée, de manière dérogatoire, autour de 2 milliards d'euros, l'Etat assumant la dérive annuelle de cette charge.**

A ce titre, la participation de l'Etat au financement des charges de retraite des fonctionnaires de La Poste a plus que décuplé depuis six ans, passant de 16 en 1998 à 152 millions d'euros en 2002 puis 217 millions d'euros en 2003.

Le contrat de plan 1998-2001, dont les dispositions sont prorogées depuis 2002, a mis en place un dispositif de stabilisation en euros constants de la charge par rapport à son niveau de 1997. Le Contrat de Performances et de Convergences 2003-2007 reconduit le dispositif de stabilisation des charges de retraites des postiers fonctionnaires jusqu'à la mise en place d'un nouveau mécanisme avec l'entrée en vigueur des normes comptables internationales IAS.

En effet, si les engagements de retraite relatifs aux droits acquis par les agents fonctionnaires actifs et retraités ne font pas aujourd'hui l'objet d'une comptabilisation au bilan de La Poste sous forme de provisions, **l'obligation de transposition des normes comptables internationales I.A.S.**, qui s'appliquera d'ici trois ans¹ à La Poste, **la contraindrait, en l'état actuel des textes, à inscrire dans son bilan les engagements correspondant** aux dispositions de la loi du 2 juillet 1990 relatives au financement des retraites des agents fonctionnaires (**57 milliards d'euros** d'engagements de retraite au 31 décembre 2003 pour des fonds propres approchant 2 milliards d'euros²).

Toutefois, cette stabilisation de la charge des retraites pour La Poste ne permet pas de stabiliser le taux de cotisation employeur implicite, qui rapporte les charges de retraites à la masse des traitements indiciaires : ce taux est passé de 45,5 % en 2002 à plus de 50 % dès 2004, et pourrait atteindre 55,3 % en 2010, ce qui serait insoutenable pour La Poste.

¹ Au 1^{er} janvier 2007 au plus tard, puisque La Poste est une société qui fait appel à l'épargne publique.

² 1.980 millions d'euros selon le rapport annuel 2004 des contrôleurs d'Etat (p.64).

(en M€)	2001	2002	2003	Prévision 2004
Charge de retraite supportée par La Poste	2 030	2 064	2 104	2 135
Masse des traitements indiciaires versés au titre de l'exercice	4 588	4 541	4 415	4 264
Taux de cotisation implicite sur traitement	44,24 %	45,46 %	47,65 %	50,07 %

Il est donc indispensable que, conformément à ce que prévoit le contrat de performances et de convergences 2003-2007, un nouveau dispositif de traitement global du financement des charges de retraites de La Poste comprenant notamment une cotisation libératoire soit mis en place en 2005. Il est impératif que l'Etat et La Poste s'accordent pour désamorcer cette « bombe à retardement ».

2. ... mais comment ?

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, la façon dont cette bombe pourra être désamorcée n'est pas encore clairement définie.

Certes, le contrat de performances et de convergences évoque l'intervention d'une **cotisation libératoire**, du même type que celle que France Télécom a versée en 1996. Ainsi, au prix du versement de cette soulte, l'Etat pourrait assurer à La Poste, comme il l'a fait pour France Télécom, l'équité concurrentielle en prenant à sa charge le surcoût que représentent les pensions des agents fonctionnaires de La Poste. Mais l'état des fonds propres de La Poste ne permet pas d'imaginer aisément aujourd'hui le versement d'une soulte par La Poste.

Parallèlement, pourrait être explorée l'option que M. Gérard Larcher, dans son rapport précité, dénomme « **répartition postale** » : il s'agirait de valoriser pour La Poste l'apport¹ de cotisations salariales qu'elle fait aujourd'hui au régime général par le biais de ses contractuels de droit privé (jeunes et en nombre croissant), en échange d'une reprise en charge par le régime général des droits correspondants des pensionnés fonctionnaires. Puisqu'il est impossible juridiquement d'intégrer le régime de pensions des fonctionnaires employés par La Poste au sein du régime général, ce schéma s'apparenterait à un adossement financier au régime général, à défaut d'intégration pleine et entière. Peut-être cela impliquerait-il la création d'une caisse autonome sous la forme d'un établissement public administratif (ce qui permettrait de réintégrer les comptes de cette caisse au sein du budget de l'Etat). Les cotisations des salariés de droit privé

¹ Estimé à 600 millions d'euros cette année pour 100.000 contractuels de droit privé.

se répartiraient ainsi entre le régime général, le régime complémentaire, et le régime supplémentaire d'entreprise (ou surcomplémentaire) ainsi créé.

Un tel régime-chapeau avec refinancement des pensions des fonctionnaires par les cotisations des salariés de droit privé présenterait l'avantage d'être adapté à la situation de transition entre public et privé dans laquelle se trouve La Poste et de renouer avec le principe de répartition, dont la logique est aujourd'hui rompue au sein de La Poste, les cotisants ne finançant plus les pensions des retraités. Surtout, il assurerait le caractère financièrement soutenable des charges de retraites qu'il revient à La Poste d'assumer.

S'il est évident que la solution de ce problème complexe exige du temps, votre commission souligne que le temps aggrave naturellement le problème, ce qui appelle à préciser sans attendre les contours de la solution qui sera retenue.

CHAPITRE III -

LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES FACILITÉ PAR UNE CONCURRENCE ACCRUE ET MIEUX RÉGULÉE

I. LA FRANCE PIONNIÈRE DANS LE DOMAINE DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

La croissance du marché des télécommunications se poursuit, l'ensemble du marché affichant, avec 8,8 milliards d'euros au deuxième trimestre 2004, une croissance de 3,1 % par rapport au deuxième trimestre 2003. Cette croissance continue à se faire essentiellement à la faveur de la téléphonie mobile et de l'Internet. Au deuxième trimestre 2004, le marché de la téléphonie fixe ne représente plus, en termes de revenus, que 36 % de l'ensemble du marché, contre 39,5 % un an auparavant. Ce recul de la téléphonie fixe est également visible en termes de volume (-3 % sur un an) et de parc de lignes fixes (-0,6 % sur la même période). Parallèlement, le marché Internet affiche une progression de +25,8 % sur un an.

Revenus du marché des télécommunications (en millions d'euros)	2 ^{ème} trimestre 2003	2 ^{ème} trimestre 2004	Variation 2T04/2T03
Téléphonie fixe¹	3 386	3 194	-5,7 %
Internet²	333	418	+25,8 %
Téléphonie mobile³	3 219	3 685	+14,5 %
Ensemble téléphonie et Internet	6 937	7 297	+5,2 %
Services avancés	436	408	-6,4 %
Liaisons louées	562	529	-6,0 %
Transport de données⁴	126	128	+0,9 %
Renseignements, annuaires et publicité	94	67	-28,5 %
Hébergement et gestion de centres d'appels	9	8	-11,3 %
Terminaux et équipements⁵	412	403	-2,1 %
Ensemble du marché	8 576	8 840	+3,1 %

Source : ART

¹ Cet indicateur recouvre les revenus des frais d'accès et abonnements, des communications depuis les lignes fixes hors communications vers Internet, de la publiphonie et des cartes.

² Non compris la valeur ajoutée des fournisseurs d'accès Internet ne détenant pas de licences (par exemple, Wanadoo, AOL et Club Internet).

³ Cette rubrique intègre le transport de données sur réseaux mobiles, ainsi que, jusqu'au 4^{ème} trimestre 2003, les revenus des opérateurs de radiomessagerie.

⁴ L'indicateur comprend uniquement les revenus du transport de données depuis les lignes fixes, le transport de données depuis les lignes mobiles étant intégré dans le chiffre global de la téléphonie mobile.

⁵ Ce marché ne relève pas à proprement parler du marché des services de télécommunications. La contribution des opérateurs licenciés sur ce marché étant faible, cet indicateur ne donne qu'une vision partielle du chiffre réel.

A. UNE DIFFUSION ACCÉLÉRÉE

1. La France, deuxième pays européen pour les connexions à l'Internet haut débit

L'année qui vient de s'écouler restera comme celle de l'explosion du haut débit en France. Au 30 juin 2004, la France comptait **11,1 millions d'abonnements à Internet, dont 5 millions d'abonnements haut débit**¹, ce qui représente un **doublé en une année**, le parc d'abonnements bas débit passant, pour sa part, de 7,3 millions à 6,1 millions dans le même temps². Au 30 juin 2004, la France occupe ainsi la **deuxième place d'Europe en nombre d'abonnés**, derrière l'Allemagne, et même le sixième rang mondial pour le nombre de lignes DSL³.

Selon l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), on peut ainsi estimer que la France comptera plus de six millions d'abonnements haut débit à la fin de l'année 2004, contre 3,6 millions fin 2003 et 1,6 million fin 2002.

Le marché français du haut débit a connu une croissance soutenue et représente, au deuxième trimestre 2004, 68,4 % des revenus Internet (contre moins de la moitié un an plus tôt). A la faveur des importantes baisses de tarif intervenues dans les derniers mois, **la France a ainsi rattrapé son retard** en haut débit : au 30 juin 2004, la France se situe désormais au 7^{ème} rang européen pour le taux de pénétration du haut débit.

Ce rattrapage de la France en matière de taux de pénétration du haut débit s'est fait malgré un relatif déficit de développement des réseaux câblés : alors que, dans plusieurs pays, notamment du Nord de l'Europe, la concurrence fondée sur les réseaux câblés a entraîné le développement du haut débit, en France, le câble ne représente que 8 % des accès haut débit. Le DSL domine donc

¹ Dont 425.000 par le câble.

² Le chiffre d'affaires généré par la fourniture d'accès à bas débit diminue plus rapidement que le parc : ce sont les clients ayant choisi une tarification au forfait, plus générateurs de chiffre d'affaires pour les fournisseurs d'accès Internet, qui se tournent plus volontiers vers le haut débit, alors que les accès facturés à la minute (accès dits « gratuits » car le client n'est facturé que s'il consomme) diminuent moins rapidement.

³ Digital subscriber line. Les technologies xDSL -dont fait partie l'ADSL (Asymmetrical Digital Subscriber Line)- permettent d'améliorer les performances des réseaux d'accès et en particulier de la ligne d'abonné du réseau téléphonique classique, constituée de fils de cuivre. Grâce à l'utilisation de deux modems, l'un placé chez l'abonné, l'autre sur la ligne d'abonné, devant le répartiteur principal, il permet d'améliorer considérablement le débit du réseau et d'obtenir des transmissions 70 fois plus rapides qu'avec un modem analogique classique. Le principe de l'ADSL consiste à réserver une partie de la bande passante au transport de la voix, une autre au transport des données circulant en direction du cœur de réseau (données montantes) et une troisième, plus importante, au transport des données circulant vers l'abonné (données descendantes). La technologie ADSL, peu coûteuse, est particulièrement bien adaptée aux liaisons de boucle locale puisque le débit qu'elle permet diminue avec la longueur de la ligne.

largement¹ et le réseau cuivre de l'opérateur historique est paradoxalement le principal vecteur de la concurrence.

Logiquement, cette progression exponentielle de l'Internet en France s'accompagne d'un développement du parc d'ordinateurs et de leurs usages : alors qu'en 1999, à peine 5 % des foyers disposaient d'un accès à Internet, près d'un foyer sur trois était connecté à Internet en janvier 2004. Durant la même période, le nombre d'ordinateurs a triplé, si bien qu'environ 42 % des foyers détiennent un micro-ordinateur. Les usages se concentrent prioritairement sur la recherche d'informations (90 %), sur le courrier électronique (74 %) et sur le téléchargement ou transfert de fichiers (33 %). Toutefois, l'achat en ligne représente désormais 14 % des applications d'Internet depuis le domicile². Le commerce électronique a ainsi connu en 2003 un rythme annuel de 60 %. Un Français sur quatre déclare désormais avoir effectué des achats par Internet. Ce décollage du commerce électronique s'accompagne d'un intérêt croissant du citoyen pour l'administration électronique. Ainsi, en 2004, plus de 1,25 million de foyers ont fait leur déclaration d'impôt par Internet, contre 600.000 en 2003 et 120.000 en 2002.

Il est aussi à noter que trois quarts des personnes disposant d'Internet à domicile l'utilisent quotidiennement ou au moins hebdomadairement. **Internet est ainsi devenu un outil d'usage courant quand il est présent dans les foyers.**

D'ores et déjà, l'innovation technologique permet d'envisager à la fois une augmentation des débits offerts, notamment ADSL 2+³, et une extension de la couverture à partir des centraux téléphoniques (Re-ADSL⁴). Dès à présent, l'offre de référence du marché n'est plus de 128 kbit/s comme en 2002, ni même de 512 kbit/s comme en 2003 mais de 1 Mbit/s. **En moins de dix-huit mois, les débits auront été multipliés par dix et les prix divisés par deux.** Les services se sont enrichis : ainsi, la télévision sur ADSL lancée en décembre 2003 est devenue une réalité en France avec les offres dites « **triple play** » -téléphone, Internet et télévision- de Free, France Télécom⁵ et Neuf Télécom.

La France compte maintenant **une dizaine de fournisseurs d'accès Internet alternatifs** importants, soit plus que dans la plupart des pays européens. **Leurs parts de marché cumulées atteignent aujourd'hui 50 % sur le marché de détail de l'accès haut débit** (contre 20 % en 2002).

C'est la diffusion considérable du dégroupage de la boucle locale, lequel permet aux opérateurs alternatifs d'accéder à la paire de cuivre téléphonique « nue » et d'y connecter leurs propres équipements actifs, qui est au fondement du développement de cette concurrence : **au 1^{er} octobre 2004**, on comptait plus

¹ Il faut toutefois tenir compte des couvertures différentes du territoire par le réseau téléphonique et par les réseaux câblés, le parc de raccordements câble adaptés à l'Internet approchant 6,3 millions contre un potentiel technique xDSL de plus de 25 millions de lignes.

² On notera aussi la part représentée par les forums de discussion (10 %) ou l'e-learning (0,9 %).

³ L'utilisation de l'ADSL 2+, qui permet de doubler le débit maximal pour les lignes courtes pour le porter à 10 Mbit/seconde, a été autorisée dans le réseau de France Télécom depuis le 13 octobre 2004.

⁴ Reach extended ADSL, technologie rendant accessible l'ADSL à plus de 6 kilomètres des centraux téléphoniques.

⁵ Qui se prépare aussi à lancer la visiophonie sur le fixe qui permet, avec une simple ligne téléphonique, de voir son interlocuteur.

d'**un million de lignes dégroupées** (1,05 million précisément)¹., ce qui place notre pays au premier rang européen.

C'est grâce au dégroupage, et à la concurrence qu'il permet, que les prix de détail du haut débit ont baissé, les tarifs français étant parmi les plus bas d'Europe², ce qui a autorisé cette importante croissance du parc d'abonnés. Dans les années à venir, le dégroupage total³, qui ne concerne encore que 50.000 lignes environ au 1^{er} octobre 2004⁴, devrait à son tour décoller. Déjà, quelques opérateurs fournissent des offres fondées sur le **dégroupage total**, proposant, sur une facture unique, le haut débit⁵, la voix et l'abonnement. **Votre rapporteur pour avis invite le régulateur à améliorer le dégroupage total**, qui affranchit les consommateurs de tout lien commercial avec l'opérateur historique, en réduisant les délais de livraison, en favorisant un portage immédiat du numéro de téléphone et en renforçant la protection des consommateurs⁶.

2. La téléphonie mobile : le GSM parvenu à maturité, l'UMTS à ses premiers balbutiements

Le secteur des mobiles reste le principal moteur de la croissance du marché des télécommunications. Au deuxième trimestre 2004, les revenus de la téléphonie mobile, en hausse de 14,6 % sur un an, représentent 41,8 % de l'ensemble du marché contre 37,5 % il y a un an. Le **nombre de clients** atteint **42,9 millions** à la fin du troisième trimestre 2004. Ceci représente un **taux de pénétration national moyen de 71,1 %**, qui masque toutefois de profondes disparités régionales, de 51,1 % en Auvergne à 101,6 % en Ile-de-France. Près de 20 % des clients de la téléphonie mobile, soit plus de 8 millions, sont utilisateurs actifs de services multimédia mobiles.

La maturité du marché du transport de la voix ouvre désormais l'ère du transfert de données en situation de mobilité. Déjà, le marché de la

¹ Grâce au dégroupage, plus de cinq millions de clients avaient pu opter, à la fin du deuxième trimestre 2004, pour la présélection d'un opérateur (soit 850.000 clients de plus qu'un an avant). La sélection appel par appel concerne 2,8 millions de clients à la fin du même trimestre, contre 2,9 un an avant.

² Le tarif associé au débit 512 kbit/seconde est passé de 30 à 15 euros par mois par abonné en deux ans.

³ Fait de fournir à un bénéficiaire un accès à la boucle locale de France Télécom autorisant l'usage de la totalité du spectre de fréquences disponible sur la paire de cuivre (et non pas l'usage des seules fréquences non vocales, comme c'est le cas en dégroupage partiel). Le client final n'est alors plus abonné de France Télécom.

⁴ Ce qui représente déjà une multiplication par quatre en un trimestre.

⁵ Accès Internet, télévision sur DSL...

⁶ Des dérives ont pu être constatées dans le domaine de la vente des offres de dégroupage total : des ventes abusives, sans le consentement total et éclairé du client, ont été pratiquées, mais l'ART travaille à sécuriser la vente et incite notamment les opérateurs à contrôler leurs circuits de distribution, en particulier le démarchage à domicile.

transmission de données a connu un certain essor sur le réseau GPRS¹ lancé en février 2002, qui constitue une première rupture avec le GSM (débit quatre fois plus élevé, facturation au volume -et non plus à la durée- des données transférées par paquet).

La prochaine étape sera le passage à l'UMTS², dont le débit pourrait devenir dix fois plus élevé que celui du GPRS. Son lancement, longtemps retardé, a eu lieu dans de rares pays : en Italie et en Grande-Bretagne, la politique commerciale agressive de Hutchinson a séduit 1 million d'abonnés ; au Japon, surtout, la téléphonie de troisième génération a déjà été adoptée par 20 millions d'abonnés.

Pour sa part, la France, comme de nombreux pays, a pris du retard. En mars 2004, l'ART a même revu à la baisse les obligations de **couverture de la population par l'UMTS** : alors que cette couverture devait dépasser les 98 % comme pour le GSM, elle a été **fixée à 58 % fin 2005**. SFR, qui vient de lancer le déploiement de l'UMTS, entend couvrir les principales métropoles d'ici la fin de l'année, soit un tiers de la population. Orange, qui lancera l'UMTS à la mi-décembre, parviendra à couvrir 40 % de la population³. Les terminaux de troisième génération sont désormais disponibles - quoique coûteux-. Ce sont ainsi de nouveaux services qui sont proposés : visiophonie, vidéo voire télévision sur mobile, accès rapide aux services multimédia.

L'année 2005 sera peut-être celle de la diffusion de la troisième génération de téléphonie mobile, qui pourrait entraîner le développement de nouveaux usages... et un accroissement important des dépenses pour les utilisateurs de la téléphonie mobile.

B. LA COUVERTURE DU TERRITOIRE : UN DÉFI EN PASSE D'ÊTRE GAGNÉ ?

1. Téléphonie mobile : vers une implication renforcée des opérateurs dans la finalisation de la couverture territoriale ?

Si, en termes de population, la couverture des réseaux de télécommunications mobiles de deuxième génération a augmenté considérablement ces dernières années, dépassant pour chaque opérateur les obligations minimales inscrites dans les licences (90 % de la population), il reste de nombreuses zones blanches à couvrir sur le territoire français. On estime ainsi à 98 % la part de la population actuellement couverte par les réseaux mobiles GSM mais à près de 90 % la surface du territoire couverte.

Conformément à la **proposition de loi déposée par notre collègue M. Bruno Sido** et adoptée par le Sénat en octobre 2002, qui a pris force de loi grâce à son intégration dans la loi n°2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, un processus d'identification de ces zones blanches,

¹ *General Packet Radio Service.*

² *Universal Mobile Telecommunications System.*

³ *Bouygues Telecom ne déploiera l'UMTS qu'en 2006-2007.*

mené en concertation entre les opérateurs et les collectivités territoriales, a abouti à une liste de 3.200 communes non couvertes.

Sur ces parties du territoire français, la rentabilité des services mobiles est structurellement difficile à atteindre. En effet, la conjonction de coûts de couverture plus élevés et de perspectives de marché limitées dans ces zones y freine la démarche commerciale d'extension de couverture mise en œuvre par les opérateurs. Afin d'améliorer l'équation économique de ces zones, un dispositif volontariste a donc été mis en place.

Le plan d'extension de la couverture en téléphonie mobile repose sur la **convention nationale signée le 15 juillet 2003** entre l'ART, l'Assemblée des Départements de France (ADF) et l'Association des Maires de France (AMF), les trois opérateurs mobiles et le Gouvernement. Il prévoit une **première phase** d'extension de la couverture et porte sur la mise en place de 1.250 sites couvrant environ 1.638 communes.

Pour cette phase I, les pouvoirs publics, Etat et collectivités territoriales, prendront en charge le financement des infrastructures passives (pylônes). Les opérateurs prendront intégralement en charge le financement des équipements de réseau. Dans le cadre de cette phase I, l'Etat engagera 44 M€ à parité avec les collectivités territoriales¹. Les opérateurs participeront à hauteur d'environ 80 M€

Comme le préconise le texte de la proposition de loi Sido, **la majorité des sites construits seront traités en itinérance locale**. Néanmoins, le recours à la mutualisation d'infrastructures sera étudié au cas par cas, au regard de critères techniques et économiques. La répartition annoncée le 15 juillet devrait comprendre environ 70 % de sites en itinérance et 30 % en mutualisation.

Au 2 août 2004, selon les chiffres du ministère délégué à l'industrie, 369 sites avaient fait l'objet d'un accord entre opérateurs et collectivités territoriales sur leur lieu d'implantation. 19 protocoles départementaux ont été signés, 13 infrastructures sont d'ores et déjà mises à disposition d'opérateurs par les collectivités et 2 sites sont ouverts commercialement.

Votre rapporteur pour avis déplore la lenteur du processus. Il espère qu'après cette phase de mise en place, le plan prenne son essor en 2005 afin que le nombre de sites en fonctionnement soit sensiblement plus élevé.

Un avenant à la convention du 15 juillet 2003 était initialement prévu pour arrêter les modalités de financement de la couverture des communes de la deuxième phase. Les obligations nouvelles de couverture² que le Gouvernement est parvenu à imposer aux opérateurs résolvent ce problème puisque la procédure de notification des conditions de renouvellement des licences de Orange et SFR a permis d'arrêter le financement de la phase II. **L'avenant signé le 13 juillet 2004**

¹ En outre, l'éligibilité des investissements des collectivités territoriales en infrastructures passives au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) représente une aide complémentaire de l'Etat d'environ 20 millions d'euros.

² Orange France et SFR devront assurer une couverture de 99 % de la population métropolitaine contre 90 % actuellement, ainsi que la couverture des axes routiers principaux de chaque département.

s'aligne sur ces conditions en indiquant que **la totalité de la phase II sera à la charge des opérateurs**, ce qui représente environ 155 M€ L'ensemble des sites de la phase II devra être exploité commercialement par les trois opérateurs **avant fin 2007**.

Bien que Bouygues Télécom ne soit théoriquement pas soumis à des obligations analogues avant le renouvellement de sa licence en 2009, l'opérateur a annoncé qu'il s'alignerait sur les efforts de ses concurrents en ce qui concerne la couverture des zones blanches.

Par ailleurs, l'articulation retenue entre les deux phases devrait inciter les collectivités à achever rapidement la couverture des communes de la phase I. L'avenant favorise en effet les collectivités qui ont pris un certain degré d'avancement sur la phase I pour le lancement de la phase II.

Il est enfin prévu que la répartition entre sites en itinérance (70 %) et sites en mutualisation d'infrastructures (30 %) sera susceptible d'évoluer sur l'initiative de Bouygues Télécom qui ne la juge pas optimale et préférerait davantage de sites en itinérance locale.

Votre rapporteur pour avis reste vigilant sur la fidélité des opérateurs à leurs engagements, en termes de financement comme en termes de délais. **Si le rythme actuel du déploiement ne s'accélère pas, trois années suffiront-elles à achever la couverture mobile du territoire**, prévue au terme des phases I et II ?

2. La couverture haut débit, une course de vitesse entre France Télécom et ses concurrents, privés ou publics

La résorption de la « fracture numérique » paraît en marche : selon l'ART, plus de 85 % de la population métropolitaine est déjà en mesure d'accéder à un service Internet haut débit.

Le développement des réseaux haut débit est toutefois marqué par une forte hétérogénéité sur le territoire national. Ainsi, fin 2004, quand 90 % de la population auront accès au haut débit, les zones de concurrence effective (zones dégroupées) couvriront 50 % de la population et des entreprises, les zones dites grises où n'existe que le réseau de France Télécom en couvriront 40 %, les **10 % restants n'étant pas équipés** (zones dites blanches).

Au cours de l'année 2004, France Télécom a fait des annonces successives pour garantir à chaque fois un taux plus grand de couverture du territoire en haut débit à un horizon toujours plus proche¹. Le groupe annonce désormais pouvoir **couvrir en DSL 96 % de la population à fin 2005**.

La couverture des zones résiduelles, dont la part exacte est aujourd'hui difficile à estimer en raison de l'amélioration accélérée des technologies DSL, pourra reposer sur plusieurs possibilités :

¹ Plan « Haut débit pour tous » lancé en juin 2003, chartes « Départements innovants » lancées en janvier 2004, plan très haut débit pour les entreprises dans les zones d'activité économique en septembre 2004...

soit sur les évolutions de la technologie DSL (Re-ADSL), soit sur les expérimentations en cours sur la possibilité d'effectuer un dégroupage au niveau du sous-répartiteur, qui permettraient, par exemple, de couvrir des entreprises situées dans des zones d'activités isolées, soit sur d'autres technologies, telles que la fibre optique mais aussi la BLR¹-Wimax², les courants porteurs en ligne (CPL) ou les satellites³. France Télécom se fonde d'ailleurs sur une combinaison de ces technologies pour proposer une couverture haut débit aux communes non desservies par l'ADSL (Pack Surf Wi-Fi consistant à mutualiser un accès satellite au cœur de la commune et à utiliser le Wi-Fi⁴ pour distribuer et partager un flux haut débit entre les utilisateurs).

Le nouvel article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales, créé par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 relative à la confiance dans l'économie numérique, offre désormais un large champ d'action aux collectivités territoriales en matière de télécommunications puisqu'elles peuvent désormais établir et exploiter librement des réseaux, voire fournir des services aux utilisateurs finals en cas d'insuffisance constatée d'initiative privée.

A ce titre, on peut estimer que **les initiatives publiques locales⁵ peuvent jouer un rôle important dans les zones grises ou blanches pour améliorer les conditions de couverture** des populations et de l'accès des entreprises, dont la compétitivité est largement tributaire de la satisfaction de leurs besoins spécifiques en termes d'offres haut débit et du niveau des tarifs de télécommunications, donc du développement de la concurrence sur le haut débit. Les projets des collectivités territoriales porteraient déjà sur une enveloppe comprise entre 500 millions et 1 milliard d'euros, selon l'ART⁶.

Au regard des initiatives des opérateurs privés, votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'opportunité qu'il y a, pour les collectivités territoriales, à saisir la possibilité qui leur est désormais ouverte de devenir opérateurs.

¹ Boucle locale radio

² Le Wi-Max est une technologie offrant des débits très élevés par connexion sans fil dans un rayon de 50 kilomètres

³ Technologie encouragée par le Gouvernement qui a supprimé la redevance proportionnelle au nombre de paraboles et mis en place des incitations fiscales à l'achat de ces équipements.

⁴ Wireless Fidelity (Wi-Fi) est une norme de communication sans fil permettant de se connecter à un réseau internet sans câble, mais avec un débit qui diminue quand la portée augmente.

⁵ Déjà lancées en Ile-de-France avec le Sipperec, dans l'Oise, en Alsace, en Moselle...

⁶ Le nouvel économiste, n° 1277, du 29 octobre au 5 novembre 2004.

II. FRANCE TÉLÉCOM PRIVATISÉE ET REDRESSÉE

A. UN REDRESSEMENT DÉJÀ PATENT

1. Le respect du plan « Ambition FT 2005 » : désendettement et amélioration du résultat

Grâce à près de 220.000 employés (dont environ 130.000 en France), France Télécom sert 119,6 millions de clients sur les cinq continents. Étranglé financièrement fin 2002, le **groupe a rebondi** et a réalisé un chiffre d'affaires consolidé de 46,1 milliards d'euros en 2003 (23,2 milliards d'euros au premier semestre 2004). C'est le second opérateur mobile et fournisseur d'accès Internet en Europe.

En 2003, France Télécom a pleinement mis en place le **programme TOP**, initié en décembre 2002, qui n'est pas un simple programme de réduction des coûts, mais un programme **visant à améliorer la performance opérationnelle du groupe**, touchant à l'ensemble de ses fonctions et de ses activités. L'objectif de **dégager 15 milliards d'euros de flux de trésorerie libre à horizon 2005** est confirmé et les résultats obtenus en 2003 dans le cadre de ce programme sont supérieurs aux attentes : en 2003, France Télécom a dégagé 6,4 milliards d'euros de flux de trésorerie libre opérationnel. Les investissements ont principalement diminué dans les réseaux fixes et mobiles et les technologies informatiques mais ont repris au quatrième trimestre 2003. Les effectifs ont aussi diminué de 7 %.

L'entreprise a par ailleurs lancé au deuxième semestre 2003 un **programme d'initiatives de croissance dénommé « Top Line »** qui se compose de 40 projets de croissance placés sous la responsabilité des divisions opérationnelles et 15 chantiers transversaux.

France Télécom mobilise par ailleurs son potentiel d'innovation au bénéfice de toutes les sociétés du groupe. **L'effort de recherche et développement** qui constitue une forte priorité du groupe s'est **accru de 20 %** et représente de l'ordre de 1,3 % du chiffre d'affaires consolidé du groupe en 2004 contre 1,1 % en 2003.

Le **plan « Ambition FT 2005 »** adopté en décembre 2002, prévoyait, outre le programme TOP, un volet de refinancement de la dette du groupe et un volet de renforcement de ses fonds propres. Le premier a été réalisé dès décembre 2002 et janvier 2003, le second l'a été au printemps 2003 via une augmentation de capital de 15 milliards d'euros qui s'est effectuée sans affecter le cours de l'action.

Ces différentes opérations ont permis au groupe de réduire de près de 21,5 milliards d'euros sa **dette brute** en 2003, cette dette étant **ramenée de 70,9 milliards d'euros fin 2002 à 49,4 milliards d'euros fin 2003**, faisant ressortir un ratio de dette nette/EBITDA¹ de 2,55 à fin 2003 contre 4,6 un an plus tôt². Cette dette demeure toutefois l'une des plus considérables parmi les entreprises européennes. **Les fonds propres, négatifs de 9,9 milliards d'euros en 2002, sont redevenus positifs à 12 milliards d'euros.**

¹ EBITDA : Résultat d'exploitation avant amortissement.

² L'objectif est d'atteindre un ratio d'endettement financier net/résultat d'exploitation avant amortissements compris entre 1,5 et 2 en 2005.

Les **résultats annuels 2003** ont été meilleurs qu'en 2002. Certes, le **chiffre d'affaires** est pour la première fois en décroissance en données historiques (-1,1 %) à 46,2 milliards d'euros. Il est toutefois **en croissance pro forma de 3,4 %** et provient principalement des segments fixe (52,4 %) et mobile (43,2 %).

Le résultat d'exploitation après amortissement (REAA) s'élève à 17,3 milliards d'euros. **Le résultat d'exploitation (RE) est de 9,5 milliards d'euros, soit un accroissement pro forma de 45,5 % par rapport à 2002. Le résultat net, part du groupe, est passé d'une perte de 20,7 milliards d'euros à un profit de 3,2 milliards.**

Pour l'avenir, les deux priorités du groupe France Télécom restent le désendettement et l'amélioration opérationnelle. La trésorerie libre dégagée au-delà de l'objectif de désendettement prévu sera utilisée pour renouer avec une politique de distribution aux actionnaires, amorcée avec le versement en 2004 d'un dividende de 25 centimes d'euros par action au titre des résultats 2003.

Votre rapporteur pour avis se félicite des résultats dégagés par le groupe France Télécom, qui renoue avec une ambition que sa situation financière lui interdisait fin 2002.

2. La réintégration de Wanadoo et d'Orange : un gage pour l'avenir

Possédant un portefeuille complet d'activités (fixe, données, mobile, Internet) et couvrant tous les segments de clientèle (grand public, PME, multinationales) pour tous les usages (domicile, bureau, mobilité), France Télécom mise sur l'offre de services groupés pour tirer profit de l'évolution technologique vers une **interopérabilité croissante entre réseaux et services**, évolution qui remet en cause la fragmentation qui caractérisait jusque là le marché (chaque réseau était compatible avec un terminal différent et offrait des services spécifiques).

Pour mettre en oeuvre cette convergence, **France Télécom a racheté la part détenue par les actionnaires minoritaires de ses filiales de téléphonie mobile et d'accès à Internet¹** : ainsi, elle a procédé à une offre publique d'échange simplifiée visant les titres d'Orange qu'elle ne détenait pas, offre lancée le 1^{er} septembre 2003 et suivie d'une offre publique de retrait ; elle a également lancé en février 2004 une offre publique mixte visant les titres de Wanadoo qu'elle ne détenait pas, offre suivie d'une offre publique de retrait puis, en septembre 2004, de la fusion des sociétés France Télécom et Wanadoo.

¹ De même, on peut noter que Deutsche Telekom a aussi absorbé sa filiale internet T-Online en octobre 2004.

Parallèlement, France Télécom s'est concentrée sur ses principaux métiers et sur la zone Europe (notamment France, Royaume-Uni, Pologne). Différentes filiales, choisies sur la base de critères stratégiques (moindre synergie entre les activités, faible niveau de contrôle du capital) et financiers (faible performance économique, impact important sur l'endettement du groupe, optimisation de la valeur liquidative des sociétés cédées), ont ainsi été cédées en 2003 comme Telecom Argentina, Wind, Casema, CTE Salvador et Eutelsat.

Ces **choix stratégiques obéissant à une logique d'opérateur intégré**, qui fournit à la fois le téléphone, l'Internet et même la télévision se sont traduits par une réorganisation de France Télécom sur ses marques fortes : Orange, Wanadoo et France Télécom.

Votre rapporteur pour avis considère que cette stratégie d'intégration répond logiquement à la convergence qui est à l'œuvre entre réseaux et services et qu'elle conforte donc l'avenir du groupe France Télécom.

3. Le débat sur l'aide d'Etat à l'échelon communautaire

Lorsque, fin 2002, devant l'étranglement financier du groupe France Télécom, l'Etat s'est dit disposé à lui octroyer un prêt de 9 milliards d'euros, a-t-il consenti une aide d'Etat incompatible avec le marché unique ? Ceux qui répondent par l'affirmative à cette question font valoir que ces propos ont fait bénéficier France Télécom de la garantie de l'Etat français et lui auraient permis de se refinancer à moindre coût sur le marché financier. Pourtant, le prêt n'a jamais été octroyé à France Télécom et il apparaît difficile d'assimiler à une aide une déclaration de l'Etat adoptant un comportement d'investisseur avisé.

En juillet 2004, la Commission européenne, sans écarter que l'opérateur ait pu bénéficier d'une aide de l'Etat lors de sa recapitalisation, n'en a pas demandé le remboursement à France Télécom¹.

En octobre 2004, l'Etat français a déposé devant la Cour de justice des Communautés européennes un recours contre cette décision qu'il estime sans fondement.

Le 5 novembre 2004, France Télécom a également déposé un recours en annulation de la décision de la Commission au tribunal de première instance de Luxembourg.

Le 15 novembre 2004, l'Association des opérateurs de réseaux et services de télécommunications (AFORST), qui regroupe les opérateurs alternatifs, a annoncé qu'elle ferait appel de la décision rendue en juillet par la Commission européenne au sujet de l'aide accordée par l'Etat à France Télécom.

¹ Elle a également exigé que l'opérateur historique rembourse à l'Etat français entre 800 millions et 1,1 milliard d'euros, plus intérêts, d'avantages fiscaux jugés indus du fait du régime particulier de taxe professionnelle. Aux dires de France Télécom, qui signale ne pas avoir reçu cette décision, le délai de recours n'est pas ouvert.

Ils espèrent obtenir que soient imposées à France Télécom, en contrepartie de l'aide d'Etat, des mesures compensatrices de nature financière, concurrentielle ou commerciale¹.

Votre rapporteur pour avis soutient que l'Etat s'est comporté en actionnaire avisé et espère un apaisement rapide de ce débat.

B. LA PRIVATISATION ET LA GARANTIE D'UNE FOURNITURE DU SERVICE UNIVERSEL DES TÉLÉCOMS

1. La privatisation, effective depuis septembre 2004, offre à France Télécom une liberté de manœuvre accrue

Créée le 1^{er} janvier 1991 sous forme de personne morale de droit public placée sous la tutelle du ministre chargé des postes et des télécommunications, France Télécom a été transformée en société anonyme à capitaux majoritairement publics, à compter du 31 décembre 1996.

C'est la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 qui a supprimé l'obligation de détention majoritaire directe ou indirecte du capital de France Télécom par l'Etat, tout en maintenant les garanties statutaires reconnues aux agents fonctionnaires de France Télécom.

La privatisation effective de l'entreprise a eu lieu le 2 septembre dernier : dans un contexte de marché très volatil, marqué par l'attente d'une cession par l'Etat et un cours de l'action stable depuis avril 2003, l'Etat a décidé, le 31 août 2003, de céder environ 10 % du capital de France Télécom via un placement accéléré auprès d'investisseurs institutionnels. La cession a été réalisée dans la journée du 1^{er} septembre, pour une recette de 5,1 milliards d'euros, ce qui en fait l'une des plus grandes opérations accélérées jamais réalisées en Europe, selon le rapport 2003 de l'Etat actionnaire.

A l'issue de ces opérations, **l'Etat détient désormais 42,25 % du capital de France Télécom**, directement ou indirectement (via l'ERAP). Il entend en demeurer un actionnaire important à moyen terme.

Votre rapporteur se félicite que le groupe France Télécom se trouve ainsi libre de mener son projet industriel et d'envisager à l'avenir toute alliance capitalistique qu'il jugerait utile.

¹ *Qu'Orange cède des actifs stratégiques, gèle le déploiement de son réseau, limite les actions de marketing, limite à douze mois la durée des engagements souscrits par les clients, ne pratique pas pendant cinq ans de tarifs inférieurs à ceux de ses concurrents pour des services équivalents, qu'Orange se voit imposer des opérateurs virtuels, que sa part de marché mensuelle soit autolimitée à 33 % jusqu'à ce que la part de marché nette d'Orange dans le parc soit ramenée de 48 % actuellement à 40 %, que France Télécom cède Pages jaunes et les filiales étrangères de Wanadoo et arrête de commercialiser dans ses agences les offres de Wanadoo.*

2. Le service universel des télécoms sauvegardé et son financement assuré

La loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative au service public des télécommunications et à France Télécom a transposé la directive communautaire qui organise la fourniture du service universel des communications électroniques.

En application de cette loi et du décret n° 2004-1222 du 17 novembre 2004 relatif aux obligations de service public et au financement du service universel des communications électroniques, France Télécom n'est plus attributaire d'office du service universel et un **appel à candidatures** est en train d'être lancé par le ministère délégué à l'industrie **afin de désigner un opérateur pour chacune des quatre composantes du service universel** : raccordement en position fixe au réseau téléphonique public permettant de passer et recevoir des appels (problématique surtout rurale), publiphonie, service d'annuaire et de renseignements, mesures en faveur de l'accès des personnes handicapées à la communication. Les candidatures sont attendues avant le 3 décembre, les lauréats devant être désignés pour quatre ans -deux ans pour les annuaires- avant la fin de l'année.

La nécessité de fournir le service sur l'ensemble du territoire laisse augurer que France Télécom pourrait remporter plusieurs appels d'offre, sauf peut-être celui sur les renseignements où la concurrence est plus solide.

La publication du **décret relatif au contrôle tarifaire du service universel**, pris en application de la loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, est annoncée, pour sa part, **pour la fin de l'année 2004**. En effet, le ministère délégué à l'industrie a pour **objectif** de mettre en place et de rendre opératoire le **nouveau cadre juridique du service universel** des communications électroniques au **1^{er} janvier 2005**.

La loi du 31 décembre 2003 relative au service public des télécommunications et à France Télécom impose par ailleurs de nouvelles **modalités de financement du service universel** à compter de l'exercice définitif 2002.

Après avoir mené une concertation avec le secteur d'avril à septembre 2004, l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) a publié le 19 octobre dernier les modalités de financement du service universel à compter de 2002.

Les **contributeurs** au service universel sont tous les opérateurs de services de communications électroniques ayant eu des activités en 2002, même s'ils n'étaient pas titulaires d'une autorisation -et notamment **les fournisseurs d'accès à Internet ou les opérateurs de transport de données- à compter de l'exercice définitif 2002**. En revanche, comme l'a précisé le décret déjà cité du 17 novembre 2004, sont exemptés de contribution les opérateurs réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 5 millions d'euros. En outre, le chiffre d'affaires réalisé pour l'acheminement et la diffusion de radio et de télévision est exclu de la base de contribution au fonds de service universel.

Parallèlement, le décret du 17 novembre réduit les coûts attribuables à la prestation de l'offre de service universel puisqu'il supprime le remboursement à l'opérateur des abonnés non rentables des zones identifiées comme rentables.

Ceci pourrait se traduire par une réduction de 150 à 100 millions d'euros de coût annuel¹.

Votre rapporteur constate avec satisfaction que le cadre réglementaire permettant la fourniture d'un service universel de qualité à un prix abordable est désormais en place et que son financement est clarifié et assuré.

III. UNE RÉGULATION RENOUVELÉE ET EFFICACE

A. LE NOUVEAU CADRE RÉGLEMENTAIRE

1. L'ART renforcée par la loi « Communications électroniques et services de communication audiovisuelle » déjà presque entièrement applicable

Après avoir été déstabilisée, l'ART sort renforcée de la refonte profonde du cadre réglementaire de la régulation du secteur, opérée par la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et services de communication audiovisuelle.

Auparavant, un acteur était considéré comme puissant s'il détenait plus de 25 % du marché et devait en conséquence obéir à un certain nombre de règles.

Désormais, comme le prévoient les directives du « paquet télécom » aujourd'hui transposées, l'Autorité de régulation des télécommunications doit **analyser les 18 marchés différents** identifiés par la Commission européenne comme susceptibles d'être soumis à une régulation sectorielle, identifier, pour chacun des marchés qu'elle aura jugé pertinent en termes de produits et de zone géographique, les opérateurs puissants, et décider des remèdes à apporter sous forme d'obligations proportionnées aux problèmes concurrentiels identifiés. L'ampleur de ce travail est accrue par la cascade de procédures qui s'ensuit, afin d'assurer une convergence des modes de régulation européens vers le droit commun de la concurrence : les avis de l'ART impliquent souvent ceux du Conseil de la Concurrence, les projets de décisions de l'ART sont notifiés à la Commission européenne et aux autres régulateurs européens avant de devenir définitives.

Votre rapporteur pour avis estime que, si le système de régulation a gagné en complexité, il a ainsi gagné en robustesse à l'égard des évolutions du marché et des technologies.

2. Sécurisation des acteurs mais autorégulation de l'Internet consacrée par la loi pour la confiance dans l'économie numérique

La loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique représente également une grande avancée pour le secteur des

¹ Estimation rapportée par Les Echos du 22 novembre 2004.

technologies de l'information puisqu'elle sécurise le droit de l'Internet en créant un régime autonome du droit de l'Internet -mais sans régulateur spécifique, la nature d'Internet s'accommodant mieux d'une « autorégulation »-. Elle a notamment mis en place un régime équilibré de responsabilité pour les prestataires techniques (hébergeurs, fournisseurs d'accès) obligés de réagir, sous le contrôle du juge, lorsqu'ils sont mis à même de découvrir la diffusion d'informations illicites.

Cette loi a également renforcé la protection du « cyberconsommateur » en établissant les conditions de validité des contrats passés par voie électronique, en mettant en place une responsabilité pleine et entière du vendeur en ligne en cas de prestation défective, même du fait des sous-traitants et en obligeant les émetteurs de « spams » commerciaux à obtenir le consentement préalable des destinataires.

B. LES CHANTIERS DE RÉGULATION

1. Quels antidotes à l'oligopole en téléphonie mobile : MVNO et portabilité des numéros ?

Le marché de la téléphonie mobile a connu ces dernières années une expansion remarquable qui se poursuit mais à un rythme moindre. S'il n'est pas anormal que le taux de marge des opérateurs mobiles soit élevé, ce qui leur permet d'amortir les importants investissements déjà consentis, d'autres indices laissent à penser que **la dynamique concurrentielle semble s'essouffler** : les innovations marketing sont moins abondantes, la baisse des prix se ralentit¹, alors même que la perspective de l'arrivée d'un nouvel entrant avec la quatrième licence UMTS s'éloigne.

C'est pourquoi le régulateur français déclare qu'il accueillerait favorablement la conclusion d'accords entre les opérateurs en place, disposant de leurs fréquences propres, et des **opérateurs virtuels dits MVNO** (Mobile Virtual Network Operators) qui, sans détenir de réseau en propre, disposent d'une liberté commerciale. Ces nouveaux acteurs² ne sont que deux en France aujourd'hui et font une entrée timide sur le marché depuis l'été 2004 : Debitel, filiale allemande du fonds d'investissement britannique Permira, qui loue le réseau de SFR et cible le marché des jeunes, et Breizh mobile, filiale du britannique The Phone House, qui entend développer, grâce au réseau d'Orange, le marché de la téléphonie

¹ Ce qui a même valu des interventions gouvernementales au printemps 2004 pour obtenir des opérateurs mobiles une baisse du prix des SMS, qui figure pourtant dans la moyenne européenne.

² Pendant longtemps, les seuls acteurs présents dans le secteur mobile ont été les opérateurs de réseau et les sociétés de commercialisation de services (SCS) qui assuraient, en plus de la distribution, le service client et la facturation, sans disposer ni de réseau ni de numéros mobiles propres.

mobile en Bretagne, région où le taux de pénétration de la téléphonie mobile est particulièrement bas (proche de 50 %).

On peut aussi s'attendre à la signature d'accords avec des distributeurs, sur le modèle de Virgin Mobile en Grande-Bretagne, ou entre opérateurs fixes et mobiles, comme l'accord intervenu entre British Telecom et Vodafone dans ce même pays.

Votre rapporteur pour avis invite le régulateur à favoriser la liberté commerciale des opérateurs virtuels, dont l'entrée sur le marché de la téléphonie mobile est susceptible d'avoir des effets bénéfiques pour le consommateur.

Un autre aiguillon pour accroître le caractère concurrentiel du marché du mobile consiste, en complément de l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché, à fluidifier le marché pour mieux faire jouer la concurrence : tel est l'enjeu de la portabilité des numéros. La **portabilité des numéros mobiles**, préparée par la loi de 1996, est un service qui, depuis le 30 juin 2003, permet à tout client d'un opérateur mobile GSM en métropole de changer d'opérateur¹ et de conserver son numéro de téléphone mobile.

Le délai minimal d'une demande de portabilité est actuellement de deux à trois mois.

En un an, soit entre le 1^{er} juillet 2003, date d'ouverture du service, et le 30 juin 2004, seulement **143.400 numéros mobiles ont été portés en métropole**, ce qui représente 0,4 % du parc actif total de clients mobiles² et peut être considéré comme un **échec commercial**, alors que d'autres pays ayant lancé la portabilité il y a également un an affichent un taux de portabilité bien plus élevé : 16,1 % en Finlande ou 3,2 % en Irlande, mais aussi un délai de portage bien moindre : entre un jour et une semaine.

Afin de faciliter la portabilité et de fluidifier ainsi le marché de la téléphonie mobile, l'ART envisage plusieurs améliorations de ce service : réduire le délai de portage des numéros à un mois, voire quinze jours, ce qui implique que les opérateurs mobiles consentent à réduire leurs délais contractuels de résiliation, et mettre en oeuvre un système de « simple guichet » qui permettrait au consommateur d'avoir pour unique interlocuteur le nouvel opérateur qui résilierait le précédent contrat, porterait le numéro et gérerait la souscription du nouveau contrat.

Votre rapporteur pour avis encourage l'autorité de régulation dans cette voie, une simplification et une banalisation de la portabilité lui apparaissant comme un moyen efficace de faire jouer concrètement une

¹ Et non pas seulement de réseau : cela signifie qu'il doit être possible à un client de demander la portabilité entre l'opérateur et une société de commercialisation de services (SCS) de l'opérateur, tel un magasin de la grande distribution.

² S'agissant de la portabilité des numéros géographiques fixes, possible depuis 1998, c'est le nouvel opérateur de boucle locale qui peut proposer la portabilité et qui s'occupe des démarches à accomplir pour faire porter le numéro.

concurrence effective entre les trois opérateurs mobiles. Le nouveau cadre réglementaire (article 44 du code des postes et communications électroniques) a confirmé l'importance de la portabilité qui est **un droit pour le consommateur.**

2. La terminaison d'appel vocal fixe/mobile

La terminaison d'appel est une prestation qu'offrent les opérateurs mobiles aux autres opérateurs, fixes ou mobiles, pour terminer un appel fixe vers mobile ou mobile vers mobile.

Son poids économique est considérable : **la terminaison d'appel vocal fixe vers mobile a représenté en 2002 un volume de trafic de 10 milliards de minutes pour un chiffre d'affaires de 2,2 milliards d'euros**, soit un prix moyen de 22 centimes d'euro HT par minute en 2002. La terminaison mobile vers mobile, qui a représenté un volume de 12 milliards de minutes en 2002, n'était pas facturée en métropole (système de compensation entre opérateurs dit de « bill and keep »).

La charge de terminaison d'appel mobile acquittée par l'opérateur fixe représente environ deux tiers du prix de détail des appels fixe vers mobile, le tiers restant couvrant les coûts techniques, commerciaux et la marge de l'opérateur fixe. Cette forme de subventionnement des opérateurs mobiles par les opérateurs fixes trouvait sa justification du temps du lancement de la téléphonie mobile, et des considérables investissements en infrastructures que son développement exigeait. Toutefois, comme l'avait déjà souligné notre ancien collègue, M. Gérard Larcher, lors d'un colloque¹ tenu au Sénat le 8 novembre 2002, cette anomalie n'a plus réellement de sens aujourd'hui, alors que le marché de la téléphonie mobile de deuxième génération atteint la maturité.

Dès 1999, l'ART est intervenue afin que les tarifs d'interconnexion d'Orange France et de SFR baissent. Elle **a imposé en 2001 une baisse de l'ordre de 37 % sur trois ans de la terminaison d'appel** sur ces deux réseaux, aboutissant fin 2004 à un tarif de gros de 15 centimes d'euro HT par minute. **C'est à une accélération de cette baisse qu'appelait déjà M. Gérard Larcher** au cours de son intervention lors du colloque évoqué : *« Le temps est peut-être venu de passer la vitesse supérieure dans la révision des tarifs d'interconnexion. Ces tarifs ont été construits à l'origine sur une forte asymétrie en faveur des opérateurs mobiles. Un opérateur fixe paye ainsi deux fois plus à un opérateur mobile pour acheminer un appel de fixe vers mobile que ce que paye l'opérateur mobile pour tout appel sortant. Ce parti pris se défendait à l'heure de l'introduction du mobile. Aujourd'hui, le nombre d'abonnés au mobile dépasse celui des abonnés au téléphone fixe. Ainsi, il est grand temps qu'émerge une nouvelle structure de charges d'interconnexion qui ne se résume pas à une subvention des réseaux mobiles par les réseaux fixes. »*

¹ « Haut débit et aménagement du territoire ».

Dans le droit fil de ces préconisations, l'ART a mené, conformément à ce que prévoit le nouveau cadre de régulation des communications électroniques, une analyse du marché de gros de la terminaison d'appel vocal mobile. Au terme de cette analyse, **l'ART a proposé¹** de désigner Orange France, SFR et Bouygues Télécom comme exerçant une influence significative et se propose de leur imposer à ce titre plusieurs obligations, parmi lesquelles **un encadrement tarifaire qui conduira à la baisse des tarifs de gros de 36 % en deux ans**. Le régulateur compte sur cette action sur les prix de gros pour provoquer des **baisses correspondantes des prix de détail des appels fixe vers mobile au bénéfice du consommateur fixe de l'ordre de 11 % en 2005 et de 15 % en 2006²**.

Si certaines associations de consommateurs dénoncent la frilosité du régulateur, **votre rapporteur pour avis soutient que la baisse des tarifs des terminaisons d'appel fixe vers mobile ne peut qu'être progressive afin d'assurer une transition supportable pour tous les acteurs du marché. Il relève que la décision envisagée par l'ART représente déjà une accélération de la baisse tarifaire engagée en 2001** et rappelle que, selon l'ART³, une baisse d'un centime du tarif se traduit par une perte de 100 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel pour les trois opérateurs mobiles.

3. Le marché de détail du haut débit

La régulation des marchés du haut débit n'a concerné jusque là que les marchés de gros, l'ART ayant notamment concentré ses interventions au niveau du dégroupage et de **l'offre de gros ADSL nationale -dite option 5 nationale-** de France Télécom.

L'intervention ciblée de l'Autorité a visé à rendre les offres de France Télécom techniquement répliquables par les opérateurs alternatifs, afin que ces derniers puissent proposer des services comparables à ceux de l'opérateur historique. Les conditions opérationnelles et tarifaires adéquates ayant été mises en place par le régulateur, l'option 5 nationale s'est développée et a permis aux fournisseurs d'accès à Internet concurrents de Wanadoo d'étendre leur part de marché.

Toutefois, l'option 5 nationale ne laisse aucune autonomie technique aux fournisseurs d'accès, qui sont entièrement dépendants des choix de France Télécom en matière de débits ou de qualité de service puisqu'ils utilisent uniquement le réseau de l'opérateur historique, depuis l'abonné jusqu'à l'unique point national où le trafic est livré au fournisseur d'accès.

¹ A la Commission européenne et aux autres régulateurs européens.

² Cette baisse devrait aussi conduire à la disparition des « hérissons », dispositifs permettant à un opérateur fixe de transformer un appel fixe vers mobile en appel mobile vers mobile pour profiter du différentiel de prix, qui captent aujourd'hui près d'un quart du trafic fixe-mobile en France.

³ Si l'on se réfère aux propos de M. Dominique Roux, membre du collège, rapportés dans La Tribune du 3 novembre 2004.

Le régulateur a donc cherché à permettre le développement des réseaux des opérateurs alternatifs au travers du dégroupage mais aussi des offres de gros régionales, dites « bitstream ».

Par ailleurs, au de la dynamique concurrentielle du marché de détail du haut débit en France, l'Autorité de régulation des télécommunications, a pris la décision de **ne pas considérer comme pertinent le contrôle *ex ante* du marché de détail du haut débit**. Ceci signifierait que Wanadoo fixe comme il l'entend ses tarifs de détail mais que le Conseil de la concurrence peut évidemment intervenir *ex post*. L'ART estime en effet qu'une régulation sectorielle *ex ante* serait disproportionnée.

En revanche, elle a identifié **trois marchés pertinents en matière de haut débit : l'offre d'accès ADSL au niveau national, le dégroupage et le « bitstream ou offre de gros d'accès DSL livrée au niveau régional »**, pour lesquels l'ART a transmis son analyse au Conseil de la concurrence.

Ces décisions, qui conduiront à un allègement de la régulation, **inquiètent certains opérateurs alternatifs, d'autant plus qu'ils estiment que la réintégration de Wanadoo dans le giron du groupe France Télécom opacifie les relations entretenues entre la maison-mère et sa filiale** et emporte une perte d'information comptable, commerciale et opérationnelle sur les conditions dans lesquelles France Télécom fournit des prestations de gros à Wanadoo.

Votre rapporteur pour avis insiste sur l'objectif essentiel que doit viser la régulation : assurer la pérennité de la concurrence et non seulement son émergence. Il invite donc le régulateur à veiller à ce qu'une levée prématurée de l'homologation tarifaire *ex ante* des tarifs de détail du haut débit n'entraîne pas d'effets irrémediables sur les concurrents de l'opérateur historique et rappelle que les interventions *ex post* du Conseil de la concurrence, dont la nécessité reste évidente¹, exigent des délais susceptibles de fragiliser profondément la concurrence.

*

* *

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux postes et télécommunications dans le projet de loi de finances pour 2005

¹ Comme l'a prouvé la condamnation de France Télécom par le Conseil de la concurrence à une amende de 20 millions d'euros pour non respect de l'injonction ordonnant la mise à disposition d'une offre « bitstream » concurrentielle.

